

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

Aloysio Vilarino dos Santos

Federalismo do Século XXI: Paradigmas e Desafios

O Redesenho do Estado Federal Brasileiro

DOUTORADO EM DIREITO

SÃO PAULO

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Aloysio Vilarino dos Santos

Federalismo do Século XXI: Paradigmas e Desafios

O Redesenho do Estado Federal Brasileiro

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito (Direito do Estado), sob orientação da Professora Doutora Maria Garcia.

SÃO PAULO

2009

Banca
Examinadora

DEDICATÓRIA

Às razões de minha vida: Pedro Henrique e Júlia Vilarino, filhos notáveis, brilhantes e extraordinários; simplesmente, vetores de meus caminhos e triunfos;

Aos meus Pais: Maria Dolores e João Vilarino, amados por todos nós (irmãos e netos).

À minha querida, amada e sublime esposa Marisa, mais que cônjuge, verdadeira companheira que compartilha comigo minhas alegrias e vitórias e, da mesma forma, as dores e angústias, responsável direta e indireta por minhas conquistas.

AGRADECIMENTOS

A um Ser que está em outro plano e olha por todos na Terra.

Aos meus antepassados, responsáveis pelas gerações presentes.

À minha querida avó, Dejanira, pelo amor aos netos.

À Prof^a. Dr^a. Maria Garcia, que me acolheu na orientação e condução de um trabalho tão importante.

Aos meus familiares que, estando perto ou longe, sempre me incentivaram.

Aos meus amigos da USP e da PUC-SP que, de uma forma ou de outra, sempre me apoiaram; em especial, à Malú, à Márcia Munari, à Márcia Mônaco, à Márcia Aparecida, à Rosana, à Norma Sueli, à Graça, ao Nicolau e ao Tailson.

RESUMO

O objetivo da investigação da tese consiste em demonstrar a necessidade de mudança da estrutura de Estado Federal existente por uma nova; propõe-se um “Redesenho do Estado”, pois se notou, no decorrer dos tempos, que o Estado não está imune aos fatos e acontecimentos (naturais ou de ação humana), cuja concretização impõe que o Estado tenha condições de assimilá-los, absorvê-los e resolvê-los, a partir da estrutura existente.

É a partir dessa ótica que notamos a fragilidade do nosso federalismo, impondo-se imediatas mudanças profundas, práticas e teóricas, estruturais e legais.

A relevância e importância da pesquisa também residem em delinear e demonstrar que, além do centralismo da União, ocorre ainda um evidente abuso no uso das competências legislativas desse ente federal que, se não anula por completo as competências dos demais entes federados (Estados-Membros e Municípios), desfigura o federalismo brasileiro, numa verdadeira afronta à Constituição Federal de 1988, contrariando o verdadeiro espírito do constituinte originário, que previu um fortalecimento do Estado Federal Brasileiro.

O terceiro milênio surge já marcado profundamente pelo último século do segundo milênio.

Na visão de Eric HOBSEBAWM, o século XX foi denominado como a “era dos extremos”¹.

É notório que profundas mudanças ocorreram no século XX e que seus reflexos ainda são evidentes e influenciarão o século XXI. Os fatos e acontecimentos ocorridos no século XX foram muito marcantes, como duas Grandes Guerras Mundiais, crises econômicas, a globalização, entre outros, que, ao lado dos seus efeitos catastróficos e danosos, também serviram para mostrar que os “Estados Nacionais” precisavam, e ainda precisam, rever seus conceitos nas suas mais diversas facetas, sob pena de sucumbirem no decorrer do século XXI.

A História e outras ciências humanas, além da própria dinâmica social, já demonstraram que a Economia é a mola propulsora e fator preponderante da “vida em sociedade”; portanto, qualquer que seja a atuação do Estado, não há como deixar de lado o aspecto econômico (micro e macroeconomia), pois sua relação ou interferência está diretamente relacionada às diversas políticas a serem adotadas (sociais e não sociais), e cujo reflexo se dará no Estado na sua totalidade.

Dessa forma, para a sobrevivência do próprio Estado, é necessário o olhar atento para o “Globo Terrestre”, ou seja, para tudo o que está ocorrendo no âmbito mundial.

¹ HOBSEBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

A “Globalização“, em termos gerais, é uma nota clara dessa situação e, já em termos mais específicos, tem-se o “Neoconstitucionalismo”: a partir desses dois fatores, alguns Estados vêm mudando a forma de suas tomadas de decisões, o que deveria ser a tônica atual.

Na falta de observância desses fatores, a tomada de decisões baseadas nos modelos do século passado, sem o olhar global, torna-se precária e prejudicial, demonstrando a necessidade de mudanças e de novas perspectivas.

Isso porque, no ano de 2000, os Estados signatários da ONU (Organização das Nações Unidas) se comprometeram com a implementação das “Metas do Milênio”.

Com base nesse panorama geral, nota-se a necessidade de mudança ou de revisão do modelo federal do Estado Federal Brasileiro, uma vez que essa modificação, mediante uma nova proposta de federalismo, é de importância vital para o Brasil, inclusive para que possa acompanhar e seguir as tendências atuais.

Ademais, procurou-se dar um viés diferente na investigação, qual seja, trazer à tona o necessário papel do Estado, qual a sua real inter-relação com a sociedade. Para levar adiante essa proposta, serão abordadas questões relativas à Globalização, bem como às tendências a que os Estados deverão seguir no tocante ao desenvolvimento em geral, notadamente quanto ao desenvolvimento econômico, tendo em vista a

necessidade de mudanças de paradigmas, buscando evitar crises ocorridas na esfera econômica que, na verdade, são crises do Estado, e, portanto, possuem relação direta com o modelo adotado.

No âmbito interno, ou seja, no caso brasileiro, essa análise necessariamente passa pela “Ordem Econômica” estabelecida pela Constituição Federal de 1988, conforme prevista em seu Título VII, que alguns, da área do Direito e também fora da esfera jurídica, denominam “Constituição Econômica”. O foco do Constituinte, nessa parte da Constituição, foi o de estabelecer um Estado Democrático de Direito, voltado às condições sociais da vida da população, consoante restou consignado no *caput* do artigo 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.”

Constituem, portanto, objetivos fundamentais, traçados na Constituição de 1988, um federalismo cooperativo e de equilíbrio, e de redução das desigualdades regionais, cuja finalidade última é a garantia da realização plena do bem comum, que, em última análise, é objetivo do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Federalismo; Estado Federal; Competências Constitucionais.

ABSTRACT

The objective of the thesis research is to demonstrate the need to change the structure of existing federal state with a new, or proposed to be a "Redesign of the State" because, it was noted during the time that the State is not immune to facts and events (natural or human action), whose concretion requires that the state is able to assimilate them, absorb them and solve them from their existing structure.

It is from this perspective that noticed a fragility of our federalism, which requires profound changes in immediate practical and theoretical, structural and legal.

The relevance and importance of research, also reside in outline and show that addition of the centralism of the Union, also, an evident abuse in the use of legislative powers between the federal, which, if not completely annulled the powers of other federal entities (Member States and Municipalities) disfigure the Brazilian federalism in a real affront to the Constitution of 1988, against the true spirit of the constituent from which predicted a strengthening of the Brazilian federal state.

The third millennium appears with deep sequelae, notably the last century of the second millennium.

Eric HOBBSBAWM the vision of the past century (XX century) was called as the "age of extremes" – (*Age of Extremes: the short twentieth century 1914-1991*).

It is clear that profound changes occurred in the twentieth century, whose reflections, still, are obvious and noted in the XXI century. The facts and events of the twentieth century have been marked as 2 (two) major World Wars, economic crises, globalization, among others, leaving aside its disastrous effects and damage, also served to show that "the National" and needed Furthermore, should revise its concepts in its various facets, under penalty of died during the twenty-first century.

History and other humanities and the social dynamics have shown that the "Economy" is the predominant factor and springboard for the "life in society", therefore, whatever the role of state and leave no part of the aspect economic (micro and macro-economy), because their relationship is direct or interference in the various policies to be adopted (social and non-social), which will be reflected in the state in its entirety.

Thus, for the survival of the state itself must be the eyes for the "globe", that is for everything that is happening within the world.

The "globalization" in general, is a clear note of the statement above, already in more specific terms it has the "Neoconstitucionalismo. From these two factors some states are changing the way of their decision-making, which should be the tonic current.

Thus, the lack of observance of these factors, the follow-making decisions based on the models of the past century without looking at the global, it becomes very dangerous, which shows that there is a need for change and new perspectives.

This should be followed, since in 2000 the signatories of the UN (United Nations) are committed to the implementation of "Goals of the Millennium."

It is from this picture we notice the need to change or revise the federal model for our state, the change through a new proposal for federalism, it is of vital importance to Brazil, to monitor and to follow the trend current.

Moreover, seeking escape from traditional analysis on the topic trying to give a different bias in research, which is bringing to light what the real role of the state, what your real inter-relationship with the Company, which to address this proposal will address issues on "Globalization", and on issues relating to trends that states must follow in relation to development in general, notably on the economic development in view the need for changes in paradigms and crises in the economic sphere, which in truth is the crisis or State therefore has a direct relationship with the model adopted by this or that (s) Member (s).

Under internal, or in the case of Brazil this analysis necessarily involves the "economic order" established by the Constitution of 1988, as envisaged in its Title VII, that some of the area of law and also from

outside the legal sphere called the "Constitution economy. The focus of this constituent part of the Constitution was to establish a democratic state of law back to the social conditions of life of the majority of the population, as enshrined in the left *caput* of Article 170: "The economic order, based on the enhancement of human labor and free initiative, aims to ensure decent existence for all, as the dictates of social justice, with the following principles: "Are fundamental objectives outlined in the Constitution of 1988 a cooperative federalism and balance and reduce regional inequalities, whose ultimate purpose is to guarantee citizens the full realization of the common good, which is ultimately the goal is democratic state of law".

Keywords: Constitutional Law; Federalism; Federal State; Constitutional Powers.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
Apresentação do problema	18
Desenvolvimento do trabalho	22
Metodologia do trabalho	23

CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO FEDERAL DO ESTADO

1.1. Estado Unitário	27
1.1.1. Centralização política	28
1.1.2. Centralização administrativa	29
1.1.3. Desconcentração	29
1.2. Origens do Estado Federal: Grécia, Idade Média e Século XVIII	30
1.3. Federalismo Clássico: uma contribuição norte-americana	32
1.4. Outras contribuições: o federalismo alemão e o federalismo russo	39
1.5. Evolução da Organização Federal	46
1.5.1. Federalismo dual (dualista)	46
1.5.2. Federalismo segregador	48
1.5.3. Federalismo cooperativo	49
1.6. Estado Regional	51

CAPÍTULO II – FUNDAMENTOS E PRESSUPOSTOS DO ESTADO FEDERAL

2.1. Descentralização	56
2.2. Autonomia: autonomia dos Estados-Membros	58

2.2.1. Simetria e assimetria no Estado Federal	60
2.3. Constituição: supremacia da Constituição	61
2.4. Soberania	63
2.5. Repartição constitucional de competências	67
2.6. Tribunal ou Corte Constitucional	71
2.7. Poder Legislativo Federal: Senado Federal	77
2.8. Autonomia financeira: receitas próprias e repartição de rendas dos entes federados	80
2.9. Intervenção Federal	82

CAPÍTULO III – O VÍCIO DE ORIGEM, A INCONSISTÊNCIA, A CONTRADIÇÃO E A CRISE DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

3.1. Passagem do Estado Unitário para o Estado Federal	84
3.2. A fixação constitucional do modelo de Estado Federal	86
3.3. O vício e os erros da implementação desse modelo em solo brasileiro	87
3.4. Inconsistências do federalismo brasileiro	88
3.5. O problema das desigualdades entre os entes federados	89
3.6. As propostas de um federalismo regional para o Brasil	89
3.6.1. A proposta e o desafio de Celso Furtado	90
3.7. A crise do federalismo brasileiro	90

CAPÍTULO IV – FEDERALISMO E O CONSTITUCIONALISMO DO SÉCULO XXI

4.1. O modelo de Estado Federal e o século XX	92
4.2. Globalização: crises e efeitos	95
4.3. O Estado Federal na era globalizada	101
4.4. O Brasil no contexto globalizado	102
4.5. Estado, Economia e Desenvolvimento	103

4.6. A Soberania no século XXI	107
4.7. O Federalismo do século XXI	111

CAPÍTULO V – OS DESAFIOS E OS NOVOS PARADIGMAS PARA A CONSTRUÇÃO E AFIRMAÇÃO DE UM EFETIVO MODELO FEDERAL PARA O BRASIL

5.1. As competências constitucionais no âmbito das constituições brasileiras	114
5.2. A repartição de competências na Constituição de 1988 e seus antecedentes	115
5.3. O futuro do federalismo brasileiro	123
5.4. Um olhar para os princípios da solidariedade e da subsidiariedade	124
5.5. Entraves nos Poderes Executivos da União e dos Estados-Membros: necessidade de superação	129
5.6. Os obstáculos constitucionais e políticos a serem enfrentados	130
5.7. Efetividade do federalismo brasileiro para a concretização do desenvolvimento	132

CAPÍTULO VI – UM NOVO MODELO DE REDISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS PARA A EFETIVIDADE E FORTALECIMENTO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

6.1. Contextualização da problemática e propostas	135
6.2. A repartição constitucional de competências: uma análise crítica	137
6.3. União com poderes gerais	138
6.4. Municípios com poderes locais	140
6.5. Federalismo Regional: a questão regional	145
6.6. As regiões metropolitanas	148
6.7. O problema da (re)distribuição de receitas	151
6.8. As competências dos Estados-Membros	152
6.9. Estado-Membro: planejamento e desenvolvimento	153

6.9.1. Superação das desigualdades regionais	155
6.10. Inversão de estrutura do modelo de Estado Federal Brasileiro	159
6.11. Fortalecimento da Federação a partir de atribuição constitucional de competências legislativas aos Estados-Membros	161
6.12. Fundamentos e alicerces da proposta	164
CONCLUSÃO	171
BIBLIOGRAFIA	177

INTRODUÇÃO

Apresentação do problema

A tese consiste em propor o “Redesenho do Estado”, a partir da alteração da estrutura do Estado Federal, implantado por Decreto em 1889 e firmado pela Constituição de 1891 (a segunda do Brasil e a primeira da República). Por esse modelo existente, em nossa ótica, não se chegou, ainda, a um efetivo federalismo, com as características do território e do povo brasileiros.

Vivemos numa época marcada pela intensa busca da Democracia, pois, na visão dos teóricos das diversas áreas do conhecimento, não existe regime melhor que o democrático, como forma de organizar politicamente a sociedade.

É notório que profundas mudanças ocorreram no século XX, o qual foi denominado por Eric HOBSEBAWM de “era dos extremos”. Em consequência dessas alterações, seus reflexos são evidentes e notados já no preâmbulo do século XXI, pois, diante de todos os fatos e acontecimentos que marcaram o século, tais como duas Grandes Guerras Mundiais, crises econômicas e globalização, entre outros, restou demonstrado que os “Estados Nacionais” precisavam, e precisam, rever seus conceitos nas suas mais diversas facetas, sob pena de sucumbirem no decorrer deste século.

A História, bem como a própria dinâmica das sociedades, já demonstrou que a “Economia” é a mola propulsora da “vida em sociedade”; portanto, seja o que for que o Estado vá fazer, não há como deixar de lado os aspectos econômicos (macro e microeconômicos), uma vez que sua relação ou interferência é direta nas políticas sociais e não sociais que serão adotadas pelo Estado, tendo em vista o desenvolvimento e o “bem comum” da Nação.

O Brasil adotou o modelo federal de Estado, mas a aplicação desse modelo, para nós, nunca resultou numa “federação efetiva e eficiente”, em virtude de “vícios e deficiências” que ocorrem desde sua implantação, e que perduraram no tempo e no espaço. Desde o início de seu funcionamento, o federalismo brasileiro sempre sustentou – e não solucionou – as profundas desigualdades existentes em todas suas vertentes. Isso se confirma porque sempre houve uma predominância, superposição ou sobreposição da União sobre – e em detrimento de – os demais entes

federados, notadamente, sobre os Estados-Membros, além da explicação de que, em outros momentos, houve uma excessiva concentração de poder por parte de alguns poucos Estados-Membros.

Essas práticas contrariam o “espírito” do modelo federal de Estado, cuja tônica é a descentralização, a autonomia, a cooperação, o equilíbrio e a superação de todas as desigualdades entre todos os entes federados e seu povo, posto que o Estado está situado numa mesma base territorial.

Assim, uma mudança, mediante uma “nova proposta de federalismo”, é de importância vital para a sobrevivência do Estado Brasileiro, sob pena de ficar na contramão da História, ou até mesmo de sucumbir.

A nossa abordagem não analisará profundamente o histórico do federalismo brasileiro durante o período republicano, marcado por várias rupturas institucionais, notadamente, por períodos ditatoriais.

O eixo central da investigação consiste no desafio de trazer à tona qual o verdadeiro papel do Estado, qual a sua real inter-relação com a Sociedade, para se chegar a um modelo de Estado Federal próximo, ou mais próximo, da realidade brasileira.

A análise, necessariamente, enfrenta questões relativas à “Globalização”, ao desenvolvimento em geral, centrando-se no desenvolvimento econômico, pois a constatação da necessidade de

mudanças de paradigmas decorre, de forma preponderante, das crises ocorridas na esfera econômica, que, na verdade, são crises do (ou de) Estado, e, portanto, possuem relação direta com o modelo adotado por esse ou por aquele Estado.

O desenvolvimento do Estado, nas suas vertentes social e econômica, passa pela “Ordem Econômica” estabelecida pela Constituição Federal de 1988, conforme prevista em seu Título VII, que alguns, da área do Direito e também de fora da esfera jurídica, denominam de “Constituição Econômica”. Pensamos que o foco do Constituinte, nessa parte da Constituição, foi o de estabelecer um Estado Democrático de Direito, voltado às condições sociais da vida da maioria da população, consoante restou consignado no *caput* do artigo 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.”

Constitui objetivo fundamental, traçado na Constituição vigente, um federalismo cooperativo, equilibrado e tendente à redução das desigualdades regionais, cuja finalidade última é a de garantir aos cidadãos a plena realização do bem comum que, em última análise, é o objetivo maior do Estado Democrático de Direito, consoante fundamentos e objetivos do Estado, previstos no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Visando a uma análise didática e metodológica dos aspectos abordados, propomos, como segue, a forma de trabalho adotada.

Desenvolvimento do trabalho

No primeiro capítulo, são analisados e discutidos os principais pontos do binômio Estado Unitário – Estado Federal, com ênfase nas origens do federalismo. Um estudo mais detido ocorre no que se refere ao federalismo clássico norte-americano, posto ser o marco e o paradigma para os demais Estados que adotaram o modelo federal, analisando-se, ainda, a evolução da organização federal.

O segundo capítulo traz os fundamentos e pressupostos do Estado Federal, evidenciando-se uma nova maneira de abordagem dos pontos centrais e cardeais do federalismo. Sob esse prisma, fica bem delineada a diferença entre Estado Federal e Estado Unitário, tornando-se bem visível o que se busca com o modelo federal de Estado.

No terceiro capítulo, a análise é voltada à origem do federalismo brasileiro, pois sua implantação ocorreu com a ruptura do Estado Unitário existente. A importância desse capítulo está no estudo do vício, da inconsistência e da crise do federalismo brasileiro.

O quarto capítulo analisa o federalismo do século XX e sua passagem para o século XXI, na sua necessária reconfiguração política, em decorrência das mudanças ocorridas na Economia, cujas marcas

principais foram as crises econômicas e a Globalização, as quais evidenciaram uma relação direta com o Estado e seus diversos modelos. No caso, para nós, o “Federal” e as implicações no tocante ao desenvolvimento (em sentido amplo).

Os capítulos quinto e sexto constituem o objetivo e o foco central da investigação desenvolvida para a propositura da tese apresentada, uma vez que os capítulos anteriores contribuíram para contextualizá-los. Dessa maneira, o quinto capítulo apresenta e propõe os desafios para a afirmação de um efetivo modelo federal de Estado, que atenda à realidade brasileira, enquanto o sexto capítulo defende a configuração de um novo modelo de redistribuição de competências, a sua implantação e a sua efetivação, bem como o necessário “Redesenho do Estado”.

Metodologia do trabalho

Uma análise crítico-histórica de qualquer tema dos diversos ramos do Direito passa, necessariamente, pelo Direito Comparado.

Isso ocorre por não sermos o berço dessa ciência do conhecimento e, ainda, por contarmos com apenas quinhentos anos de existência.

Por conseqüência, continentes e Estados mais antigos já contam com largas experiências sobre os mais variados temas do Direito que, sem sombra de dúvida, devemos observar e analisar no âmbito interno. Esse raciocínio nos levou a, em parte da investigação, optarmos por uma visão geral do federalismo. Ainda que se possa considerar extenso esse enfoque, tal olhar contribuiu para contextualizar e corroborar a tese proposta.

O federalismo clássico surge nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787. Logo, o modelo norte-americano é o primeiro utilizado em comparação, considerando-se também que é a influência estrangeira mais marcante de federalismo. Outra justificativa para o estudo desse modelo está no fato de ser o paradigma mundial de “Estado Federal”.

A partir da experiência norte-americana, países como Alemanha, Suíça e Canadá adotaram o modelo federal de Estado, tornando-se pertinente a observância dessas contribuições, sempre com o intuito de buscar elementos comparativos capazes de auxiliarem a fixação do federalismo brasileiro, ora proposto.

A “Globalização” é notória e evidente, tendo em vista que congrega diversas realidades, tais como: econômica, política, cultural, entre outras. Constitui-se, portanto, num fenômeno de análise obrigatória.

Com essas contribuições crítico-históricas, o trabalho apresenta uma abordagem interdisciplinar, na medida em que, além do Direito Constitucional e da Teoria do Estado, também pode servir de parâmetro tanto para a Economia quanto para a Ciência Política.

[...] que os homens de boa vontade vindos de todos os pontos do horizonte, encontrem finalmente uma terra sagrada sobre a qual possam pelo menos estender uma mão leal e falar uma língua comum. Essa terra é a do Direito, da Moral, da Liberdade, do respeito da Humanidade, em uma palavra, em todas as suas manifestações, Indivíduo, Família, Associação, Cidade; terra da pura e franca Justiça, onde confraternizem, sem distinções de partidos, de escolas nem cultos, de desgostos nem de esperança, todas as almas generosas[...]

Pierre-Joseph PROUDHON, 1807-1865.

Do Princípio Federativo – São Paulo: Nu-Sol : Imaginário, 2001, p.42

CAPÍTULO I

EVOLUÇÃO DA ORGANIZAÇÃO FEDERAL DO ESTADO

1.1. Estado Unitário

O Estado Unitário constitui-se na forma antiga de modelo de organização estatal, no qual há um único poder soberano para o povo em determinado território, ou seja, há um único núcleo de poder político.

Nesse modelo de Estado, todas as normas emanam de um único poder, as quais terão validade da mesma forma para todo o território nacional.

Por razões históricas, o Estado Unitário está ligado à idéia de Nação, a qual é concebida como um grupo de pessoas unidas por laços naturais e, portanto, eternos – ou pelo menos existentes *ab immemorabili* – a qual, por causa desses laços, torna-se a base necessária para a organização do poder sob a forma do Estado nacional,¹ equiparando-se, assim, como tipo de Estado.

¹ ROSSOLILLO, Francesco. Nação. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. (Coord.). João Ferreira. 5.ed. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v. 2, p.1270-1.

O traço marcante do Estado Unitário é a centralização do poder político, quer dizer, um único núcleo de poder emanado do soberano.

Do ponto de vista da ordenação legal dessa forma de Estado, KELSEN assinala:

A figuração corrente do Estado parte do pressuposto singelo de que todas as normas que formam a ordem estadual valem por forma igual para todo o território do Estado ou – na medida em que as referimos à pessoa da autoridade que põe as normas – provêm de uma única instância, de que uma única instância domina, de um centro, todo o território do Estado. Nesta última figuração – é o chamado Estado unitário [...]²

Os comandos político e normativo do Estado unitário advêm, portanto, de um único núcleo de poder, o que evidência uma forte centralização nesse modelo de Estado. Tal aspecto será investigado a seguir.

1.1.1. Centralização política

A centralização de poder no Estado unitário pode ser política, a qual denota que todo o ordenamento jurídico emana de uma única

² KESSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 347.

A esse respeito, vale anotar a ponderação de KELSEN, ao afirmar: “A unidade formal do território jurídico não tem de estar ligada à unidade material do conteúdo jurídico. No caso-limite teórico, em que a unidade do território é constituída apenas pela norma fundamental pressuposta, e em que todas as normas postas apenas têm vigência para domínios territoriais parcelares, existe uma ordem jurídica unitária sem que valha para todo o território qualquer conteúdo jurídico-positivo comum [...]” *Teoria Pura do Direito*, p. 350.

instância de poder; assim, não permite a simultaneidade de ordenamentos jurídicos parciais (regionais ou locais).

BONAVIDES assinala que a “centralização política em determinado Estado se exprime pela unidade do sistema jurídico, comportando o país um só direito e uma só lei”.³

1.1.2. Centralização administrativa

A centralização administrativa diz respeito à execução das políticas e das leis do Estado unitário; logo, liga-se à aplicação e à execução das leis do território e à gestão dos serviços públicos, por meio de agentes do poder.

1.1.3. Desconcentração

A tônica do Estado Unitário é a centralização; todavia, em virtude da complexidade, da diversidade da população e das dimensões territoriais dos Estados unitários contemporâneos, podem ocorrer confusões ou distorções entre descentralização e desconcentração. A primeira será analisada em momento oportuno, e a segunda passamos a analisar agora.

A centralização desconcentrada ou a desconcentração possibilita a divisão ou a repartição do poder de decisão entre o governo

³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 151.

central e parcelas administrativas do território nacional, sendo isso realizado pela concessão de parcela de decisão atribuída aos agentes do poder do Estado, os quais estão imbuídos de competência e encarregados de transmitir e impor as ordens ditadas pelo poder central. Implica, portanto, em delegação atribuída pelo soberano ou pelo poder central aos agentes do poder, estando esses presos à dependência hierárquica.

A respeito da delegação de competência na desconcentração, HAMON, FRANCIS e BORDEAU anotam: “Esses agentes integram uma hierarquia e estão submetidos ao controle de seus superiores, de modo que os sujeitos não participam em nada da criação das normas.”⁴

1.2. Origens do Estado Federal: Grécia Antiga, Idade Média e Século XVIII

“A concepção organicista funda-se na analogia entre o Estado e um organismo vivo. O Estado é um homem de grandes dimensões; suas partes ou membros não podem ser separados da totalidade [...]” Essa concepção de Estado foi elaborada pelos gregos.⁵

PLATÃO considera que, no Estado, as partes e os caracteres que constituem o indivíduo estão “escritos em tamanho maior” e, por conseguinte, são mais visíveis.

⁴ FRANCIS, Hamon; TROPER, Michel e BORDEAU, Georges. *Direito Constitucional*. Trad. Carlos Souza. Barueri, SP: Manole, 2005, p. 76.

⁵ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 364.

Na ótica de PROUDHON, “o contrato é o grande pacto federativo: sinalagmático e comutativo, é limitado e concreto, salvaguardando a liberdade das partes contratantes.”⁶

PROUDHON⁷ também observa que, nos demais sistemas de Estado, o Poder Central é absorvente, sendo que a Federação proporciona equilíbrio, ordem e paz em seu interior e exterior, acabando com a necessidade de exércitos permanentes.

Esse contrato, referido por PROUDHON, já havia aparecido em HOBBS, com maior destaque no *Leviatã*, publicado em Londres, em 1651. Para ele,

[...] na natureza do homem encontramos três causas principais de discórdia. Primeiro, a competição; segundo, a desconfiança; terceiro, a glória. A primeira leva os homens a atacar os outros tendo em vista o lucro; a segunda, a segurança; e a terceira, a reputação. Os primeiros usam a violência para se tornarem senhores das pessoas, mulheres, filhos e rebanhos dos outros homens; os segundos, para defenderem-nos; e os terceiros, por ninharias, como uma palavra, um sorriso, uma opinião diferente, e qualquer outro sinal de desprezo, quer seja diretamente dirigido às suas pessoas, quer indiretamente aos seus parentes, amigos, nação, profissão ou ao seu nome. Hobbes aponta, ainda, que durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de mantê-los todos com temor respeitoso, eles se encontram naquelas condições a que se chama guerra;⁸ e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens.⁸

O mesmo filósofo ainda declara que

[...] é pois nesta miserável condição que o homem realmente se encontra, por obra da simples natureza, embora com possibilidade de escapar a ela, que em parte reside nas paixões e em parte na sua razão.⁹

⁶PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo* – São Paulo: Nu-Sol : Imaginário, 2001, p.42

⁷ *Ibidem*, p.

⁸ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 108-9.

⁹ *Ibidem*, p. 111.

Para justificar o contratualismo, HOBBS conclui que

[...] as paixões que fazem os homens tender para a paz são o medo da morte, o desejo daquelas coisas que são necessárias para uma vida confortável e a esperança de as conseguir por meio do trabalho. E a razão sugere adequadas normas de paz, em torno das quais os homens podem chegar a um acordo.¹⁰

1.3. Federalismo Clássico: uma contribuição norte-americana

O Estado Federal é uma criação norte-americana, tendo sua origem no século XVIII. Marca do surgimento desse modelo de Estado foi o anseio do povo ali instalado de romper o vínculo com a metrópole Inglaterra, o qual foi concretizado com a Declaração de Independência das colônias inglesas, em 4 de julho 1776.

A Declaração de Independência dos Estados Unidos da América é um documento mundial e histórico, de autoria de Thomas JEFFERSON. Em virtude da sua importância e da nossa análise, faz-se necessário destacar o trecho em que se afirma que

[...] há momentos em que se torna necessário um povo dissolver os laços políticos que os ligam a outro e assumir, entre os povos da Terra, posição igual à separada. Esse rompimento tem por base as leis de Deus e da natureza, pois, ninguém pode ser obrigado a permanecer numa situação de constante afronta à sua dignidade [...].

¹⁰ *Ibid.*, p. 111.

Disse Abraham LINCOLN que “nossos pais produziram neste continente uma nova nação, concebida em Liberdade, e dedicada à proposição de que todos os homens são criados iguais.”

Com a Declaração de Independência, as antigas colônias, uma a uma, constituíram-se em Estados Soberanos. Nesse momento, era preciso criar mecanismos e condições para assegurar a recente Declaração, haja vista a necessidade de se defenderem da metrópole inglesa, de eventual tentativa de anulação do documento firmado. Mas também havia problemas e dificuldades de ordem interna, posto que os recursos financeiros eram insuficientes.

HAMILTON apontou a “insuficiência da atual Confederação para preservação da União”, bem como assim declarou:

O grande e radical defeito na construção da atual Confederação está no princípio de legislação para Estados ou governos, em suas competências combinadas ou coletivas, contrastando com as dos indivíduos que os integram [...]¹¹

Nesse novo contexto, a necessidade de garantir a declaração emancipatória levou à celebração de um tratado firmado no ano da declaração (1776), ratificado em 1781, e que ficou conhecido como “Artigos de Confederação”.

Em referido tratado, o artigo 2º assim estabelecia: “Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada

¹¹HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. *O Federalista*. 2. ed. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell, 2005, n. 15.

poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta Confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso”.

Embora constasse de previsão legal, aquela união confederativa de Estados mostrou-se frágil na prática, pois havia problemas de ordem interna (a possibilidade de retirada de alguns integrantes) e de ordem externa (rondava o “fantasma” de eventual anulação da Declaração de Independência por parte da Inglaterra).

Mais tarde, na Convenção ocorrida na cidade da Philadelphia, em 14 de maio de 1787, ausente o Estado de Rhode Island, um grupo extraordinário de homens, sob a notável liderança de John JAY, de Alexander HAMILTON e de James MADISON, estes dois últimos com apenas trinta e trinta e seis anos, respectivamente, chegaram à conclusão, depois de muita disputa, que deveriam adotar uma forma federativa de Estado, formando-se um novo Estado, o Estado Federal, este sim, soberano. Dessa forma, a Constituição de 1787, que deu surgimento aos Estados Unidos da América (EUA), criou também uma nova forma de Estado, o federativo.

Pertinente esta observação feita por Karl
LOEWENSTEIN:

Em general, los impulsos para uma asociación federal suelen ser paralelos com aquellos que tienden a crear una unidad nacional entre diversos Estados hasta entonces separados, prefiriéndose, sin embargo, por razones específicas El tipo federal AL tipo unitario. La unidad nacional se busca a través de la diversidad regional. Junto a la venciencia geográfica o mejor geopolítica, los siguientes requisitos tienen una importancia decisiva: la comunidad de intereses políticos, económicos o estratégico-militares, tradición común y aspiraciones comunes para El futuro, la mayor parte de las veces una relación de consanguinidad o común ascendência y,

aunque no es necesario, también comunidad lingüística...De todas formas, Em el pasado, la razón principal para la preferencia de la organización federal es La convención de que, a pesar de La reconocida necesidad de unidad nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados individuales em una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de um orden federal.¹²

O Federalismo norte-americano não foi uma experiência política autônoma, mas se apresentou como um elemento subordinado ao liberalismo e à democracia, como um instrumento institucional que, tornando os Estados Unidos uma ilha política, teria protegido as instituições democrático-liberais da degeneração que infalivelmente sofreriam por causa da anarquia internacional.¹³

Nesse modelo de federalismo, tem-se como estrutura duas esferas ou dois entes federados: a União e os Estados-Membros.

Sobre o federalismo norte-americano, faz-se importante assinalar outra passagem histórica, ainda no que diz respeito à sua afirmação.

A Guerra Civil dos Estados Unidos da América foi o seu conflito mais sangrento. Logo após a eleição de LINCOLN, a Carolina do Sul desligou-se da União, seguida por seis Estados do Sul, que formaram, em

¹² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitucion*, Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1964, p. 355.

“[...] Em geral, os impulsos para uma associação federal podem ser paralelos com aqueles que tendem a criar uma unidade nacional, podem provir da existência de uma vizinhança geográfica; de uma comunidade de interesses políticos, econômicos ou estratégico-militares; de uma tradição comum e de anseios comuns para o futuro; de relações de consanguinidade entre os povos ou de uma ascendência comum. Mas a principal razão para a preferência pela organização federal, quando reconhecida a necessidade de unidade nacional, é a convicção de que as tradições regionais militam contra a fusão de Estados individuais numa organização unitária, em que não se respeitam as diferenças culturais das diversas entidades.” (tradução nossa)

¹³BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5.ed. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 475-86.

fevereiro de 1861, os Estados Confederados da América. Para LINCOLN, a questão fundamental era a de se saber se uma república constitucional poderia preservar sua integridade em uma situação de subversão interna. Logo, ele reconheceu que não havia direito constitucional à separação.

Assim, após quatro anos de operação militar veio a vitória da União, consolidando a Federação dos Estados Unidos da América (EUA).

A recuperação após a guerra civil foi rápida, e o crescimento econômico dos EUA no século XIX foi o mais rápido da História mundial, sendo que, entre 1825 e 1910, a produção cresceu a uma taxa média anual de 1,6%, *per capita*.¹⁴

DALLARI diz que os Estados que integram a federação aceitam uma Constituição comum e, como regra, não podem deixar de obedecer a essa Constituição, e só têm os poderes que ela lhes assegura.¹⁵

Os Estados-Membros perdem suas soberanias, permanecendo apenas com autonomia, sendo a única soberania do Estado exercida pela esfera federal.

A soberania constitui o “Poder preponderante ou supremo do Estado, considerado pela primeira vez como caráter fundamental do Estado por Jean Bodin, em *Six livres de La republique* (1576). Segundo Bodin, a Soberania consiste negativamente em estar liberado ou dispensado das leis e dos usos do Estado; positivamente, consiste no poder de abolir ou

¹⁴ Fonte: *The Times Atlas of Word History*. São Paulo: Folha da Manhã, 1995, p. 218.

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 15.

criar leis. O único limite da Soberania é a lei natural e divina. *Six livres de La republique*, 9ª Ed., I, PP. 131-32).¹⁶

ARAUJO afirma que na idéia de federalismo reside um conteúdo fortemente autonomista, decorrente da perda da soberania existente, quando da transformação das colônias em Estados.¹⁷

Referido autor e NUNES JÚNIOR prosseguem, afirmando que, “talvez seja esse seu característico mais marcante, ou seja, a autonomia assegurada às partes parciais – chamadas de Províncias, Estados, Cantões etc. – e o poder central.”¹⁸

Por essas considerações, verificamos que, no modelo de Estado Federal, as partes parciais abrem mão de suas soberanias e mantêm uma efetiva autonomia. Oportuno lembrar que a palavra original grega *auto nomos* significa “fazer as próprias normas”.

Autonomia foi termo introduzido por KANT, para designar a independência da vontade em relação a qualquer desejo ou objeto de desejo e a sua capacidade de determinar-se em conformidade com uma lei própria, que é a razão.¹⁹ Assim afirma o filósofo:

A independência da vontade em relação a qualquer objeto desejado é a liberdade no sentido negativo, ao passo que a sua legislação própria (como “razão prática”) é a liberdade no sentido positivo. A lei moral não exprime nada mais do que a A. da razão pura prática, isto é, da liberdade. (Crít. R. Prática, I, 8) [...]²⁰

¹⁶ ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 911.

¹⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David. *Características Comuns do Federalismo – Por Uma Nova Federação*. In: BASTOS, Celso (Coord.), São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

¹⁸ ARAUJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 271.

¹⁹ ABBAGNANO, *opus citatum*, p. 97.

²⁰ *Ibid*, p. 97-8.

Anota Paulo BONAVIDES:

O Estado Federal surge para a História como o passo adiante na unificação de interesses convergentes. Buscam eles institucionalizar-se por um modo mais perfeito e eficaz sob a forma de comunhão perpétua e indissolúvel, capaz de exprimir os altos valores da solidariedade, do amparo mútuo, do respeito, da colaboração e da liberdade.”²¹

Ainda sobre a origem do federalismo, BONAVIDES declara:

As nascentes da tese federativa na Idade Moderna se acham em íntima conexão com o princípio da liberdade no Estado pós-medieval. O modelo, desde as origens, se contrapõe à forma absolutista e férrea do Estado unitário, monárquico, centralizador, despótico. Seus compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo, constitucional, limitado e, de preferência, republicano. Contempla a liberdade nas instituições e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a idéia do *self-government*, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres. Faz do exercício da imaginação um poderoso instrumento de criatividade e impulso às iniciativas fecundas dos cidadãos. É na essência e veracidade de sua organização sinônimo de Estado de Direito, regime representativo, legitimidade, poder responsável.²²

À luz da concepção federalista de Estado, em que são relevantes as noções conceituais de soberania e de autonomia, devemos fazer menção ao conceito de Estado Federal.

Meirelles TEIXEIRA propõe a seguinte conceituação:

Estado Federal ou a forma federativa de governo, como aquela em que, num mesmo território, e sobre as mesmas pessoas, coexistem, simultânea e harmonicamente, pelo menos duas categorias de ordenamentos jurídicos – o central e os regionais –

²¹ BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, 17, n. 65, jan.-mar. 1980, p. 116-7.

²² BONAVIDES, Paulo. *O Caminho para um Federalismo das Regiões*, p. 117.

cujos poderes são distribuídos e assegurados por uma constituição rígida.²³

Quanto à disseminação do Estado Federal, Manuel GARCIA-PELAYO assim sintetiza:

La organización federal, parte por necesidades reales y parte por simple fenómeno imitativo, pasó de los Estados Unidos a varios Estados iberoamericanos (Méjico, Argentina, Brasil, Venezuela), a Suiza (1848), a Alemania (1871), a varios domínios británicos y, a partir de la primera guerra mundial, a otra serie de países.²⁴

1.4. Outras contribuições: o federalismo alemão e o federalismo russo

Antes de analisar os modelos de federalismo dos Estados em questão (Alemanha e Rússia), impõe-se um estudo do contexto e do cenário herdados pela Segunda Guerra Mundial.

Em 1945, em decorrência da Guerra, o cenário da Europa era de desorganização política e de prostração econômica.

Ainda em virtude dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, tem início a Guerra Fria, caracterizada pela crescente tensão entre Estados Unidos da América (EUA) e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

²³ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Org. e atual. Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 618.

²⁴ GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madri, ES: Alianza, 1984, p. 215.

Em 1949, a Alemanha é dividida em dois novos Estados: a República Federal da Alemanha (RFA), do lado ocidental; e a República Democrática Alemã (RDA), do lado oriental.

Como Presidente do Conselho Parlamentar, Konrad ADENAUER é o primeiro a assinar a Lei Fundamental, em 23 de maio de 1949. Por incumbência das potências aliadas ocidentais, o grêmio trabalhou durante nove meses na elaboração da Constituição. A promulgação da lei Fundamental significa, ao mesmo tempo, a criação da República Federal da Alemanha.²⁵

O modelo de federalismo alemão, baseado na Lei Fundamental de Bonn, de 1949, apresentou profunda diferença em relação à Constituição de Weimar, de 1919.

A Constituição de Weimar, de 1919, encerrava a esperança e uma ordem de liberdade para a Alemanha após a Primeira Guerra Mundial, conflito que custou milhões de vidas e levou a Alemanha ao colapso militar e civil.

A Lei Fundamental de Bonn, diferentemente da Constituição de Weimar, enfatiza as instituições federais, pois o objetivo da segunda parte dessa Lei consiste na estrutura estatal federalista, ou seja, a relação entre a União e os Estados. Também constituiu base da Lei Fundamental a decisão por um Estado democrático constitucional, por

²⁵ Fonte: *Revista Deutschland – Fórum de política, cultura e economia*. 20 anos da Queda do Muro, 60 anos da República Federal da Alemanha. Trad. Adriana Nunes-Hänel, Eustáquio Valencise, Marcio Armin Weichert, Assis Mendoga. Alemanha, n. 2, abr.-maio 2009, p. 6.

estruturas descentralizadas de poder, pela proteção dos direitos básicos e pelo fortalecimento do Parlamento.

Em 09 de novembro de 1989 cai o Muro de Berlim, e, em 3 de outubro de 1990, a Alemanha consumou a unidade nacional. A Lei Fundamental tornou-se, por decisão soberana e consciente dos cidadãos, a Lei de toda a nação alemã.

Deve ser registrado que a Lei Fundamental, calcada nos princípios liberais, democráticos, federativos e sociais, trouxe prosperidade econômica e segurança. Além disso, foi fundamental para a construção da União Européia.

Essa Lei Fundamental serviu de modelo para outras Constituições democráticas, bem como para seu modelo federativo.

No início dos anos 1990, uma profunda mudança estrutural transformou o sistema político internacional, o que acentuou a reorganização da economia mundial.

Além da queda do Muro de Berlim, que culminou com a reunificação da Alemanha (República Federal da Alemanha - RFA e República Democrática da Alemanha - RDA), também foi decretado o fim da Guerra Fria, em 1989, e a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991.

O termo “Guerra Fria” foi cunhado em abril de 1947, por Bernard Baruch, estadista norte-americano, para definir a crescente tensão

existente entre EUA e URSS, retesamento que já se configurava desde o final da Segunda Guerra Mundial.²⁶

O fim da Guerra Fria foi precipitado pelas dificuldades econômicas e políticas enfrentadas pela URSS. Na visão de Mikhail Gorbachov, líder soviético de 1985 a 1991, essas dificuldades só poderiam ser resolvidas com a redução do peso das despesas militares. Finalmente, em 1990, após a queda dos regimes comunistas na Europa Oriental, tanto a OTAN quanto o Pacto de Varsóvia declararam não mais serem inimigos recíprocos. Paulatinamente, foram selados acordos para redução dos arsenais bélicos – convencionais e nucleares.²⁷

Após dois anos da dissolução da URSS, a Rússia elabora seu texto constitucional sob a rubrica de “Constituição da Federação da Rússia”, de 12 de dezembro de 1993.

Essa Constituição de 1993 eliminou de seu introdutório as longas declarações ideológicas, traço comum das Constituições de 1924, 1936 e 1977, para invocar, no novo texto, “o povo multinacional da Federação”.

Mesmo com a transição macroeconômica do pós-comunismo para as economias de mercado, resultante do processo de globalização, a Rússia conseguiu adaptar essa transição aos outros setores, principalmente aos setores políticos e culturais, porque baseada num modelo federal de Estado.

²⁶ Fonte: *The Times Atlas of World History*. São Paulo: Folha da Manhã, 1995, p. 292.

²⁷ Idem.

Ainda seguindo a tônica do federalismo do momento, baseada na globalização e na internacionalização, encontramos, na Constituição da Federação Russa, cláusulas de relativização da soberania e de estabilidade e cooperação, consoante disposição dos artigos 79 e 11, respectivamente:

Artigo 79

A Federação Russa pode participar, conforme tratados correspondentes, de Uniões intra-estatais e transferir-lhes parte de sua soberania, quando isso não implicar uma limitação dos direitos e liberdades dos Homens e cidadãos e não conflitar com os fundamentos do sistema constitucional da Federação Russa.

Artigo 11

1) O poder do Estado na Federação Russa é exercido pelo Presidente da Federação Russa, pela Assembléia Federal (o Conselho da Federação Duma), pelo Governo da Federação Russa e pelos tribunais da Federação da Rússia.

2) O poder do Estado, nos componentes da Federação Russa, é exercido pelos órgãos do poder estatal formada por eles.

3) A delimitação das áreas de competências e poderes entre os órgãos de Estado da Federação Russa e os órgãos de Estado dos componentes da Federação da Rússia é efetuada pela atual Constituição e pelo Tratado da Federação, e outros tratados concernentes à delimitação das áreas de responsabilidade e poderes.²⁸

Com a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, Boris Yeltsin torna-se o primeiro

²⁸ Tradução livre do inglês.

“Article 79 - The Russian Federation can participate in interstate associations and hand over to them art of its powers in accordance with international treaties unless this entails the restriction of human and civil rights and freedoms and unless it conflicts with the fundamentals of the constitutional system of the Russian Federation.

Article 11 - 1) State power in the Russian Federation is exercised by the President of the Russian Federation, the Federal Assembly (the Federation Council and the State Duma), the Government of the Russian Federation and the courts of the Russian Federation. 2) State power in the components of the Russian federation is exercised by the organs of State power formed by them. 3) The delimitation of areas of responsibility and powers between organs of State power of the Russian Federation and organs of State power of components of the Russian Federation is effected by the present Constitution and the Federation Treaty and other treaties concerning the delimitation of areas of responsibility and powers.”

Presidente de Rússia, assumindo a responsabilidade de revitalizar as reformas da sociedade russa. Com sua eleição e com o seu governo, ganhou força a privatização, a iniciativa privada começou a dominar nas áreas de produção, comércio, bancos e serviços, a inflação, passo a passo, foi sendo controlada, e o PIB registrou as primeiras tendências positivas. Em sua mensagem à Assembléia Federal, no ano de 1996, fez uma análise dos resultados das reformas, dentre os quais destacou que

[...] foi evitada a desintegração do país, e impedidos o caos e a guerra civil; foram criados os fundamentos constitucionais do Estado de direito; começou a formar-se a estrutura do verdadeiro Estado federal, com um lugar digno na comunidade mundial; consolidou-se a orientação da economia russa ao mercado e aumentou a potencia econômica da Rússia; as reformas foram feitas sem repressões ou destruição da oposição política, pela primeira vez na história da Rússia.²⁹

Entre os fatores negativos decorrentes dessas aberturas políticas e econômicas foram indicados a falta de experiência na área da economia de mercado, a fraqueza das novas relações industriais, a precariedade dos mecanismos da promoção comercial, as diferenças sociais gritantes, a queda do nível de vida da maioria da população, os problemas étnicos e o alto nível da criminalidade.

Entretanto, apesar das dificuldades sentidas pela maior parte da população, o povo russo vê nas reformas a esperança de uma economia efetiva e de um nível de vida decente. As reformas sociais removeram as razões para confrontações políticas e ideológicas com outros países, deram à Rússia a oportunidade de se unir ao sistema econômico

²⁹ Site oficial da Rússia.

mundial e de contribuir significativamente para o desenvolvimento de relações vantajosas entre as nações do mundo.

Dando continuidade à política anterior, em 26 de março de 2000, foi eleito o novo Presidente da Federação da Rússia, Vladimir Vladimirovitch Pútin. Tomou posse no dia 7 de maio de 2000, permanecendo até fevereiro de 2008. Contribuiu para o crescimento da Federação e, durante sua gestão, a Rússia passou a integrar os países em desenvolvimento, cujo grupo é usualmente denominado pela sigla BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).

O Presidente Dmitry Antatolvevich Medvedev foi eleito em 2 de março de 2008. Constitui um dos objetivos do atual presidente o fortalecimento do grupo formado pelos principais países emergentes, o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), para resolução dos problemas decorrentes da crise financeira mundial. Medvedev destacou que o Brasil é o principal parceiro da Rússia na América Latina e voltou a afirmar que o comércio entre os dois países tende a crescer. Este ano (2009), as trocas superaram U\$ 6 bilhões.

Antes essas implicações e suas repercussões, justificamos a escolha dos modelos federais da Alemanha e da Rússia. A primeira, totalmente destruída pela Segunda Guerra Mundial, hoje é a maior economia da Europa, e seu modelo de Estado Federal, sempre dinâmico, fundado na cooperação, no princípio da subsidiariedade e nas regiões metropolitanas, é analisado pela doutrina de diversos Estados. A segunda, em termos históricos, surgiu recentemente, ou seja, após a desintegração da

União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, e, tendo optado pelo modelo federal de Estado em sua também recente Constituição, inclui-se, no momento, no rol dos importantes Estados Democráticos e Constitucionais de Direito.

Ademais, a doutrina do Direito Constitucional Alemão é rica, densa e de vanguarda; apenas, para exemplificar, eis alguns de seus expoentes: Konrad Hesse, Robert Alexy, Peter Häberle, Herman Heller e o sociólogo Jürgen Habermas. A Rússia, apesar de seu federalismo recentíssimo, já integra o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), ou seja, integra o bloco dos quatro Estados em desenvolvimento, para os quais estão voltados todos os holofotes, notadamente, pelo aspecto econômico.

1.5. Evolução da Organização Federal

1.5.1. Federalismo dual (dualista)

O federalismo, originado nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, difundido na doutrina mundial como *federalismo clássico*, surge da união de Estados Independentes, partindo da Confederação para a Federação, passando a existir num único território o governo da União e os governos dos Estados, componentes da Federação.

Para a existência e permanência do Estado Federal, foi preciso uma Constituição devidamente obedecida pelos governos federal e estaduais, e, nesse documento máximo, também foi reconhecida a independência recíproca de mencionados governos, não ocorrendo entre eles relação de hierarquia, de submissão ou de subordinação.

Essa concepção de dois entes federados, na recém criada federação norte-americana, deveria obedecer à proposta formulada por MADISON, quando, no Artigo XLV, discorreu:

Os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são números indefinidos [...]. Os poderes reservados aos vários Estados abrangerão todas as finalidades que, no curso ordinário das coisas, dizem respeito às vidas, às liberdades e às propriedades das pessoas, bem como à ordem interna e ao progresso e prosperidade do Estado.³⁰

Todavia, o enunciado expresso no artigo referido não constou do texto original da Constituição dos Estados Unidos da América, tendo sido objeto, posteriormente, da Emenda X, de 1789³¹, a qual estabeleceu as competências da União e dos Estados-Membros, na forma de poderes residuais e não enumerados, declarando que “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados, respectivamente, aos Estados, ou ao povo”³².

A Suprema Corte dos Estados Unidos da América passou a interpretar a Emenda X, indicando quais seriam as competências

³⁰ MADISON, James. *Os Artigos Federalistas, 1787-1788*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 324.

³¹ *ibidem*

³² (“*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or the people*”), *ibidem*

do poder federal, quais os limites dos poderes confiados aos órgãos federais, notadamente, para o Poder Legislativo.

A Emenda X reflete o conceito de federalismo dual ao declarar que

“a divisão de poderes entre o estado federal e os estados membros garante a um e aos outros plena soberania no domínio apropriado de cada um. O exercício dos poderes federais não deve invadir a área dos poderes reservados aos estados membros. E vice-versa.”³³

Nesse período, as políticas econômicas eram conduzidas sob a ótica do Estado Liberal, vigorando o pensamento econômico e social da doutrina do não intervencionismo do governo no pensamento dos mercados – *laissez-faire*.

1.5.2. Federalismo agregador e segregador

Federalismo por agregação induz ao fortalecimento do poder federal (federalismo *centrípeto*), ao qual Georges SCELLE³⁴ chamou de federalismo por agregação ou associação.

Esse fortalecimento do poder central se dá, de início, por acumulação das competências legislativas e, nesta esteira, GARCIA PELAYO informa as causas imediatas do processo de dilatação dos poderes federais:

³³ PINTO, *La Crise de l'État aux États-Unis*, apud SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-americano Atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984, p. 26.

³⁴ apud HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 306.

- 1. a guerra e as depressões (1914-18, 1929 e 1939-45), impondo regulamentação unitária, com sacrifício da autonomia estadual;
- 2. o intervencionismo estatal, que conduz, por sua vez, à ampliação dos órgãos e dos serviços governamentais decorrentes da atividade empresarial do Estado;
- 3. crescente complexidade da estrutura econômica, tornando de interesse federal-nacional matérias anteriormente de caráter regional ou estadual.³⁵

Acrescentamos aí a crise econômica de 2008, originada nos Estados Unidos da América (EUA), lembrando que, enquanto a crise de 1929 ficou circunscrita a alguns Estados soberanos, a crise de 2008 assumiu dimensões globais, ou seja, atingiu diversos Estados pó diversos Continentes.

Por outro lado, o federalismo por segregação ou *centrífugo* se efetivará em decorrência da preservação do poder estadual; essa segregação se assemelha com o federalismo dual.

1.5.3. Federalismo cooperativo

A Quebra da Bolsa de Valores de 1929 (*Crack of Wall Street*), sem sobra de dúvida, também constitui uma das marcas da história mundial recente.

³⁵ GARCIA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madri, ES: Alianza, 1984, p. 218.

O colapso foi deflagrado pela crise financeira. A Primeira Guerra Mundial trouxe vários transtornos e provocou drástico aumento da capacidade produtiva. A Grande Depressão ditava, portanto, o fim do liberalismo econômico e das instituições políticas liberais.

Em 1932, eleito o Presidente Franklin Delano Roosevelt, este promoveu um “Novo Acordo” (*New Deal*), que basicamente marcou o fim do federalismo dual, o qual cedeu lugar ao federalismo cooperativo.

Tendo em vista as novas políticas que seriam adotadas a partir de então, denota-se uma mudança nas relações entre União (poder federal) e Estados-Membros, dando início à implantação do intervencionismo do Estado, situação contrária ao federalismo dual, em que vigorava o não intervencionismo do Estado.

Bernard SCHWARTZ afirma que “o crescimento do sistema federal de subvenções ajudou a alterar o equilíbrio entre os governos estaduais e o Governo nacional nos Estados Unidos”, concluindo “o equilíbrio entre o poder estadual e o poder nacional foi completamente alterado. Cada vez mais, o sistema americano foi sendo caracterizado pela supremacia do Governo de Washington.”³⁶

Nota interessante desse período delicado, dos pontos de vista político e econômico, é mais uma vez a atuação da Suprema Corte dos EUA, a qual começou a abandonar a concepção dualista do federalismo a partir de 1937, quando passou a reinterpretar a Emenda X da Constituição.

³⁶ SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 44-5.

Nesse novo contexto, pode-se afirmar que o século XX exige o início de um Estado intervencionista, conduta que se acentuou, de forma significativa, com o advento da Segunda Guerra Mundial.

Observando esse cenário e na esteira do federalismo cooperativo, Peter HÄBERLE desenvolve a doutrina do “Estado Constitucional Cooperativo”. Para esse constitucionalista alemão, o

“Estado Constitucional Cooperativo não é apenas uma possível forma (futura) de desenvolvimento do tipo ‘Estado Constitucional’; ele já assumiu conformação, hoje, claramente, na realidade e é, necessariamente, uma forma necessária de estabilidade legítima do amanhã.”³⁷

1.6. Estado Regional

Juan Ferrando BADIA sustenta a existência de um modelo intermediário: o *Estado Regional*. Menos centralizado que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo, autor aponta como exemplos a Espanha e a Itália.³⁸

Karl LOEWENSTEIN já assinalava a possibilidade de um regionalismo como novo federalismo:

En el futuro, quizá pueda suponer un contrapeso a la progresiva concentración del poder em el gobierno federal el monteje de um regionalismo racionalizado. Este ES um fenómeno paralelo a lo que gozó de gran interes em la República de Weimar bajo la designación de <<reforma Del Reich>> (*Reichreform*) y que

³⁷ HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Trad. Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 5-6.

³⁸ BADIA, Juan Ferrando. *El Estado Unitário, el Federal y el Estado Regional*. Madri, ES: Technos, 1978.

también em Bonn sigue teniendo siempre actualidad a pesar de la limpieza realizada. Territorios geográficamente contíguos y con afinidades econômicas han sido agrupados para formar nuevas unidades territoriales y cuasipolíticas, así, por ejemplo, Nueva Inglaterra, el Noroeste Pacífico, la costa atlântica del Sur y otros territorios.³⁹

HAMON, FRANCIS e BORDEAU assinalam:

O grau mais elevado de descentralização é o *Estado regional*, no qual os sujeitos das normas locais, agrupados em regiões relativamente vastas, devem a autonomia não à lei, mas à própria constituição nacional e isso de duas maneiras: por um lado, ela lhes atribui uma lista de matérias, que a lei nacional não pode modificar; por outro, em certos casos, como o da Espanha, a constituição pode até permitir às regiões que determinem, elas mesmas, de forma limitada, a organização e o modo de funcionamento das autoridades regionais. Distanciam-se, assim, bastante do Estado Federal.⁴⁰

Conforme aponta Carlo GIROLA, a ideia federalista despontou em aspirações esparsas e intermitentes de correntes políticas atuantes nos Estados Unitários italiano e espanhol.⁴¹

A Constituição da Espanha, de 1978, dispõe sobre Comunidade Autônoma. A organização jurídica e o processo de criação estão previstos no artigo 143, 2; a competência está atribuída no artigo 148, 1º até 28º, cuja disciplina abrange organização do autogoverno, ordenação do território, fomento do desenvolvimento econômico da Comunidade autônoma, reunindo um conjunto extenso de matérias adequadas ao exercício da legislação e da administração pelo Governo das Comunidades.

A Constituição Republicana da Itália, de 27 de dezembro de 1947, ou seja, elaborada no segundo pós-guerra, previu a

³⁹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de La Constitucion*, p 364-5.

⁴⁰ FRANCIS, Hamon; TROPER, Michel; BORDEAU, Georges. *Direito Constitucional*. p. 76-7.

⁴¹ GIROLA, Carlo. *Teoria del decentramento amministrativo*. Torino: Fratelli Bocca, 1929, p. 12.

concepção constitucional da Região, sendo expressa essa previsão no artigo 114: “A República divide-se em Regiões, Províncias e Municípios”.

O artigo 117 estabelece um rol de competências para a Região, e o artigo 119 fixa a autonomia financeira da Região, estabelecendo ainda que referida autonomia também poderá ser fixada por leis da República.⁴²

Raul Machado HORTA aponta que

a ausência autonomia constitucional, que confere poder de auto-organização, e da autonomia judiciária, pela inexistência do Poder Judiciário regional ou autonômico, assinalam o distanciamento, com primazia das diferenças entre o Estado-Membro do Estado Federal e as Regiões e as Comunidades Autônomas. A permanência dessa situação compromete e, de certo modo, invalida, conceitualmente, a figura intermediária do estado Regional ou do Estado autonômico, como forma de transição para o Estado Federal.⁴³

⁴²Art. 117 - A Região decreta, para as matérias abaixo relacionadas, normas legislativas nos limites dos princípios fundamentais estabelecidos pelas leis do Estado, desde que ditas normas não contrastem com o interesse nacional e com aquele de outras Regiões: ordenamento das repartições públicas e das entidades administrativas dependentes da Região; circunscrições municipais;- polícia local, urbana e rural; feiras e mercados; beneficência pública e assistência sanitária e hospitalar; instrução artesanal e profissional e assistência escolar; museus e bibliotecas de entidades locais; urbanização; turismo e indústria hoteleira; linhas de bondes e serviços rodoviários de interesse regional; navegação e portos sobre lagos; água minerais e termais; pedreiras e turfeiras; caça; pesca em águas internas; agricultura e florestas; artesanato; outras matérias indicadas por leis constitucionais. As leis da República podem conferir à Região o poder de fixar normas para a atuação das mesmas.

Art. 118 - Cabem à Região as funções administrativas para as matérias discriminadas no artigo anterior, salvo aquelas de interesse exclusivamente local, que podem ser atribuídas pelas leis da República às Províncias, aos Municípios e a outras entidades locais. O Estado pode, por lei, delegar à Região o exercício de outras funções administrativas. A Região exerce, normalmente, suas funções administrativas, delegando-as às Províncias, aos Municípios ou a outras entidades locais, ou valendo-se dos officios destes.

Art. 119 - As Regiões têm autonomia financeira nas formas e nos limites fixados por leis da República, que a coordenam com a finança do Estado, das Províncias e dos Municípios. As Regiões são atribuídos impostos próprios e quotas de impostos da Receita Pública, em relação às exigências das Regiões, para as despesas necessárias ao cumprimento de suas funções normais. Para prover a determinados objetivos e, particularmente, para valorizar a Itália Meridional e as Ilhas, o Estado destina, por lei, contribuições especiais para regiões particulares. A Região tem bens e patrimônio próprios, segundo as modalidades estabelecidas através de lei da República.

⁴³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 475.

O constitucionalista português Jorge MIRANDA em sua obra analisa Portugal com Estado Unitário Regional e afirma que “as revisões constitucionais não afectaram no essencial o modelo de autonomia estabelecido em 1976, embora tenham trazido, sobretudo a de 1997, clarificações e modificações importantes sempre no sentido de um aumento da autonomia”.⁴⁴

Segue, ainda, o constitucionalista português:⁴⁵

Em 1989, reconheceu-se às assembleias agora chamadas *legislativas* regionais o poder de desenvolver leis de bases. E a revisão constitucional de 1997 reforçou o poder legislativo das regiões, pela subordinação de respectivos decretos aos princípios fundamentais das leis gerais da República, e não simplesmente às leis gerais da República (quer dizer, aos preceitos, um a um, destas leis), e pela enunciação, a título exemplificativo, de matérias de interesse específico [arts. 112º, nº 4, 227º, nº 1, alíneas a), e 228º].⁴⁶

Todavia, a doutrina que vem dando destaque ao assunto menciona que a figura intermediária do Estado Regional ou do Estado Autônomo é a forma de transição para o Estado Federal.⁴⁷ Ou seja,

⁴⁴ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional do Estado*. p. 298.

⁴⁵ *Idem*, p. 299.

⁴⁶ **Artigo 112.º Actos normativos**

[...]

4. Os decretos legislativos têm âmbito regional e versam sobre matérias enunciadas no estatuto político-administrativo da respectiva região autónoma que não estejam reservadas aos órgãos de soberania, sem prejuízo do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 227.º.

Artigo 227.º Poderes das regiões autónomas

1. As regiões autónomas são pessoas colectivas territoriais e têm os seguintes poderes, a definir nos respectivos estatutos:

a) Legislar no âmbito regional em matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania;

Artigo 228.º Autonomia legislativa

1. A autonomia legislativa das regiões autónomas incide sobre as matérias enunciadas no respectivo estatuto político-administrativo que não estejam reservadas aos órgãos de soberania.

2. Na falta de legislação regional própria sobre matéria não reservada à competência dos órgãos de soberania, aplicam-se nas regiões autónomas as normas legais em vigor.

Site oficial do parlamento português www.parlamento.pt

⁴⁷ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. p. 475

é a forma unitária pouco descentralizada, sendo mantida a força do poder central. Esse delineamento permite reconhecer que o modelo federal é capaz de promover a descentralização.

Traçamos, portanto os pontos principais do binômio Estado Unitário – Estado Federal, deixando bem assentado a origem do federalismo clássico e sua evolução.

Assim, podemos passar para a análise dos fundamentos e pressupostos do Estado Federal, o que redundará numa visão completa desse modelo de organização estatal.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTOS E PRESSUPOSTOS DO ESTADO FEDERAL

No primeiro capítulo buscamos as origens e as bases do federalismo, cujo destaque ficou com o pioneirismo de Estado Federal, ou seja, o modelo clássico norte-americano.

Este capítulo analisará sob novo enfoque os fundamentos e pressupostos do Estado Federal. Novo porque a doutrina pátria e estrangeira trata como características, ao passo que para nós fundamentos e pressupostos são traços mais marcantes e adequados dessa forma de Estado.

2.1. Descentralização

A descentralização constitui o fundamento básico do modelo Federal de Estado, diferenciando-se da forma Unitária de Estado, no qual prevalece a centralização político-administrativa.

A História Mundial nos mostra que, em virtude de suas

grandes conquistas e anexações de territórios, Roma utilizou-se

“largamente da descentralização administrativa e, até certo ponto, da descentralização política, pois, concedia aos povos conquistados, através das *leges datae*, certas franquias, isto é, em certo grau, governo autônomo, naqueles assuntos e negócios de interesse local.”⁴⁸

Isso se deu porque Roma ficou sobrecarregada com a administração de todos os territórios conquistados.

Apenas o grau de descentralização diferencia um Estado Unitário, dividido em províncias autônomas, de um Estado Federal.⁴⁹

Essa descentralização leva a uma distribuição de competências que, em regra, enumera as da ordem central, reservando para as ordens parciais as competências restantes.

Jorge MIRANDA vê a descentralização como princípio constitucional e afirma que

o princípio descentralizador é um princípio constitucional; e são a Constituição e (ou) a lei que conferem poderes ou atribuições de diversa natureza e extensão a entidades infra-estatais. Confirma-se então como o poder de raiz ou soberano pertence em exclusivo ao Estado e como as outras entidades, por maior que seja a sua autonomia, só possuem poderes derivados ou de segundo grau.⁵⁰

Como visto, a descentralização é fundamento essencial do Estado Federal e, por via indireta, liga-se à democracia (princípio democrático), ou seja, corresponde ao governo do povo.

⁴⁸ JELLINEK apud TEIXEIRA, J.H. Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 606.

⁴⁹ KESSEN, Hans. *Teoria Geral do Estado e do Direito*. 3. ed. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 451.

⁵⁰ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional do Estado*. 5. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra, 2004, v. III, p. 210-1.

Anota J.H. Meirelles TEIXEIRA:

A descentralização política assume, portanto, verdadeira função educativa, ao mesmo tempo em que, politicamente, reduz ao mínimo os perigos de arbítrio e despotismo governamental produzindo estabilidade e regularidade na administração e na direção política do Estado.⁵¹

2.2. Autonomia: Autonomia dos Estados-Membros

O termo *autonomia* é de origem grega [*autonomía*]: *auto*, que significa “próprio, peculiar”; e, *nomia* que significa “norma, lei, regra”. Ou seja, exprime a possibilidade de fazer suas próprias normas.

Autonomia, “termo introduzido por Kant para designar a independência da vontade em relação a qualquer desejo ou objeto e a sua capacidade de determinar-se em conformidade com uma lei própria, que é a razão.”⁵²

A partir da afirmativa kantiana, nota-se que a autonomia liga-se à soberania, pois, dirigir-se de acordo com suas próprias leis corresponde à soberania numa organização federal.

Segundo Georges SCELLE, há dois princípios capitais que são a chave de todo o sistema federativo: a lei da participação e a lei da autonomia.

Mediante a lei da participação, os Estados-Membros tomam parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda

⁵¹ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rev. atual. Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 621.

⁵² ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 97.

a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são, no dizer de LE FUR, partes tanto na criação como no exercício da “substância mesma da soberania”, traços esses que bastam já para configurá-los inteiramente distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário.

Mediante a lei da autonomia, manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas, livremente, estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), e exercer, desembaraçadamente, todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição federal.

A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da Federação, envolvidos pelas garantias e pela certeza do ordenamento constitucional superior – a Constituição Federal, cimento de todo sistema federativo. Tanto a participação como a autonomia existem em função das regras constitucionais supremas, que permitem ver na Federação, como viu TOCQUEVILLE no século XIX, duas sociedades distintas, “encaixadas uma na outra”, a saber, o Estado Federal e os Estados Federados, harmonicamente superpostos e conexos.⁵³

Autonomia é o

⁵³ apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 181.

“direito e poder de autogovernar-se, fixando suas prioridades e desempenhando suas competências com meios próprios. No Estado Federal, os Estados-membros decidem com autonomia sobre assuntos de sua competência, o que significa que eles não são dependentes do governo federal, mas apenas da Constituição Federal.”⁵⁴

2.2.1. Simetria e Assimetria no Estado Federal

Em termos de organização federal, simetria corresponde à proporção ou harmonia, quer dizer, há uma conformidade entre as partes dispostas.

Simetria federal, para Hans KELSEN, é assim conceituada: “Existência de ordenamento jurídico central, sede das normas centrais do E. Federal e de ordenamentos jurídicos parciais, responsáveis pelas normas federais da União e as locais dos Estados-Membros.”⁵⁵

Para Raul Machado HORTA, “o federalismo simétrico corresponderá a uma estrutura normativa, distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autonomia no conjunto das formas políticas.”⁵⁶

A teoria da tripartição de poderes, idealizada por ARISTÓTELES e teorizada por MONTESQUIEU, constitui-se em um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito, e também está consagrada no artigo 2º da Constituição Federal Brasileira de 1988⁵⁷.

⁵⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 79.

⁵⁵ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 320.

⁵⁶ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 491-2.

⁵⁷ “Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” *Constituição Federal de 1988*.

MADSON, no Comentário XXXIX do “Federalista”, diz que a “Constituição proposta em 1787 não é, estritamente, nem uma Constituição Nacional, isto é, unitária, nem uma Constituição Federal; é uma combinação de ambas.”⁵⁸

O Estado Federal é idealizado e formado em virtude da cultura, da etnia do povo e também por razões territoriais (geográficas); tendo em vista essa última, não encontramos Estados-Membros simétricos, ou seja, com mesma dimensão geográfica territorial; por conseguinte, esses entes federados são assimétricos.

O federalismo assimétrico pode decorrer de deformações e abusos no funcionamento das instituições.

Rupturas nas linhas definidoras do federalismo simétrico podem gerar formas anômalas de federalismo, ingressando na figura do federalismo assimétrico.

2.3. Constituição: supremacia da Constituição

O Estado Federal é uma criação jurídico-político, diferente do Estado Unitário, fruto de longa evolução histórica. O primeiro pressupõe, na sua origem, a existência da Constituição Federal.

A Constituição deve ser rígida para que não permita a

⁵⁸ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *O Federalista*. Trad. Heitor de Almeida Herrera. Brasília: UnB, 1984, p.248.

alteração da repartição de competências por intermédio de legislação ordinária, pois, se houvesse essa possibilidade, teríamos um Estado Unitário, politicamente descentralizado.

Para Hans Kelsen, a Constituição é norma fundante e tem posição hierarquicamente superior às outras normas. Portanto, ela está no ápice do ordenamento jurídico, e as demais normas, as infraconstitucionais, devem obediência a ela, sob pena de inconstitucionalidade.

O princípio da supremacia da Constituição tem por função preservar o Texto Magno e não admitir que as normas que estejam hierarquicamente abaixo da Constituição, inclusive as emendas constitucionais, sejam contrárias ao ordenamento supremo.

Pinto FERREIRA anota que *“o princípio da supremacia da Constituição é reputado como pedra angular, em que assenta o edifício do moderno direito político”*.⁵⁹

Pode-se afirmar que esse princípio garante não somente a estabilidade constitucional (estabilidade jurídico-político), a efetividade da ordem política e dos direitos individuais e sociais⁶⁰, mas assegura, também, a própria garantia do Estado Democrático e Constitucional de Direito.

O princípio supremacia da Constituição associado à

⁵⁹ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1989, v. 1, p. 4.

⁶⁰ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*, p. 446.

rigidez constitucional exige um processo de modificação da norma constitucional mais complexo em relação aos da legislação ordinária. Portanto o princípio federativo é intocável, quer dizer imutável.

No Estado Federal Brasileiro, esta imutabilidade está petrificada no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;”

2.4. Soberania

Qualquer indivíduo, de qualquer Estado, possui uma noção do que venha a ser soberania, sendo que, para o mais leigo dos leigos, é algo que se liga ao poder do Estado, independentemente da forma desse Estado (unitário ou federal); da forma de governo (monarquia ou república); do regime de governo (parlamentarismo ou presidencialismo); se é oriental ou ocidental; laico ou religioso.⁶¹

Do ponto de vista político-filosófico, a soberania foi analisada, numa perspectiva do Estado Moderno, inicialmente, por Jean BODIN, Thomas HOBBS, LOCKE e Jean Jacques ROUSSEAU, aos quais faremos a devida referência mais adiante.

A soberania é o poder preponderante ou supremo do

⁶¹ Tanto isso é verdade que o dicionário comum, sobre soberania, registra o seguinte: "propriedade ou qualidade que caracteriza o poder político supremo do Estado como afirmação de sua personalidade independente, de sua autoridade plena e governo próprio, dentro do território nacional e em sua relação com outros Estados." IN: HOUAISS, Antônio & VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2589.

Estado, considerada pela primeira vez como caráter fundamental do Estado por Jean Bodin, em *Six livres de la republique* (1576). Segundo Bodin, a soberania consiste negativamente em estar liberado ou dispensado das leis e dos usos do Estado; positivamente, consiste no poder de abolir ou criar leis. O único limite da soberania é a lei natural e divina (*Six livres de la republique*, 9ª ed., 1576, I, PP. 131-32).⁶²

Sob a perspectiva do Estado, da Ciência Política, da Sociologia, da Filosofia, da Economia e do Direito, o conceito de Nicola MATTEUCCI⁶³, que indica a “soberania como o poder de mando de última instância, numa sociedade política”, parece ser o mais próximo de uma concepção geral do significado e da compreensão do termo.⁶⁴

A soberania liga-se, dessa maneira, à “Defesa do Estado”, tornando-se imprescindível à existência do Estado, notadamente, para a promoção da paz e da guerra.

A análise da soberania é de preocupação do Direito Constitucional e do Direito Internacional. Do ponto de vista de um internacionalista, Nguyen Quoc DINH, pode ser assim apresentada: “Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de competências que, precisamente porque existe uma ordem jurídica internacional, não são

⁶² ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*, p. 911.

⁶³ MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. (Coord.). João Ferreira. 5.ed. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v. 2, p.1179.

⁶⁴ Ainda para MATTEUCCI, soberania se trata do conceito político-jurídico que possibilita ao Estado moderno, mediante sua lógica absolutista interna, impor-se à organização medieval do poder, baseada, por um lado, nas categorias e nos Estados, e, por outro, nas duas grandes coordenadas universalistas representadas pelo papado e pelo império: isto ocorre em decorrência de uma notável necessidade de unificação e concentração de poder, cuja finalidade seria reunir numa única instância o monopólio da força num determinado território e sobre uma determinada população, e, com isso, realizar no Estado a máxima unidade e coesão política. MATTEUCCI, Nicola. Soberania. *Dicionário de Política*. V. 2, p.1179-80.

ilimitadas; mas nenhuma outra entidade as possui superiores.”⁶⁵

Com fundamento no artigo 2º, item 7, da Carta das Nações Unidas, de 1945, Celso Duvivier de Albuquerque MELLO afirma que “o conteúdo da soberania é fixado pelo DIP, apesar dela ser uma ‘qualidade’ do estado.”⁶⁶

A disposição constante do item 7 traz um dos Princípios da Carta da ONU, cujo conteúdo é o seguinte:

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.⁶⁷

⁶⁵ Apud REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 6. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 229.

⁶⁶ MELLO, Celso D. Albuquerque. *Direito constitucional internacional: uma introdução*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 130.

⁶⁷ A Carta das Nações Unidas foi assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, após o término da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, entrando em vigor a 24 de outubro daquele mesmo ano. O Estatuto da Corte Internacional de Justiça faz parte integrante da Carta.

“CAPÍTULO VII

AÇÃO RELATIVA A AMEAÇAS A PAZ, RUPTURA DA PAZ E ATOS DE AGRESSÃO

Artigo 39

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Artigo 40

A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no Artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas.

Artigo 41

O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Artigo 42

No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.

Prossegue o mesmo internacionalista pátrio:

Como se pode observar, este texto elaborado em 1945 já prevê o 'desfalecimento' da soberania quando houver necessidade de uma defesa da paz. A soberania é um feixe de competências que o

Artigo 43

1. Todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.
2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas.
3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e Membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de Membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, de conformidade com seus respectivos processos constitucionais.

Artigo 44

Quando o Conselho de Segurança decidir o emprego de força, deverá, antes de solicitar a um Membro nele não representado o fornecimento de forças armadas em cumprimento das obrigações assumidas em virtude do Artigo 43, convidar o referido Membro, se este assim o desejar, a participar das decisões do Conselho de Segurança relativas ao emprego de contingentes das forças armadas do dito Membro.

Artigo 45

A fim de habilitar as Nações Unidas a tomarem medidas militares urgentes, os Membros das Nações Unidas deverão manter, imediatamente utilizáveis, contingentes das forças aéreas nacionais para a execução combinada de uma ação coercitiva internacional. A potência e o grau de preparação desses contingentes, como os planos de ação combinada, serão determinados pelo Conselho de Segurança com a assistência da Comissão de Estado-Maior, dentro dos limites estabelecidos no acordo ou acordos especiais a que se refere o Artigo 43.

Artigo 46

O Conselho de Segurança, com a assistência da Comissão de Estado-maior, fará planos para a aplicação das forças armadas.

Artigo 48

1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os Membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança.
2. Essas decisões serão executas pelos Membros das Nações Unidas diretamente e, por seu intermédio, nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.

Artigo 49

Os Membros das Nações Unidas prestar-se-ão assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo Conselho de Segurança.

Artigo 50

No caso de serem tomadas medidas preventivas ou coercitivas contra um Estado pelo Conselho de Segurança, qualquer outro Estado, Membro ou não das Nações Unidas, que se sinta em presença de problemas especiais de natureza econômica, resultantes da execução daquelas medidas, terá o direito de consultar o Conselho de Segurança a respeito da solução de tais problemas.

Artigo 51

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.”

estado possui mas lhe é dado e limitado pela ordem internacional.

Em que pese a análise criteriosa e a posição fundamentada dos internacionalistas referidos, somos de posição contrária, colocando a soberania dentro do Direito Constitucional.

2.5. Repartição constitucional de competências

Os entes políticos que compõem a federação recebem diretamente da Constituição a distribuição de competências.

O conceito de competência de José Afonso da Silva visualiza bem a problemática do tema:

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.⁶⁸

Para Dalmo de Abreu DALLARI, o problema das competências pode ser considerado o ponto central da organização federativa.⁶⁹

José Afonso da SILVA conclui que a distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal.

⁶⁸ SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 419.

⁶⁹ op. cit., p. 18.

São notórias as dificuldades quanto a se saber quais matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios.⁷⁰

A repartição constitucional de competências pode ser considerada a pedra angular do modelo de Estado Federal. Luís Roberto BARROSO assim declara:

O Estado Federal, de acordo com a doutrina clássica, é aquele que, partindo de uma premissa de descentralização política, caracteriza-se pela existência de dois níveis de poder, de duas ordens jurídicas: federal ou central, representada pela União, e federada, representada pelos Estados-Membros. Estas duas ordens de poder são coordenadas por um processo de repartição de competências determinado pela Constituição Federal. A União, que age em nome do Estado Federal como um todo, titulariza a soberania, ao passo que os Estados conservam a autonomia. Dois conceitos fundamentais nesta temática são o de autonomia e o da repartição de competências. É interessante observar que, no Estado brasileiro, fugindo à técnica pura do federalismo, existe um terceiro nível de poder, representado pelos Municípios.⁷¹

Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA anota que todas as Constituições brasileiras “distinguiram as competências enumeradas da União, deixando para os Estados as remanescentes. E, a partir de 1934, passaram a trabalhar também com competências concorrentes”.⁷²

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, estabelecida nos artigos 1º e 18º da Constituição Federal, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

⁷⁰ op. cit., p. 417

⁷¹ Vide "A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira", RF-317/161.

⁷² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 59.

Conforme afirmamos anteriormente, o cerne do Estado Federal é a descentralização, cuja decorrência lógica é a autonomia, sendo que essa autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências, parcela e atribuição de poder constitucionalmente prevista.

A repartição constitucional de competências abriga uma estrutura complexa, composta por competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, havendo, ainda, a possibilidade de delegação.

Parte da doutrina pátria elucida a repartição constitucional de competência, de forma horizontal e vertical. A primeira, de acordo com FERREIRA FILHO, consiste em

separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma 'área' própria, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico) a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente. A segunda, consiste em dividir uma mesma matéria em diferentes níveis, entre diversos entes federativos. A mesma matéria é repartida para entes diversos da federação, de forma concorrente, atribuindo-se a um o estabelecimento das normas gerais e a outro o das normas específicas.⁷³

A Constituição de 1988, no seu artigo 22, traz as competências privativas da União, as quais são legislativas, com possibilidade de delegação, por meio de lei complementar, na forma do parágrafo único, delegação essa que aguardamos ansiosamente. Todavia, não há empenho algum do Legislativo, nem do Executivo nessa seara.

⁷³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

Ficou difundida, em larga escala, a classificação de José Afonso da SILVA⁷⁴. Para o constitucionalista pátrio, as competências enumeradas constitucionalmente podem ser assim classificadas, segundo sua natureza, sua vinculação cumulativa a mais de uma entidade e seu vínculo à função de governo “em dois grandes grupos com suas subclasses: (1) competência material, que pode ser (a) exclusiva (art.21); e (b) comum, cumulativa ou paralela (art.23); 2) competência legislativa, que pode ser: (a) exclusiva (art.25, §§1º e 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art.24); (d) suplementar (art.24,§2º).”

A partir da distribuição estabelecida na Constituição da República, atribui-se um rol extenso para a União, notadamente, no que tange às competências legislativas, o que gerou um enorme esvaziamento das competências dos Estados-Membros.

Evidente que um federalismo centralizado na União gera, como conseqüência, a hipertrofia dos Poderes Executivo e Legislativo da União, acarretando, automaticamente, o enfraquecimento dos Estados-Membros e dos Municípios e, em alguns momentos, até mesmo uma sobreposição generalizada do “Poder Executivo da União”, em detrimento dos demais entes políticos.

Por meio de instrumentos constitucionais e legais, portanto, dever-se-á procurar “limitar as competências da União” e, com uma melhor “Repartição Constitucional de Competências”, associada a outros instrumentos pertinentes ao Estado Federal, renascerá ou ressurgirá,

⁷⁴ SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 480.

efetivamente, o “Estado Federal Brasileiro”.

2.6. Tribunal ou Corte Constitucional

O Estado Federal necessita de um Poder capaz de garantir a vida do federalismo. É necessária a existência de um órgão constitucional encarregado da manutenção da federação e do controle da constitucionalidade das leis para que não haja invasão de competências, mantendo o pacto federalista. Trata-se de um órgão do Poder Judiciário, encarregado de dizer o direito em caso de dúvida sobre o exercício das competências ou mesmo em caso de ferimento da forma federativa.

Essa afirmativa se confirma com a atuação da Suprema Corte dos Estados Unidos da América (EUA), uma vez que, num período delicado do ponto de vista político e econômico da história norte-americana, instalada depois da Primeira Guerra Mundial e da crise de 1929, a Suprema Corte teve um papel muito importante, pois começou a abandonar a concepção dualista do federalismo (a partir de 1937), o qual cedia lugar ao federalismo cooperativo, quando da reinterpretação da Emenda X à Constituição dos EUA.

Outro exemplo nesse sentido é do Tribunal Constitucional da Alemanha que, em outro momento histórico bastante complicado e delicado, ou seja, logo após a Segunda Guerra Mundial, contribuiu decisivamente para a aceitação e a imposição da ordem de

valores da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, cuja Constituição e Tribunal Constitucional Federal inspiraram e inspiram análises de diversos Estados Democráticos.

O Poder Judiciário, no Brasil tendo como Corte Máxima o Supremo Tribunal Federal (STF), constitui-se no órgão para verificar a compatibilização entre a lei e a Constituição, nos termos do artigo 102, da Constituição Federal de 1988.

Nos dizeres de BOBBIO “[...] somente em virtude das próprias decisões o Poder Judiciário é capaz de restabelecer o equilíbrio entre os poderes, definido pela Constituição”.

A Constituição Federal de 1988 enumerou várias atribuições ao Poder Judiciário, ao Supremo Tribunal Federal (STF), consoante artigos 101, 102 e 103, além de exercer a função precípua de Guardião da Constituição, especialmente em questões relevantes do sistema federativo.

O julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn 3148/TO, sob relatoria do Ministro Celso de Mello, constitui-se num exemplo jurisprudencial sobre a importância de um Poder Judiciário apto a manter o equilíbrio federativo, assim ementado:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEGISLAÇÃO ESTADUAL PERTINENTE À EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE LOTÉRICA - DISCUSSÃO SOBRE A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA REFERENTE A SISTEMAS DE SORTEIOS - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISO XX) - HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO REFERENTE À EXPLORAÇÃO DOS JOGOS E SISTEMAS LOTÉRICOS (INCLUSIVE BINGOS) NO BRASIL - DIPLOMAS NORMATIVOS ESTADUAIS QUE DISCIPLINAM OS SERVIÇOS DE LOTERIAS E

INSTITUEM NOVAS MODALIDADES DE JOGOS DE AZAR - MATÉRIA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA, EM CARÁTER DE ABSOLUTA PRIVATIVIDADE, À UNIÃO FEDERAL - USURPAÇÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO - OFENSA AO ART. 22, XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS E DECRETOS DO ESTADO DO TOCANTINS QUE DISPUSERAM SOBRE JOGOS E SISTEMAS LOTÉRICOS - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LEGISLAÇÃO PERTINENTE A SISTEMAS DE SORTEIOS - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISO XX) - NORMAS ESTADUAIS QUE DISCIPLINAM A ATIVIDADE LOTÉRICA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - PRECEDENTES. - A cláusula de competência inscrita no art. 22, inciso XX, da Constituição da República atribui máximo coeficiente de federalidade ao tema dos "sorteios" (expressão que abrange os jogos de azar, as loterias e similares), em ordem a afastar, nessa específica matéria, a possibilidade constitucional de legítima regulação normativa, ainda que concorrente, por parte dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios. - Não assiste, ao Estado-membro, bem assim ao Distrito Federal, competência para legislar, por autoridade própria, sobre qualquer modalidade de loteria ou de serviços lotéricos. Precedentes. - A usurpação, pelo Estado-membro, da competência para legislar sobre sistemas de sorteios - que representa matéria constitucionalmente reservada, em caráter de absoluta privatividade, à União Federal - traduz vício jurídico que faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo radical, a própria integridade do ato legislativo daí resultante. Precedentes. - A questão do federalismo no sistema constitucional brasileiro. O surgimento da idéia federalista no Império. O modelo federal e a pluralidade de ordens jurídicas (ordem jurídica total e ordens jurídicas parciais). A repartição constitucional de competências: poderes enumerados (explícitos ou implícitos) e poderes residuais. FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM TESE E EFEITO REPRISTINATÓRIO. - A declaração de inconstitucionalidade "in abstracto", considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente (RTJ 120/64 - RTJ 194/504-505 - ADI 2.867/ES, v.g.), importa em restauração das normas estatais revogadas pelo diploma objeto do processo de controle normativo abstrato. É que a lei declarada inconstitucional, por incidir em absoluta desvalia jurídica (RTJ 146/461-462), não pode gerar quaisquer efeitos no plano do direito, nem mesmo o de provocar a própria revogação dos diplomas normativos a ela anteriores. Lei inconstitucional, porque inválida (RTJ 102/671), sequer possui eficácia derogatória. A decisão do Supremo Tribunal Federal que declara, em sede de fiscalização abstrata, a inconstitucionalidade de determinado diploma normativo tem o condão de provocar a repristinação dos atos estatais anteriores que foram revogados pela lei proclamada inconstitucional. Doutrina. Precedentes (ADI 2.215-MC/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, "Informativo/STF" nº 224, v.g.). - Considerações em torno da questão da eficácia repristinatória indesejada e da necessidade de impugnar os atos normativos, que, embora revogados, exteriorizem os mesmos vícios de inconstitucionalidade que inquinam a legislação revogadora. - Ação direta que impugna, não apenas a Lei estadual

nº 1.123/2000, mas, também, os diplomas legislativos que, versando matéria idêntica (serviços lotéricos), foram por ela revogados. Necessidade, em tal hipótese, de impugnação de todo o complexo normativo. Correta formulação, na espécie, de pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma ab-rogatório quanto das normas por ele revogadas, porque também eivadas do vício da ilegitimidade constitucional. Reconhecimento da inconstitucionalidade desses diplomas legislativos, não obstante já revogados.⁷⁵

O Supremo Tribunal Federal, com vários julgamentos polêmicos e relevantes, tem-se revelado como importantíssimo Poder da República, passando a receber, inclusive, visibilidade internacional.

Nosso órgão máximo do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF), todavia, não funciona apenas como Corte do Tribunal Constitucional, haja vista que funciona também como última instância jurisdicional recursal, o que acarreta um volume e uma sobrecarga de processos aos onze ministros que compõem nossa Corte Máxima de Justiça.

Os Tribunais e/ou Cortes Constitucionais da Europa não funcionam como última instância jurisdicional recursal, o que nos faz propor a criação de um Tribunal Constitucional: este cuidaria com mais propriedade da manutenção da Constituição e do Estado e, como conseqüência, haveria uma efetividade e concretização dos direitos e garantias fundamentais e das funções estatais.

A proposta de criação de um Tribunal Constitucional é defendida por boa parte da doutrina constitucionalista, à qual nos filiamos. Essa proposta, porém, não é nova entre nós, pois, em 1986, José Afonso da

⁷⁵ Site oficial do Supremo Tribunal Federal

Silva deu sua contribuição, intitulada “Uma proposta de Constituição”. Apresentada à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, esse trabalho foi popularmente conhecido pelo nome Afonso Arinos e, no Subtítulo IV, Defesa da Constituição, Capítulo I, Jurisdição Constitucional, os artigos 189 a 192, tratava da Corte Constitucional, denominada Tribunal de Garantias Constitucionais.

Uma proposta de Constituição admite a plena jurisdição constitucional desse Tribunal de Garantias Constitucionais, estatui a sua competência, composição, processo de escolha, bem como admite a constitucionalidade por ação e omissão, o recurso de inconstitucionalidade e a apreciação preventiva de inconstitucionalidade.⁷⁶

Outra contribuição, nesse sentido, foi a do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Mário da Silva Velloso, na sua conferência intitulada “O Poder Judiciário na Constituição: uma proposta de reforma”.⁷⁷ Em sua análise, abordou questões que constituem toda a problemática relativa ao Poder Judiciário, tais como: independência, garantias, ampliação. No tópico relativo ao sistema judicial brasileiro, fez a seguinte proposta:

O sistema judicial brasileiro ficaria estruturado de uma certa forma semelhante ao sistema alemão. Aqui, não teríamos uma Corte Constitucional nos moldes da Lei Fundamental de Bonn. Mas o Supremo Tribunal Federal seria uma Corte mais constitucional do que de direito comum. Ele teria, em verdade, mais tempo para dedicar-se ao Direito Constitucional. Teria, então, tal como ocorre com a Suprema Corte americana, um papel político relevante, porque, livre dos processos de pouca importância, teria tempo para a sua grande e primeira missão, que é a de ajustar a Constituição

⁷⁶ *Opus citatum*, p. 84.

⁷⁷ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Poder Judiciário na Constituição: uma proposta de reforma. In: *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*. Rio de Janeiro, III, n. 5, 1985, p. 101-131.

formal à Constituição real.⁷⁸

Dalmo de Abreu DALLARI, ao analisar o Supremo Tribunal Federal, afirma que,

[...] ao ser elaborada a atual Constituição, foi proposta à Assembléia Nacional Constituinte a criação de um Tribunal Constitucional, o que tornaria possível um tratamento muito mais eficiente do controle da constitucionalidade das leis e dos atos de autoridades públicas, bem como a promoção da responsabilidade dos que praticassem atos contrários à Constituição.⁷⁹

DALLARI menciona, ainda, que as vantagens seriam enormes se fossem retiradas do STF as demais competências, deixando-lhe o controle da constitucionalidade.⁸⁰

Afirmamos anteriormente que Estados europeus, como a Alemanha, Espanha, Itália, Áustria e Portugal possuem Tribunais ou Cortes Constitucionais que cuidam de questões relativas à Constituição, sendo que, na Alemanha, permite-se, inclusive, a legitimidade do cidadão para peticionar perante o Tribunal Constitucional Federal, o que se coaduna com a visão de Peter HÄBERLE, a do cidadão “intérprete da Constituição”.

Parece-nos que com a criação de um Tribunal Constitucional, este assumiria sua verdadeira missão de Guardião da

⁷⁸ Idem, p. 101-31.

⁷⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 109-10.

⁸⁰ “[...] O que se pode concluir disso é que, se fossem retiradas do Supremo Tribunal Federal as demais competências, deixando-lhe o controle da constitucionalidade, haveria muitas vantagens, pois suas pautas não estariam mais sobrecarregadas; ele poderia, com rapidez e eficiência, atuar como verdadeiro guarda da Constituição, impedindo a vigência de leis e atos inconstitucionais e responsabilizando os agressores da normalidade constitucional; e o Brasil poderia ter, afinal, uma Constituição efetivamente vigente e respeitada, o que contribuiria para a estabilidade política e a superação das injustiças sociais.” Ibidem, p. 110.

Constituição e, ao mesmo tempo, haveria a democratização do Judiciário.

Quanto à composição e às atribuições do Tribunal ou da Corte Constitucional, entendemos que devam ser feitas nos moldes do sistema jurisdicional político, observando-se o princípio democrático, o pluralismo e a representatividade.

A proposta de criação de um Tribunal Constitucional (ou Corte Constitucional), a nosso ver, pode ser veiculada por Emenda Constitucional, uma vez que atende aos ditames da justiça social, da segurança jurídica, da efetividade dos direitos e garantias fundamentais, do acesso à justiça, dos objetivos do Estado Democrático e Constitucional de Direito.

Tal objetivo, além de todos os aspectos positivos apontados, estaria seguindo uma tendência atual, a qual que vem predominando em boa parte dos Estados europeus que possuem um Tribunal ou uma Corte Constitucional para a defesa da Constituição. Reitere-se o caso da Alemanha, em que o cidadão é parte legítima para fazer suas argüições no Tribunal Constitucional.

2.7. Poder Legislativo Federal: Senado Federal

O Parlamento é o equilíbrio da Democracia, uma vez que essa instituição democrática congrega os representantes do povo.

ARISTÓTELES vislumbrava uma visão tripartida do Poder do Estado, porém, quem a teorizou foi MONTESQUIEU com a “teoria

da separação de poderes”, mas que, na verdade, é uma separação de funções.

O Parlamento teve origem na Inglaterra. Formou-se durante a Idade Média, quando os representantes da nobreza e do povo procuravam limitar a autoridade absoluta dos reis.

São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si (art. 2º da Constituição Federal de 1988). A tripartição tem a finalidade de evitar o poder de um só, e remonta às idéias de ARISTÓTELES, KANT e MONTESQUIEU.

A função típica do Poder Legislativo é a da elaboração de leis. Por disposição constitucional, compete também ao legislativo a fiscalização da Administração Pública (Poder Executivo), consoante disposição do artigo 70, da Constituição Federal.

Na esfera da União, o Brasil adota o bicameralismo do tipo federativo, compondo-se o Congresso Nacional pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (art. 44, CF). Nas esferas estaduais e municipais, vigora o unicameralismo – respectivamente, Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores.

O Senado Federal é integrado por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos, em número de três para cada Estado e para o Distrito Federal (art. 46, § 1º, da CF). O mandato é de oito anos, com renovação a cada quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (cf. art. 46, § 2º). Os Territórios não têm senadores.

O Senado Federal revela-se importante casa do

parlamento, tendo em vista que, além de instituição democrática, é fundamento do Estado Federal, posto que sua estrutura compõe-se dos representantes dos Estados-Membros; portanto, responsáveis diretos pela manutenção do equilíbrio com o poder central, e que têm, por função básica, a garantia da autonomia dos Estados-membros, bem como a manutenção do equilíbrio e da cooperação do Estado Federal.

Sempre são perpetradas diversas críticas ao Congresso Nacional. As mais recentes foram direcionadas ao Senado Federal, sendo defendida por alguns juristas renomados, como Dalmo de Abreu DALLARI, inclusive, a supressão ou extinção dessa casa do Parlamento.

De fato, há uma assimetria no sistema da representatividade das duas Casas do Parlamento (Senado Federal e Câmara dos Deputados). Isso ocorre pela desproporcionalidade de representação de ambas as Casas. Na Câmara dos Deputados, a representação é proporcional à população, e um Estado como São Paulo, em razão do seu número alto de eleitores, escolhe setenta Deputados Federais, o que não ocorre com os demais Estados da Federação, cujo número de representantes é bem inferior.

Entretanto, no Senado Federal, independentemente do Colégio Eleitoral, do tamanho do Estado ou de sua importância política e econômica, todos os vinte e sete Estados-membros da Federação têm o mesmo número de representantes, qual seja, três Senadores.

Um fator que contribui para esse descompasso é a hipertrofia do Poder Executivo da União ante o Senado, pois, sendo uma

casa importante e contando com número de representantes bem inferior ao da Câmara dos Deputados – posto que no Senado há 81 e na Câmara há 513 representantes –, sem dúvida, o Senado Federal sofre enorme influência do Poder Central.

Mais uma vez nota-se que a crise está nos Poderes da República. Por não se tratar de crise da Constituição, acreditamos que, com a repartição constitucional de competências, da forma que estamos propondo, quer dizer, com efetiva atribuição de competência aos Estados-Membros, associada ao efetivo cumprimento das existentes, o Senado Federal, com representantes natos dos Estados-Membros, encontraria sua principal e primordial, ou seja, representar seus entes federados e legislar nas matérias de suas competências.

Esse encontro do Senado Federal com suas origens, com o exercício de suas funções constitucionais e institucionais, bem como com a efetiva representação dos Estados-membros, promoveria o que estamos propondo, o “Redesenho do Estado Federal Brasileiro”.

2.8. Autonomia financeira: receitas próprias e repartição de rendas dos entes federados

A organização federal pressupõe uma autonomia financeira, advinda da arrecadação de tributos e do orçamento do Estado. Assim, tanto com uma atividade financeira, quanto com um orçamento deve

ocorrer a respectiva repartição das receitas e da renda a todos os entes federados, em nome do federalismo cooperativo.

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 manteve a forma federal de Estado.

Assim, os entes federados constituem peças estruturais do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes, a federal, a estadual e a municipal, todas dotadas de autonomia, o que pressupõe governo próprio e titularidade de competências privativas, inclusive de autofinanciamento.

Dentre os diversos instrumentos de auto-organização e autogestão, para a consecução dos fins do Estado, bem como para o seu desenvolvimento, ganha destaque o orçamento público.

O orçamento público é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos.

L. de Souza FRANCO, referido por Celso BASTOS, traz o seguinte conceito:

Orçamento público é uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada ano.⁸¹

Dessa forma, com a Constituição Federal de 1988, a Lei Orçamentária (Lei nº 4320/1964), o Código Tributário Nacional e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) constituem peças legais para essa

⁸¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Celso Bastos, 2002, p. 78.

finalidade.

Evidente, portanto, que não existe autonomia *lato sensu*, se não existir autonomia financeira dos entes federados que compõem o Estado Federal.

2.9. Intervenção Federal

O Estado Federal, por essência, deve possuir um mecanismo de segurança, necessário à sua sobrevivência. Esse dispositivo constitui, na realidade, uma forma de manutenção do federalismo, diante de graves ameaças.

Para que o Estado Federal possa se defender de eventual situação excepcional que possa lhe causar a perda de um Estado-Membro ou o exercício de alguns direitos (expressamente anunciados na Constituição como ensejadores da intervenção), pode a União Federal decretar a intervenção, havendo, nessa hipótese, a prevalência da vontade federal (representando todas as vontades parciais) contra a vontade parcial, na qual esteja ocorrendo situação anômala. Ou seja, o objetivo é o de evitar a desagregação da Federação.

Acerca da Intervenção nos Estados Iberoamericanos, Karl LOEWENSTEIN faz a seguinte observação:

En todos los Estados federales iberoamericanos, la intervención del gobierno federal en los Estados miembros está autorizada constitucionalmente; así, pues, podrá intervenir em las cuestiones internas de los Estados 'para mantener el orden constitucional y la

forma republicana de Gobierno'; su decisión es discricional y no está sometida a ningún control judicial. Por medio de la intervención, el dictado del gobierno federal sustituye la autonomía de los Estados miembros; con frecuencia, este método ocupa el lugar de lo que em otros ordenes federales es un procedimiento judicial que de forma pacífica resolverá los conflictos planteados por intereses contradictorios.⁸²

Portanto, diante de eventuais anomalias que venham ocorrer na Federação, a União, no uso de suas prerrogativas constitucionais, intervirá para manter o bom funcionamento do Estado Federal.

⁸² LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitucion.*, p 380.

CAPÍTULO III

O VÍCIO DE ORIGEM, A INCONSISTÊNCIA, A CONTRADIÇÃO E A CRISE DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Depois de analisar os fundamentos e pressupostos, agora, a análise se volta à origem do federalismo brasileiro, pois sua implantação ocorreu com a ruptura do Estado Unitário existente.

Todavia, com essa ruptura houve vício, inconsistência e da crise do federalismo brasileiro, portanto, se faz necessária a abordagem.

3.1. Passagem do Estado Unitário para o Estado Federal

KELSEN observa que, “na escala de descentralização, o Estado federal encontra-se entre o Estado unitário e uma união internacional de Estados [...]”⁸³

⁸³ KESEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 3. ed. Trad Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p 451.

Passado mais de um século da implantação do federalismo brasileiro, o Brasil ainda não encontrou seu verdadeiro modelo federal de Estado, ou seja, ainda não houve, efetivamente, a implementação dessa forma de organização político-territorial.

A matriz federal norte-americana serviu de modelo ou de base para diversos Estados, tais como Alemanha, Brasil, Canadá, Japão, México.

Entre os Estados citados, Alemanha, Canadá e Japão, observados seus contextos econômicos e políticos, bem como suas características sociais e culturais, conseguiram implantar ou implementar efetivos Estados Federais, sem sombra de dúvida, de grande importância no circuito mundial.

O mesmo, entretanto, não ocorreu com o Brasil. Mas, importante ressaltar, oportunidades não faltaram.

Após o descobrimento e a efetivação do processo de colonização, o Brasil torna-se independente de Portugal e se constitui em Estado Unitário.

O Brasil assumiu a forma de Estado Federal ou Federativo em 15 de novembro de 1889, junto com a Proclamação da República, por força do Decreto nº 1 de 1889; aqui já difere do modelo clássico norte-americano, pois, no período monárquico, o Brasil era um Estado Unitário. Depois, com a República e a Federação, foram criados os Estados-Membros. Celso BASTOS anota que nossa federação ocorreu um pouco às avessas e aponta que talvez essa seja uma das razões pelas quais

o Brasil nunca chegou a ter uma verdadeira Federação, na qual os Estados alcançam autonomia real.⁸⁴

3.2. A fixação Constitucional do modelo de Estado Federal

A República e a Federação, criadas pelo Decreto nº 1 de 1889, baixado por Deodoro da Fonseca em 1891, a Federação é consolidada na segunda Constituição do Brasil, a primeira Republicana, positivamente que se repetiu em todas as Constituições posteriores.

A Constituição de 1988 consagra essa fórmula logo no artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento [...]” Tal fórmula está petrificada por força do artigo 60, § 4º: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado [...]”.

Desde a Constituição de 1891, a forma federativa de Estado sempre esteve associada ao modelo de República e ao regime Presidencialista de governo, ou seja, sempre seguiu a fórmula dos Estados Unidos da América (EUA): Federação, República e Presidencialismo; todavia, no plebiscito de 1993⁸⁵, os cidadãos brasileiros tiveram a possibilidade de optar pela Monarquia ou pela República, e eleger o sistema

⁸⁴ Op. cit., p. 145.

⁸⁵“Art. 2º - No dia 7 de setembro de 1993, o eleitorado definirá, através de plebiscito, forma (República ou Monarquia constitucional) e o sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo) que devem vigorar no país.” Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), Constituição de 1988.

de governo, Presidencialismo ou Parlamentarismo. O resultado do plebiscito manteve a República e o Presidencialismo.

3.3. O vício e os erros da implementação desse modelo em solo brasileiro

Tanto a História quanto a História do Direito Constitucional registram que o Brasil Império (Estado Unitário e Monárquico) transformou-se em República e Federação, conforme já fizemos referência no item anterior.

Anotamos também que o Estado Federal é uma criação norte-americana, tendo sua origem no século XVIII, surgido do anseio do povo de origem inglesa, habitante daquele território, de romper o vínculo existente com a metrópole, o que culminou na Declaração de Independência das colônias inglesas, em 4 de julho 1776.

Portanto, concordamos com a afirmativa de BASTOS de que nossa federação ocorreu um pouco às avessas e, por essa razão, o Brasil nunca chegou a ser uma verdadeira Federação, pois o federalismo clássico resulta de uma conquista objetivada pelo povo, ao passo que nossa federação foi uma concessão, ou seja, “decretada”.

Por esse motivo, os Estados-Membros até hoje não alcançaram uma autonomia real, haja vista que, desde a criação ou

implementação de nosso modelo federal de Estado, registrou-se uma forte concentração de poder na União.

3.4. Inconsistências do federalismo brasileiro

No capítulo anterior, sob um novo prisma, lançamos os fundamentos da Organização Federal. De início, foram analisadas a descentralização e a autonomia do modelo federal de Estado, ambos fundamentos seguidos à risca por nossos vizinhos do Norte.

Todavia, o mesmo não ocorreu na experiência brasileira, pois esses fundamentos básicos (descentralização e autonomia) não compõem o dicionário de nossos dirigentes, em especial do Poder Executivo Federal, uma vez que, desde a criação da Federação, sempre houve um centralismo na União federal, o que gera inconsistência e enfraquecimento do federalismo.

Por conseqüência, uma redefinição do federalismo brasileiro deve ser implementada para não privilegiar um ente federativo em detrimento de outro, devendo ocorrer uma real descentralização, manutenção da autonomia e (re)distribuição de competências, a partir do objetivo federalista, qual seja, descentralização de esferas de poder.

3.5. O problema das desigualdades entre os entes federados

Num território de dimensão continental como o brasileiro, considerando a forma de colonização, o fator imigratório e a localização topográfica, é notório que existam e persistam desigualdades regionais e sociais.

Tendo em vista que os entes políticos que compõem a federação recebem diretamente da Constituição a distribuição de competências, deveria, portanto, haver uma igualdade entre os entes federados dentro da estrutura organizacional do Estado Federal Brasileiro, o que não ocorreu desde a criação de nosso modelo federal.

Constitui objetivo fundamental do Estado Federal a superação das desigualdades regionais, conforme restou assentado no artigo 3º da Constituição Federal.

3.6. As propostas de um federalismo regional para o Brasil

Na expressão de BONAVIDES, “regionalizar politicamente uma Federação mediante outorga de autonomia a suas regiões é, todavia, muito mais dificultoso que regionalizar com tal status um Estado Unitário.”⁸⁶

⁸⁶ BONAVIDES, Paulo. Federalismo Regional num País Periférico em Constituição e Democracia. In: _____; LIMA, Gérson Marques de Lima; BEDÊ, Fayga Silveira (Coords.). *Estudos em homenagem ao Prof. J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 449.

3.6.1. A proposta e o desafio de Celso Furtado

A questão regional e o desenvolvimento brasileiro não constituirão uma análise séria, se não vistas a partir do pensamento de Celso Furtado. Ele foi o pensador brasileiro que primeiro abordou, de maneira efetiva, a questão estrutural como limitadora do desenvolvimento brasileiro, considerando os papéis das desigualdades regionais e do mercado interno no contexto.

3.7. A crise do federalismo brasileiro

Quando falamos em crise, deve ficar claro que não se trata de mera retórica, pois, num Estado como o brasileiro, que passou e passa por diversas situações, circunstâncias e experiências penosas, a crise é sempre freqüente e sua análise se impõe cotidianamente.

Nos seus primórdios, a “Terra de Santa Cruz” passou e sofreu um processo predatório durante o período de colonização.

Logo em seguida, houve um Brasil Império, com reinados bastante conturbados, em virtude da Coroa Portuguesa.

Após a experiência monárquica, houve a implementação ou implantação de um modelo de Estado Federal, sem uma

correspondente construção sólida e sem um verdadeiro pacto federativo, posto que nossa federação foi fruto do Decreto nº 1, de Deodoro da Fonseca.

Já no curso do século XX, sob as influências do fascismo italiano e do nazismo alemão, o Brasil mergulhou no que foi denominado “Ditadura Vargas”.

Depois de um curto período de retomada da Democracia, pós-ditadura Vargas, o Brasil foi assolado por vinte anos de “Ditadura Militar”.

Finalmente, passado o período ditatorial, desconsiderando os governos de Tancredo Neves, José Sarney e Fernando Collor, o Brasil passa a ser comandado por Partidos de Centro-Esquerda e de Esquerda.

Embora parcela significativa dos eleitores brasileiros, por meio do voto, tenha optado por governos de centro-esquerda e de esquerda, tendo evoluído em alguns aspectos democráticos e sociais, não houve uma verdadeira implementação dos objetivos estabelecidos pela Constituição de 1988, notadamente no que se refere ao federalismo brasileiro.

Em virtude do vício de origem, ou melhor, com uma visão pessimista e não real do modelo federativo, notou-se e se nota que a “descentralização” do Estado foi uma forma nítida de “centralização”, o que se reflete numa predominância da União em detrimento dos demais entes federados, notadamente, dos Estados-Membros.

CAPÍTULO IV

FEDERALISMO E O CONSTITUCIONALISMO DO SÉCULO XXI

Fixadas as bases do modelo Federal de Estados, consoante abordagens feitas nos três capítulos anteriores neste momento a análise se volta ao federalismo do século XX e sua passagem para o século XXI, na sua necessária reconfiguração política, em decorrência das mudanças ocorridas na Economia, cujas marcas principais foram as crises econômicas e a Globalização, as quais evidenciaram uma relação direta com o Estado e seus diversos modelos. No caso, para nós, o “Federal” e as implicações no tocante ao desenvolvimento (em sentido amplo).

Dessa maneira o presente capítulo se demonstra imprescindível e, também, resta demonstrando que o federalismo continua sendo tema muito atual.

4.1. O modelo de Estado Federal e o século XX

O Direito, o Estado, o Constitucionalismo, a Democracia, a Economia (do Estado ou não) e o Federalismo são todos

dinâmicos, ou seja, de acordo com o caráter temporal e territorial, dependendo do momento e das circunstâncias, deverá haver uma abrangência necessária, tendo em vista as necessidades e exigências de adequação impostas pela dinâmica social.

LENIN afirma que “o Estado é um produto do antagonismo inconciliável das classes”. Tal assertiva, no seu dizer, contrasta com a mais difundida das obras de ENGELS, *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*:

O Estado não é, de forma alguma, uma força imposta, do exterior, à sociedade. Não é, tampouco, "a realidade da Idéia moral", "a imagem e a realidade da Razão" como pretende Hegel. É um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento. É a confissão de que a sociedade se embarcou numa insolúvel contradição interna, se dividiu em antagonismos inconciliáveis de que não pode desvencilhar-se. Mas, para que essas classes antagônicas, com interesses econômicos contrários, não se entredevorassem e não devorassem a sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da "ordem". Essa força, que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela e dela se afastando cada vez mais, é o Estado.⁸⁷

De imediato, já se verifica que todos os institutos referidos necessitam de análise crítica constante e, ademais, não há como estudá-los isoladamente, nem fora dos momentos históricos e das circunstâncias que os envolvem, sob pena de cometer equívocos, razão pela qual nossa investigação trata de mencionados institutos.

⁸⁷ LENIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a Revolução*. Trad. Aristides Lobo. São Paulo: Centauro, 2007, p. 24-5.

Um fato muito importante e comum aos diversos institutos foi, sem sombra de dúvida, a crise de 1929, que impôs um duro golpe para os Estados.

É importante assinalar que aquela crise atingiu profundamente os países desenvolvidos, sobremaneira, os Estados Unidos da América (EUA) e países europeus, tendo atingido também, em menor escala, alguns países periféricos.

Já a crise econômica de 2008, cujo início mais uma vez se deu dentro da economia norte-americana, apresentou uma diferença em relação à crise de 1929, qual seja, em virtude de seus efeitos, constitui-se verdadeiramente numa “crise global”, em razão do grande número de Estados atingidos nas diferentes partes do “Globo”.

Nota-se, portanto, que a Globalização é uma realidade sem volta, que afirma a idéia de que os Estados, embora soberanos, não podem deixar de olhar atentamente para o “globo”, pois uma crise de tal monta abala a economia de qualquer Estado Nacional, sendo seus reflexos os mais variados possíveis, tais como: queda de bolsas, aumento nos juros, aumento de preços, aumento da inflação, supervalorização de moedas estrangeiras, desemprego, fechamento de indústrias e comércios, estagnação da economia, recessão, entre outros.

Portanto, a partir da crise econômica de 2008, nota-se, claramente, que o Estado, a Economia e o Desenvolvimento econômico não podem ser vistos ou analisados separadamente, sob pena de se comprometer mais ainda a realidade econômica instalada pós-crise.

Conseqüência que se extrai é a necessidade de fortalecimento da estrutura do Estado que, mesmo não imune a acontecimento de tal monta, possa ter condições de absorver e resolver a crise instalada.

Tal ente denominado Estado pressupõe, para sua existência, uma Constituição que é sua “Lei Fundamental”. A Constituição é o principal documento do ordenamento jurídico do Estado.

O constituinte, já no Preâmbulo da Constituição de 1988, expõe que o Estado Democrático de Direito deve assegurar, entre outros valores, o “desenvolvimento”.⁸⁸

4.2. Globalização: crises e efeitos

A globalização faz parte da realidade atual, tem acompanhado os avanços, mas também tem gerado crises com efeitos danosos para Estados desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

A globalização é tão impactante, a ponto de Antony GIDDENS reiterar que

⁸⁸ Preâmbulo: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

não se deve pensar a globalização apenas como desenvolvimento de redes mundiais – sistemas econômicos e sociais afastados das nossas preocupações individuais. É também um fenômeno local, que afeta a vida cotidiana de todos nós.⁸⁹

Para analisar a globalização Manuel CASTELLS parte da “nova economia” surgida nos últimos vinte e cinco anos do século XX, definindo-a como informacional, global e de rede.

CASTELLS afirma que “Uma nova economia surgiu em escala global no último quartel do século XX. Chamo-a de informacional, global e em rede para identificar suas características fundamentais e diferenciadas e enfatizar sua interligação. É *informacional* porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos. É *global* porque as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho, matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões entre agentes econômicos. É *rede* porque, nas novas condições históricas, a produtividade é gerada, e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais.”⁹⁰

⁸⁹ GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 5. ed. Trad. (Coord.). José Manuel Sobral. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2007, p. 51.

⁹⁰ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede, volume I*, 12ª reimpressão, tradução: Roneide Venâncio Majer com colaboração de Klauss Brandini Gerhardt; atualização para 6ª edição: Jussara Simão. – (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1), São Paulo: Paz e Terra, 1999 – 2009, p. 119.

Leandro KARNAL e outros tratam a globalização de McGlobalização, pois remontam o fenômeno globalizante à crise econômica mundial de 1973, deflagrada nos Estados Unidos da América (EUA)⁹¹.

Para Eric HOBSEBAWM,

a globalização produz, pela sua própria natureza, crescimentos desequilibrados e assimétricos. Isso também põe em destaque a contradição entre outros aspectos da vida contemporânea que estão sujeitos à globalização e às pressões da padronização global – a ciência, a tecnologia, a economia, várias infra-estruturas técnicas e, em menor medida, as instituições culturais – e os que não estão sujeitos a ela, principalmente o Estado e a política.⁹²

Octavio IANNI traz a seguinte definição de globalização:

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço. Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores — tais como dinheiro mundial e mercados de bens — operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão.⁹³

Sobre a Globalização, Aloysio Vilarino dos SANTOS

afirma o seguinte:

⁹¹ KARNAL, Leandro; PURDY, Sean; FERNANDES, Luiz Estevam; MORAES, Marcus Vinícius de. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008, p. 257.

⁹² HOBSEBAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Trad. José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 43.

⁹³ IANNI, Octavio. *Globalização: Novo Paradigma das Ciências Sociais*. São Paulo: IEA, 1994.

O fator globalizante, cuja preocupação gira em torno de aspectos econômicos, tem fragilizado os Estados que exercem certo poder no cenário mundial, como os Estados Unidos da América do Norte e os Estados-Membros da União Européia, especialmente no que diz respeito à segurança nacional, como foram os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e de 11 de março de 2004, ocorridos nos Estados Unidos da América e Espanha, respectivamente.⁹⁴

BONAVIDES é bastante crítico acerca da Globalização, como pode ser verificado pela seguinte declaração:

Onde ontem medravam as ideologias de dominação e as ditaduras fatais à liberdade e à civilização, hoje medram os interesses das superpotências, que governam os rumos e o processo da globalização, fazendo os países de Terceiro Mundo caudatários desse processo. Artífices da vassalagem branca, um modelo até agora desconhecido, elas submetem os países do Terceiro Mundo, vagorosamente, à perda de sua identidade nacional, em troca de ínfima fatia do bolo global, isto é, das sobras de um banquete de que, em verdade, não participarão.⁹⁵

Ainda sobre essa crítica veemente à Globalização, BONAVIDES acrescenta:

O pessimismo sobe de grau no termômetro político, porquanto a globalização é, de seu natural, desregionalizante, desestatizante, desnacionalizante e desconstitucionalizante; desfaz por inteiro a imagem e o perfil do Estado soberano em sua linha histórica; o Estado da tradição clássica, que evoluiu para o moderno Estado constitucional, o Estado de Direito [...] ⁹⁶

⁹⁴ SANTOS, Aloysio Vilarino dos. *A Defesa da Constituição como Defesa do Estado: Controle de Constitucionalidade e Jurisdição Constitucional*. São Paulo: RCS Editora, 2007, p 18-19.

⁹⁵ BONAVIDES, Paulo, *A Constituição Aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 284.

⁹⁶ BONAVIDES, Paulo, *A Constituição Aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 526.

Milton SANTOS faz uma reflexão e análise muito críticas da globalização, a começar pelo título de sua obra, *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*, sendo que um dos itens do livro vem com a rubrica “O mundo como é: a globalização como perversidade”, no qual afirma:

De fato, para a maior parte da humanidade, a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades. O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção.⁹⁷

O emérito geógrafo prossegue nessa crítica bastante acentuada:

A perversidade sistêmica que está na raiz dessa evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas essas mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização.⁹⁸

Eros GRAU anota que “a globalização é, essencialmente, *globalização financeira*; é isso que a distingue da característica internacionalizante do capitalismo.”⁹⁹

⁹⁷ SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 18. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 20-1.

⁹⁸ Id.

⁹⁹ GRAU, Eros Roberto, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, 13ª edição, revista e

Ainda, sobre a globalização Eros GRAU traz a visão bastante crítica de Ralf DAHRENDORF, para o qual “a *globalização* ameaça a sociedade civil, na medida em que: (i) esta associada a novos tipos de exclusão social, gerando um subproletariado (*underclass*), em parte construído por marginalizados em função da raça, nacionalidade, religião ou outro sinal distintivo; (ii) instala uma contínua e crescente competição entre indivíduos; (iii) conduz à destruição do serviço público (= destruição do espaço público e declínio dos valores do serviço por ele veiculados). Enfim, a globalização, na fusão de competição global e de desintegração social, compromete a liberdade.”¹⁰⁰

Sobre esse contexto, anotamos a observação de Carlos Roberto HUSEK:

Entendemos que existem (ou devem existir) formas de adaptação e de sobrevivência às regras impositivas desse “*mercado mundial*” único e diante das consequências sociais e políticas da globalização, que naturalmente estão sendo postas em funcionamento, o que faria mais flexível o sistema, com o surgimento de novos atores sociais, embora ao mesmo tempo, recrudescam as reações negativas dos excluídos, que, também, produzem seus atores.¹⁰¹

Visando atenuar os impactos e efeitos negativos da globalização, a União Européia (UE) fez o seguinte comunicado:

El objeto de la presente comunicación es exponer el punto de vista de la Unión Europea (UE) sobre la integración regional como

atualizada, São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 48.

¹⁰⁰ DAHRENDORF, Ralf, apud GRAU, Eros Roberto, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, p. 49.

¹⁰¹ HUSEK, Carlos Roberto. *A Nova (Des)Ordem Internacional: ONU: uma vocação para a Paz*. São Paulo: RCS, 2007, p. 31.

mecanismo chave para el desarrollo sostenible de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). La Comisión destaca sobre todo que, cada vez más, la integración regional se considera un instrumento para aprovechar las ventajas y contrarrestar el impacto negativo de la globalización.”¹⁰²

4.3. O Estado Federal na era globalizada

Quando se analisa o Estado na “Era Globalizada”, a referência direta e imediata que surge é a do processo de globalização mundial, que tem como primeira referência a “Unificação Européia”, cujo projeto teve seu início no fim da Segunda Guerra Mundial.

Lucio LEVI aponta que a Unificação Européia tornou-se, assim, no segundo pós-guerra, a forma mais adequada de orientação fundamental da política externa dos Estados da Europa Ocidental. Marca, também, o início de uma nova fase da crise do Estado Nacional, caracterizada pela prevalência da necessidade de colaboração política e econômica entre os Governos, em relação às divisões nacionais.¹⁰³

O autor anota que essa orientação atual encontra-se na incapacidade dos Estados Nacionais de assegurarem sozinhos, tanto a defesa do país quanto o desenvolvimento econômico a seus cidadãos.¹⁰⁴

¹⁰² Comunicado constante do site oficial da União Europeia, consultado em 14/11/2009. Disponível em:

<http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/dv0002_pt.htm>.

¹⁰³ LEVI, Lucio. Unificação Européia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. (Coord.). João Ferreira. 5.ed. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v. 2, p.1270-1.

¹⁰⁴ Id.

A economia mundial, no início dos anos 90, precisava ser reorganizada, necessitava de uma transformação profunda. O momento tinha como antecedente a queda do Muro de Berlim, que culminou com a reunificação da Alemanha (República Federal da Alemanha - RFA e República Democrática da Alemanha - RDA), ocorrida em 1989; no mesmo ano, foi decretado o fim da Guerra Fria e, mais adiante, houve a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991. Nesse momento os Estados Unidos da América (EUA) já não dominavam a economia mundial.

Essas circunstâncias deram início ao que se denominou “tríade” de blocos comerciais, formada pela América do Norte (EUA), Europa (Comunidade Européia - CE, depois União Européia – UE) e Japão. Em razão da força da união do bloco, essa “tríade” firmou-se muito do ponto de vista econômico e político, em detrimento dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, tendo em vista a imposição de barreiras econômicas, marginalizando cada vez mais esses países.

4.4. O Brasil no contexto globalizado

Já fizemos referências aos efeitos deixados pela II Guerra Mundial, fator que levou os Estados da Europa a formar um enorme bloco (Comunidade Européia, agora União Européia), criação de organismos

internacionais (ONU e OTAN), tudo com vistas a evitar uma III Guerra Mundial.

Esse medo e preocupação acima referidos, associados às crises econômicas deflagradas nos EUA em 1973, o declínio das economias dos principais países da Europa, sem sombra de dúvidas contribuíram para esse fenômeno que se denominou globalização.

Óbvio que esses medos e crises econômicas refletiram por todos os continentes, não estando imune o Brasil.

Nota clara que o Brasil está interligado no panorama global. Essa interligação implica em novas tomadas de decisões, para seguir a tônica ditada pela globalização e não se sucumbir diante das crises econômicas, que deflagrada em único país tem repercussão em todos os Estados, por todos os continentes.

Portanto, a Globalização é um processo irreversível, embora não apresente muitos aspectos positivos, principalmente em relação aos países em desenvolvimento, como o Brasil.

4.5. Estado, Economia e Desenvolvimento

O Estado existe para propiciar o “bem-estar” dos cidadãos, do povo, da população em geral, o que se denominou de “*Welfare state*”.

A previsão do modelo federal de Estado é expressa logo na abertura da Constituição Federal de 1988, conforme artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

Nos artigos 18¹⁰⁵ e seguintes, foram estabelecidas as bases da organização político-administrativa do Estado Federal e a repartição constitucional de competências, da qual o artigo 32 é o último.

Portanto, o Estado Brasileiro tem toda sua estrutura e organização fundadas na Constituição Federal de 1988, o que deve ser seguido e cumprido por todos os entes federados e pelos Poderes da República.

Sustentado numa base constitucional, o Estado existe e tem uma finalidade: propiciar o “bem comum”. Só que a busca desse bem comum está ligada diretamente ao desenvolvimento do Estado como um todo, especialmente ao desenvolvimento econômico.

A História, bem como outras ciências humanas e a própria dinâmica social já demonstraram que a Economia é a mola

¹⁰⁵“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.

§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)

propulsora e fator preponderante da “vida em Sociedade”. Dessa forma, qualquer que seja a atuação do Estado, não há como deixar de lado o aspecto econômico (micro e macroeconomia), pois sua relação ou interferência é direta nas diversas políticas a serem adotadas (sociais e não sociais), cujo reflexo se dará no Estado, na sua totalidade.

Nota clara, portanto, é a conclusão de que Estado e Economia estão ligados, o que não constitui tarefa fácil, pois o Estado, enquanto organização política, está atrelado ao binômio “governo-oposição”, e a Economia atrelada ao binômio “ter-não ter”, sendo que a equação e a solução dessas questões devem constituir políticas do Estado, não se perdendo de vista o desenvolvimento econômico.

Ademais, o Estado, no cumprimento de suas funções e na inter-relação com a sociedade, deverá observar a “Globalização” e as eventuais crises econômicas, atento ao fato de que tais crises, hoje, são globais.

Segundo Amartya SEN:

O desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania. E isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, como também segurança, liberdade, habitação e cultura.

Vivemos um mundo de opulência sem precedentes, mas também de privação e opressão extraordinárias. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de cidadão.¹⁰⁶

¹⁰⁶ SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

Assim, a economia e o desenvolvimento em geral passam pela “Ordem Econômica” estabelecida pela Constituição Federal de 1988, conforme prevista em seu Título VII, que alguns, da Área do Direito e também de fora da esfera jurídica, denominam de “Constituição Econômica”. O foco do Constituinte, nessa parte da Constituição, foi o de estabelecer um Estado Democrático de Direito voltado às condições sociais da vida da maioria da população, consoante restou consignado no caput do artigo 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]”

Para promover o “bem-estar”, a Constituição estabelece, no artigo 193, que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais, o que deverá ser realizado seguindo a tônica estabelecida na “Ordem Econômica e Financeira”, conforme artigo 170 e seguintes.

Nota-se que houve uma preocupação do modelo de Estado com a ordem econômica, o que, a nosso ver, constitui elemento essencial para a efetividade do Estado Federal, pois a forma de Estado, conforme estabelecida no artigo 1º, organizada no artigo 18, com a respectiva distribuição de competências da União, dos Estados-Membros, dos Municípios e do Distrito Federal, guarda uma combinação perfeita com o que está estabelecido nos artigos 170 e seguintes, quando a Constituição trata da “Ordem Econômica e Financeira”.

Deduz-se, dos dispositivos constitucionais, que o Estado brasileiro procurou uma ordem econômica baseada na liberdade e na economia de mercado. Todavia, os objetivos sociais, ou da ordem social, não devem ser afetados.

4.6. A Soberania no século XXI

Anteriormente, já fizemos referência ao conceito de soberania trazido por Nicola MATTEUCCI¹⁰⁷, que indica a “soberania como o poder de mando de última instância, numa sociedade política.”

Claro está que a soberania é o poder político supremo do Estado, nas órbitas interna e internacional.

A partir do Pós-Segunda Guerra Mundial, as pessoas, os Estados, as Organizações Internacionais passaram a se preocupar com um fato muito importante, evitar uma Terceira Guerra Mundial; a partir de então, os Estados, notadamente, da Europa, partem para a formação de uniões e de blocos.

Com esse objetivo, foi criada a União Européia (UE) para pôr termo às freqüentes guerras sangrentas entre países vizinhos, que culminaram na Segunda Guerra Mundial. A partir de 1950, a Comunidade Européia do Carvão e do Aço começa a unir econômica e politicamente os países europeus, tendo em vista assegurar uma paz duradoura. Os seis

¹⁰⁷MATTEUCCI, Nicola. *Soberania*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. (Coord.). João Ferreira. 5.ed. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v. 2, p.1179.

países fundadores são a Alemanha, a Bélgica, a França, a Itália, Luxemburgo e os Países Baixos. Os anos 1950 são dominados pela Guerra Fria entre o Bloco do Leste e o Ocidente. Em 1956, o movimento de protesto contra o regime comunista na Hungria é reprimido pelos tanques soviéticos. No ano seguinte, em 1957, a União Soviética lança o primeiro satélite artificial (o Sputnik 1), liderando a "corrida espacial". Ainda em 1957, o Tratado de Roma institui a Comunidade Econômica Européia (CEE) ou "Mercado Comum".

Consolidada a União Européia, formada por vinte e sete países, foi elaborado um projeto de "Constituição Européia", o que, na verdade, é um "Tratado de Constituição para a Europa".

É evidente que, ao participar de um bloco significativo e muito importante do ponto de vista internacional, os Estados que integram a União Européia delegam parte de suas soberanias para o bloco.

Portanto, em função da crescente globalização, verifica-se, com o rompimento das barreiras da ordem jurídica internacional, que o princípio da soberania nacional, visto e entendido como fundamento absoluto do Estado, necessita de nova análise, diferente daquela feita por BODIN, ROUSSEAU, entre outros.

A globalização, as crises econômicas internacionais, os conflitos étnicos por todo mundo vêm se constituindo num conjunto de fatores que têm contribuído para o avanço da ordem jurídica internacional, e trouxeram à tona o "princípio da supranacionalidade".

À guisa dessa internacionalização, Celso BASTOS afirma que “o princípio da soberania já foi fortemente corroído pelo avanço da ordem jurídica internacional.”¹⁰⁸

O constitucionalista pátrio ainda conclui:

Vida financeira universalizou-se de maneira patente com as crises ocorridas nestas duas últimas décadas. Há uma sensação de que o mundo do século XXI terá rupturas profundas com o do anterior a ponto de pôr em evidência a fase de maior mutação histórica da humanidade: a globalização.¹⁰⁹

Jorge MIRANDA, ao analisar a soberania sob o prisma do Direito Constitucional da Integração Européia, afirma que as normas que autorizam a integração afetam as competências ou determinam competências novas dos órgãos do poder político.¹¹⁰

A Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, ao introduzir o parágrafo 3º ao artigo 5º da Constituição Federal, trouxe a seguinte disposição: “tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” A disposição constitucional teve por finalidade prescrever o procedimento formal de ingresso dos tratados de

¹⁰⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. *As tendências do Direito público no limiar de um novo século*. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 99-101.

¹⁰⁹ BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. *As tendências do Direito público no limiar de um novo século*. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 99-101.

¹¹⁰ Nesse sentido, Jorge MIRANDA, ainda prossegue: “Por certo, a erosão da soberania clássica não decorre só deste processo. Vem, desde há muito, da institucionalização crescente da sociedade internacional e, em especial, das Nações Unidas, de múltiplas organizações regionais e de tratados como a Convenção Européia dos direitos do Homem e o do Tribunal Penal Internacional. Mas não menos seguro é que nenhum outro exemplo se conhece até agora de implicações constitucionais tão directas e intensas provenientes de actos de direito internacional como as ligadas à integração comunitária européia.” *Ibid.*, p. 201-2.

direitos humanos na ordem interna, para encerrar as divergências até então existentes.

Ainda no âmbito da EC nº 45, foi introduzido o parágrafo 4º ao artigo 5º da Constituição Federal: “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.”

Flávia PIOVESAN¹¹¹ afirma que,

por força do artigo 5º, § 2º, todos os tratados de direitos humanos, independentemente do *quórum* de sua aprovação, são materialmente constitucionais, compondo o bloco de constitucionalidade. O *quórum* qualificado está tão-somente a reforçar tal natureza, ao adicionar um lastro formalmente constitucional aos tratados ratificados, propiciando a “constitucionalização formal” dos tratados de direitos humanos no âmbito jurídico interno.

Para o Supremo Tribunal Federal, hoje, os tratados de direitos humanos ocupam posição (hierárquica) superior à lei ordinária. É supralegal, segundo a tese atualmente defendida pelo Ministro Gilmar Mendes, ou constitucional, conforme tese preconizada naquele órgão pelo Ministro Celso de Mello.

Por definição, supranacional, transcende os limites territoriais dos “Estados Soberanos”. Portanto, por via da cláusula da supranacionalidade de documentos internacionais, dos quais os Estados signatários pactuaram, esses acordos ou tratados ingressam na ordem jurídica interna do País no mesmo patamar constitucional e, por vezes,

¹¹¹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

superior à Constituição, corroendo, assim, o princípio da soberania, este último, fundamento do Estado Federal.

León DUGUIT afirma que hoje não se crê no dogma da soberania nacional, como não se crê no dogma de direito divino.

O Pós-Segunda Guerra Mundial, a integração dos Estados Soberanos, os Organismos Internacionais como a ONU, a globalização, crises econômicas internacionais, o avanço da ordem jurídica internacional e o “princípio da supranacionalidade” são fatores que revelam um novo panorama, tanto no plano interno quanto no plano internacional, fatores esses que relativizam o princípio da soberania nacional.

Todavia, ainda que pesem os fatores apontados, ainda hoje, e com uma visão futurista, o Estado Constitucional permanece e permanecerá como estrutura política essencial e fundamental, inclusive para a manutenção da ordem internacional.

4.7. O Federalismo do século XXI

A partir das consequências deixadas pela Segunda Guerra Mundial, sente-se a necessidade de criação de algum mecanismo potente e capaz de inibir uma Terceira Guerra, bem como manter a paz no Planeta.

A preocupação e o anseio pela criação de organismos internacionais, cujo objetivo máximo consistiria na união da humanidade, em

coibir guerras e promover a paz na Terra, associou-se ao fenômeno da globalização.

Esse conjunto de fatores contribuiu para o avanço da ordem jurídica internacional e traz à tona o “princípio da supranacionalidade”, corroendo, portanto, o princípio da soberania, este visto como último fundamento do Estado Federal.

Denota-se, assim, que o “federalismo do século XXI” está diante de novos desafios que vão permitir a sua existência como modelo de Estado Constitucional Democrático e promoção do “bem comum”.

A partir desse contexto, Peter HÄBERLE desenvolve a doutrina do “Estado Constitucional Cooperativo”, já referido no capítulo I.

Para o constitucionalista alemão:

O Estado Constitucional Cooperativo não é apenas uma possível forma (futura) de desenvolvimento do tipo 'Estado Constitucional'; ele já assumiu conformação, hoje, claramente, na realidade e é, necessariamente, uma forma necessária de estabilidade legítima do amanhã.¹¹²

Prossegue HÄBERLE “O Estado Constitucional Cooperativo é o tipo ideal de Estado da ‘sociedade aberta’. Abertura tem, também, uma crescente dimensão internacional ou ‘supranacional’ - dela faz parte a responsabilidade... A cooperação realiza-se política e juridicamente. Ela é, sobretudo, um momento de configuração. O Estado Constitucional

¹¹² HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*, p. 5-6.

Cooperativo ‘corresponde’ a desenvolvimento de um ‘Direito Internacional cooperativo’.”¹¹³:

Embora as questões levantadas constituam desafios, acreditamos que o momento é oportuno e adequado, devendo-se aproveitar a riqueza da postura assumida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos últimos tempos e a rica produção da doutrina constitucional, que Luís Roberto BARROSO descreve da seguinte forma:

“O novo direito constitucional brasileiro, cujo desenvolvimento coincide com o processo de redemocratização do país, foi fruto de duas mudanças de paradigma: a) a busca da efetividade das normas constitucionais, fundada na premissa da força normativa da Constituição; b) o desenvolvimento de uma dogmática da interpretação constitucional, baseada em novos métodos hermenêuticos e na sistematização de princípios específicos de interpretação constitucional.”¹¹⁴

¹¹³ HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*, p. 6-7.

¹¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro – Pós-Modernidade, Teoria Crítica e Pós-Positivismo*, in *Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas / coordenação Regina Quaresma e Maria Lúcia de Paula Oliveira; Alexandre dos Santos Aragão...[et al.]*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 65.

CAPÍTULO V

OS DESAFIOS E OS NOVOS PARADIGMAS PARA A CONSTRUÇÃO E AFIRMAÇÃO DE UM EFETIVO MODELO FEDERAL PARA O BRASIL

O capítulo anterior trouxe uma enorme contribuição, pois, a partir dos tópicos enumerados e discutidos notamos quão grande é a dimensão do federalismo.

Ademais, a análise feita anteriormente traz grande suporte para o capítulo em questão, bem como para nossa proposta de “Redesenho do Estado Federal Brasileiro”, haja vista que é com desafios que se afirma o novo, no caso em estudo a afirmação de um efetivo modelo federal de Estado, que atenda à realidade brasileira,

5.1. As competências constitucionais no âmbito das Constituições Brasileiras

Os entes políticos que compõem a Federação recebem diretamente da Constituição a distribuição de competências.

A partir do prisma do constitucionalismo federal, quer dizer, pós-implantação da República e do modelo Federal de Estado, a Constituição Republicana de 1891, bem como as que a sucederam (Constituição Federal de 1934, a Carta de 1937, a Constituição Federal de 1946 e a Constituição Federal de 1967), de uma forma ou de outra, estabeleceram a repartição de competências dos entes federados.

HABERMAS observa que “a competência legislativa, que fundamentalmente é atribuída aos cidadãos em sua totalidade, é assumida por corporações parlamentares, que fundamentam leis de acordo com um processo democrático.”¹¹⁵

5.2. A Repartição de Competências na Constituição de 1988 e seus antecedentes

Na organização federal, em nome da descentralização e da autonomia, é imprescindível que ocorra uma repartição constitucional de competências dos entes federados. Essas competências revelam parcela de poder atribuída aos entes políticos que compõem o Estado Federal.

¹¹⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I, 2ª ed./ Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 215.

No artigo 21, estão arroladas as competências exclusivas da União, sendo que esse rol constitui as competências materiais ou legislativas.¹¹⁶

O artigo 22 traz as competências privativas da União, que são legislativas, com possibilidade de delegação, por meio de lei complementar, na forma do parágrafo único; delegação essa que até então

¹¹⁶ “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

não ocorreu. Todavia, não há empenho algum do Legislativo, nem do Executivo nessa seara.¹¹⁷

O artigo 23, além de trazer as competências comuns de todos os entes federados, revela em seu parágrafo único o espírito cooperativo da organização federal.¹¹⁸

¹¹⁷ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII - seguridade social; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; XXV - registros públicos; XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX - propaganda comercial. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

¹¹⁸ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Competência comum, como referida no artigo 23, se trata de competência material ou administrativa, ou seja, possui a mesma natureza da competência do artigo 21, sendo que esta é exclusiva da União, e a do artigo 23 distribuída entre todos os entes que compõem a Federação.

O rol constata dos incisos I a XII, do artigo 23, traz, de forma lúcida, que competência comum significa prestação de serviço à população e administração dos entes federados.

Para a nossa investigação, importante é o conteúdo do parágrafo único, do artigo 23, que assim dispõe:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Cooperação, equilíbrio e desenvolvimento constituem alguns dos objetivos e aspectos centrais do federalismo. Portanto, disposição muito feliz albergada pela Constituição Federal.

Tratando-se de competência comum a todos os entes políticos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), prevista em disposição constitucional, tem eficácia imediata, quer dizer, pode ocorrer a efetividade independentemente de elaboração de norma por parte do Congresso Nacional.

Eis o posicionamento de José Afonso da SILVA:

As normas estabelecidas na lei complementar é que vão decidir da natureza da extensão da cooperação, mas a regra constitucional já

indica seu objeto geral – ou seja: visa o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional.¹¹⁹

As competências concorrentes estão arroladas no artigo 24, incisos I a XVI, da Constituição Federal de 1988, competindo à União a edição de normas gerais, e aos Estados-Membros a edição de normas específicas¹²⁰.

A competência suplementar dos Estados-Membros está prevista no artigo 24, § 2º: “A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

As competências concorrentes estão compreendidas da seguinte forma: competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º); e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-las às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena “para atender a suas peculiaridades” (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de

¹¹⁹SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 275.

¹²⁰ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). A Lei nº 10.860, de 31/08/2001, do Estado de São Paulo, foi além da competência estadual concorrente não cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a Constituição Federal, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º. (ADI 3.098, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 24.nov.05, *DJ* de 10.mar.06.)¹²¹

A Constituição da República, nos casos de competência concorrente [...], estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal”¹²², daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo à União estabelecer normas gerais, e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar.

Doutrina. Precedentes. Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar n. 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes.” (ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1.dez.05, *DJE* de 19.set.08).¹²³

Ainda sobre a competência concorrente, destacamos outro julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ocorrido na

¹²¹ Fonte extraída do site oficial do Supremo Tribunal Federal.

¹²² Raul Machado Horta, ‘Estudos de Direito Constitucional’, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey

¹²³ Fonte extraída do site oficial do Supremo Tribunal Federal.

ADIn (Ação Direita de Inconstitucionalidade), nº 1950/SP, sob relatoria do Ministro Eros GRAU, tendo o Pleno se posicionado, conforme ementa abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial à livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.¹²⁴

A Constituição estabeleceu, no artigo 25, parágrafos 1º e 2º, as competências exclusivas dos Estados-Membros.¹²⁵

¹²⁴ Fonte extraída do site oficial do Supremo Tribunal Federal

¹²⁵“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.”(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

A Constituição estabeleceu no artigo 30, incisos I a IX, as competências dos Municípios, e no artigo 32, § 1º, as competências do Distrito Federal.¹²⁶

A repartição constitucional de competências abriga uma estrutura complexa, composta por competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, havendo, ainda, a possibilidade de delegação.

No rol exposto, denota-se uma maior atribuição em favor da União, notadamente, no que tange às competências legislativas, o que gerou um enorme esvaziamento das competências dos Estados-Membros.

Essa concentração do poder na União tem desfigurado o Estado federal, acarretando um federalismo centralizador na União, cuja consequência imediata é o enfraquecimento dos Estados-Membros e dos Municípios.

¹²⁶Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.”

5.3. O futuro, o redescobrimiento e o redesenho do federalismo

brasileiro

As crises que ocorrem no âmbito da sociedade, sejam elas as mais variadas, notadamente, as econômicas, as quais, na verdade, também são crises de (ou do) Estado, demonstraram que é necessária a revisão do papel do Estado, e essa revisão, necessariamente, passa por uma redefinição ou redescobrimiento do modelo federal de Estado.

Já desenvolvemos, no capítulo anterior, a ideia de que o federalismo segue a dinâmica social, ou seja, não é estático e está sempre em evolução; logo, essa dinâmica justifica nossa proposta de “redesenho do Estado federal brasileiro”.

Maria GARCIA também leciona nesse sentido, ao afirmar que “o Federalismo pode ser constantemente aperfeiçoado, melhorado e, sobretudo, adaptado às novas exigências de cada momento, e é necessário que essas mutações, essas transformações se dêem sob a égide da cooperação.”¹²⁷

É a partir desse panorama geral que se notou a necessidade de mudança ou de rever o modelo federal do Estado Federal brasileiro, ou seja, essa mudança, mediante uma nova proposta de federalismo, é de importância vital para o Brasil, para acompanhar e poder

¹²⁷ GARCIA, Maria. O modelo político brasileiro: Pacto Federativo ou Estado Unitário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (Coords.). *Lições de Direito Constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 807.

seguir na tendência atual, inclusive com redesenho do federalismo brasileiro, mediante novo formato de repartição constitucional de competências.

5.4. Um olhar para os princípios da solidariedade e da subsidiariedade

A cooperação que nutre o federalismo, haja vista que o Estado Federal tem por base um Pacto Federativo, revela que os entes federados devem ser solidários, tendo em vista que estão assentados na mesma base territorial, ou seja, constituem uma única Nação (Estado Constitucional Nacional).

Portanto, o princípio da solidariedade é visível e praticável, pois basta ocorrer um acidente natural ou uma catástrofe qualquer para surgir a solidariedade entre nacionais e até mesmo entre estrangeiros.

O princípio da solidariedade é muito presente na Igreja, tendo sido, inclusive, analisado por algumas Encíclicas; também se faz presente em organismos internacionais com a Cruz Vermelha, Anistia Internacional, Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre outras.

Na órbita do Direito Internacional, encontramos o princípio da solidariedade na Carta de Direitos Econômicos e Obrigações dos Estados de 1974, que reconhece um princípio de solidariedade internacional, pela qual confere aos países desenvolvidos uma responsabilidade geral perante os países em desenvolvimento.

Essa facilidade não ocorre no tocante ao princípio da subsidiariedade, que demandou e tem demandado maior tempo de maturação e de análise doutrinária. O princípio tem sido objeto de estudo em várias partes do planeta, com produção maior de doutrinadores europeus.

German J. Bidart CAMPOS afirma:

Oriundo da doutrina social da Igreja, no século XX, o princípio de subsidiariedade preconiza que é injusto e ilícito adjudicar a uma sociedade maior o que é capaz de fazer, com eficácia, uma sociedade menor. Entende ainda o publicista argentino, tratar-se de princípio de justiça, de liberdade, de pluralismo e de distribuição de competências, através do qual o Estado não deve assumir por si, as atividades que a iniciativa privada e grupos podem desenvolver por eles próprios, devendo auxiliá-los, estimulá-los e promovê-los.¹²⁸

Analisando o princípio em questão, BARACHO anota:

O dinamismo do federalismo, relacionado com o princípio de subsidiariedade, leva à correlação entre integração e autonomia, criando uma espécie de subsidiariedade de base federativa, capaz de assegurar paz e liberdade dos diversos Estados que fazem parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais.¹²⁹

Na doutrina portuguesa, João Baptista MACHADO faz a seguinte referência:

O princípio da subsidiariedade, ou princípio segundo o qual o Estado só deve assumir as atribuições, as tarefas ou as incumbências que outras entidades existentes no seu âmbito e mais próximas das pessoas e dos seus problemas concretos –

¹²⁸ Apud BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução*. Belo Horizonte: UFMG, 1995, p. 75.

¹²⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução*. Belo Horizonte: UFMG, 1995, p. 73.

como os municípios ou as regiões – não possam assumir e exercer melhor ou mais facilmente.¹³⁰

Portanto, de acordo com o princípio da subsidiariedade, deve-se observar que *o que pode fazer o ente menor, não o faça o ente maior*.

Assim, um Estado Federal que dê efetividade ao princípio da subsidiariedade poderá dar cumprimento ao pleno desenvolvimento das cidades, garantido aos cidadãos locais a realização plena do bem comum, que, em última análise, é objetivo do Estado Democrático de Direito.

Nota-se, assim, que o princípio de subsidiariedade está entrelaçado com o objetivo fundamental traçado na Constituição de 1988, qual seja, um federalismo cooperativo, de equilíbrio e de redução das desigualdades regionais, cuja finalidade última é a garantia aos cidadãos da realização plena do bem comum.

O princípio da subsidiariedade deve, ainda, nortear o Poder Legislativo na distribuição de competências a todos os entes federados, sendo este capaz, portanto, de eliminar privilégios ou sobreposição de um ente federado em detrimento de outro; o que, efetivamente, se coaduna com a segurança, sobrevivência e permanência num regime democrático, cujo alicerce básico é o primado da Constituição.

É importante anotar que o princípio da subsidiariedade faz parte da agenda atual da União Europeia (UE), presente no Tratado

¹³⁰ Apud MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra, 2004, v. III, p. 180.

Constitucional da União Europeia e no Tratado de Lisboa, cujas disposições, respectivamente, são as seguintes:

Artigo I -11º

Princípios fundamentais

1. A delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2. Em virtude do princípio da atribuição, a União actua dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído na Constituição para alcançar os objectivos por esta fixados. As competências que não sejam atribuídas à União na Constituição pertencem aos Estados-Membros.

3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser melhor alcançados ao nível da União. As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância deste princípio de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.

4. Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não deve exceder o necessário para alcançar os objectivos da Constituição. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.¹³¹

¹³¹ Jornal Oficial da União Europeia - 16.12.2004 - Portugal -C 310/14.

Artigo I-12. Categorias de competências. 1. Quando a Constituição atribua à União competência exclusiva em determinado domínio, só a União pode legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos; os próprios Estados-Membros só podem fazê-lo se habilitados pela União ou a fim de dar execução aos actos da União. 2. Quando a Constituição atribua à União competência partilhada com os Estados-Membros em determinado domínio, a União e os Estados-Membros podem legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos nesse domínio. Os Estados-Membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua ou tenha decidido deixar de a exercer. 3. Os Estados-Membros coordenam as suas políticas económicas e de emprego de acordo com disposições, determinadas na Parte III, para cuja definição a União tem competência. 4. A União dispõe de competência para definir e executar uma política externa e de segurança comum, inclusive para definir gradualmente uma política comum de defesa. 5. Em determinados domínios e nas condições previstas pela Constituição, a União dispõe de competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, a coordenar ou a completar a acção dos Estados-Membros, sem substituir a competência destes nesses domínios. Os actos juridicamente vinculativos da União adoptados com fundamento nas disposições da Parte III relativas a esses domínios não podem implicar a harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. 6. A extensão e as regras de exercício das competências da União são determinadas pelas disposições da Parte III relativas a cada domínio. Artigo I-13. Domínios de competência exclusiva. 1. A União dispõe de competência exclusiva nos seguintes domínios: a) União aduaneira; b) Estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno; c) Política monetária para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro; d) Conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum das pescas; e) Política

Neste contexto, e tendo em conta a aplicação jurídica do Tratado de Lisboa e a sua relação com os sistemas jurídicos dos Estados-Membros, o Conselho Europeu confirma o seguinte:

a) O Tratado de Lisboa determina que "as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros." (Art. 5º, n.º 2, do TUE);

b) A Carta tem "por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União". (Art. 51º, n.º 1, da Carta).¹³²

A inserção do princípio da subsidiariedade no Tratado Constitucional da União Europeia e no Tratado de Lisboa tem propiciado a atenção de uma parcela maior dos doutrinadores, notadamente, dos constitucionalistas, sendo possível que, no futuro, tal princípio também seja inserido nos textos legais, possivelmente, nas Constituições dos Estados Democráticos.

Verifica-se que os princípios da solidariedade e da subsidiariedade são inerentes e ligados à cooperação e, se conjugados, podem dar sustentáculo ao Estado Federal na promoção do desenvolvimento e de suas políticas públicas.

Com base na cooperação e na solidariedade, Peter HÄBERLE desenvolveu o Estado Constitucional Cooperativo, afirmando que

[...] é o Estado que justamente encontra a sua identidade também no Direito Internacional, no entrelaçamento das relações

comercial comum. 2. A União dispõe igualmente de competência exclusiva para celebrar acordos internacionais quando tal celebração esteja prevista num acto legislativo da União, seja necessária para lhe dar a possibilidade de exercer a sua competência interna, ou seja susceptível de afectar regras comuns ou de alterar o alcance das mesmas." Conforme Jornal Oficial da União Europeia - 16.12.2004 – Portugal - C 310/15.

¹³² O Tratado de Lisboa foi ratificado durante a sessão plenária do dia 23 de Abril de 2008, na Assembleia da República, na qual foi discutida a Proposta de Resolução nº 68/X/3, que aprova o Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa a 13 de Dezembro de 2007.

internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, assim como no campo da solidariedade. Ele corresponde, com isso, à necessidade internacional de políticas de paz.¹³³

5.5. Entraves encontrados nos Poderes Executivos da União e dos Estados

A doutrina, setores da sociedade, governo da União e governos estaduais, além de parlamentares em geral, sempre entenderam e entendem que, para ocorrer mudanças profundas nas estruturas do Estado e das Instituições democráticas, tais mudanças devem estar associadas a alterações constitucionais, ou seja, por meio de Emenda Constitucional (EC).

Evidente que aqui não se nega, como nas palavras de HESSE, a “Força Normativa da Constituição”; entretanto, é notório que um povo de determinado Estado tem seus laços etnoculturais e interesses independentes de alterações legislativas (constitucionais e/ou infraconstitucionais); mas, para que as mudanças ocorram, basta que a própria dinâmica social, o fluir normal da vida em sociedade o determine. Obviamente, sendo o Direito um fenômeno cultural, se for o caso, algumas alterações devem ser seguidas de normatização e de regulamentação. Um exemplo clássico são alguns institutos do Direito Comercial.

¹³³ HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*, p. 4.

Dessa forma, essa superação constitui um desafio para que possa ocorrer a afirmação e a efetividade do modelo federativo brasileiro.

Os entraves no Governo Federal devem ser transpostos, o que não será tarefa fácil. Por exemplo, o “Bolsa Família”, programa social da União, programa assistencialista do Governo Federal, demonstra, mais uma vez, o centralismo da União – com possibilidade de retornar em forma de voto.

Num Estado Federal sério, programas dessa espécie até podem ser do Governo Federal; porém, sua execução e fiscalização ficariam por conta dos Municípios.

5.6. Os obstáculos constitucionais e políticos

O Estado Federal é modelo que segue a tônica do Estado Democrático e Constitucional, por meio da evolução do Constitucionalismo. Verifica-se, pelas diversas etapas de evolução do Estado (Absoluto, Moderno, Liberal e Social e Pós-Social), que o Estado deve estabelecer seu foco nas suas “funções essenciais”, quais sejam: saúde, segurança e educação.

A partir dessa perspectiva e da concentração de competências legislativas na União, já se pode vislumbrar diversos obstáculos; mas que poderão ser superados.

Os Poderes da República, seguindo a consagrada teoria de MONTESQUIEU, também devem levar em consideração que um Estado Federal prescinde de alguns fundamentos, destacando-se, apenas, a descentralização, a autonomia e a repartição constitucional de competências.

Portanto, a superação de obstáculos legais e práticos insere-se no âmbito da observação dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), para a efetiva implantação de um federalismo objetivado pela Constituição de 1988.

São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, consoante previsão constitucional na dicção do artigo 2º, portanto, acolhida a tese montesquiana.

Entre esses Poderes da República sempre se primou pela independência, o que não está errado, todavia, quando um desses Poderes pregam indiscriminadamente essa independência alicerçada no art. 2º quase sempre é para acobertar algumas de suas mazelas.

Ocorre que, mencionada teoria e referido artigo constitucional primam, também, pela harmonia, cuja observância é obrigatória para os três poderes. Assim, independência e harmonia são indispensáveis para a efetividade e fortalecimento do Estado Federal Brasileiro.

5.7. Efetividade do federalismo brasileiro para concretização do Desenvolvimento

O modelo de federação existente entre nós, cujo pioneirismo clássico é o norte-americano, satisfaz as necessidades reais de qualquer Estado, na medida em que for, notadamente, composto de um ente central e de entes parciais (União e Estados-membros).

A Federação, composta de um ente central de entes parciais, traduz-se numa forma e em um modelo de Estado bastante coerente.

Essa forma de Estado (Federal) não está desvinculada da finalidade do Estado que é o “bem comum”, e que pode ser traduzido, de modo bastante singelo, como sendo o desenvolvimento econômico e social de toda a Sociedade.

Não se pode perder de vista que os Estados que fizeram opção pelo modelo federal observaram suas condições peculiares e particulares, pois não é possível, em razão de características próprias, de etnias e de laços culturais específicos, implantar, tal e qual, um modelo federal de outro Estado.

Denota-se, dessa maneira, que não há um tipo ideal de federalismo como modelo definitivo, embora não possamos esquecer que o federalismo clássico é o da matriz norte-americana, que inspirou diversos modelos, nos diversos continentes.

Como estampado no artigo 1º, da Constituição Federal de 1988, o Brasil manteve a forma Federal de Estado, sendo que constituem objetivos fundamentais traçados em referida Constituição, um federalismo cooperativo e de equilíbrio e redução das desigualdades regionais, cuja finalidade última é a garantia aos cidadãos da realização plena do bem comum, que, em última análise, é objetivo do Estado Democrático de Direito, consoante fundamentos e objetivos do Estado previstos no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal.

Além da análise doutrinária, o federalismo, concretamente, se faz presente na sociedade em razão de sua realidade cotidiana, pois os cidadãos buscam nas estruturas do Estado a realização plena do bem comum.

O Estado, no cumprimento de sua finalidade, “o bem comum”, deverá promover e acompanhar o desenvolvimento nas suas vertentes social e econômica, o que passa pela “Ordem Econômica”, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, conforme prevista em seu Título VII, que alguns da Área do Direito e também de fora da esfera jurídica denominam de “Constituição Econômica”. Pensamos que o foco do Constituinte nessa parte da Constituição foi o de estabelecer um Estado Democrático de Direito, voltado às condições sociais da vida da maioria da população, consoante restou consignado no *caput* do artigo 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]”

Logo, com os ditames, objetivos e matrizes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, não se pode pensar o desenvolvimento apenas pela perspectiva econômica; é preciso que ocorra implementação de políticas públicas e que haja equidade na distribuição dos recursos públicos, para o desenvolvimento integral do povo e do Estado, no sentido de eliminar a miséria e reduzir as desigualdades regionais.

Esse cumprimento atende ao objetivo previsto pelo Constituinte, bem como aos “Dois Princípios de Justiça”, estabelecidos por John RAWLS, a saber:

- a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas, que seja compatível com o mesmo esquema de liberdade para todos; e
- b) as igualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio da diferença).¹³⁴

¹³⁴ RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 59-60.

CAPÍTULO VI

**UM NOVO MODELO DE REDISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS
LEGISLATIVAS PARA A EFETIVIDADE E FORTALECIMENTO DO
ESTADO FEDERAL BRASILEIRO**

Com todo suporte dos capítulos anteriores, notadamente o quinto, o presente capítulo consiste no objetivo e no foco central da nossa investigação, pois, nesse momento fazemos forma nítida e de maneira bastante enfática nossa proposta de tese apresentada, ou seja a defesa, a reconfiguração de um novo modelo de redistribuição de competências, a sua implantação e a sua real efetivação, para o necessário “Redesenho do Estado Federal Brasileiro”.

6.1. Contextualização da problemática e propostas

A proposta de reformulação da estrutura ou de inversão de estrutura do nosso modelo de Estado Federal constitui o ponto central desta investigação, uma vez que estão evidentes alterações nesse sentido,

não apenas em decorrência da Globalização e das crises econômicas – notadamente, a última originada nos Estados Unidos da América (EUA) –, mas também em decorrência das novas perspectivas individuais, e dos povos, nos seus relacionamentos com os Estados Nacionais.

Há uma diversidade de questões envolvendo a Ordem Internacional, tais como: jurídicas ou não jurídicas, cenários de conflitos no Oriente, a defesa do meio ambiente, e, em última análise, o anseio geral pela paz, questões relevantes para toda a humanidade.

Portanto, a análise e proposta de um novo modelo para fortalecimento do Estado torna-se essencial, importante e até imprescindível para a atualidade, tendo em vista que as questões que acabamos de mencionar estarão sempre em voga, tanto no cenário interno, quanto no cenário internacional.

Assim, antes de associar-se a outros Estados, seja por meio de acordos, protocolos ou tratados internacionais – no âmbito econômico, político ou cultural –, é imprescindível que o Estado, individualmente considerado, esteja fortalecido para o cumprimento de suas finalidades internas e internacionais, sendo esse fortalecimento crucial para a própria sobrevivência do Estado, como a História passada e, notadamente, a recente tem demonstrado.

Para dar cumprimento a esse desiderato, nossa proposta objetiva o fortalecimento do Estado Federal Brasileiro a partir de uma inversão de estrutura do modelo atual, ou seja, mediante o “Redesenho do Estado”.

6.2. A repartição constitucional de competências: uma análise crítica

A repartição constitucional de competências constitui fundamento básico da organização federal de Estado, ou seja, é impossível pensar em entes federativos sem as competências atribuídas pela Constituição.

Para Hans KELSEN, “no Estado federal, não apenas a competência legislativa é dividida entre a federação e os Estados componentes, mas também a competência judiciária e administrativa.”¹³⁵

O capítulo anterior revelou a existência de extenso rol de competências em poder da União, especialmente de competências legislativas, o que gerou um enorme esvaziamento das competências dos Estados-membros e até mesmo lacunas em matérias que deveriam ser atribuídas a esses entes federados.

Nesse sentido, competência atribuída e repartida constitucionalmente entre entes federados, significa poder, atrelado, portanto, a soberania popular, que emana do povo, logo, não é faculdade, pois, poder constitucionalmente previsto existe para ser exercitado.

Assim, a repartição constitucional de competências constitui-se num aspecto dinâmico do federalismo devendo ser cumprida e

¹³⁵ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 456.

ser atualizada constantemente pelos Poderes da República, notadamente, pelo Legislativo.

Isto, sim está de acordo com o Estado Federal que pretendemos, o que está de acordo com o posicionamento de HABERMAS “a idéia do Estado de direito exige em contrapartida uma organização do poder público que obriga o poder político, constituído conforme o direito, a se legitimar, por seu turno, pelo direito legitimamente instituído.”¹³⁶

Portanto, por meio de instrumentos constitucionais e legais dever-se-á procurar limitar as competências da União e, com uma melhor repartição constitucional de competências, associada a outros instrumentos pertinentes ao Estado Federal, renascerá ou ressurgirá, efetivamente, o Estado Federal Brasileiro.

6.3. União com poderes gerais

Há enorme dificuldade da doutrina e do legislador sobre a definição, o tratamento e limite exato do conteúdo das normas gerais, cuja competência foi atribuída à União, no artigo 24, e parágrafos, da Constituição Federal¹³⁷.

¹³⁶HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I, 2ª ed., p. 212.*

¹³⁷Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]. §1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Em termos pragmáticos, o que se verifica, concretamente, é a edição, não rara, pela União, de normas de conteúdos mais específicos, sem a observância dos limites da competência concorrente, estabelecida constitucionalmente.

Geraldo ATALIBA¹³⁸, também referido por J.H. Meirelles TEIXEIRA, apresenta um conceito relevante: “normas gerais são normas para a elaboração de outras normas”. Verificamos anteriormente que a doutrina tem-se dedicado ao tema, e Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA¹³⁹ anota que há necessidade de “formulação de um conceito de normas gerais que permita reconhecê-las, na prática, com razoável segurança.”

O debate teve início no campo do direito tributário, em razão da competência conferida à União para editar normas gerais de direito financeiro. E, como afirma a mesma autora, as conceituações foram “construídas a partir da tentativa ora de identificar os elementos constitutivos das normas gerais, ora de caracterizá-las negativamente, dizendo o que elas não são ou não podem conter”.¹⁴⁰

Cláudio PACHECO, constatando a imprecisão da expressão “normas gerais”, define que “serão os lineamentos fundamentais da matéria, serão as estipulações que apenas darão estrutura, plano e orientação”.¹⁴¹

¹³⁸ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*.

¹³⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 57.

¹⁴⁰ Op cit. p.158.

¹⁴¹ PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. São Paulo: Freitas Bastos, 1958, v. II, p.255. Mencionado autor ainda prossegue: "Pode-se conceituar ainda, pelo efeito indireto e fracionário de negativas, que serão aquelas que não especificarão, que não aplicarão soluções optativas, que não

6.4. Municípios com poderes locais

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 inseriu o Município como integrante da organização federal.

O Município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal. À semelhança dos Estados-Membros, o Município brasileiro é dotado de autonomia, que pressupõe governo próprio e a titularidade de competências privativas, conforme pondera Celso BASTOS.

Luiz Alberto David ARAUJO e Vidal Serrano NUNES JÚNIOR¹⁴² assinalam que alguns autores entendem que o Município não é parte essencial da Federação, pois não integra as duas ordens jurídicas necessárias à formação do Estado Federal. Asseveram ainda que o Município não tem todos os característicos do Estado-membro, pois não possui representação na elaboração da vontade geral (Senado Federal), nem tampouco sofre intervenção da União Federal.

concretizarão procedimentos, que não criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão atividades, que não preceituarão para a emergência, para a oportunidade, a modalidade especial e para o caso ocorrente, que não condicionarão a aplicabilidade e adaptabilidade, que não descerão a minúcias e requisitos. Mas em nada disto estará um conceito compacto, previdente e seletivo, que possa servir de critério único para decidir entre o que sejam normas gerais e o que sejam normas especiais ou específicas".

¹⁴² ARAUJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Raul Machado HORTA¹⁴³, a respeito do tema, expõe o seguinte:

Identificando a presença crescente do Município nos documentos constitucionais, pela expansão normativa da matéria a ele consagrada nas Constituições Federais e Estaduais do período republicano, assinalo, de início, a exclusão do Município entre os entes que compõem a União Federal, a Federação ou a República Federativa.

Ou seja, politicamente, o Município não integra a Federação, já que não tem representação no Congresso Nacional, o qual, em nosso sistema, é do tipo bicameral. Logo, a integração se dá no âmbito jurídico.

O Município, para Celso BASTOS, é definido como pessoa jurídica de direito público interno, dotado de autonomia assegurada na capacidade de autogoverno e de administração própria.

Ainda, para referido autor, o conceito-chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do Município é o interesse local. Os interesses locais dos Municípios são os que abrangem suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor proporção, as necessidades gerais.

As competências dos Municípios vêm arroladas basicamente no artigo 30; porém, devem ser anotadas aquelas fixadas no artigo 23, as Competências Comuns (Materiais ou Administrativas) atribuídas a todos os entes federados.

¹⁴³ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

A criação da organização municipal é prevista no artigo 18, § 4º, com redação dada pela EC 15/96, devendo haver consulta prévia, por meio de plebiscito, às populações interessadas.

A criação pelo desmembramento ocorre mediante representação à Assembléia Legislativa do Estado, com a assinatura de, pelo menos, cem eleitores, residentes no local.

A criação pode ser, também, pela fusão de dois ou mais Municípios. Aqui, o plebiscito visa a apurar não só a concordância com a fusão, mas também com a sede do novo Município.

A auto-organização do Município se dá por meio de lei orgânica, conforme artigo 29, da CF/88, e deve observar os princípios da Constituição Federal e da Constituição do respectivo Estado.

Portanto, diferentemente do Estado-Membro, os Municípios não têm Poder Constituinte Derivado Decorrente.

PROUDHON¹⁴⁴ afirma que o Estado é necessário, mas como prestador de serviço, já que as leis são feitas na “comuna”. Este é o foco central da democracia – o município. Tal autor recobra o sentido de federação – e escreve o livro *Do Princípio Federativo* –, afirmando que o município está acima de tudo, já que é onde ocorre a vida diária, e considerando o município como uma das pessoas mais importantes da federação.

¹⁴⁴ Todo o poder ao município, afirma PROUDHON.
PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo* – São Paulo: Nu-Sol : Imaginário, 2001.

O Município, como ente político mais importante e eixo central da federação, sempre foi defendido por constitucionalistas renomados como Celso Ribeiro BASTOS e Maria GARCIA, uma vez que é no Município que vivemos e onde tudo ocorre.

Maria GARCIA, ainda, segue na linha de PROUDHON, afirmando que “a esfera municipal, quer seja pelo enfoque das liberdades, ou pelo aspecto da democracia – esse âmbito explica o Município como pedra angular do espaço individual, da coexistência social e da própria Federação.”¹⁴⁵

Louvamos o posicionamento dos nobres autores, aos quais, inclusive, respeitamos e coadunamos em alguns aspectos; todavia, discordamos do fortalecimento desse ente federado, nesse momento.

Ocorre, porém, que, pelo vício de origem da implantação do nosso sistema federativo, pela falta de tradição política local, bem como pela constante sobreposição da União sobre os demais entes federados (Estados-Membros e Municípios), não cabe, nem caberia uma proposta de fortalecimento do município na estrutura federativa pátria.

O Município, mesmo lhe faltando a função judiciária, é célula menor; num primeiro momento, compõe o respectivo Estado-Membro e, num segundo momento, compõe o território da federação, sendo que é peça importante como executor de políticas públicas, constituindo-se em importante órgão de desenvolvimento urbano.

¹⁴⁵ GARCIA, Maria. *Federalismo Brasileiro: A Repartição de Rendas Tributárias e o Município. Uma Proposta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p.129.

Ainda que reconhecida a importância do Município, pelas razões anteriormente expostas, seria evidente sua sucumbência, do ponto de vista político, como ente central do modelo federal.

Óbvio que não podemos tomar por base Municípios das grandes capitais e das grandes regiões metropolitanas, mas aqueles sem-número de Municípios espalhados por esse imenso território brasileiro, e nos mais distantes rincões.

Apenas a título de exemplo, alguns municípios sequer possuem estrutura municipal, ou seja, de verdadeira comuna, com a respectiva importância política, pois centenas desses municípios são assentados numa estrutura de comando estritamente familiar, ou seja, a base política e os rumos da Cidade sempre são ditados por uma ou algumas famílias que detém o poder político local.

Ademais, centenas desses municípios sequer sabem utilizar os recursos que são repassados pela União, como é o caso das verbas para a Educação, colocadas à disposição dos municípios, mas que, por absoluta falta de conhecimento administrativo e legal dos gestores públicos locais (Prefeitos e Secretários), permanecem à disposição, sem serem aplicadas à respectiva pasta, deixando a população local sem Educação e, em alguns casos, inclusive, sem a merenda escolar.

Tal situação se agravou, até mesmo, a partir da promulgação da Constituição de 1988, cujo artigo 18, § 4º, estabelece o seguinte:

§ 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.¹⁴⁶

Portanto, embora compreendendo a importância do Município na estrutura federal, nossa proposta é de fortalecimento do Estado-Membro que, por sua vez, fortalecerá as Regiões, as Regiões Metropolitanas e, conseqüentemente, os Municípios.

6.5. O Federalismo regional

Esboçamos, no primeiro capítulo, questões relativas ao Estado Federal a partir de experiências da Espanha e Itália. A doutrina que vem dando destaque ao assunto menciona que a figura intermediária do Estado Regional ou do Estado Autônomo é a forma de transição para o Estado Federal¹⁴⁷, ou seja, é a forma unitária, pouco descentralizada, sendo mantida a força do poder central. Portanto, afirma que o modelo federal é o capaz de promover a descentralização.

BONAVIDES, de há muito, preconiza um

Federalismo das Regiões por solução para a crise que atormenta o País desde a inauguração do regime republicano e do sistema

¹⁴⁶ Redação dada pela EC nº 15, de 12 de setembro de 1996.

O texto original dispunha: § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

¹⁴⁷ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 475.

federativo, cujo modelo político nasceu envolto já numa crise de consolidação, testemunhada pela derrubada de governos estaduais, desrespeito à autonomia dos Estados-Membros, frequência abusiva de intervenções do Poder Central, desfecho de golpes de Estado e ameaças de guerra civil, e que compuseram em grande parte o quadro político da Primeira República, cujo epílogo se deu com a cognominada Revolução Liberal de 1930.¹⁴⁸

Preocupada com questões relativas ao desenvolvimento das várias regiões, a Constituição Federal de 1988 tratou do tema no artigo 43, que assim dispõe:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;
II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;
II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;
III - isenções, reduções ou deferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;
IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

É importante anotar que algumas situações foram superadas, o que denotava, inclusive, avanços e afirmação do federalismo brasileiro.

Todavia, outras situações ou vícios surgiram em decorrência de fatores já apontados, ou simplesmente por mero capricho do

¹⁴⁸BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 9.

Executivo Federal, como, por exemplo, o fortalecimento e amplitude dos poderes da União, inclusive, com aval do Poder Legislativo Federal (Congresso Nacional: Senado Federal e Câmara dos Deputados).

Há uma análise muito importante acerca desse exemplo, pois a Câmara dos Deputados, por meio dos deputados federais dos partidos da base aliada do governo, mapeia diversos cargos por todo o território federal, exercendo ainda, forte influência nos governos estaduais, independentemente do partido político do parlamentar e do que governa o Estado-Membro.

No que tange ao Senado Federal, com seus natos representantes dos Estados-membros, parece que esta casa do parlamento nacional perde a função básica de representar estes entes federados, aos quais está vinculada, pois, via de regra, está atrelada ao governo federal, não raro, também, por ocupar-se de atribuições de competência legislativa da Câmara dos Deputados.

Há muito, parcela do povo e setores da sociedade questionam o papel e a função do Senado Federal e, via de consequência, indagam-se sobre qual seria o verdadeiro papel dos Senadores, porque, na realidade diária, o que se vê por meio da mídia é um enorme esforço do executivo federal em fazer com que todos os representantes do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados) aprovem os projetos-lei de interesse do governo federal, sendo que alguns ou vários desses projetos nem sempre interessam ou vão favorecer o povo, de modo geral.

Vemos que o Senado Federal, casa importante do Parlamento, além de Instituição Democrática, é fundamento do Estado Federal, posto que aquela casa parlamentar compõe-se dos representantes natos dos Estados-Membros; portanto, os Senadores têm, por função básica, garantir a autonomia desses entes federados, bem como manter o equilíbrio e a cooperação do Estado Federal.

6.6. As regiões metropolitanas

Há muito as regiões metropolitanas vêm ganhando destaque, tanto no cenário interno quanto no cenário internacional.

O ponto principal desse destaque é o desenvolvimento que vem ocorrendo em vários municípios, ou como se tem denominado, em regiões metropolitanas, as quais estão circunscritas nos territórios dos respectivos Estados-Membros.

Para Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO:

As regiões metropolitanas são entidades administrativas, superpostas aos Municípios de uma área constituinte de comunidade sócio-econômica, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum a todas as unidades componentes.¹⁴⁹

¹⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 73.

Na prática, sempre há uma Região se desenvolvendo, o que reforça a tese de BONAVIDES, de um “Federalismo de Regiões” ou de um “Federalismo Regional”.

Nota-se que é crescente a importância econômica e política das grandes cidades e das regiões metropolitanas.

As grandes cidades mundiais, não apenas as capitais, já demonstraram suas importâncias no cenário global, posto que, no plano econômico, turístico etc. representaram e representam grandes avanços para os Estados nos quais estão inseridas.

Os Estados nacionais permanecem importantes; todavia, não promovem a concorrência global, o que fica a cargo das diversas cidades e regiões.

A Alemanha é um exemplo típico da predominância crescente da economia, a partir das diversas regiões metropolitanas, atualmente conhecidas como “as regiões metropolitanas européias na Alemanha” sendo que a execução dessas políticas estabelecidas na esfera federal e estadual ficam a cargo do Ministério de Ordenamento Territorial e das respectivas Secretarias de Ordenamento Territorial (MKRO).¹⁵⁰

¹⁵⁰ No ano de 1900, Berlim ocupava a quarta posição, figurando na lista das 10 maiores cidades do mundo, atrás de Londres, Nova Iorque e Paris. Cem anos mais tarde, o grupo das maiores cidades não ostenta nenhuma cidade europeia, apenas Frankfurt, Hamburgo e a região do Reno Ruhr se incluem nas áreas metropolitanas, e grandes cidades alemãs, de acordo com estudo recente. Isto apenas a título de exemplo, o que também serve para outras cidades referidas anteriormente. Portanto, constitui objetivo primordial do federalismo o fortalecimento da região metropolitana, intui, obviamente, que a “Globalização” tem influenciado significativamente essa órbita, acirrando a competitividade, obrigando, via de consequência, as grandes cidades e os municípios, em geral, a buscarem zonas de cooperação integrativa, para além dos níveis municipal, regional e nacional. No âmbito da Europa, com a União Europeia (UE), a amplitude territorial é muito maior, levando essa dimensão para os limites de todos os Estados-Membros da União Europeia.

Como salientamos anteriormente, a nossa Federação, composta de um ente central e de entes parciais traduz-se numa forma e modelo de Estado bastante coerente. Parece que o que falta é o Estado, com essa forma e modelo, cumprir a sua finalidade, o “bem comum”, que, traduzido de forma bastante simples, seja o do desenvolvimento econômico e social de toda a Sociedade.

Para nós, seria interessante o fortalecimento do Estado-Membro, este sim, ente federado capaz de promover o desenvolvimento de todo o Estado, nas suas vertentes Regionais e nas vertentes das Regiões Metropolitanas.

Pela estrutura federal de que dispomos e pela experiência de mais de um século de Federação e de República, um modelo baseado na proposta de BONAVIDES poderia ser tão enfraquecido quanto o atual, podendo acontecer o que já vem acontecendo, ou seja, uma concentração de poder nas mãos da União.

Nossa proposta é que haja uma redefinição do federalismo brasileiro, não para privilegiar um ente federativo em detrimento de outro, mas para ocorrer uma redistribuição de competências, a partir do objetivo federalista, qual seja, descentralização de esferas de poder.

No caso pátrio em particular, seria apenas o caso de deixar os Estados-Membros exercerem suas competências atribuídas constitucionalmente, sem aquele predomínio excessivo da União, notadamente, no que se refere às competências legislativas, estampadas no artigo 22 da Constituição Federal de 1988.

6.7. O problema da (re)distribuição de receitas

Com base em argumentações anteriores, o modelo federal pressupõe descentralização e repartição de competências, sob a rubrica do “federalismo fiscal”; pressupõe, também, repartição de competências tributário-fiscais, com vistas ao equilíbrio e distribuição equânime, consoante ditame constitucional.

As várias instâncias de poder do Estado Federal (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal) constituem entes autônomos, com governos próprios, e, por tal razão, necessitam de receitas próprias, ou seja, cada um desses entes federados tem a competência constitucional para arrecadar seus próprios tributos, o que vai auxiliá-lo na capacidade de autogestão e auto-administração dos governos.

Nossa Federação sempre recebeu e recebe críticas relativas à distribuição de receitas fiscais, críticas essas que ora se voltam para a União, ora se voltam para alguns Estados-Membros.

O orçamento brasileiro é bastante volumoso e, em virtude da dimensão continental do território, é difícil uma distribuição de renda e receita equânimes pela União.

É fato corrente e notório que o Estado brasileiro é um mau gestor de recursos; óbvio, portanto, que a vastidão do território apenas aumenta essa má gestão de recursos em poder da União.

Atendendo aos objetivos do federalismo, deveria ficar a cargo dos Estados-Membros o repasse para os Municípios de boa parte desses recursos, pois o que se busca com o federalismo é a cooperação e o equilíbrio entre todos os entes federados. Está inserido nesse objetivo o equilíbrio da repartição de tributos e receitas, para que ocorra uma harmonização e efetiva autonomia financeira entre os integrantes da federação, o que evitaria, inclusive, a irresponsabilidade fiscal.

6.8. As competências dos Estados-Membros

Na verificação da distribuição das competências constitucionais atribuídas ao diversos entes federados, restou demonstrada uma parcela maior em favor da União, notadamente, no que tange às competências legislativas, o que gerou um enorme esvaziamento das competências dos Estados-Membros.

Os Estados-Membros possuem a competência concorrente, na forma do artigo 24, *caput*, a competência suplementar prevista no artigo 24, § 2º, as competências exclusivas, artigo 25, parágrafos 1º e 2, e, de acordo com o § único do artigo 22, mediante lei complementar, podem legislar sobre matéria específica, por delegação das competências privativas da União, o que até o presente momento nunca ocorreu.

Embora com previsão expressa na Constituição, o Estado-Membro não encontra campo para legislar.

Essa concentração em poder da União tem desfigurado o Estado federal, acarretando um federalismo centralizador da União, cuja consequência imediata é o enfraquecimento dos Estados-Membros e dos Municípios.

Portanto, impõe-se o cumprimento do modelo federal de Estado, com efetiva distribuição de competências, notadamente, as legislativas.

Em alguns casos, há necessidade de apenas e tão somente da atuação do Congresso Nacional para elaborar lei complementar, na forma expressa do artigo 25, § 3º, *in verbis*:

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Ocorrendo a elaboração da lei complementar exigida pela Constituição, haveria parte de cumprimento da nossa proposta, quer dizer, atribui-se competências aos Estados-Membros para propiciar o planejamento e o desenvolvimento das regiões metropolitanas.

6.9. Estado-membro: planejamento e desenvolvimento

A União, por meio do Poder Legislativo (Congresso Nacional) – este com medidas e ações legislativas e o Executivo Federal

com arrecadação de impostos e com sua robusta peça orçamentária –, é capaz de desenvolver anualmente as políticas econômicas e sociais de âmbito geral, com vistas ao equilíbrio da federação e desenvolvimento do Estado.

Com o orçamento e a receita que a União possui, é capaz, inclusive, de apoiar e de auxiliar Estados-Membros e Municípios, após ocorrência de situações anômalas, por exemplo, enchentes ou outros acidentes naturais.

Obviamente, auxílio dessa espécie não deve partir ou ser de obrigação única e exclusiva da União, mas também do Estado-Membro, pois tal ente federado melhor conhece sua situação regional.

Todavia, o Estado-Membro não tem a mesma quantidade e disponibilidade de recursos que tem a União, seu cofre é bem mais limitado, sendo que, não raro, em diversos investimentos ou projetos a serem executados pelo Estado-Membro, impõe-se, também, a vinda de recursos da União.

Assim, com vistas ao desenvolvimento do Estado-Membro, das regiões metropolitanas e dos municípios, o planejamento e o desenvolvimento devem ficar a cargo do respectivo Estado-Membro, para melhor gestão dos recursos que serão repassados.

6.9.1. Superação das desigualdades regionais

Desde o início, tanto no Império, quanto na República, a União sempre teve uma atuação muito forte e centralizadora, e não encontrou dificuldade, nem problema algum no cumprimento de suas metas e em sua atuação como ente federado.

Sob esse prisma, alguns municípios também sempre conseguiram efetivar suas metas na realização de suas atividades locais, isto talvez se deva mais por uma questão de dimensão territorial e menos por um plano político federativo, pois o que sempre ocorreu foi uma efetiva concentração de competências nas mãos da União, em detrimento dos demais entes federados (Estados-Membros e Municípios).

Embora se vislumbre uma atuação municipal no âmbito federativo, não verificamos essa mesma atuação no âmbito dos Estados-Membros.

Essa situação se explica em virtude do Estado-Membro ficar numa espécie de limbo entre a União e os Municípios, primeiro porque, no plano político federativo, prevalece uma indevida “supremacia da União” e, segundo porque, no plano da atuação os Municípios, há uma dinâmica local diuturna, pois é no Município onde vivemos, sendo que é nesse ambiente local onde tudo acontece.

Assim, com essa forte concentração de competências legislativas em poder da União, bem como o predomínio político do Presidente da República, independentemente, do modelo político

(democracia, ditadura ou autoritarismo) ou do partido político que esteja no poder (de direita, de centro-direita, de centro-esquerda, ou de esquerda), quem acaba por sucumbir é justamente o Estado-Membro, não conseguindo atuar como ente federado importantíssimo para a estrutura federal.

Portanto, é preciso rever o papel do Estado na Federação, haja vista que um ente tão importante na estrutura federal não pode ficar sem atuação efetiva no âmbito regional.¹⁵¹

Estados-Membros ou Regiões, como as do Sudeste e Sul, ganharam importância política e econômica em virtude de uma localização geográfica, associada a uma colonização européia advinda de povos alemães e italianos.

Ainda, essas Regiões contaram com riquezas naturais e com um processo migratório, fatores importantes para o bom desenvolvimento econômico, cultural e político.

Isso somente demonstra e ratifica a forte concentração de competências em poder da União, a qual não se preocupa com uma política de planejamento ordenado e organizado.

Dessa maneira, se a organização federal pressupõe descentralização e cooperação dos entes federados, como podemos explicar a enorme assimetria política e econômica do Estado Federal Brasileiro?

¹⁵¹ Esclarecemos que nesse ponto não está em discussão o fato de termos alguns Estados-Membros muito fortes política e economicamente, tais como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, ou mesmo Regiões muito fortes como a Sudeste e a Sul, Regiões essas que, sem sombra de dúvida, merecem e têm grande destaque no contexto nacional, sendo que essa importância ultrapassa fronteiras, ganhando, inclusive, destaque no âmbito internacional, em virtude dos seus aspectos econômicos, geográficos e culturais, aspectos que contribuirão para essas regiões atingirem tal importância e visibilidade.

A revisão do modelo federal brasileiro se impõe, para adoção de uma política coordenada e organizada, que leve ao desenvolvimento econômico, educacional, cultural, entre outros. Este é o desafio do nosso Estado Democrático Brasileiro, a partir do redesenho do modelo existente.

Nesse contexto, para darmos cumprimento ao modelo federal de Estado, no sentido de passarmos de um “país em desenvolvimento” para um “país desenvolvido”, é imprescindível o fortalecimento do Estado-Membro, por meio de um novo modelo de (re)distribuição de competências legislativas.

Nos parece que essa redistribuição é plenamente possível, por meio de Emenda Constitucional, ou seja, por obra do legislador constituinte derivado.

O ente federado União por si só subsiste; outro ente, igualmente federado, o Município, como demonstramos, tem sua atuação local em termos administrativos e legislativos, portanto, o ente federado que precisa de fortalecimento é o Estado-Membro.

Com o Estado-Membro fortalecido, atingiremos a cooperação e o “equilíbrio federativo” e, conseqüentemente, haverá o fortalecimento do Estado Democrático Brasileiro. Com isto, o Brasil se colocará na vertente mundial, cuja perspectiva atual é a da criação e fortalecimento das regiões metropolitanas, sem perder de vista o modelo federal de Estado.

Portanto, um Estado Federal, no qual o Estado-Membro seja capaz de fazer o elo entre a União, os Municípios e as Regiões Metropolitanas, além de atender aos objetivos do federalismo, coloca o Brasil na rota e nas tendências mais atuais, que se têm verificado a partir do final do século XX, nos demais Estados do globo.

Um olhar para o modelo europeu (União Européia-UE), notadamente, para o modelo alemão, seria muito importante, porque a Alemanha é uma Federação constituída a partir do exemplo clássico, ou seja, com a União e os Estados-Membros (Länders). Lá também existem os Municípios, os quais, juridicamente, não são integrantes da “estrutura federal”.

Embora a Alemanha tenha se constituído em federação nos moldes do modelo clássico norte-americano, é notado, naquele país, a forte presença e participação do Município. Isso se deve aos princípios da solidariedade e da subsidiariedade.

A presença do princípio da subsidiariedade é evidente no Estado Alemão. Aliás, antes desta presença municipal, é importante a notoriedade do grupo familiar e das mais diversas associações, pois, nesse Estado, como dito, vigora o princípio da subsidiariedade, ou seja, “o que possa fazer o ente menor, não o faça o ente maior”.

Nessa análise, é interessante apontar a evolução do princípio da subsidiariedade, o qual influenciará e permeará a realidade e os desafios do século XXI.

6.10. Inversão de estrutura do modelo de Estado Federal brasileiro

No modelo clássico de federalismo (EUA) e nos que se sucederam, existem, em regra, dois entes federados bem definidos, a União e os Estados-Membros, sendo a União responsável pelo Estado Federal e os Estados-Membros responsáveis por todas as questões regionais; tanto um quanto outro possui a mesma estrutura, ou seja, compõem-se de três funções típicas (Executiva, Legislativa e Judiciária). E, como assinala Georges BORDEAU, “o Estado federal é dotado de constituição e exerce as três funções de todo Estado, as funções legislativa, executiva e judiciária. Quanto aos Estados-membros, eles possuem igualmente uma constituição e exercem também as três funções.”¹⁵².

Existe outro ente político, o Município, que, em regra, não é ente federativo, mesmo porque lhe falta a função judiciária; todavia, o Município compõe o Estado-Membro e, no exemplo brasileiro, é ente federado, ou seja, compõe a federação.¹⁵³

¹⁵²BORDEAU, Geroges; HAMON, Francis e TROPER, Michel. *Direito Constitucional*. Trad. Carlos Souza. Barueri, SP: Manole, 2005, p. 78.

¹⁵³ “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 1º - Brasília é a Capital Federal. § 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. § 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)

Como assinalado no Brasil por disposição constitucional, o Município compõe o Estado Federal, ou seja, também é ente federativo e, mais, não só o Município, também o Distrito Federal, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal de 1988.¹⁵⁴

O Estado brasileiro, por diversas vezes na história, passa por letargias ou períodos de letargias, quer dizer, em determinados momentos, ao invés de dar largos passos históricos, o que consistiria em grandes avanços, o Estado fica inerte, perde o momento oportuno para se alavancar.

Para manter a dinâmica do Estado, no presente estudo sobre o Estado Federal, necessário se faz uma postura crítica da realidade sempre voltada com o olhar para o futuro.

Esse objetivo encontra respaldo na afirmação de Karl DOEHRING “o fenômeno jurídico ‘Estado’, como forma atual de organização de comunidades humanas, só terá existência enquanto os homens o quiserem; se essa querência é um dever é uma questão das ciências jurídicas.”¹⁵⁵

Portanto, se impõe o redesenho que propomos, nesse sentido também é o posicionamento de Janice Helena FERRERI MORBILELLI ao afirmar que “o maior desafio será vencer essa propensão centralizadora do nosso federalismo. Merece louvor esse estudo. Sem

¹⁵⁴“Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”

¹⁵⁵ DOEHRING, Karl. *Teoria do Estado*/ Karl Doehring; Luiz Moreira, coordenador; Gustavo Castro Alves Araújo, tradutor. – Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 1.

dúvida, conferir de fato, expressão jurídica institucional aos Estados-membros, especialmente aos mais fracos, permitir-lhe-ia administrar uma política de desenvolvimento voltada para as suas próprias necessidades, compensando-se as debilidades existentes em certas unidades, tratadas de igual forma na tendência centralizadora do federalismo brasileiro.”¹⁵⁶

Nesse sentido é o posicionamento de Paulo BONAVIDES ao apontar que “o ‘federalismo cooperativo’ autoritário, deve a República Federativa, deixar de ser quanto antes uma fachada de palavras no pórtico da Constituição para se converter em realidade jurídica e política de uma forma de Estado mais humana e mais democrática. É essa a promessa que vislumbramos no ‘federalismo cooperativo’ de teor democrático, assentado nos três princípios cardeais de toda Constituição Federal legítima: o princípio da subsidiariedade, o princípio da solidariedade e o princípio da pluralidade.”¹⁵⁷

6.11. Fortalecimento da Federação a partir de atribuição constitucional de competências legislativas aos Estados-Membros

A usurpação de competências pela União ainda é resquício do modelo feudal de Estado, do Absolutismo Monárquico, dos regimes totalitários e ditatoriais.

¹⁵⁶ FERRERI, Janice Helena, *A Federação – in: Por Uma Nova Federação*, Coord. Celso Bastos, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995, p. 36.

¹⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*, p. 435.

No Estado Federal, o que se pretende é justamente descentralizar para não ocorrer a sobreposição da União em detrimento dos Estados-Membros.

A preservação de maior poder nas mãos dos Estados-Membros foi o objetivo da concepção do modelo federal de Estado, consoante propugnado por MADISON, quando no Artigo XLV enfatizou:

Os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos [...] Os poderes reservados aos vários Estados abrangerão todas as finalidades que, no curso ordinário das coisas, dizem respeito às vidas, às liberdades e às propriedades das pessoas, bem como à ordem interna e ao progresso e prosperidade do Estado.”¹⁵⁸

HAMILTON também foi bastante enfático sobre a preservação dos governos estaduais, quando no Artigo XXVIII afirmou:

Podemos seguramente admitir como um axioma que, em nosso sistema político, os governos estaduais proporcionarão, em todas as contingências possíveis, completa segurança contra violações da liberdade pública pela autoridade nacional...¹⁵⁹

Embora com toda a crítica à “Globalização”, para as políticas neoliberais, as crises diversas já apontadas e mais a recente crise econômica norte-americana, todas demonstram que estamos em outros tempos, devendo o Estado se fortalecer para novos embates e enfrentamentos.

Todavia, para que isso ocorra, é necessária uma mudança de paradigmas, ou seja, deve-se privilegiar o Estado-Membro, ente

¹⁵⁸ Ibid., p. 324.

¹⁵⁹ Ibid., p. 225.

federativo capaz de se autogerir e se autogovernar, para atender suas realidades regionais e, a nosso ver, ser capaz de promover e realizar o diálogo União – Estado-Membro – Município.

A reformulação da repartição constitucional de competências, que efetivamente confirmam competências legislativas aos Estados-Membros, pode ser feita pelo Poder Constituinte Derivado, em atendimento aos comandos constitucionais previamente estabelecidos pelo constituinte originário e, assim que cumpridos esses objetivos, acreditamos que se poderá frear o poder legiferante da União.

A hipertrofia da União, que legisla basicamente sobre tudo, em verdadeira afronta aos objetivos e espírito do constituinte originário – que previu um federalismo cooperativo e de equilíbrio –, acarreta a desfiguração do modelo federal de Estado.

Já nos posicionamos sobre o fortalecimento da federação a partir de uma atribuição constitucional e infraconstitucional de competências legislativas aos Estados-Membros.

Acreditamos que os Estados-Membros cumprem melhor os objetivos do Estado Federal Brasileiro, no sentido de conter a hipertrofia e a fome legislativa da União e, ao mesmo tempo, constituir-se no elemento de ligação entre a União, as regiões e as regiões metropolitanas.

Como já se afirmou anteriormente, o desenvolvimento das regiões metropolitanas é uma realidade, evento que se nota em várias partes do globo, e cujo destaque fica com a Alemanha, que vem realizando esse desenvolvimento de maneira preordenada e organizada, cujo desfecho

é o desenvolvimento do Estado na sua totalidade, o que apenas reforça a Alemanha como a maior economia da Europa.

Portanto, levada a cabo uma efetiva (re)partição de competências, haverá uma afirmação do verdadeiro papel da União, ocorrerá um efetivo fortalecimento do Estado-Membro, o qual poderá efetivar políticas de desenvolvimento das regiões metropolitanas, atendendo, assim, tanto aos Municípios quanto aos Estados.

Estará concluído dessa forma um Estado Federal de acordo com as características da realidade brasileira, logo consolidando um federalismo previsto pelo constituinte de 1988, de acordo com as perspectivas do século XXI, que já surgiu dominado por tecnologias e pela globalização crescente.

6.12. Fundamentos e alicerces da proposta

Os Estados Unidos da América (EUA), desde a criação do modelo federal de Estado, em 1787, mantêm o exemplo de federalismo clássico, sendo que isto se deve à proposta original, ou seja, efetiva autonomia dos Estados-Membros. Sempre houve ali a independência e harmonia dos poderes da República. Trata-se de exemplo acompanhado mundialmente o importante papel exercido pela Suprema Corte no que tange à interpretação das normas constitucionais, para não ocorrer interferências ou sobreposição entre os entes federados – União e Estados-Membros –,

bem como a fixação dos precedentes, cujos julgamentos são muito corretos, e sempre utilizados no campo do direito comparado.

Ainda, por possuírem a primeira e única Constituição (1787), todas as modificações ocorridas foram acomodadas na prática política cotidiana. Ademais, com mais de duzentos anos de existência, conta com poucas Emendas Constitucionais.

No caso pátrio, como apontamos, houve um vício de origem na implementação do modelo federal, mantendo-se, até a atualidade, uma sobreposição da União em relação aos demais entes federados, quer dizer, sempre foi evidente o centralismo exercido pela União, notadamente, no que tange às competências legislativas.

Restou demonstrado que esse abuso por parte da União, se não anula por completo as competências dos demais entes federados, desfigura o federalismo brasileiro, numa verdadeira afronta à Constituição Federal de 1988, contrariando o verdadeiro espírito do constituinte originário, que previu um fortalecimento do Estado Federal Brasileiro.

É evidente, no caso brasileiro, que o federalismo centralizador na União gera, como conseqüência, a hipertrofia dos Poderes Executivo e Legislativo da União, gerando também, automaticamente, o enfraquecimento dos Estados-Membros e dos Municípios e, em alguns momentos, até mesmo uma sobreposição generalizada do “Poder Executivo da União”, em detrimento dos demais entes políticos.

Em contraponto ao Estado Unitário, o Estado Federal tem como premissa a descentralização, por meio de um sistema constitucional de repartição de competências.

Apesar dos avanços consagrados na Constituição de 1988, inclusive, com inovação destacada para as competências concorrentes, no sentido de se alcançar uma descentralização muito esperada, persiste um enorme poder exercido pela União, notadamente, na produção legiferante.

Portanto, há necessidade de reformulação, quer dizer, de “Redesenho do Estado”, a partir de alteração da distribuição constitucional de competências atribuídas aos entes federados, cujo objetivo primordial é dar cumprimentos aos fins pretendidos previstos na Carta Magna que tem como eixo a implantação e implementação de um Estado Federal equilibrado e cooperativo¹⁶⁰.

A experiência do federalismo alemão demonstra a necessidade da observância dos princípios da solidariedade e da subsidiariedade, norteadores do Estado Federal, cuja finalidade é a tentativa de verificar a viabilidade de inserção plena de tais princípios ao federalismo brasileiro.

O princípio da solidariedade, originário da doutrina da Igreja, desde as “encíclicas papais”, deve nortear o Estado Federal, haja vista que não há uma simetria entre os entes políticos que compõem o

¹⁶⁰ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a **cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o **equilíbrio** do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.”(g.n.)

modelo Federal de Estado, pois o que ocorre é uma assimetria. Assim, o princípio da solidariedade visa a corrigir essas assimetrias, tanto populacionais, quanto econômicas.

Já o princípio da subsidiariedade, além de trazer a noção de subsídio, procura deixar a cargo das entidades e organizações que compõem o Município (menor célula na organização federal) a resolução de seus problemas, pois é no Município o local onde o cidadão e a cidade se desenvolvem, e em que, conseqüentemente, também se desenvolve o Estado Federal.

Os Estados Unidos da América e a Alemanha trazem exemplos da importância do Município na organização federativa, pois, nestes Estados, não só os Municípios, mas também as famílias, assumem grande importância, chegando a resolver os problemas da “Cidade” diretamente com a Autoridade local, ou, por vezes, pelo intermédio das Associações de Pais de Alunos, dos Clubes, da Igreja ou de Organizações Não Governamentais (ONGs).

O Estado-Membro (*Länders*, na Alemanha) apenas intervém quando eventual problema local não chega a bom termo. Ademais, somente em último lugar é que se fala no Estado da União, por vezes até ignorado.

Portanto, de acordo com o princípio da subsidiariedade, deve-se observar e considerar o seguinte: *“O que pode fazer o ente menor, não o faça o ente maior”*.

Assim, o Estado Federal brasileiro, observando os objetivos fundamentais traçados na Constituição de 1988, tais como o federalismo cooperativo e de equilíbrio, a redução das desigualdades regionais, bem como dando efetividade ao princípio da subsidiariedade, poderá dar cumprimento ao pleno desenvolvimento local e regional, consolidando uma maior consciência de todos os governos dos entes federados sobre a responsabilidade pela organização federativa, conseqüentemente, garantindo aos cidadãos a realização plena do “bem comum”, que, em última análise, é objetivo do Estado Democrático de Direito.

Celso BASTOS afirma que “o Federalismo pode ser constantemente aperfeiçoado, melhorado, e, sobretudo, adaptado às novas exigências de cada momento e que essas mutações, essas transformações se dêem sob a égide da cooperação”¹⁶¹

Gilberto BERCOVICI anota que “com a Constituição de 1988, existe a possibilidade de renovação das estruturas federais no Brasil, com sua ênfase na cooperação federativa e na superação das desigualdades regionais.”¹⁶²

Portanto, por meio de instrumentos constitucionais e legais dever-se-á procurar “limitar a extrema atribuição de competências da União” e, com uma melhor “Repartição Constitucional de Competências”,

¹⁶¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *A Federação e a Constituinte*, Palermo (Itália) – São Paulo: Editor Renzo Mazzone, 1986, p. 87.

¹⁶² BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 149.

associada a outros instrumentos pertinentes ao Estado Federal, renascerá ou ressurgirá, efetivamente, o “Estado Federal Brasileiro”.

Nesse ponto, podemos resgatar a observação contudente de Bernard SCHWARTZ:

Em ciência política, como em ciência natural, os extremos produzem extremos. A ação que vai longe demais numa direção acaba provocando uma relação equivalente na direção oposta. Nem mesmo o Direito Constitucional pode escapar à lei do pêndulo.¹⁶³

A efetividade da proposta analisada na presente investigação está alicerçada nos artigos 3º, 22, § único, 23, § único e 24 da Constituição Federal de 1988.

Por meio da atuação dos Poderes da República, principalmente pelo Executivo e Legislativo da União, deverá ocorrer a diminuição das desigualdades regionais.

A edição de leis complementares, previstas nos parágrafos únicos dos artigos 22 e 23, cuja elaboração constitui função típica e dever do Congresso Nacional, podem trazer o equilíbrio e a cooperação federativa e permitir que os Estados-Membros legislem sobre questões específicas, e sobre inúmeras matérias legislativas elencadas no extenso rol do artigo 22.

Ainda, é possível ampliar o campo das matérias da legislação concorrente prevista no artigo 24, o que resgataria a dignidade e a

¹⁶³ SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-americano Atual*, p. 45.

autonomia dos Estados-Membros, autonomia esta, cerne do modelo federal de Estado.

Portanto, por meio de edição de espécies normativas, previstas no artigo 59, notadamente, Emendas Constitucionais e Leis Complementares, poderá efetivar-se o federalismo cooperativo e de equilíbrio almejado na Constituição de 1988.

Assim, poderá ocorrer também a ampliação das atividades legislativas dos Estados-Membros, inclusive, poderá estabelecer-se normas-princípio de organização e de estruturação de organismos regionais (federalismo regional), com vistas à integridade e desenvolvimento regionais, bem como promover-se de maneira bastante satisfatória o crescimento e desenvolvimento das regiões metropolitanas.

CONCLUSÃO

Esta investigação procurou romper com algumas idéias presentes – e lugares-comuns – na análise do federalismo. Desprezamos alguns formalismos para que pudéssemos nos aprofundar na tarefa analítica de tema tão importante e caro ao Estado e ao Direito. Porém, não nos distanciamos das tradições e das abordagens convencionais, em virtude de sua relação e inter-relação com os demais ramos do Direito, e com as ciências afins, notadamente, a Ciência Política e a Economia.

Procuramos adentrar no núcleo essencial do federalismo brasileiro, cujo objetivo consiste em efetivar uma democracia de equilíbrio e cooperação, no sentido de superar as contradições socioeconômicas e desigualdades regionais, na busca do pleno desenvolvimento, que se coadune com o Brasil e seu povo. Mas observamos também as debilidades do federalismo brasileiro, o qual padece de doença crônica, historicamente localizada.

Portanto, nossa análise não é apenas histórica – de relato das épocas e dos problemas –, nem apenas sociológica – de constatação dos problemas –, mas propositiva, visando à implantação de um

federalismo que atenda às necessidades e realidades (social, econômica e cultural) do povo e do Estado brasileiro.

O federalismo, bem como diversas instituições, só tem segurança, sobrevivência e permanência num regime efetivamente democrático, cujo alicerce básico é o primado da Constituição.

Além de na análise doutrinária, o federalismo, concretamente, se faz presente na sociedade, em razão de sua realidade cotidiana, pois os cidadãos buscam nas estruturas do Estado a realização plena do "bem comum".

Diante dessas afirmações e ponderações, apresentamos, topicamente, nossas conclusões:

1) A forma de Estado Federal é a que mais se relaciona com a Democracia, na sua conceituação básica; pois a descentralização, a distribuição de poder, a autonomia, com todos os outros fundamentos, coadunam-se com o espírito democrático, ou seja, o governo do povo.

2) Tendo em vista tratar-se de investigação inovadora relativa ao Estado, preferimos trabalhar com fundamentos e pressupostos do Estado Federal, pois, a nosso ver, reforça e qualifica nosso objeto de estudo, divergindo, portanto, da doutrina tradicional (nacional e estrangeira), que trabalha com características.

3) Constituem objetivos fundamentais, traçados na Constituição de 1988, um federalismo cooperativo e de equilíbrio e redução das desigualdades regionais, cuja finalidade última é a garantia, aos

cidadãos, da realização plena do bem comum, que, em última análise, é objetivo do Estado Democrático de Direito.

4) O desequilíbrio e a desproporcionalidade sempre geram favorecimento e a hipertrofia da União, em detrimento dos demais entes federados.

5) A multiplicação de centros políticos está de acordo com a descentralização, que deve nortear o federalismo para um equilíbrio entre todos os entes federados.

6) O Estado Brasileiro não vem cumprindo algumas de suas funções essenciais. Esse reiterado descumprimento está associado à fome de hipertrofia do Poder Central da União, o que, efetivamente, demonstra que estamos diante de uma crise do Estado, não se tratando de uma crise da Constituição, o que justifica a nossa proposta de “Redesenho do Estado Federal Brasileiro”.

7) A Federação composta de um ente central e de entes parciais traduz-se numa forma e modelo de Estado bastante coerente. Essa forma de Estado (Federal) não está desvinculada da finalidade do Estado, que é o “bem comum”, o qual, traduzido de forma bastante singela, é o desenvolvimento econômico e social de toda a Sociedade.

8) O federalismo é dinâmico; portanto, repensar o modelo de Estado federal é uma tarefa que se impõe constantemente, com vistas ao redesenho do federalismo brasileiro, em atendimento às novas exigências, e para o seu adequado aperfeiçoamento no sentido da cooperação e do equilíbrio.

9) Entre os objetivos primordiais do Estado Federal Brasileiro encontram-se o equilíbrio e a cooperação, o que deve nortear todos os entes federados, com vistas à redução das desigualdades regionais. Todavia, tal objetivo não se concretizou ainda, pois é veemente a hipertrofia da União, ente que detém parcela significativa das receitas e dos tributos. Ademais, como se não bastasse, com a queda do regime ditatorial, o Poder Executivo da União passou a acumular, também, a função legislativa, típica do Poder Legislativo, concluindo-se que a União transformou-se no maior legislador, aumentando-se o enorme rol de competências legislativas, arroladas no artigo 22, da Constituição Federal.

10) O modelo federativo brasileiro não conseguiu cumprir alguns de seus objetivos essenciais, uma vez que sua contribuição nesse sentido tem sido o centralismo e a hipertrofia do Poder Executivo da União, o que tem desfigurado, inclusive, o modelo federal de Estado, demonstrando, portanto, que estamos diante de uma crise do Estado, e não diante de uma crise da Constituição, a qual, apenas, deveria ser efetivada.

11) Nota clara é que o Brasil foi de “País Subdesenvolvido” para “País em Desenvolvimento”, inclusive com louvor e aplausos internacionais por ter conseguido passar pela “crise econômica de 2008”, com políticas e ações de países desenvolvidos. Todavia, não se pode pensar o desenvolvimento apenas pela perspectiva econômica, é preciso que ocorra implementação de políticas públicas e que haja equidade na distribuição dos recursos públicos, para o desenvolvimento integral do povo e

do Estado, no sentido de eliminar a miséria e reduzir as desigualdades regionais.

12) A sociedade e o federalismo são dinâmicos, assim, é imperioso que não se perca de vista o equilíbrio político e fiscal do federalismo, cujo aperfeiçoamento e adequação são constantes, para a manutenção do Estado Federal.

13) O encontro do Senado Federal com suas origens, o exercício de suas funções constitucionais e institucionais, bem como a efetiva representação dos Estados-Membros favoreceria o que estamos propondo: o “Redesenho do Estado Federal Brasileiro”.

14) A observância pelos Poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário) aos três princípios cardeais de toda Constituição Federal legítima: o princípio da subsidiariedade, o princípio da solidariedade e o princípio da pluralidade, sem sobra de dúvidas atenderá a proposta que vislumbramos um novo modelo de Estado Federal Brasileiro.

15) Nossa proposta de Redesenho do Estado Federal Brasileiro, a partir de um novo modelo de redistribuição constitucional de competências, parte, também, de uma visão sistêmica do mundo (globalização), da Economia (crises econômicas), do Direito (Constituição) e do Estado (organização).

16) Por meio de emendas constitucionais e produção de leis complementares previstas nos parágrafos únicos dos artigos 22 e 23, cuja elaboração constitui função típica e dever do Congresso Nacional,

podem trazer o equilíbrio e a cooperação federativa e permitir que os Estados-Membros legislem sobre questões específicas sobre inúmeras matérias legislativas elencadas no extenso rol do artigo 22.

17) A redistribuição e atribuição de novas competências auxiliará a execução de uma política global, de acordo com o princípios e fundamentos norteadores do federalismo, para um planejamento federal (nacional), regional e de regiões metropolitanas, conseqüentemente haverá justa redistribuição de receitas, para todos os entes federados.

18) O fortalecimento da estrutura federal pode ser acompanhada da criação de um órgão compostos de representantes da União (áreas e Ministérios afins), de governadores e de representantes dos municípios ou de alguns prefeitos de determinadas regiões metropolitanas e de representantes da sociedade civil (institutos e organizações afins), para o objetivo específico de elaborar políticas relativas à organização federal.

19) O “Redesenho do Estado e da Federação” é possível sem ofender os princípios fundamentais da República. Aliás, estará dando cumprimento aos objetivos traçados pelo constituinte originário de um federalismo cooperativo e de equilíbrio.

BIBLIOGRAFIA

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

AQUINO, Tomás de. *História da Filosofia*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Os Pensadores)

ARAUJO, Luiz Alberto David & NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Ediouro, s.d.

_____. A Constituição de Atenas. In: _____. *Vida e obra*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores)

BADIA, Juan Ferrando. *El Estado Unitário, el Federal y el Estado Regional*. Madri, ES: Technos, 1978.

BARACHO, José de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 1981.

_____. *O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução*. Belo Horizonte, MG: Faculdade de Direito da UFMG, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro – Pós-Modernidade, Teoria Crítica e Pós-Positivismo*, in *Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas* / coordenação Regina Quaresma e Maria Lúcia de Paula Oliveira; Alexandre dos Santos Aragão...[et al.]. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

_____. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

_____; TAVARES, André Ramos. *As tendências do Direito Público no limiar de um novo século*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Por Uma Nova Federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995, v. 4., t. I.

_____. *Federalismo Brasileiro: A Repartição de Rendas Tributárias e o Município. Uma Proposta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO 5. ed. Trad. (Coord.) João Ferreira. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v. 2.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2004

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. O Caminho a um Federalismo das Regiões. In: *Revista de Informação Legislativa*, n. 65, 1980.

_____. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões. In: *Revista de Informação Legislativa*, n. 31, 1971.

_____. Inconstitucionalidade de preceito constitucional – constituinte originário e derivado – Cláusula pétrea – Preceito imodificável por emenda. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, n. 7/58, ANO, p. 58-81.

CAMPANHOLE, Adriano; LOBO, Hilton. *Todas as Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1976.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede, volume I*, 12ª reimpressão, tradução: Roneide Venâncio Majer com colaboração de Klauss Brandini Gerhardt; atualização para 6ª edição: Jussara Simão. – (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1), São Paulo: Paz e Terra, 1999 – 2009.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. São Paulo: Agir, 1986.

CÍCERO, Marco Túlio. *Da República*. São Paulo: Atena, 1956.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. *Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história*. Campinas, SP: UNICAMP; São Paulo: UNESP, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 22. ed.

atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DOEHRING, Karl. *Teoria do Estado/ Karl Doehring; Luiz Moreira, coordenador; Gustavo Castro Alves Araújo, tradutor*. – Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DURANT, Will. *História da Filosofia*. Trad. Luiz Carlos do Nascimento Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores)

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 21. ed. Trad. Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de. *La Constitución y El Tribunal Constitucional*. Madrid, ES: Civitas, 1985.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes. O poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: RT, 1994.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 1988.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989, v. 4.

FRANCIS, Hamon; TROPER, Michel; BORDEAU, Georges. *Direito Constitucional*. Trad. Carlos Souza. Barueri, SP: Manole, 2005.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCIA, Maria. O Modelo Político Brasileiro: Pacto Federativo ou Estado Unitário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Mendes; TAVARES, André Ramos (Coords.). *Lições de Direito Constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005.

GARCIA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madri, ES: Alianza, 1984.

GIDDENS, Anthony. In: _____ (Org.). *O Debate Global Sobre a Terceira Via*. Trad. Roger Maioli dos Santos. São Paulo: UNESP, 2007.

_____. *Sociologia*. 5. ed. Trad. (Coord.) José Manuel Sobral. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2007.

GIROLA, Carlo. *Teoria del decentramento administrativo*. Torino: Fratelli Bocca, 1929.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*. 13. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

GROPPALI, Alexandre. *Doutrina do Estado*. Trad. Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1968.

HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Trad. Marcos Augusto

Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I, 2ª ed./ Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Trad. Heitor de Almeida Herrera. Brasília: UnB, 1984.

HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madri, ES: Livraria dos Advogados, 1983.

_____. *A Força Normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Trad. José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUSEK, Carlos Roberto. *A Nova (Des)Ordem Internacional. ONU: uma vocação para a Paz*. São Paulo: RCS, 2007.

IANNI, Octavio. *Globalização: Novo Paradigma das Ciências Sociais*. Estudos Avançados / Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados : São Paulo : IEA, 1994.

JAY, John. *Os Artigos Federalistas, 1787-1788*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

KARNAL, Leandro *et al.* *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LENIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a Revolução*. Trad. Aristides Lobo. São Paulo: Centauro, 2007.

LEVI, Lucio. Unificação Européia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5. ed. Trad. (Coord.) João Ferreira. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v. 2.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitucion*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona, ES: Ariel, 1964.

LUHMANN, Niklas. *O Direito da Sociedade*. Trad. Javier Torres Nafarrate. No prelo.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Vida e obra*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores).

MATTEUCCI, Nicola. *Soberania*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5. ed. Trad. (Coord.) João Ferreira. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v. 2.

MELLO, Celso D. Albuquerque. *Direito constitucional internacional: uma introdução: Constituição de 1988 revista em 1994*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1986.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. *Manual de Direito Constitucional*. 5. ed. rev. atual. Coimbra, PT: Coimbra, 2004, v. III.

_____. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1991.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. *Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri, *A Federação – in: Por Uma Nova Federação*, Coord. Celso Bastos, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.

PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. São Paulo: Freitas Bastos, 1958, v. II.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *Do Princípio Federativo* – São Paulo: Nu-Sol : Imaginário, 2001.

RAWLS, John. *Justiça como eqüidade: uma reformulação*. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: RT, 1977.

ROSSOLILLO, Francesco. *Nação*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 5. ed. Trad. (Coord.) João Ferreira. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v. 2.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Vida e obra*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores)

SANTOS, Aloysio Vilarino dos. *A Defesa da Constituição como Defesa do Estado: Controle de Constitucionalidade e Jurisdição Constitucional*. São Paulo: RCS, 2007.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 18. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982.

SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

_____. *Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, v. III e IV.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Comentário Contextual à Constituição, de acordo com a Emenda Constitucional 52/06*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Da Democracia na América*. Trad. Neil Ribeiro da Silva. São Paulo: USP, 1977.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Poder Judiciário na Constituição: uma proposta de reforma. In: *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*. Rio de Janeiro, 1985, ano III, n. 5, p. 101-31.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)