

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

Giuseppe Ricardo Meneghetti Riesgo

**REPÚBLICA UNITÁRIA DO BRASIL: SERIA O FEDERALISMO
BRASILEIRO UMA FARSA?**

Santa Maria, RS
2017

Giuseppe Ricardo Meneghetti Riesgo

**REPÚBLICA UNITÁRIA DO BRASIL: SERIA O FEDERALISMO BRASILEIRO
UMA FARSA?**

Monografia de Graduação apresentada ao
Curso de Direito da Universidade Federal
de Santa Maria (UFSM, RS), como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Ma. Janaína Soares Schorr

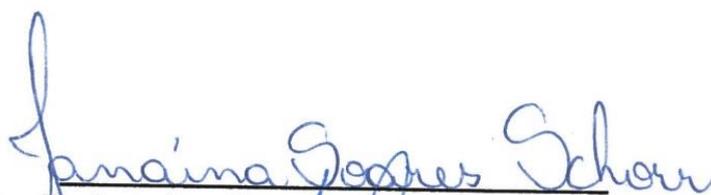
Santa Maria, RS, Brasil
2017

Giuseppe Ricardo Meneghetti Riesgo

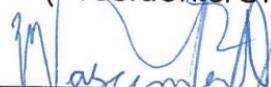
**REPÚBLICA UNITÁRIA DO BRASIL: SERIA O FEDERALISMO BRASILEIRO
UMA FARSA?**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

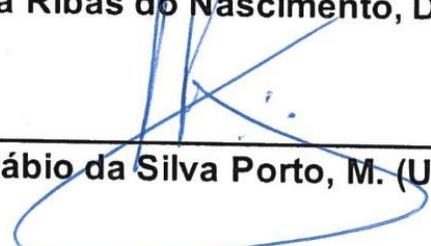
Aprovado em 12 de dezembro de 2017



Prof.^a Janaina Soares Schorr, Ma. (UFSM)
(Presidente/Orientadora)



Prof.^a Valéria Ribas do Nascimento, Dra. (UFSM)



Prof. Fábio da Silva Porto, M. (UFSM)

Santa Maria, RS
2017

“Ninguém poderia apreciar melhor que eu as vantagens do sistema federativo. Vejo nele uma das mais poderosas combinações em favor da prosperidade e da liberdade humanas.”

(Alexis de Tocqueville)

RESUMO

REPÚBLICA UNITÁRIA DO BRASIL: SERIA O FEDERALISMO BRASILEIRO UMA FARSA?

AUTOR: Giuseppe Ricardo Meneghetti Riesgo

ORIENTADORA: Janaína Soares Schorr

O Federalismo é, como percebeu Alexis de Tocqueville, uma das formas de Estado que mais proporcionam oportunidade para um povo ser livre e próspero. A liberdade e os motivos de prosperidade de uma nação, por sua vez, são matérias que o autor se interessa profundamente, motivo pelo qual não poderia deixar de estudar essa forma de Estado. Assim, neste trabalho, foi estudada a origem do federalismo, que remete aos Estados Unidos da América, no Século XVIII, sua aplicação naquele país e posterior importação do modelo pelo Brasil. Fez-se um apanhado histórico-comparativo, da mesma maneira que efetuou-se uma apreciação das nuances administrativas e operacionais de ambos os países. Utilizando-se do método de abordagem hipotético-dedutivo, aliado aos procedimentos histórico e comparativo, e técnica de pesquisa bibliográfica, diversos problemas a respeito do federalismo brasileiro foram encontrados. O Brasil tem inconsistências históricas, culturais, tributárias, legislativas e outras quando o assunto é compatibilidade com o modelo federativo. Apesar disso, acredita o autor que não há como concluir, em tão poucas páginas, se o federalismo brasileiro é uma farsa. Criaram-se, claro, dúvidas se o sistema é ou não o embuste que se tentou estudar, mas, acredita que seria muita presunção tomar uma conclusão tão impactante sobre algo dessa magnitude em um simples trabalho de conclusão de curso. Se além, dessa forma, à conclusão de que, apesar do Brasil ter em seu nome as palavras 'República Federativa', muito há o que se possa buscar pela nação brasileira para que esse título deixe de ser motivo de desconfiança.

Palavras-chave: Federalismo. Brasil. Estados Unidos da América. Modelo Federativo. Inconsistências.

ABSTRACT

THE UNITARIAN REPUBLIC OF BRAZIL: WOULD THE BRAZILIAN FEDERALISM BE A FALSEHOOD?

AUTHOR: Giuseppe Ricardo Meneghetti Riesgo
ADVISOR: Janaína Soares Schorr

Federalism is, as well perceived Tocqueville, one of the most powerful devices to promote human prosperity and freedom. A nation's liberty and prosperity reasons are, in its turn, subjects the author has great interest, reason why couldn't hold himself from studying this deeply interesting State form. Therefore, in this paper, the federalism origins were studied, which refers to the United States of America, in the 18th century, where the application of the model in that country caused the introduction of the model in Brazil. An historical-comparative catch, just as an operational and administrative catch of both countries took place. The deductive approach method, the historic and comparative procedure, allied with the bibliographic research procedure were used to find plenty of Brazilian federalism problems. Brazil has historical, culture, taxes and legislative historical consistency when the subject is federalism compatibility. Despite of it, the author believes that there is no way to conclude, in so little pages, if the Brazilian federalism is a falsehood or not. A big uncertainty about the system hoax was created, of course, however, the author believes that it would be so much vanity to conclude something this big in a single graduation paper. Narrows himself, this way, to the conclusion that, despite of Brazil has the words 'Federalist Republic' in its name, the Brazilian nation has much to find until this title stops being a reason for mistrust.

Keywords: Federalism. Brazil. United States of America. Federal Model. Inconsistency.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 O FEDERALISMO E O UNITARISMO	8
2.1 O FEDERALISMO	8
2.1.1 ORIGEM HISTÓRICA	10
2.1.2 TEORIA GERAL DO FEDERALISMO	17
2.2 UNITARISMO	18
2.2.1 ORIGEM HISTÓRICA	20
2.2.2 TEORIA GERAL DO UNITARISMO	22
3. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E BRASIL	25
3.1. A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA PLENA DE UMA REPÚBLICA FEDERAL – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	25
3.2. A APLICAÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL	29
3.2.1 APANHADO HISTÓRICO	30
3.2.2 A ATUALIDADE BRASILEIRA	37
4. COMPARATIVO ENTRE BRASIL, ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E O ARQUÉTIPO DE FEDERALISMO	43
4.1 COMPARATIVO HISTÓRICO	43
4.2 COMPARAÇÃO ADMINISTRATIVA	48
5 CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema objeto desta pesquisa se deu, inicialmente, por conta do grande interesse do autor na história da fundação dos Estados Unidos da América, com a união inovadora das treze colônias em um Estado Federal, aliado ao fato de o Brasil ter adotado o mesmo sistema de organização do seu Estado após a Proclamação da República.

O Brasil, em 1889, com um golpe militar e implementação da república, deixou a forma de governo imperial, centralizada no Rio de Janeiro, e buscou uma organização republicana onde os seus Estados membros tivessem maior autonomia administrativa. Um decreto do novo presidente instituiu provisoriamente o federalismo no Brasil, até que fosse editada a nova Constituição. O espelhamento nos Estados Unidos se deu por conta daquele país ser um grande exemplo de sucesso econômico e da democracia, tanto que autores europeus, como Alexis de Tocqueville, ainda no início do Século XIX, foram lá viver para entender o fenômeno da democracia, algo de certa forma estranho para os europeus da época.

Em 100 anos, o país norte-americano deixou de ser um simples aglomerado de colônias inglesas para se tornar a nação mais rica do planeta. Dessa forma, o Brasil, ao se inspirar nessa nação, se torna, em 1891, com a sua primeira constituição democrática, a República dos Estados Unidos do Brasil, onde manteve o federalismo instituído com o decreto de 1889 e buscou alcançar o mesmo sucesso dos Estados Unidos da América.

Entende o autor que o sucesso econômico dos EUA se deu predominantemente por conta da organização de seu Estado – que proveu o máximo de liberdade de empreendimento à sua população – e não à cultura ou qualquer outro motivo muitas vezes utilizado para justificar o sucesso daquele país. No entanto, o Brasil, apesar de ter adotado um sistema de Estado Federativo baseado nos EUA, não obteve os mesmos resultados.

Assim, surgiu a dúvida se a crença do autor está equivocada ou se o Brasil, na realidade, não reproduziu corretamente o sistema federativo de governo, pois os Estados brasileiros nunca tiveram tanta autonomia quanto o sistema prometia. Dessa forma, é altamente relevante que se entenda a formação dos Estados federais americano e brasileiro, de forma que sejam compreendidas as diferenças entre os dois sistemas.

Acredita, ainda, que, ao se investigar as origens federais brasileira e americana, se encontrará a resposta para a pergunta “seria o federalismo brasileiro uma farsa?” Com a resposta dessa pergunta, será possível analisar os motivos do Brasil não ter alcançado o sucesso esperado em 1889, e, se possível, buscar soluções para a administração do país.

Assim, o objetivo desta pesquisa é o de analisar e entender quais são os pontos cruciais do federalismo americano, sua base teórica e aplicação prática, para, após, comparar com o que está sendo aplicado no Brasil desde 1889.

Por esses motivos, este trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro leva em consideração que, para se analisar o federalismo, deve-se conhecer suas origens históricas e teóricas, bem como do seu sistema antagônico, o unitarismo.

Logo após, o segundo capítulo iniciará com uma análise sobre a primeira aplicação de fato do federalismo nos Estados Unidos da América, pacificamente reconhecido pela doutrina como o primeiro país a adotar o sistema. Na sequência, será estudado como o federalismo foi aplicado no Brasil, a história brasileira sob a luz desses acontecimentos e uma breve análise sobre a atualidade do país.

O terceiro capítulo, por fim, tratará de comparar o histórico brasileiro e o americano, bem como as consequências disso na prática, passando por uma análise tributária e de competências legislativas para, por fim, concluir se o federalismo brasileiro é ou não adequado.

O método de abordagem deste estudo será o método hipotético-dedutivo, uma vez que o estudo partirá da análise da teoria geral do federalismo, que proporcionará as premissas gerais que serão aplicadas aos casos particulares dos EUA e Brasil.

Quanto ao procedimento, este será feito via os métodos histórico e comparativo, por conta de que será feita a comparação entre dois modelos de Estado Federal, utilizando-se de muitos elementos históricos de ambos os países. Optou-se por utilizar a técnica de pesquisa bibliográfica, pois é o mais adequado para responder ao problema de pesquisa.

Ressalta o autor, ainda, que são eleitos como marcos teórico e inspiradores para este trabalho as obras “Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação”, de Luis Roberto Barroso e “A Democracia na América”, de Alexis de Tocqueville.

2 O FEDERALISMO E O UNITARISMO

Não seria possível analisar o federalismo brasileiro sem começar com uma breve análise sobre essa forma de Estado e sua origem histórica. Da mesma maneira, não haveria como comparar o Estado Federal brasileiro com o Estado Unitário sem compreender o unitarismo, que pode ser considerado antagônico ao federalismo.

Assim, o primeiro capítulo deste trabalho trata, inicialmente, da definição de federalismo, sua origem histórica nos Estados Unidos da América e sua teoria geral elaborada por diversos constitucionalistas. Logo após, faz-se a mesma análise no âmbito do unitarismo, de maneira que é possível, a partir dos próximos capítulos, analisar a forma de Estado adotada pelo Brasil.

2.1 O FEDERALISMO

A definição de Federalismo, segundo ensina Daniel J. Elazar, (Minneapolis, 1934 – 1999), professor e ex-diretor do Centro de Estudos de Federalismo da Universidade Temple é:

The term "Federal" is derived from the Latin *foedus*, which, like the Hebrew term *brit*, means covenant. In essence, a Federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them¹.

Da mesma forma, Dalmo de Abreu Dallari (Serra Negra, SP, 1931 – atualidade), jurista brasileiro e professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, explica que a origem latina do termo quer dizer pacto, aliança. Assim, conclui que o Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados².

O Federalismo, em outras palavras, é um pacto firmado entre iguais, onde a integridade e os direitos dos pactuantes, ao mesmo tempo que constitui uma união

¹ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991. p. 5. Em tradução livre, feita pelo autor: "O termo 'Federal' é derivado do latim *foedus*, que, como o termo hebreu *brit*, significa pacto. Em essência, um arranjo Federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, onde as relações internas refletem o tipo especial de compartilhamento que deve prevalecer entre os pactuantes, baseado em um reconhecimento mútuo de honestidade de cada pactuante e a tentativa de criar uma unidade especial entre eles.

²DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 252.

entre eles, é garantida. Significa, ainda, uma distribuição constitucional de poderes legais, uma divisão de competências, deveres e atribuições entre um governo geral e os governos constituintes, de forma que seja protegida a existência e a autoridade de todos os entes que decidirem por assim se associar³.

José Afonso da Silva (Silva Campos, MG, 1925 – atualidade), constitucionalista brasileiro, diz que se em um Estado há divisão espacial de poderes, multiplicidade de organizações governamentais distribuídas regionalmente, e não uma unidade de poder sobre o território, então estamos diante de um Estado Federal⁴.

A federação consiste na união de coletividades regionais autônomas – Estados federados, ou Estados membros. Quando se fala em Federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado denominada federação ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa⁵.

Cabe salientar que, conforme mencionado, Federalismo é uma forma de Estado, não de governo⁶. O modo com que o poder político é exercido em função do território dá origem ao conceito de forma de Estado⁷.

Sustentam alguns autores, como Ronald Watts e Alexis de Tocqueville, que o Federalismo, embora embrionária e primitivamente, surgiu na Antiguidade, mas não da maneira com que conhecemos hoje. Existe o entendimento de que Aristóteles, na idade antiga, ao discorrer sobre associações, chega a conclusões próximas do que entendemos por Federalismo hoje, e que, Tomás de Aquino, no medievo, escreve sobre modelos associativos semelhantes, também, ao federalismo. Não há, no entanto, consenso na doutrina sobre se esses textos de Aristóteles e Tomás de Aquino tratam de algo que pode ser comparável ao Estado federal.

Alguns países, antes mesmo dos EUA formarem a primeira federação da história, se uniram em confederações (que não devem ser confundidas com federações), conforme relata Tocqueville (Paris, 1805 – 1859), juiz e escritor francês:

³ELAZAR, Daniel J. Exploring Federalism. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991. p. 6.

⁴SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 98-99.

⁵Ibidem. p.99.

⁶DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 251.

⁷SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 98.

Os Estados Unidos da América não proporcionaram o primeiro e único exemplo de uma confederação. Sem falar na antiguidade, a Europa moderna forneceu vários. A Suíça, o Império Germânico, a República dos Países Baixos foram ou ainda são confederações.⁸⁻⁹

No entanto, não será objeto deste trabalho a análise desses sistemas pré-Federalistas ou de confederações antigas. O Estado Federal só nasceu, realmente, com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787¹⁰, e por isso, o que levou aquele país a alcançar esse marco histórico será estudado a seguir, a partir da declaração da independência, em 1776.

2.1.1 ORIGEM HISTÓRICA

A primeira vez em que o Estado Federal é colocado em prática pela política moderna foi, mais especificamente, pelos Estados Unidos da América, em 1787, com o estabelecimento de um pacto entre as treze colônias. Segundo Michel Temer (Tietê, 1940 – atualidade), advogado constitucionalista e político brasileiro, somente a partir do nascimento dos EUA que se pode autorizar a qualificação de uma federação¹¹.

Além disso, Paulo Bonavides (Patos, 1925 – atualidade), um dos mais respeitados constitucionalistas brasileiros, afirma que “foram os juristas americanos da revolução os admiráveis construtores de uma organização de governo – e Estado Federal [...]”¹² Assim, cabe a este trabalho a análise e compreensão da história dos Estados Unidos da América para melhor entendimento da origem histórica do Federalismo.

O nascimento desse país pode ser considerado o momento da sua declaração de independência. Tudo começou quando cidadãos comuns, cansados de serem servos da metrópole inglesa, decidiram por governar a si mesmos, com suas próprias leis e governo. Assim, acordaram que, por unirem Estados previamente independentes em uma vasta e indivisível nação, se manteriam longe das monarquias

⁸TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 174-175.

⁹Nota do autor: Quando Tocqueville afirma que ‘ainda são confederações’, deve-se levar em consideração que escreveu esse texto em 1835.

¹⁰DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 252.

¹¹TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.72.

¹²BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.179-180.

do mundo antigo e fundariam um novo mundo, republicano e democrático em uma escala nunca antes vista¹³.

Contudo, engana-se quem acredita que os EUA iniciaram sua independência como um Estado Federal. Em julho de 1776, as treze colônias se declararam independentes da coroa e do império inglês. No entanto, existia o questionamento se elas se mantiveram independentes entre si. Apesar da declaração da independência ter sido promulgada em nome dos “representantes dos Estados Unidos da América, em congresso geral”, como exatamente esses longínquos Estados estavam “unidos”? A palavra “unidos” era parte do nome de um novo e indivisível país ou simplesmente um adjetivo descrevendo treze Estados, que passavam a atuar em unânime coordenação?¹⁴

A realidade é que, enquanto eram colônias inglesas, as treze nunca estiveram unidas como uma entidade continental. Em adição a isso, por duas vezes a declaração de independência proclamou as colônias como Estados livres e independentes, talvez até implicando que elas eram inclusive independentes entre si, exceto quando decidissem por coordenar suas ações¹⁵.

A história legislativa por trás da declaração também é sugestiva. Em maio de 1776, o congresso nomeou sua mais importante declaração não como uma “ordem” ou “instrução”, mas como uma “recomendação”, de que as colônias individualmente adotassem novos governos onde quer que os antigos regimes ligados à coroa acabassem.

Nesse sentido, Akhil Amar (Ann Arborn, EUA, 1958 – atualidade), professor de direito constitucional da universidade de Yale, conclui que:

Thus, the thirteen colonies took care to synchronize their decisions as they headed uncertainly toward independence. Yet mere synchronization hardly meant that the thirteen necessarily became one indivisible nation in July 1776.¹⁶

¹³AMAR, Akhil Reed. **America's Constitution: A Biography**. New York City: Random House, 2006. (Versão para Kindle). Posição 126.

¹⁴Ibidem. Posição 493.

¹⁵Ibidem. Posição 502.

¹⁶Ibidem. Posição 530. Em tradução livre, feita pelo autor: “Dessa forma, as treze colônias se preocuparam em sincronizar suas ações, enquanto se direcionavam incertamente a caminho da independência. No entanto, a simples sincronização de seus atos dificilmente significa que elas se tornaram uma única e indivisível nação em julho de 1776.”

Toda questão envolvendo a independência e uma possível união dos Estados levantava muitas dúvidas, como, por exemplo, como seriam as votações das novas leis? Por voto da maioria simples ou por alguma regra diferenciada? Alguns assuntos necessitariam de mais consenso do que outros? Cada Estado contaria igualmente para a votação ou os mais populosos teriam mais votos? Como as disputas entre os Estados seriam solucionadas? E se algum deles estivesse insatisfeito, como faria para adquirir a sua independência¹⁷?

Antes, no entanto, de aceitar a declaração de independência, o congresso continental sabia que tais questões deveriam ser resolvidas em algum instrumento legal que cada Estado deveria ratificar. Em junho de 1776, quando Richard Lee e John Adams declararam que “these united colonies are, and of right ought to be, free and independent states¹⁸”, concluíram suas colocações com a proposta de um plano de confederação, que seria enviado para os Estados para a sua consideração e posterior aprovação¹⁹.

Logo após, o congresso votou a criação de um comitê para formar a aliança entre os treze Estados. Assim, foram aprovados os Artigos da Confederação. O sistema de confederação é uma associação de Estados soberanos. Diferentemente da Federação, na confederação os Estados constituintes não abandonam a sua soberania, como explica AMAR:

The opening passages of the Articles of Confederation variously described the arrangement among the states as a ‘confederacy’, a ‘confederation’, and a ‘firm league of friendship with each other’ in which ‘each state retains its sovereignty, freedom and independence’. Legally, the words ‘confederacy’, ‘confederation’, and ‘league’, all conoted the same thing: the ‘united states’ would be an alliance, a multilateral treaty of sovereign nation-states. Moreover, the word ‘retains’ strongly suggested that each state was already sovereign and had been so since independence.²⁰

¹⁷Ibidem. Posição 539-547.

¹⁸Ibidem. Posição 547. Em tradução livre, feita pelo autor: “Essas colônias são, e por direito deveriam ser, Estados livres e independentes.”

¹⁹Ibidem. Posição 546.

²⁰Ibidem. Posição 556. Em tradução livre, feita pelo autor: “As passagens iniciais dos Artigos da Confederação muitas vezes descreveram o acordo entre os Estados como uma ‘aliança’, uma ‘confederação’, e uma ‘firme liga de amizade entre cada um deles’, onde ‘cada Estado mantém sua soberania, liberdade e independência’. Legalmente, as palavras ‘aliança’, ‘confederação’ e ‘liga’ significavam a mesma coisa: Os ‘Estados Unidos’ seriam uma aliança, um tratado multilateral de Estado-nações soberanos. Ainda, a palavra ‘mantém’ sugere fortemente que cada Estado já era soberano desde a independência.”

Assim, foram fundados os Estados Unidos da América, uma confederação de Estados-Nação independentes, que, em um acordo internacional, se aliaram mantendo suas soberanias. Cabe salientar, ainda, que, após a aprovação dos artigos da confederação, alguns Estados promulgaram suas próprias constituições, como o Massachusetts (1780) e New Hampshire (1784)²¹.

No entanto, apesar de, em teoria, o Congresso criado pela Confederação ter alguns poderes importantes, ele não tinha nenhuma maneira efetiva de colocá-los em prática. Ele não poderia taxar diretamente os cidadãos ou estabelecer leis sobre eles. Ele, ainda, não tinha nenhum explícito poder 'legislativo' ou 'executivo' para obrigar o cumprimento da 'lei' pelos tribunais dos Estados. Ainda, só poderia recrutar tropas de exército e arrecadar dinheiro 'requisitando' contribuições para cada Estado. Por esses motivos, já em 1787, a Confederação passava por grandes problemas, estando à beira da dissolução²².

Os Estados Unidos necessitavam de um novo sistema. Como muito bem ensinam Melvin Urofsky (Nova Iorque, 1939 – Atualidade), e Paul Finkelman (Nova Iorque, 1949 – Atualidade), historiadores americanos especialistas na história da fundação do país:

Despite their problems, the Articles did mark a major step in forging a permanent union out of thirteen disparate states. In ratifying the Articles, the states indicated their willingness to join in the nation-making process; despite their fears of powerful government, they understood the necessity of some centralized authority.²³

Assim, certos de que os laços estabelecidos pela confederação eram frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz, os americanos decidiram por revisar seu sistema. Conforme Dalmo de Abreu Dallari:

Para proceder à revisão dos Artigos de Confederação, corrigindo as falhas e lacunas já reveladas pela prática, os Estados através de representantes,

²¹Ibidem. Posição 556-566.

²²Ibidem. Posição 629.

²³UROFSKY, Melvin I. & FINKELMAN, Paul. ***A March of Liberty: A Constitutional History of the United States – Volume 1: From the Founding to 1890***. New York: Oxford University Press, 2002, p. 65. Em tradução livre, feita pelo autor: “Apesar dos seus problemas, os Artigos tiveram grande importância na criação de uma união permanente entre os treze Estados. Ao ratificar os Artigos, os Estados demonstraram sua vontade em ingressar no processo de criação da nação; apesar de seus medos de um governo poderoso, eles entenderam a necessidade de ter uma certa autoridade centralizada.”

reuniram-se em Convenção na cidade de Filadélfia, em maio de 1787, ausente apenas o pequeno Estado de Rhode Island.²⁴

No entanto, duas posições diversas estavam em discussão entre os membros da Convenção. De um lado estavam os que almejavam apenas a revisão das cláusulas do Tratado (os anti-Federalistas) e, de outro, aqueles que pretendiam ir além, propondo a aprovação de uma Constituição comum a todos os Estados, com a consequente formação de um governo ao qual todos se submetessem (Federalistas). Em outras palavras, propunham que a confederação se convertesse em federação, constituindo-se um Estado Federal²⁵. Eram necessários, segundo as regras da convenção, nove (09) dos doze (12) votos para a ratificação da Constituição proposta.

Os adeptos da simples revisão da confederação compreenderam muito bem que, aderindo à federação, perderiam a sua soberania e independência, pois isso significaria uma, ainda que tímida, centralização e submissão de todos os Estados ao governo central²⁶. Os anti-Federalistas americanos receberam a mensagem e ligaram o sinal de alerta. As cartas assinadas pelo pseudônimo *Federal Farmer* alertaram, por exemplo, que quando a população de um Estado ‘adotar o que é proposto na Constituição, terá feito seu último e supremo ato’ enquanto nação soberana²⁷.

Por outro lado, os Federalistas saíram na defesa da formação do governo central. Alexander Hamilton (Charlestown, 1755 – 1804), um dos líderes do movimento Federalista, em uma de suas cartas ao povo do Estado de Nova York, argumenta, por exemplo, que “A firm union will be of the utmost moment to the peace and liberty of the states as a barrier against domestic faction and insurrection²⁸.”

Em resumo às argumentações dos Federalistas, relata Akhil Amar:

In response, the Federalists refined their critics’ terminology while confirming that the new union would indeed be indivisible. The Constitution, Federalists stressed, hardly annihilated the states or melted thirteen peoples into one mass for all purposes. State lines would continue to configure the politico-legal map, and state governments would continue to wield important powers. In fact, states would form the basic building blocks of the new government. State borders and state-law electoral qualifications would shape the House of representatives; state legislatures would elect a Senate in which state would

²⁴DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 253.

²⁵Ibidem. p.253.

²⁶Ibidem. p.253.

²⁷AMAR, Akhil Reed. **America’s Constitution: A Biography**. New York City: Random House, 2006. (Versão para Kindle). Posição 761.

²⁸HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. **The Federalist**. Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc., 2005. p. 41.

have equal weight; state-chosen electors would ballot for president; a Senate sensitive to states' rights would confirm Federal judges; each state borders and republican form of government would be guaranteed; and states could help propose and ratify Federal constitutional amendments. Thus the new Constitution was not wholly national but partly Federal, argued the Constitution's supporters, who cleverly called themselves 'Federalists' rather than 'nationalists'²⁹.

Com esse impasse nacional, até meados de 1788, nove meses após a publicação da proposta elaborada na Philadelphia, o futuro da Constituição permanecia incerto. Grupos contrários à ratificação eram fortes e numerosos, incluindo os três maiores Estados americanos. Foi apenas em 21 de junho de 1788, quando o pequeno Estado de New Hampshire se tornou o decisivo nono Estado a votar sim pela ratificação da Carta Constitucional proposta que a Constituição entrou em vigor. Os Estados remanescentes se juntaram à nova união ao final de 1789 e meados de 1790³⁰.

A ratificação da Constituição americana entra para a história como a primeira vez em que um povo elabora e vota a sua própria Constituição escrita. Sobre isso, Alexis de Tocqueville:

Quando a insuficiência da primeira Constituição Federal se fez sentir, a efervescência das paixões políticas que fizera nascer a revolução estava em parte aplacada, e todos os grandes homens que ela criara ainda existiam. Foi uma dupla felicidade para a América. A assembleia pouco numerosa que se encarregou de redigir a segunda Constituição continha os mais belos espíritos e os mais nobres caracteres que apareceram no novo mundo. George Washington a presidia. Esta comissão nacional, após longas e maduras deliberações, ofereceu enfim à adoção do povo o corpo de leis orgânicas que ainda hoje rege a União. Todos os Estados o adotaram sucessivamente. O novo governo Federal assumiu suas funções em 1789, após dois anos de interregno.³¹

²⁹Ibidem. posição 780-789. Em tradução livre, feita pelo autor: "Em resposta, os Federalistas refinaram os termos das suas críticas enquanto confirmavam que a nova união seria de fato indivisível. A Constituição, salientaram os Federalistas, dificilmente aniquilaria os Estados, ou fundiria todos os treze povos em uma grande massa para todos os propósitos. As fronteiras dos Estados continuariam a configurar o mapa político e jurídico, e os governos dos Estados manteriam poderes importantes. Na realidade, Estados formariam o alicerce do novo governo. Fronteiras leis eleitorais estaduais delimitariam a formação da casa dos representantes. Legislaturas dos Estados eleiriam um senado, onde cada Estado teria o mesmo peso; delegados escolhidos em cada Estado elegeriam um presidente; um senado suscetível a direitos dos Estados sancionaria escolhas de juizes federais; cada fronteira de Estado e a forma republicana de governo seriam garantidos; e Estados poderiam propor e ratificar emendas à Constituição. Portanto a nova Constituição não era completamente nacional, mas parcialmente Federal, argumentaram os apoiadores da nova Constituição, que de forma inteligente chamavam a si mesmos de 'Federalistas' ao invés de 'nacionalistas'.

³⁰Ibidem. posição 151.

³¹TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 129.

Ratificada a Constituição americana, passemos a uma breve análise da sua estrutura. É formada por apenas sete (07) artigos, que tratam, em suma, do Poder Legislativo, Executivo, Judiciário, relações internas entre a União e Estados e dos Estados entre si, o procedimento para emendar a Constituição, sobre as dívidas da Confederação, a supremacia dos tratados internacionais e da ratificação, que deveria ser feita por nove Estados.

Importante salientar que as dez primeiras emendas (ratificadas em 1791) constituem o *Bill of Rights*. Estes, segundo Andrew Napolitano (Newark, 1950 – atualidade), ex-juiz da Corte Superior da Nova Jérsei:

The Bill of Rights consists of ten amendments that, like the Constitution itself and the Declaration of Independence before it, are grounded by Natural Law. These ten amendments are designed to protect individual freedoms that the Founders considered natural rights, thus God-given, but feared that the new Federal government might ignore. The Bill of Rights is supposed to prevent the Federal government from denying these fundamental rights to any person.³²

A Constituição americana é definitivamente marcante. É a primeira vez na história da humanidade em que um país funda um governo com o consenso de seus cidadãos, onde o povo se orgulha disso. A escolha da forma de governo não poderia ser outra senão o sistema federativo, pois o objetivo central da Constituição sempre foi preservar a liberdade³³, e, como muito bem observou Alexis de Tocqueville em sua vinda à America: “Ninguém poderia apreciar melhor que eu as vantagens do sistema federativo. Vejo nele uma das mais poderosas combinações em favor da prosperidade e da liberdade humanas.³⁴”

Portanto, entendida a origem do Federalismo e o seu propósito, cabe agora a este estudo entender quais são os princípios teóricos desse sistema.

³²NAPOLITANO, Andrew. **The Constitution in Exile**: How the Federal government has seized power by rewriting the supreme law of land. Nashville: Thomas Nelson Inc., 2006. Capítulo 1, posição 13% (Livro digital). Em tradução livre, feita pelo autor: “O *Bill of Rights* consiste em dez emendas que, como a própria Constituição e a Declaração de Independência antes dele, é baseada na Lei Natural. Essas dez emendas foram escritas para proteger liberdades individuais que os fundadores consideraram direitos naturais, portanto concedidos por Deus, mas que receavam que o novo governo Federal pudesse ignorar. O *Bill of Rights* tem como propósito prevenir que o governo Federal tente negar esses direitos fundamentais a qualquer pessoa.”

³³KRAMER, Larry D. **The People Themselves**: popular constitutionalism and judicial review. New York: Oxford University Press, inc., 2004.

³⁴TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 192.

2.1.2 TEORIA GERAL DO FEDERALISMO

Explicadas as origens históricas do Federalismo, entra-se a fundo em sua parte teórica. Paulo Bonavides precisamente afirma que o princípio Federal se dá sempre que duas ordens governamentais existam simultaneamente em planos distintos, guiadas por princípios de estreita coordenação, com certa independências, mas promovendo fins específicos³⁵.

A base do Estado Federal, assim como ocorreu nos Estados Unidos, deve ser uma Constituição, nunca um tratado ou acordo internacional. Dessa forma, todos os assuntos pertinentes aos membros da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais. Em um tratado – como, por exemplo, os Artigos da Confederação – por outro lado, não há como regular sobre assuntos que não foram previstos por ele previamente, além de ser possível a sua denúncia pelos contratantes, motivo pelo qual não pode ser ato constitutivo de um Estado Federal³⁶.

Raul Machado Horta (Paracatu, 1946 – 2005), professor emérito da UFMG e grande constitucionalista brasileiro, entende que as características principais do Estado Federal são:

- I – indissolubilidade do vínculo federativo;
- II – pluralidade de entes constitutivos;
- III – soberania da União;
- IV – autonomia constitucional e legislativa dos Estados;
- V – repartição de competências [...]
- VI – intervenção Federal nos Estados;
- VII – organização bicameral do poder legislativo;
- VIII – iniciativa das Assembléias Legislativas Estaduais para propor emenda à Constituição Federal;
- IX – poder Judiciário da União, com a inclusão neste Poder de um Supremo Tribunal ou Corte Suprema, para exercer a guarda da Constituição;
- X – poder Judiciário Estadual, distinto na sua organização e competência, do Poder Judiciário Federal;
- XI – competência tributária da União e dos Estados, observada a particularização dos tributos de cada pessoa do Direito Público interno.³⁷

Raul Machado Horta é claro ao dizer que essas características, essenciais para a classificação de um Estado como Federal, podem, muitas vezes, não ser

³⁵BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.181.

³⁶DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 254.

³⁷HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 438-439.

encontradas em Estados que se dizem federais. Essa situação, segundo ele, dá lugar a um Federalismo incompleto, não autêntico³⁸.

Ainda, conforme Dalmo Dallari, dentre os mecanismos do sistema Federal estão a não existência do direito de secessão; a soberania concentrada no governo Federal; a distribuição de competências entre a união e as unidades federadas fixadas na Constituição; a cidadania única de todos os cidadãos dos Estados-membros, não havendo distinção entre nascidos em qualquer das unidades federativas; e, principalmente, que cada esfera de competências tenha renda própria³⁹.

Sobre este último ponto, segundo Dallari, é indispensável que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de renda suficiente para custear suas responsabilidades. Do contrário, a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir com independência quem não dispõe de recursos próprios⁴⁰. A dependência da União não deve, de forma alguma, existir no Federalismo.

Por fim, Raul Machado Horta ensina que a regra fundamental do Estado Federal é atribuição aos Estados Membros do poder de auto-organização, para exercer, nessa atividade organizatória, a autonomia. Autonomia constitucional, política, administrativa, judiciária, legislativa e financeira. Se não há autonomia, então não há Federalismo⁴¹

Dessa forma, entendidas as origens e estruturação do federalismo, passemos à análise da forma de governo considerada por muitos oposta: o unitarismo (ou Estado Simples).

2.2 UNITARISMO

Não é fácil caracterizar juridicamente o que se chama de Estado simples ou unitário, porque, apesar do nome, os Estados simples são de certa forma complexos, e muito distintos um do outro na sua forma de organização.

³⁸Ibidem. p. 439.

³⁹DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 255-256.

⁴⁰Ibidem. p. 255.

⁴¹HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 437.

Nas classificações tradicionais, de acordo com Dalmo Dallari, os Estados são considerados unitários quando têm a cúpula e o núcleo do poder político concentrados em um poder central⁴².

No mesmo sentido, conforme discorre o jurista gaúcho Darcy Azambuja (Encruzilhada do Sul, 1901 – 1970), os princípios fundamentais da Teoria Geral do Estado foram elaborados levando em consideração, principalmente, os chamados Estados simples ou unitários. Azambuja traz, em sua obra 'Teoria Geral do Estado', a noção de Maurice Hariou - jurista francês - sobre o assunto. Segundo Hariou, entende-se que 'Estados simples' são aqueles em que não é possível a divisão em partes internas que mereçam o nome de Estados, que não são unidos por um vínculo de sociedade. Por outro lado, os 'Estado compostos' seriam aqueles que são divisíveis em partes internas que mereça o nome de Estados, unidos entre si por um vínculo de sociedade, como, por exemplo, Estados federais.

A noção de Hauriou, segundo Azambuja, apesar de ser verdadeira, é um pouco vaga, assim como as oferecidas por outros tratadistas que se ocuparam do assunto. O autor diz que isso se dá porque estes se debruçam apenas ao terreno puramente teórico ou abrangem em suas deliberações muito mais do que o tema definido⁴³.

Para Azambuja, a definição de Estado simples (ou unitário) é:

O tipo puro do Estado simples é aquele em que somente existe um Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, todos centrais, com sede na Capital. Todas as autoridades executivas ou judiciárias que existem no território são delegações do Poder central, tiram dele sua força; é ele que as nomeia e lhes fixa as atribuições. O Poder Legislativo de um Estado simples é único, nenhum outro órgão existindo com atribuições de fazer leis nesta ou naquela parte do território⁴⁴.

Segundo Azambuja, ainda, os Estados simples são divididos em partes que se denominam municípios, comunas, departamentos, províncias ou o que seja, nas quais há geralmente, uma autoridade executiva eleita pelos habitantes dessas regiões e também conselhos, câmaras etc., que são pequenos poderes legislativos com a função de elaborar certas leis de aplicação local.

Apesar disso, essas autoridades locais continuam como delegações dos órgãos centrais, que as controlam e fiscalizam. O Poder central tem atribuições

⁴²DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 251

⁴³AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Editora Globo, 199. p. 363.

⁴⁴Ibidem. p. 364.

mesmo para suprimir aquelas circunscrições. aumentar ou diminuir a sua extensão e competência. Em todo o território, enfim, só há um governo estatal, que dirige toda a vida política e administrativa. O Estado mais apontado como exemplo de simples ou unitário é a França.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (São Paulo, 1934 – atualidade), advogado e político brasileiro, existe Estado unitário sempre que a descentralização nele existente (administrativa, legislativa e/ou política) está à mercê do Poder Central. Este Estado, por decisão própria, normalmente via edição de leis, pode suprimir essa descentralização, ampliá-la, restringi-la etc. Dessa forma, a autonomia de eventual ente descentralizado não tem qualquer garantia contra a vontade do governo, em geral contra a vontade do legislador⁴⁵.

Os Estados unitários, ainda, podem ser classificados como Estados unitários puros, Estados unitários descentralizados administrativamente e Estados unitários descentralizados administrativa e politicamente, o que será estudado adiante no subcapítulo ‘Teoria Geral do Unitarismo’.

2.2.1 ORIGEM HISTÓRICA

A origem do Estado unitário se confunde com a origem do próprio Estado. O homem só sentiu a necessidade de descentralizar a autoridade estatal após a criação desta, motivo pelo qual os Estados não nasceram descentralizados ou federados. Em adição, não existe a possibilidade de criação de uma federação sem que os Estados unidos existam previamente, e estes, necessariamente, antes de se federarem, eram Estados unitários. Dessa forma, analisaremos brevemente as origens do Estado, que invariavelmente nasceu unitário.

A Expressão ‘Estado’, segundo a versão mais aceita, foi criada por Maquiavel, que a introduziu nas primeiras linhas da sua obra ‘O Príncipe’⁴⁶. Diversas são as teorias quanto à sua origem, que acredita-se serem tão antigas quanto a convivência em sociedade.

Os contratualistas, representados, apesar de suas opiniões divergentes em determinados assuntos, neste trabalho pelo filósofo inglês Thomas Hobbes,

⁴⁵FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 69.

⁴⁶BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.34.

acreditam, de maneira geral, que o homem decide por si só em criar o Estado, mediante a assinatura de um contrato. As condições prévias e nuances desses contratos são distintas segundo os teóricos, mas todos concordam que o homem decide por sua própria vontade de criar o Estado. Em seu clássico 'O Leviatã', Thomas Hobbes (Hardwick Hall, 1588 – 1679), teórico político inglês, argumenta que a condição natural do homem é a guerra e o caos, conforme exemplifica a seguir:

E dado que a condição natural do homem é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso cada um governado por sua própria razão, e não havendo nada, de que possa lançar mão, que não possa servir-lhe de ajuda para a preservação de sua vida contra seus inimigos, segue-se daqui que numa tal condição todo homem tem direito a toda as coisas, incluindo os corpos dos outros. Portanto, enquanto perdurar este direito de cada homem a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver.⁴⁷

Por conta disso, o homem, ao buscar a paz, deveria concordar em renunciar seu direito sobre todas as coisas e à sua liberdade, em favor de uma instituição que seria a detentora de tal direito. O homem cederia e transferiria o seu direito de governar-se a si mesmo a uma assembleia de homens (Estado), autorizando todas as suas ações. Assim, faria um 'contrato social', em favor do Estado, que seria detentor das suas liberdades, a fim de garantir a paz e a segurança⁴⁸.

O Estado, na concepção de Hobbes, é

Uma pessoa cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.⁴⁹

O homem, assim, perdia a liberdade, mas ganhava, em troca, a certeza da conservação⁵⁰.

Existem, no entanto, outras teorias quanto à criação do Estado. Uma delas, diferente do contratualismo de Hobbes, Locke e Rousseau, é a de Murray Rothbard

⁴⁷HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril, 1974. p. 82.

⁴⁸HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril, 1974. p. 109.

⁴⁹Ibidem. p. 110.

⁵⁰BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.37

(Nova Iorque, 1926 – 1995), filósofo americano, que, inspirado por Oppenheimer, é adepto à teoria da conquista dos povos. Segundo Rothbard,

O Estado nunca foi criado por um 'contrato social'; ele sempre nasceu da conquista de uma tribo conquistadora que resolveu fazer uma pausa no seu método – testado e aprovado pelo tempo – de pilhagem e assassinato das tribos conquistadas ao perceber que a duração do saque seria mais longa e segura – e a situação mais agradável – se ela permitisse que a tribo conquistada continuasse vivendo e produzindo, com a única condição de que os conquistadores agora assumiriam a condição de governantes, exigindo um tributo anual constante.⁵¹

No entanto, independente da origem de conquista ou contratualista do Estado, o fato é que ele nasceu como Estado unitário ou Estado simples, fundado na centralização do poder em torno do governante. Após, surgiu a necessidade de descentralização ou federação, mediante ação do próprio governante ou pressão popular. A seguir, então, será analisada a teoria geral do Estado unitário.

2.2.2 TEORIA GERAL DO UNITARISMO

Doutrinariamente, costuma-se classificar o gênero Estado unitário em três espécies distintas: a) Estado unitário puro; b) Estado unitário descentralizado administrativamente; c) Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente⁵².

Ao elencar as características do Estado unitário puro, Pedro Lenza se vale das palavras de Leda Pereira Mota e Celso Spitzcovsky:

[...] esta forma, que se caracteriza nesse sentido, chama-se a atenção para o fato de que a existência de descentralização não basta para que o Estado unitário se classifique como descentralizado, uma vez que todo Estado é relativamente descentralizado. Na verdade a principal característica do Estado unitário descentralizado é a descentralização política. Temos como principal exemplo desta por uma absoluta centralização do exercício do Poder, tendo em conta o território do Estado, não encontra exemplo histórico, evidentemente, por não ter condições de garantir que o Poder seja exercido de maneira eficiente⁵³.

⁵¹ROTHBARD, Murray. **A anatomia do Estado**. Tradução Tiago Chabert. São Paulo, Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012. p. 13-14.

⁵²LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012 p. 417.

⁵³Apud. LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012 p. 417.

Assim, a autonomia de eventual ente descentralizado não tem qualquer garantia contra a vontade do governo, em geral contra a vontade do legislador⁵⁴.

O Estado rigorosamente centralizado, segundo Azambuja, só é possível quando se trata de pequenos países, com população reduzida. A grande extensão territorial, a população numerosa, acarreta a diversidade do clima, da produção, do comércio, da indústria e, conseqüentemente, com a complexidade da administração, a descentralização, que tem diversos graus⁵⁵.

Por outro lado, é certo que o Estado unitário pode ser descentralizado e, geralmente, o é, mas essa descentralização, por ampla que seja, não é de tipo federativo, mas de tipo autárquico, gerando uma forma de autarquia territorial, e não uma autonomia político-constitucional. Nele, as coletividades internas são dependentes do poder unitário, nacional e central⁵⁶.

Os processos de descentralização administrativa tendem a repartir entre diversos órgãos administrativos secundários os poderes de decisão e a confiar a escolha desses órgãos aos corpos eleitorais locais⁵⁷. O Estado unitário descentralizado, apesar de ainda concentrar a tomada de decisões políticas nas mãos do Governo Nacional, avança descentralizando a execução das decisões políticas já tomadas. Criam-se pessoas para, em nome do Governo Nacional, como se fossem uma extensão deste (*longa manus*), executar, administrar, as decisões políticas tomadas⁵⁸.

A descentralização pode ser regional ou geográfica, quando as circunscrições – municípios, departamentos, províncias – têm autonomia para eleger seus administradores e gerir os serviços que lhes são peculiares. A descentralização é por serviços quando são os serviços públicos dotados de certa autonomia, apenas fiscalizados pelo Poder central⁵⁹.

São estes os Estados unitários constitucionalmente descentralizados. Nestes, o Poder Central não tem à sua mercê a existência e amplitude da descentralização. Ou, diga-se melhor, o poder constituído central não a tem à sua mercê, pois ela

⁵⁴FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 69.

⁵⁵AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Editora Globo, 199. p. 365.

⁵⁶SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 99

⁵⁷AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Editora Globo, 199. p. 365.

⁵⁸LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012 p. 417-418.

⁵⁹AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Editora Globo, 199. p. 365.

depende do Poder Constituinte central. Este é que a pode suprimir ou alterar pelo modo por que se altera a Constituição. Muitos chamam estes Estados de Estados regionais⁶⁰.

Distingue-se ainda a descentralização administrativa da descentralização política. A primeira é a que foi enumerada acima. Refere-se especialmente aos serviços públicos. A segunda consiste na atribuição de funções políticas aos órgãos regionais ou locais, com o intuito de dar maior participação aos cidadãos nos poderes estatais⁶¹.

Assim se dá o Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente, forma de Estado mais comum hoje em dia, principalmente nos países europeus. Nele ocorre não só a descentralização administrativa mas também a política, pois, no momento da execução de decisões já tomadas pelo Governo Central, as “pessoas” passam a ter, também, certa autonomia política para decidir no caso concreto a melhor atitude a ser empregada na execução daquele comando central⁶².

Encerrado o estudo sobre a origem histórica e da teoria geral do federalismo e unitarismo, o próximo capítulo deste trabalho passará, inicialmente, à análise dos primeiros anos da experiência do federalismo nos EUA. Após, o foco será o federalismo no Brasil, onde será analisada sua história e aplicação nos dias de hoje.

⁶⁰FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p .70.

⁶¹AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Editora Globo, 199. p. 365.

⁶²LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012 p. 417-418.

3. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E BRASIL

É de suma importância, após o estudo do primeiro capítulo, entender como se deram os primeiros anos de aplicação do federalismo nos EUA, tendo em vista que o exposto até aqui fora apenas a introdução do sistema no país. Afinal, como os americanos colocaram em prática o que tanto discutiram entre 1776 e 1787?

Assim, a primeira parte deste capítulo trata dos primeiros anos da experiência real americana, com sucintas análises das suas particularidades e adversidades da época. Logo após, entra-se no âmbito do Brasil, com uma análise histórica desde o primeiro momento em que instituímos o federalismo, em 1889, até a promulgação da atual Constituição, em 1988.

3.1. A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA PLENA DE UMA REPÚBLICA FEDERAL – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Findo todo o processo de estruturação do Estado americano, com a tentativa frustrada de organização em uma confederação, e, após, a difícil consolidação da Constituição do Estado Federal americano, passemos à breve análise dessa primeira experiência plena de uma República Federativa da história.

Não seria prudente adentrar o estudo desta experiência norte-americana sem recorrer assiduamente àquele considerado por muitos como o mais destacado estudioso da sociedade americana no início do século XIX, Alexis de Tocqueville. Seu principal livro, 'A Democracia na América', publicado em 1835, é tido como a narrativa em que mais precisamente se descreveu e analisou a República Americana. Tocqueville foi um dos poucos que decidiu presenciar o que se passava na América, onde viveu durante 1832 e 1833, quase cinquenta anos após a promulgação da Constituição americana, a fim de entender o sucesso do emergente país.

Em suas primeiras considerações sobre a Constituição daquele país, Tocqueville afirma que a assembleia encarregada de redigir a Carta Magna continha os mais belos espíritos e os mais nobres caracteres que apareceram no novo mundo. Desta assembleia fora oferecido ao povo o corpo de leis orgânicas que ainda hoje

rege a União, alterando consideravelmente os pouco efetivos Artigos da Confederação⁶³.

Essa brusca e polêmica mudança na organização do Estado trouxe diversas dificuldades organizacionais aos americanos. A primeira delas tratava-se de decidir a melhor maneira de partilhar a soberania de tal forma que os diferentes Estados formadores da União continuassem a governar a si próprios em tudo o que fosse referente à sua administração interna, sem que a nação inteira, representada pela União, deixasse de se constituir um corpo e de prover a todas as suas necessidades gerais⁶⁴.

Era muito difícil definir exatamente quais partes do poder deveriam caber aos governos dos Estados e quais deveriam caber ao governo federal. Apesar de os deveres e direitos da União serem de certa maneira simples e fáceis de se definir – por conta dela ter sido formada com a finalidade de satisfazer algumas grandes necessidades gerais – os deveres e direitos dos governos estaduais eram extremamente complexos.

Pelo fato dos governos estaduais penetrarem em todos os aspectos da vida social, suas atribuições e limites se tornaram dificultosos de serem precisamente definidos. Desse modo, aliando-se à certeza de que as atribuições do governo federal eram extremamente claras, definiram-se com cuidado e detalhe as funções da União, e, subsidiariamente, todo o resto estaria no escopo dos Estados⁶⁵.

Aliado a isso, entendiam os juristas americanos que, na prática, surgiriam questões relativas aos limites exatos desse governo federal. Assim, por julgarem perigosa a permissão da solução dessas questões pelos tribunais ordinários dos diferentes Estados – criados pelos próprios Estados – decidiu-se pela criação de um tribunal superior único, onde uma das suas atribuições seria manter a divisão dos poderes da forma como a Constituição estabeleceu⁶⁶.

Nunca se deve esquecer que, segundo Paulo Bonavides, “o espírito da Constituição americana e seu federalismo não poderia ser outro, àquela altura, senão

⁶³TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 129.

⁶⁴Ibidem. p.129-130.

⁶⁵Ibidem. p.130.

⁶⁶Ibidem. p.130.

o de adesão fervorosa aos postulados da sociedade livre⁶⁷”, motivo pelo qual era tão difícil definir quais seriam os limites dos governos estaduais e da União.

Segundo Tocqueville, a Constituição concedeu à União o direito exclusivo de firmar a paz e declarar guerras, assinar os tratados de comércio, recrutar exércitos e armar frotas, por existirem certos interesses gerais que apenas uma autoridade central poderia atender de maneira eficaz, enquanto os negócios internos da sociedade seriam resolvidos localmente. À União foi deixado o direito de resolver tudo o que dizia respeito ao valor do dinheiro; foi encarregada do serviço postal e foi-lhe dado o direito de abrir as grandes comunicações que deveriam unir as diversas partes do território.

Ainda, apesar de os governos dos diferentes Estados terem sido considerados livres em seus territórios, considerou-se a hipótese de algum Estado abusar da sua independência, e comprometer, com medidas imprudentes, a segurança de toda a União. Por conta disso, em casos raros e bem definidos, permitiu-se ao governo federal intervir nos assuntos internos dos Estados⁶⁸.

Percebe-se, claramente, que, Tocqueville, durante toda a obra, se preocupa de forma constante em afirmar a maior virtude do Estado Federal americano do início do Século XIX: a busca da justiça e interesse comum na tomada de decisões e a característica limitada do governo central.

Segundo o autor francês,

A União é uma grande república quanto à extensão; mas, de certa forma, seria possível assimilá-la a uma pequena república, por causa do pouco número de objetos de que seu governo se ocupa. Seus atos são importantes, mas raros⁶⁹.

Interessante, ainda, a sua explicação quanto à criação do sistema legislativo bicameral, onde se buscou atender às vontades dos Estados grandes e pequenos ao mesmo tempo. Explica Tocqueville que, se fosse adotado o critério de existência de apenas uma câmara com representantes por número de habitantes, os Estados maiores suprimiriam os menores, enquanto se fosse adotado o critério de um número fixo de representantes por Estado, os mais populosos teriam a exata mesma força dos pouco populosos. Assim,

⁶⁷BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 185.

⁶⁸Ibidem. p.131.

⁶⁹Ibidem. p.183.

Nesse estado de coisas, sucedeu o que quase sempre sucede quando os interesses se encontram em oposição ao raciocínio: dobraram-se as regras da lógica. Os legisladores adotaram um meio-termo que conciliava à força dois sistemas teoricamente inconciliáveis. O princípio da independência dos Estados triunfou na formação do senado; o dogma da soberania nacional, na composição da câmara dos representantes. Cada estado deveria mandar dois senadores ao congresso e um número de representantes proporcional à sua população⁷⁰.

É claro que muitas outras são as nuances do poder legislativo percebidas por Tocqueville, mas se todas forem analisadas a fundo este trabalho se tornará extenso e perderá seu objeto. No entanto, cabe uma breve análise sobre os registros do autor quanto ao Poder Executivo, na figura do Presidente da República. Essa análise dos limites do poder do ocupante desse cargo se faz importante tendo em vista que as Repúblicas tendem a depender fortemente do Poder Executivo, segundo observa o jurista francês⁷¹. Porém, ao unir o sistema federativo à democracia, os EUA do Século XIX conseguiram se afastar brevemente disso.

Os americanos tinham uma tarefa extremamente árdua a cumprir. Os legisladores queriam criar um Poder Executivo que dependesse da maioria e que, não obstante, fosse forte o suficiente para agir por conta própria e com liberdade em sua esfera. A manutenção da forma republicana exigia que o líder deste poder fosse submetido à vontade nacional, mas sem perder sua autonomia⁷².

No entanto, como organizar algo do tipo? Fez-se, então, do presidente o único representante do Executivo da União. Evitou-se subordinar sua vontade à de um conselho, pois ao mesmo tempo em que isso debilitaria a ação do governo, diminuiria a responsabilidade dos governantes. O Senado, ainda, teria o direito de tornar sem efeito alguns atos do presidente, mas sem a possibilidade de forçá-lo a agir ou partilhar o Poder Executivo com ele.

O ponto central da análise do chefe do Poder Executivo é a comparação entre o presidente dos EUA – um país federalista e democrático - e o Rei da França – um país unitário e totalitário. Enquanto nos EUA o presidente tem um poder limitado e excepcional, na França, este é quase ilimitado. Se no primeiro país, o presidente apenas executa a lei, sem poder algum de evitar que esta exista, no segundo, o soberano pode se recusar a sancioná-las. Enquanto, nos EUA, o chefe do Executivo

⁷⁰Ibidem. p.133-134.

⁷¹Ibidem. p.137.

⁷²Ibidem. p.136

nenhum poder possui sobre o Poder Legislativo, na França, este pode nomear e cessar o mandato destes⁷³.

Todo o restante da explicação de Tocqueville sobre a sua observação da primeira experiência federalista caminha no mesmo sentido de tentativa de limitação do poder e separação deste, com forte inspiração na obra 'O Espírito das Leis', de Montesquieu. Poderiam ser enumerados diversos outros fatos observados por Tocqueville nos EUA do Século XIX, o que seria desgastante e enfadonho para um trabalho da natureza deste.

Dessa forma, muito bem resume Gilberto Bercovici, constitucionalista brasileiro e professor de Direito da USP, ao resumir o ponto central da experiência americana:

Este é o ponto central da estrutura do Estado norte-americano e da sua democracia: a junção do mecanismo de freios e contrapesos (ou seja, repúdio à divisão total e estanque dos Poderes) com o federalismo. Em outras palavras, a separação horizontal de Poderes conjugada a uma separação vertical, nenhuma de forma absoluta, mas de uma maneira equilibrada onde um Poder controla o outro, tanto os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como a União e os Estados⁷⁴.

Compreendidas as incertezas e impasses dessa primeira experiência dos EUA, passaremos, agora, à análise do federalismo no Brasil.

3.2. A APLICAÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL

À época de todos os acontecimentos históricos relatados nesse trabalho, datados entre 1776 a meados de 1830, o Brasil esteve longe de ser um Estado Federal. A estranha independência orquestrada pelos portugueses em 1822 pouco alterou a estrutura política brasileira, que continuou sendo regida por um único soberano, o Imperador⁷⁵. Isso somente foi alterado com o golpe militar de 1889, que resultou na Constituição Republicana de 1891 e inaugurou no Brasil a forma de governo ora analisada.⁷⁶

⁷³ Ibidem. p.139

⁷⁴BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 19.

⁷⁵GOMES, Laurentino. **1822**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010. p. 21.

⁷⁶BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 374.

Isto posto, foi somente após 100 anos da primeira experiência federal que o Brasil decidiu se aventurar por essa forma de governo, na esperança de obter o mesmo sucesso visualizado por Tocqueville na América do Norte.

Segundo Luis Roberto Barroso (Vassouras, 1958 – Atualidade), constitucionalista brasileiro e atual ministro do Supremo Tribunal Federal,

O federalismo brasileiro não foi uma imposição dos fatos, mas uma criação legal, surgida com a república, que, segundo muitos – inclusive Rui Barbosa – se instaurara mais pela necessidade da adoção da forma de Estado Federal, do que por rejeição ao regime monárquico. Ainda que ao sabor de fortes reivindicações, o federalismo se impôs, com o advento da república, de forma artificial, com a transformação de um modelo americano que se fulcrara em bases radicalmente distintas⁷⁷.

A implementação desse modelo representou a conjugação de um pensamento idealista com os mais diversos interesses econômicos e políticos das diferentes províncias⁷⁸.

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 rompeu com a Monarquia, o Estado Unitário e o sistema parlamentar de governo, instaurando uma República, o Federalismo e o Presidencialismo, formas políticas que perduram até hoje⁷⁹. O ponto mais importante para este trabalho será, claro, a inauguração do Federalismo no Brasil. Assim, a seguir, será feito um apanhado histórico desses eventos, bem como contextualizada a situação atual do federalismo brasileiro.

3.2.1 APANHADO HISTÓRICO

Não há melhor maneira de iniciar a análise histórica da introdução do federalismo no Brasil senão pela independência do país. Ocorrida em 1822, a independência do Brasil, ao contrário da dos Estados Unidos da América ou dos outros países da América Espanhola, deu-se sob a forma monárquica⁸⁰, algo que de nenhuma maneira foi comum entre as nações que estavam se tornando independentes.

⁷⁷BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: O problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 29.

⁷⁸Ibidem. p. 29.

⁷⁹HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 26.

⁸⁰BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 23.

Por conta disso, os anos posteriores à independência ficaram conhecidos como o Período Imperial (1822 – 1889), onde o Brasil foi um Estado unitário de absoluta centralização política⁸¹, comandado pelo Imperador D. Pedro I, e, logo após, pelo seu filho D. Pedro II. Exemplo dessa centralização foi o fato de a Constituição do Império do Brasil, datada de 1824, não ter emanado de uma Assembleia Nacional Constituinte, mas de um Conselho de Estado composto por dez membros indicados pelo Imperador D. Pedro I⁸².

Em adição a isso, a Constituição de 1824 consagrou o governo monárquico hereditário, constitucional e representativo, bem como o inusitado ‘Poder Moderador’, delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu primeiro representante⁸³. Tal poder compunha a chave de toda a organização política do Império.

Em rigor, ele era o ‘Poder dos Poderes’, o eixo mais visível da centralização governamental na época do império⁸⁴. Interessante salientar que, de 1824 a 1889, D. Pedro I e D. Pedro II invocaram o Poder Moderador doze vezes para dissolver a câmara. Uma vez, em média, a cada cinco anos⁸⁵.

Poucos anos depois, em 1834, com o chamado ‘Ato Adicional à Constituição do Império’, vislumbraram-se, no entanto, tendências descentralizantes no Império. O Ato Adicional de certo modo redimiou e reduziu a eiva absolutista da constituição outorgada⁸⁶. Ainda, reformas drásticas para a época foram propostas, como a conversão do Império do Brasil numa monarquia federativa, mas que foram de pronto recusadas⁸⁷.

Luis Roberto Barroso, nesse contexto, afirma que

A despeito da chamada Lei de Interpretação, datada de 1841, que veio a reconsiderar estas medidas, reduzindo-lhes o conteúdo e a extensão, não resta dúvida que aí foram dados os primeiros passos para a descentralização e que representaram as primeiras sementes do movimento federalista⁸⁸.

⁸¹BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 30.

⁸²HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 25.

⁸³Ibidem. p. 25.

⁸⁴BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 376.

⁸⁵GOMES, Laurentino. **1822**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010. p. 220.

⁸⁶BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 209.

⁸⁷BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 30.

⁸⁸Ibidem. p. 31.

Começa a se tornar claro que o Brasil, apesar de estar submetido à força da unidade governamental concentrada no Imperador, manifestava um desejo de descentralização. O Partido Republicano, em 1870, lançou o seu manifesto em favor disso, tendo, apenas dezenove anos depois, desabado a monarquia unitária e centralizadora em um golpe militar, em 15 de novembro de 1889, quando o Marechal Deodoro da Fonseca proclamou a República e consagrou a federação⁸⁹.

Assim, no dia do golpe, em 15 de novembro de 1889, Deodoro da Fonseca, no Decreto nº 1, redigido por Ruy Barbosa, estabeleceu que:

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta:
Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira – a República Federativa.
Art. 2º As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.
Art. 3º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus acordos deliberantes e os seus governos locais⁹⁰.

Com esse decreto, surge formalmente o Estado Federal brasileiro, no início de uma trajetória cambaleante. Apesar de inspirado nos Estados Unidos da América, o Brasil, ao contrário daquele país, em apenas um ato, inicia sua história como República Federativa de forma abrupta, via golpe militar, em um país com 389 anos de existência, onde nunca haviam ocorrido eleições democráticas.

Em apenas um dia, o Brasil tem uma tríplice revolução. A forma de governo, de monárquica, passa a ser republicana; o sistema de governo, de parlamentarista, torna-se presidencialista; a forma de Estado, de unitária, converte-se em federal⁹¹. Talvez o perfeito oposto do país inspirador dessa mudança, onde o federalismo e a democracia foram surgindo ao longo dos anos, conforme a ideia amadurecia no ideário coletivo da população e dos pais fundadores do país.

A análise de Luis Roberto Barroso dessa atitude forçada e sem respaldo histórico é extremamente pontual:

O figurino, agora, eram os Estados Unidos da América do Norte. E, na esteira deste modelo, adotou-se o critério de repartição de competências estabelecido na Constituição norte-americana, como se a União estivesse, subitamente, recebendo poderes expressos, delegados por Estados que antes fossem independentes, numa ficção que beirava,

⁸⁹Ibidem. p. 31-32.

⁹⁰Ibidem. p. 32.

⁹¹Ibidem. p. 33.

comprometedoramente, a utopia. O entusiasmo dos republicanos de primeira hora levou-os ao delírio de declarar os Estados componentes da federação como soberanos⁹².

Com isso, mudou-se o eixo dos valores e princípios de organização formal do poder no Brasil. Essa repentina mutação do cenário do poder deslocou a inspiração brasileira da Europa para os Estados Unidos, das Constituições francesas para a norte-americana, de Montesquieu para Jefferson e Washington⁹³.

Deposto o Imperador, voltou-se o Brasil para a redação da primeira Constituição democrática da sua história. A lei maior de 1891 foi, fundamentalmente, uma Constituição de organização dos Poderes e da garantia dos direitos individuais. Foi a mais enxuta de todas as cartas magnas brasileiras: apenas 91 artigos na parte permanente e 8 nas Disposições Transitórias⁹⁴.

É bem verdade que nela não constava mais a palavra 'soberania' ao se referir aos Estados. No entanto, prevaleceu a crença de que se podia ter no Brasil um federalismo aos moldes americanos, com ampla autonomia dos Estados. Essa primeira fase do federalismo brasileiro foi apelidada de federalismo dualista (de cunho segregacionista) pela doutrina, onde o processo de coordenação das entidades federadas não funcionava corretamente⁹⁵.

A título de exemplo, o artigo 5º dessa Constituição (regulamentado mais minuciosamente somente em 1897), restringia o auxílio federal aos Estados para apenas casos de calamidade pública. O resultado desse sistema foi a manutenção de desigualdades gritantes entre os Estados da Federação, o que levou os três Estados mais ricos da República – Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul – a dominar a condução política do país⁹⁶.

Quase todos os Estados brasileiros dependiam da União. E esta, por sua vez, era completamente dominada pelos três Estados citados. A política no Brasil, apesar da tentativa foçada da implementação do federalismo, ainda era extremamente centralizada no governo federal. Sobre isso, é interessante trazer o pensamento de Gilberto Bercovici:

⁹²Ibidem. p. 33.

⁹³BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 376.

⁹⁴HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 26.

⁹⁵BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 34.

⁹⁶BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 31-32.

No sistema político implantado com a República, o Poder Executivo sobrepuja-se aos demais. A 'política dos governadores' era a subordinação do Congresso Nacional aos interesses das oligarquias estaduais aliadas ao Presidente da República. A sucessão presidencial era o grande momento do regime, constituindo a origem de, praticamente, todas as crises que ocorreram durante a vigência da Constituição de 1891. Como a escolha do presidente era decisiva, a grande vantagem ficava com os três grandes Estados, de maior população e melhor sistema educacional, pois os analfabetos não votavam. Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul sobrepujavam os demais Estados em eleitorado, representando cerca de 50% dos votos nas eleições presidenciais⁹⁷.

Um dos pontos marcantes dessa época foi a Reforma Constitucional de 1926, consumada durante a presidência de Arthur Bernardes. Tal reforma deu início à tendência centralizadora no federalismo brasileiro, restringindo a autonomia dos Estados e dilatando ainda mais a competência da União⁹⁸.

Em síntese, a grande verdade é que o período entre o golpe militar de 1889 e o novo golpe em 1930 não foi de grande proveito para as instituições brasileiras, muito menos para a consolidação da tentativa federal. As bases para o regime político implantado após a Proclamação da República eram o coronelismo e a 'política dos governadores'. As eleições tinham como grandes características as imensas fraudes, onde nomes eram inventados, mortos ressuscitados e ausentes votavam⁹⁹.

Dessa forma, além de diversos outros motivos, mas principalmente o falseamento das instituições republicanas, especialmente nas formas eleitorais de exercício da democracia foram providenciais para o desmoronamento, em 1930, do edifício constitucional construído em 1891, quando novos e fortes ventos passaram a soprar nos horizontes políticos da nova República¹⁰⁰.

Esse desmoronamento teve início, dentre outros motivos, com a quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929. Daí, uma série de eventos ocasionaram o golpe de 1930, onde foi estabelecido novo governo provisório liderado por Getúlio Vargas, que viria a centralizar ainda mais a administração brasileira¹⁰¹ e formular uma nova Constituição quatro anos depois.

⁹⁷BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 33.

⁹⁸BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 38.

⁹⁹BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 37-38.

¹⁰⁰HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 27.

¹⁰¹BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 39.

O golpe institucionalizou-se na carta política de 1934. A terceira Constituição brasileira, segundo Luis Roberto Barroso

[...] modelou o novo federalismo, sepultando o federalismo dualista, de cunho segregacionista, vigente durante a República Velha, e inaugurando o federalismo orgânico ou cooperativo. Data daí o início da expansão do poder federal, nos primeiros passos de uma tendência centrípeta que não mais teve freio até os dias de hoje¹⁰²

Foi a partir dessa Constituição que foi instituída no país a uniformidade do direito processual, conferindo à União o direito privativo de legislar sobre o tema, junto do direito rural, previdenciário, comercial, de assistência social, matéria eleitoral, alistamento militar, etc. Ainda, conferiu ao governo federal a competência de legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, comércio exterior, e muitos outros¹⁰³.

Essa tendência extremamente centralizadora de Vargas culminou na proclamação do Estado novo, em 'um golpe sobre o golpe' no ano de 1937, onde uma nova Constituição outorgada sepultou de vez o frágil federalismo brasileiro¹⁰⁴. O Estado Federal, apenas nominalmente adotado pela Constituição de 1937, desapareceu na legislação que dispôs sobre a administração estadual e municipal, que foram submetidas ao controle unitário do Presidente da República¹⁰⁵.

A Carta de 1937 reestabeleceu o unitarismo do império. Os Estados voltaram à fiscalização e controle do chefe do Poder Executivo, constituindo, por se assim dizer, unidades territoriais descentralizadas. Essa Constituição, no entanto, não se manteve por muito tempo. Em virtude da grande incoerência do Brasil em lutar em prol da democracia na segunda grande guerra e, ao mesmo tempo, ter em vigência um totalitarismo interno, o extremo clamor popular ocasionou a queda do regime e (mais uma vez) a elaboração de outra constituição em terras brasileiras¹⁰⁶.

Finda a guerra, em 1946, o Brasil retoma a democracia e a inacabada experiência política e constitucional do federalismo, consolidando a estrutura cooperativa federalista prevista em 1934, com ênfase na redução dos desequilíbrios

¹⁰²BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: O problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 39.

¹⁰³Ibidem. p. 40-41.

¹⁰⁴Ibidem. p. 40-41.

¹⁰⁵HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 29.

¹⁰⁶BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: O problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 42-43.

regionais¹⁰⁷. A Constituição de 1946 reafirmou a divisão tríplice da competência ao incluir os municípios em sua estrutura, gerando o chamado federalismo tridimensional. Essa inclusão, aliás, ocasionou um fenômeno aparentemente contraditório: de um lado, uma perceptível centralização, e de outro o fortalecimento dos municípios¹⁰⁸.

Em síntese, a Constituição Federal de 1946 foi muito inovadora em sua vigência. Seus efeitos sobre o federalismo brasileiro, no entanto, devem ser bem analisados, pelo motivo de, por um lado, ter garantido aos Estados poderes de auto-organização, auto-governo e auto-administração, por outro, subordinou ao governo central assuntos que muito bem poderiam ter sido entregues aos Estados¹⁰⁹.

Apesar disso, como esperado, não foi de grande duração a magna carta de 1946. Com o auge da Guerra Fria e o receio de uma revolução socialista no Brasil, um novo golpe militar se apropria do poder no país, resultando em uma nova Constituição no ano de 1967¹¹⁰.

Desnecessário seja, talvez, se ater detalhadamente à nova centralização e flerte com o unitarismo que se estabelece novamente no Brasil. Passando por uma reforma tributária, intervenções federais recorrentes, perseguição a adversários políticos, dentre outros, os atos do governo militar enfraqueceram fortemente, mais uma vez, o Estado Federal brasileiro¹¹¹.

As relações de subordinação, ainda, se tornaram predominantes no federalismo constitucional de 1967, período que assinalou a crise mais profunda do federalismo brasileiro, comparável apenas à segunda parte do governo Vargas, de 1937 a 1945¹¹².

Se torna evidente, após todo o apanhado histórico feito, que a democracia, a descentralização política e os ideais das liberdades econômicas, civis, políticas e sociais caminham lado a lado com o federalismo. Segundo Dallari, “o Estado Federal dificulta, e às vezes impede mesmo, a planificação”¹¹³, motivo pelo qual é evitado

¹⁰⁷BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 42.

¹⁰⁸BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 44.

¹⁰⁹Ibidem. p. 47-48.

¹¹⁰BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 48.

¹¹¹BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 49.

¹¹²HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 413.

¹¹³DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 257.

pelos governos centralizadores. Nesse sentido, em plena vigência do regime militar, foi a manifestação do ex-parlamentar Oscar Dias Corrêa, em pronunciamento no congresso nacional no ano de 1967:

A verdade é que o Brasil deixa de ser federação para ser apenas o Estado Unitário Brasileiro. De tal maneira essa Constituição retira aos Estados as suas prerrogativas, os seus recursos para sobreviver e lhes impõe restrições aos planos e diretivas econômicas que pudesse ter, que o país deixa de ser uma Federação para se transformar num Estado Unitário, em que a União é todo-poderosa e os Estados não passam de vassalos submissos à vontade do poder central¹¹⁴.

Com a redemocratização, no entanto, a partir da década de 1980, abriram-se novas perspectivas para o federalismo brasileiro. O art. 1º da Constituição atual, de 1988, estabelece novamente que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos seus Estados membros. Compreendido, então, o caminho árduo que o federalismo brasileiro atravessou desde a independência, o próximo subcapítulo se debruçará sobre a ordem constitucional vigente hoje¹¹⁵.

3.2.2 A ATUALIDADE BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 iniciou o processo de reconstrução do federalismo brasileiro. Para que isso ocorresse, foi necessário o abandono ao modelo estabelecido durante o regime militar, que, inspirado no autoritarismo político, concentrou na União a sede praticamente exclusiva da legislação e recursos tributários, o que resultou em uma relação de submissão dos Estados e Municípios perante a União¹¹⁶.

Os constituintes de 1988 estavam cientes da crise do federalismo, motivo pelo qual se preocuparam com a recomposição dos fundamentos definidores do Estado Federal. Isso, é claro, não os limitou apenas à retomada dos preceitos anteriores, mas os permitiu introduzir novos fundamentos e modernizar o federalismo constitucional brasileiro.

¹¹⁴Diário do Congresso Nacional de 13.01.1967, p. 127 apud Osny Duarte Pereira in “A Constituição do Brasil de 1967”. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1967. p. 361. apud BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: O problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 51.

¹¹⁵BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 55.

¹¹⁶ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 413.

Se dedicaram, então, à reconstrução do modelo no Brasil, algo que deve ser reconhecido na Constituição de 1988¹¹⁷. Claro que existem críticas severas à maneira como o federalismo se aplica hoje – que serão demonstradas mais adiante - mas seria imprudente da parte do autor negar ao menos a tentativa da carta constitucional vigente de retomada do modelo que foi completamente desmantelado nos anos de ditadura.

Em primeiro momento, o federalismo cooperativo é agora instituído expressamente, no art. 23 da Carta. Buscou-se uma maior integração e cooperação de todos os entes federados tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar geral¹¹⁸.

Por outro lado, uma grande inovação trazida pelo constituinte de 1988 foi a inclusão dos Municípios como componentes da Federação. Foi-lhes dado o poder da auto-organização, prevista no art. 29 da Constituição, ao determinar que os Municípios elaborem a sua própria Lei Orgânica, uma verdadeira Constituição Municipal¹¹⁹. Essa eminência dos Municípios nunca antes havia sido introduzida nas Constituições brasileiras, nem nas constituições dos Estados Unidos, México, Argentina, Alemanha, Canadá, Suíça, etc¹²⁰.

Apesar disso, conforme muito bem observado pelo constitucionalista Leonardo Rangel, ao estudar a obra de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao concluir seu estudo sobre as competências federativas na Constituição de 1988, expõe criticamente que, muito embora o texto constitucional de 1988 tenha avançado na conquista de maior equilíbrio entre as relações federativas com a elevação do Município ao patamar de autonomia na capacidade de auto-organização que lhe foi deferida, o constituinte não: (i) explicitou, de forma clara, de que forma se daria a suplementariedade legislativa no campo das competências concorrentes; (ii) abandonou a política de confluência centralista ao delimitar amplo plexo de competências privativas da União em hipóteses em que a guarda de especificidade às realidades regionais ou locais seria de maior utilidade; (iii) permitiu a delegação desigual de competências entre Estados, o que permitira desejável flexibilização para atender com maior atenção as disparidades estaduais¹²¹.

¹¹⁷Ibidem.. p. 413.

¹¹⁸BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 56

¹¹⁹Ibidem. p. 56.

¹²⁰HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 414.

¹²¹RANGEL, Leonardo Carvalho. O federalismo brasileiro na Constituição de 1988. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 10, n. 121, p.94-95, jan. 2016. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/98267>>. Acesso em: 17 nov. 2017

Com esse raciocínio, é evidente que, mesmo reconhecendo o avanço do pacto federativo em 1988 em relação aos anteriores, é incontestável que o passado unitarista e centralizador brasileiro ainda impacta fortemente a atualidade, trazendo uma inegável assimetria na configuração de uma estrutura federativa onde a União é incrivelmente responsável por mais de 70% da arrecadação total tributária, e, além disso, reserva as principais competências legislativas em matérias de interesse público¹²².

Por falar em competências, outra disposição importante trazida foi a modernização da repartição de competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Diversificou-se a repartição de competências, para distribuí-la nos domínios da competência geral e privativa da União, bem como as competências comuns e concorrentes com Estados e Municípios¹²³. Apesar disso, forte também – e talvez seja a principal – é a crítica quanto a esse tema na federação brasileira.

Luis Roberto Barroso, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, já ensinava que as três principais expressões de poder dentro da ordem constitucional são a competência político-administrativa, legislativa e tributária. É justamente a maneira como é repartido esse poder entre as unidades federadas que vai se determinar a tônica do regime federativo¹²⁴. Assim, cabe a análise de como ela dividiu essas competências para se chegar a uma conclusão quanto à farsa ou não do regime federativo brasileiro.

No regime constitucional de 1967 – que, já exposto neste trabalho, era centralizador, unitarista e não-federalista – as competências materiais e legislativas privativas da União estavam juntas no art. 8º¹²⁵. A Constituição de 1988 as separou: colocou no art. 21 as competências materiais e no art. 22 as legislativas¹²⁶. No entanto, apesar do ideário coletivo acreditar que, por 1988 representar a redemocratização, refederalização e diminuição da força da União, é o contrário que ocorreu.

Ao se analisar comparativamente o artigo 8º de 1967 com os artigos 21 e 22 de 1988, além de se encontrar gritantes semelhanças, percebe-se, como muito bem

¹²²Ibidem. p.94-95

¹²³HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 414.

¹²⁴BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 62.

¹²⁵BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017

¹²⁶BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017

identificou Paulo Mohn, constitucionalista e atual consultor-geral do Senado brasileiro, que:

[...] o art. 21, mais do que nenhum outro, revela a realidade da federação brasileira, ao mostrar, “insofismavelmente, a vastidão da competência da União, que não deixa muito para os Estados”. Comparando-o com os preceitos equivalentes nas Constituições de 1891 e 1946, revela-se o acentuado processo de centralização pelo qual passou o Estado federal brasileiro. Em comparação com o regime constitucional precedente, Almeida (2005, p. 91) registra que as competências materiais da União foram ampliadas na Constituição de 1988¹²⁷

As competências da União na área do direito têm cada vez mais supremacia desde a Constituição de 1934, o que se pode chamar de centralização jurídica. Na medida em que se permite à União legislar em tantas áreas, estará se manifestando não a autonomia, mas a subordinação dos Estados, o que gera uma Federação apenas formal e não aplicável. Foi isso, no entanto, que a Constituição de 1988 tentou evitar, porém, pelo que se percebe, sem sucesso¹²⁸.

No que tange à competência dos Estados, tradicionalmente permaneciam com as competências que não eram conferidas à União. Hoje, levando em consideração que os Municípios foram elevados a entes federativos, as competências estaduais passaram a ser comprimidas tanto por cima quanto por baixo. Aos Estados restaram apenas as competências que não se incluem entre as conferidas, explícita ou implicitamente, à União ou aos Municípios.

Evidente que caberiam muito mais evidências quanto ao inchaço das competências legislativas da União, mas a sua abordagem profunda tornaria este trabalho excessivamente longo.

Por fim, antes de passar à comparação entre Brasil e EUA, tratar-se-á do talvez ponto mais importante ao se analisar a independência dos entes federados: a autossuficiência econômica. Luis Roberto Barroso expõe claramente que

Nada disto tem sentido [auto organização, autogoverno e autoadministração dos entes federados], porém, sem que exista um mínimo de autossuficiência econômica e financeira que permita aos Estados dispôr dos meios

¹²⁷MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, v. 47, n. 187, p.215-244, set. 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 nov. 2017

¹²⁸KAUFFMAN, Rodrigo. A repartição de competências e o princípio federativo na Constituição de 1988. **Revista dos Estudantes de Direito da Unb**, Brasília, v. 2, n. 4, p.13-17, dez. 1997. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/3235/2831>>. Acesso em: 17 nov. 2017

pecuniários suficientes à realização de suas funções específicas. Reside aí um dos pontos capitais da deformação do federalismo brasileiro[...]¹²⁹

É evidente que de nada adianta toda a autonomia do mundo quando não se tem os recursos econômicos para exercê-la. A independência tributária e a autonomia do ente federativo caminham lado a lado, isso é inegável. Então, é essencial entender a realidade tributária do Brasil pós 1988 para entender a verdadeira face do sistema federativo.

Quanto a isso, em um primeiro momento, como era de se esperar, diversos estudos internacionais confirmam que poucos países no mundo são portadores, hoje, de uma estrutura fiscal tão descentralizada quanto a do Brasil. Os números sobre os primeiros anos pós-Constituição são inequívocos ao confirmar que as receitas dos Estados e Municípios cresceram com a reforma tributária promovida pela nova Constituição. Apesar disso, a descentralização foi parcialmente revertida pela expansão das contribuições cobradas pela União, o que passou a ser feito de forma cada vez mais acelerada nos últimos anos¹³⁰.

O capítulo tributário da Constituição de 1988 estabeleceu normas muito rígidas, que praticamente tornavam impossível a criação de novos impostos. No entanto, especialmente nos capítulos da seguridade social, acabou por criar um sistema tributário paralelo, o que permitiu ao legislador desenvolver diversas contribuições sobre a folha de salário, o faturamento e o lucro – para a seguridade social, no art. 195; para o ensino fundamental, no art. 212, § 5º; para o apoio ao trabalhador, no art. 239; e para entidades vinculadas ao sistema sindical, no art. 240¹³¹.

Aliado a isso, as contribuições para a seguridade social foram excepcionalizadas do chamado princípio da anualidade pelos constituintes, o que tornou extremamente mais fácil aumentar a incidência de contribuições do que de impostos, pois poderiam ser instituídas no prazo de apenas 90 dias. Ainda, criou a vantagem para o governo federal de não ter a obrigação de compartilhar essas

¹²⁹BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: O problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 23.

¹³⁰DORNELLES, Francisco. **O Sistema Tributário da Constituição de 1988**: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em 20 anos de mudanças. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>>. p.10. Acesso em: 17 nov. 2017

¹³¹Ibidem. p.10.

receitas com outros governos, sem mencionar que, na maioria das vezes, o incremento de tais contribuições tem sido regulado por medida provisória¹³².

Assim, a União passou a cobrar, cada vez mais, contribuições e taxas, o que reduziu a importância relativa dos impostos, cuja receita era compartilhada com Estados e Municípios, prejudicando fortemente o princípio federativo¹³³.

Muitas outras, é claro, são as especificidades do sistema tributário criado em 1988, mas, em síntese, é conclusivo que, apesar de ter a intenção da descentralização, o governo federal caminhou a passos largos no sentido contrário a isso.

Encerrada a segunda parte deste trabalho, passaremos ao comparativo entre a federação brasileira e a que lhe foi objeto de inspiração, a americana.

¹³² Ibidem. p. 11.

¹³³ Ibidem. p. 11.

4. COMPARATIVO ENTRE BRASIL, ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E O ARQUÉTIPO DE FEDERALISMO

O capítulo final deste trabalho busca unir o que foi estudado nos capítulos anteriores em uma comparação entre Brasil e EUA. O estudo do federalismo e unitarismo e as suas aplicações nos países em questão trazem recursos para que sejam analisadas as realidades de ambas as nações.

Começaremos pelo comparativo histórico, onde as diferenças já serão muito bem evidenciadas. Logo após, o paralelo administrativo servirá como indício a final para poder se chegar à conclusão do trabalho.

4.1 COMPARATIVO HISTÓRICO

A história dos Estados Unidos da América e do federalismo americano se confundem, pelo fato do país já ter nascido com essa forma de Estado, ou, ao menos, extremamente próximo dele, com os Artigos da Confederação.

O Estado federal americano nasceu de um movimento centrípeto, que aglutinou os treze Estados que se libertaram da dominação inglesa e que, pela conveniência de se unirem mais estreitamente, superando a precariedade de uma confederação, abdicaram de sua soberania, delegando-a a um Poder Central e se tornando simplesmente autônomos¹³⁴.

Gritante é a diferença do nascimento do federalismo original americano com o do Brasil, onde deu-se o exato contrário. Após 67 anos de uma independência fajuta arquitetada pela sua metrópole, inaugurou o seu federalismo com um decreto presidencial, editado pelo militar que removeu o Imperador do poder, sem qualquer consulta popular ou deliberação da vontade das províncias do império. De um regime monárquico unitário em 14 de novembro de 1889 para uma República Federativa no dia seguinte. Tudo isso, claro, mais de 100 anos após os acontecimentos da América do Norte. Ocorreu no Brasil um movimento centrífugo, ou seja, um deslocamento de poderes do centro para a periferia¹³⁵.

Como bem escreveu Kauffman,

¹³⁴BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: O problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 28-29.

¹³⁵Ibidem. p. 29.

A sua introdução por meio do Decreto nº 1 de 1889 já destoou, por completo, dos moldes e pressupostos utilizados pelos elaboradores da Carta Americana de 1787, documento este que praticamente apresentou a moderna organização federativa ao mundo. Naquele país, o federalismo nasceu da necessidade de reunião de estados pré-existentes com o fim de, abdicando de parte da soberania em nome de um ente central, fortalecerem-se para melhor enfrentarem os desafios internacionais originários de uma realidade mundial de intensas mudanças. É importante notar que os estados que formaram a federação americana já existiam, já tinham uma certa soberania constituindo realidades sociais e políticas diversas e independentes umas das outras. No Brasil, todavia, a recepção da idéia federativa ocorreu da cúpula para a base, ou seja, de um Estado Unitário criaram-se estados-membros para constituírem o novo Sistema Federal. Desse modo, desde o início, a realidade e vida política estadual estiveram sempre condicionadas às decisões da União Federal¹³⁶.

Esses dois exemplos são perfeitos para comprovar a teoria de que são duas as hipóteses de surgimento do Estado Federal. A primeira alega que ele surge através de um tratado internacional, celebrado entre Estados soberanos, que vem a se reunir daí em diante em uma única nação. A segunda hipótese seria através de um movimento histórico nacional que transforme a forma unitária em federativa. Isso ocorreria pela outorga de autonomia às diversas unidades que compõem o país, que se transformam em Estados-membros, do novo Estado Federal¹³⁷.

É evidente que a origem de ambos os países são fruto do momento em que viviam, bem como da cultura de seus povos. Não é de se espantar que o espírito da Constituição americana e o federalismo que ela inaugurou fosse de intensa reverência à liberdade, ao direito natural, à democracia, à valorização das instituições criadas pelo homem e, principalmente, o medo da tirania estatal¹³⁸.

Os americanos foram o primeiro povo da América a conquistar sua independência, guerreando bravamente contra o país mais poderoso do mundo na época. Isso influenciou fortemente a maneira com que o processo foi conduzido e porque o produto disso criado – a constituição – passou a ser reverenciado como algo próximo do divino até hoje pelos americanos.

O Brasil, por outro lado, vinha de uma cultura de mais de 300 anos de submissão a um governo soberano. A independência nunca foi conquistada pela luta do povo brasileiro contra uma grande potência europeia, muito menos houve qualquer

¹³⁶KAUFFMAN, Rodrigo. A repartição de competências e o princípio federativo na Constituição de 1988. **Revista dos Estudantes de Direito da Unb**, Brasília, v. 2, n. 4, p.13. dez. 1997. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/3235/2831>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

¹³⁷BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: O problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 15.

¹³⁸BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

tipo de escolha democrática do governo que se sucedeu. Ao invés dos “Estados” (ou províncias) brasileiros se unirem e redigirem um documento declarando a soberania do novo país, o Brasil se tornou independente por uma decisão titubeante do próprio príncipe herdeiro da metrópole, que na ocasião estava em viagem pelo interior do país, montado em um burro e, ainda que seja cômico, com dores estomacais¹³⁹.

O relato de Laurentino Gomes quanto ao tratamento discrepante de ambos os povos com a sua primeira Constituição é tão marcante que merece ser reproduzido na íntegra:

O texto original da Constituição de 1824 jaz atualmente no Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro. Sua mera existência é ignorada pela imensa maioria dos brasileiros, com a óbvia exceção dos advogados constitucionalistas, historiadores e outros estudiosos das leis e documentos antigos. É um destino bem diferente daquele reservado à primeira e única Constituição dos Estados Unidos, hoje objeto de culto no santuário em que é mantida – O Arquivo Nacional americano situado na Rotunda, em Washington. Guardado numa caixa de vidro à prova de bala e de umidade, o documento é visitado todos os dias por milhares de turistas que dele se aproximam com reverência quase religiosa. À noite, é recolhido a um cofre de aço inoxidável revestido por uma laje de concreto de 55 toneladas resistente a ataque nuclear¹⁴⁰.

Não só em relação à independência que Brasil e Estados Unidos tomam rumos divergentes. A herança da maneira como os países se tornaram soberanos foi decisiva na forma com que se conduziu a história de ambas as nações no futuro.

Os americanos, por exemplo, após a consolidação da sua primeira Constituição (1787), buscaram sempre definir com cuidado quais seriam as (poucas) atribuições da União, enquanto os Estados teriam responsabilidades residuais. Os principais objetivos da União seriam a defesa comum dos membros, manutenção da paz, regulação de comércio internacional, etc. O que gerasse dúvidas seria resolvido pela Suprema Corte, sem influência do chefe do Executivo.¹⁴¹

O Brasil, por outro lado, após a consolidação da sua primeira Constituição (1824), foi adepto do unitarismo. Evidente que por conta dessa forma de Estado, diferente do federalismo americano, nas terras brasileiras não havia independência alguma de suas províncias. O Imperador nomeava o Presidente destas, e podia

¹³⁹GOMES, Laurentino. **1822**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010. p. 36-37

¹⁴⁰Ibidem. p. 220.

¹⁴¹BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 14.

removê-lo ao tempo que quisesse. Além disso, não havia nenhum tipo de independência legislativa, de forma que as províncias não podiam legislar sobre seus assuntos específicos, e, sobre o que podiam, deveriam ser aprovados pela Assembleia Geral do Império para entrarem em vigor¹⁴².

Ao contrário do que ocorreu na América do Norte, onde a cultura democrática e descentralizada tomava forma ao longo dos anos, no Brasil teve-se de viver nesse molde de governo por cerca de 60 anos, até que, finalmente, aderiu – ainda que de forma forçada e mal pensada – ao federalismo em 1889, sob forte influência de Ruy Barbosa.

A comparação do Brasil de 1889 em diante com os Estados Unidos da mesma época salta aos olhos. Enquanto os americanos desfrutavam dos benefícios de uma democracia e constituição centenárias, onde já haviam passado 23 presidentes diferentes, o Brasil engatinhava nesses aspectos.

Um ponto relevante a ser levantado foi a forma como o Brasil sempre enumerou os poderes da União, em comparação com os EUA, nas palavras de Luis Roberto Barroso:

O legislador constituinte brasileiro, desde 1889, enumera os poderes da União e deixa os remanescentes ou residuais para os Estados. Para alguns – e não sem certa razão – esta fórmula ressoa de um processo de agregação, em que Estados independentes se uniram, tornando lógico que os poderes residuais coubessem aos Estados-membros; quanto ao Brasil, porém, considerando que a sua federalização resultou de um movimento centrífugo, que descentralizou um Estado unitário, mais razoável seria a atribuição dos poderes residuais à União, que originariamente detinha todos os poderes¹⁴³.

O próprio Ruy Barbosa, principal defensor do federalismo no Brasil no final do Século XX, se manifestou sobre isso em 16 de dezembro de 1890, na Assembleia Constituinte, onde constatou a impossibilidade de estruturar o modelo em terras brasileiras. Disse que “não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos (...)”.

Seguiu, após, com “Grassa, por aí, um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a perversão e a ruína da forma

¹⁴²Ibidem. p. 23.

¹⁴³BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: O problema da Federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 57.

federativa (...) Ontem, de federação não tínhamos nada. Hoje não é Federação que nos baste¹⁴⁴”.

Apesar disso, o Brasil, mesmo assim, forçou a adesão ao sistema e tentou se adaptar ao longo dos anos, em uma trajetória que nunca foi estável. Passamos pela ‘política dos governadores’, pelo coronelismo da política do café-com-leite e por um golpe militar em 1930. Conseguimos nos redemocratizar, mas a fraqueza das instituições nos levou a outro golpe em 1964, que duraria por 21 anos. A democracia e o federalismo em terras brasileiras somente voltaram a respirar nos anos 1980, porém com uma Constituição ainda inspirada nos moldes militares unitaristas na questão de repartição de competências, conforme já explicado no capítulo anterior. O cenário histórico brasileiro sempre foi

[...] de instabilidade, permeado por rebeliões, golpes e pretensas revoluções, na procura de um assentamento que possa resistir, incólume, às mutações introduzidas por uma evolução social que se debate, inconstante, na avassaladora heterogeneidade do ambiente nacional. Tal processo de busca de uma estruturação jurídica mais ou menos sólida – embora não estática – caracteriza-se, como acentuamos, pela inconstância¹⁴⁵.

Por outro lado, os Estados Unidos nunca deixaram a democracia, nem passaram por governos militares. Em 230 anos, nunca refizeram a sua Constituição, nem mudaram a forma de Estado. Claro que determinadas questões passam por alterações ao longo dos anos, bem como existem tendências até de centralização no governo federal, mas é inegável que o país tem uma história muito mais estável do que o Brasil.

É evidente que, além da origem distinta do que se espera de uma Federação (e as consequências dessa cultura), os anos de ditadura foram trágicos para a tentativa de implementar o sistema no Brasil, algo que nunca ocorreu nos EUA. A título de exemplos, foram inseridos, no governo militar, certas violações no regime federativo, que ainda influenciam o conteúdo da carta atual:

- Estabelecimento de critérios rígidos para a aplicação dos recursos transferidos pela União aos estados e municípios, atendendo a prioridades federais [...]
- Redução da competência originária dos estados e municípios para decretarem impostos¹⁴⁶.

¹⁴⁴Ibidem. p. 33.

¹⁴⁵Ibidem. p. 109.

¹⁴⁶Ibidem. p. 53.

Assim, o Brasil chegou à Constituição Federal de 1988 quase 100 anos após o suposto início do federalismo no país, com o desafio de retomar o princípio federativo, em uma nação historicamente instável, unitária e desacostumada com a democracia. É evidente, como já apresentado neste trabalho, que houve grande melhora em alguns aspectos, afastando brevemente a centralização da época da ditadura. Apesar disso, como será estudado no último subcapítulo deste trabalho, ainda restam fortes resquícios unitaristas no Brasil.

Claro que existem muitas outras particularidades da história brasileira e americana que corroboram com a tese deste trabalho, mas não caberia analisar profundamente todas elas. Será feita, assim, uma comparação com alguns casos concretos dos Estados Unidos da América, bem como a demonstração de situações onde, sem a necessidade de comparativos, evidencia-se a excessiva centralização administrativa que ainda resiste no Brasil.

4.2 COMPARAÇÃO ADMINISTRATIVA

Em um primeiro momento, deve ser esclarecido que as análises aqui feitas serão breves e apenas de pontos mais relevantes. Não caberia neste trabalho, em razão do seu porte, uma análise demasiadamente profunda das nuances administrativas entre Brasil e Estados Unidos pois esse é um assunto complexo e extenso.

Ainda, por 'administrativo' o autor não quis se referir apenas a tópicos de Direito Administrativo, mas à administração e organização do Estado em geral. Por fim, não serão feitas somente comparações entre Brasil e EUA, mas de Brasil e teoria geral do federalismo, pois nem o sistema americano nos dias de hoje pode ser considerado um federalismo perfeito. Prestados os esclarecimentos, passa-se à análise.

Fundamental é, como já exposto, que os entes federativos tenham autonomia financeira para que possam se considerar autônomos ou independentes do governo federal. De nada adianta haver amplas independências administrativas formais se, na prática, o ente federativo precisar se subjugar à União para prover os recursos para o desenvolvimento de suas atividades. Dessa forma, a primeira e mais importante análise deve ser a tributária.

A Constituição de 1988, é bem verdade, tentou descentralizar a arrecadação de recursos, aumentando a participação dos Estados e municípios. Isso de fato ocorreu nos primeiros anos da Carta. Todavia, essa situação foi sendo modificada posteriormente por conta do aumento da receita das contribuições sociais e da perda de dinamismo das arrecadações do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados.

Dessa forma, a participação da União no total arrecadado, que havia baixado para 55% em 1991, voltou a subir, alcançando o patamar de 59% já em 1994. Por outro lado, os Estados, que tiveram sua participação inicialmente aumentada para 30%, acabaram recuando sua participação rapidamente para 25%¹⁴⁷.

Há, no Brasil, hodiernamente, um formato perverso de federalismo fiscal, marcado por enormes desequilíbrios na repartição das receitas fiscais. Infelizmente, o processo de fortalecimento do regime federativo iniciado em 1988 foi frustrado. As expectativas de que a descentralização de receitas acompanhasse uma descentralização dos encargos públicos não se tornou realidade, de modo que a União passou a expandir cada vez mais sua receita por meio da instituição das contribuições sociais – receitas de competência do governo federal que não são compartilhadas com os outros entes, ao contrário dos impostos. Assim, as contribuições sociais, que deveriam ser um mecanismo de financiamento dos direitos sociais, acabam por ser utilizadas pela União como meio para cumprir suas responsabilidades, expandidas pela Constituição de 1988¹⁴⁸.

Nesse sentido, é preocupante a nova crescente centralização da arrecadação de tributos pelo governo federal. Uma jogada extremamente inteligente para centralizar ainda mais a receita foi a redução do IR e o IPI – cuja receita deveria, obrigatoriamente, ser partilhada com Estados e Municípios – e a criação de uma série de contribuições sociais – cuja receita é destinada totalmente da União¹⁴⁹.

¹⁴⁷REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 359, p.5-17, jul. 1995. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/59-1.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

¹⁴⁸Ibidem. p.5-17

¹⁴⁹DORNELLES, Francisco. **O Sistema Tributário da Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois.** Estado e Economia em 20 anos de mudanças. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

O tributarista Francisco Dornelles tem uma análise perfeita das mudanças feitas pela União e a intenção ao se fazer isso:

A alíquota do imposto de renda sobre pessoa jurídica foi reduzido de 35% para 25% e criada uma contribuição social de 9% sobre o lucro, que nada mais é do que um imposto de renda de receita não compartilhada com estados e municípios. O IPI, imposto de consumo de natureza não-cumulativa, foi reduzido, e foi criado o FINSOCIAL, atual COFINS, que hoje nada mais é do que um ICMS federal, cuja receita pertence integralmente à União¹⁵⁰.

Dessa forma, o federalismo brasileiro, que fortaleceu a autonomia fiscal dos Estados e Municípios na década de 1980, revelou uma forte tendência a aumentar os recursos tributários no âmbito da União. Tal concentração de recursos representa uma ameaça ao pacto federativo, vez que reduz a autonomia e a disponibilidade de recursos dos Estados e Municípios¹⁵¹.

É evidente que os regimes políticos fechados têm como corolário a concentração de poder. A concentração de poder no Brasil na época da ditadura militar ocorreu via enfraquecimento do Poder Legislativo dos entes da Federação e das municipalidades e pela redução da área de atuação do setor privado. A Constituição de 1988 veio com a proposta de descentralização, motivo pelo qual transferiu expressiva massa de recursos da União para Estados e municípios¹⁵².

Ao fazer isso, os constituintes esperavam que as transformações nas arrecadações públicas produzissem naturalmente uma nova distribuição de encargos governamentais. Entretanto, isso não ocorreu. Atualmente, União, Estados e Municípios atuam de forma concorrente em diversas áreas, o que não retirou a responsabilidade da União em centenas de setores, de forma que esta tenha que aumentar sua arrecadação para cumprir com as suas obrigações¹⁵³.

¹⁵⁰Ibidem. p. 11.

¹⁵¹ANTUNES, Henrique Ribeiro da Glória; XAVIER, Gabriela Costa; XAVIER, Camila Costa. O princípio da subsidiariedade e as distorções do modelo federativo fiscal adotado no Brasil. **Âmbito Jurídico**. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14183>. Acesso em: 19 nov. 2017.

¹⁵²DORNELLES, Francisco. **O Sistema Tributário da Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em 20 anos de mudanças.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 17 nov. 2017. p. 15.

¹⁵³Ibidem. p. 16.

Uma colocação interessante a ser feita: O livro de Luis Roberto Barroso citado diversas vezes nesse trabalho foi escrito em 1982, época da ditadura militar. Não há dúvidas de que era um governo centralizador, autoritário, e como já dito neste trabalho, tendente ao unitarismo. Como não é novidade, grande parte do poder desse governo veio da concentração de rendas no poder da União. As passagens a seguir, apesar de terem sido escritas em 1982, em muito se encaixam nos dias de hoje, comprovando claramente que a abusiva concentração de recursos e encargos no governo federal tratou de, mais uma vez, fraquejar o federalismo brasileiro.

Chegamos, então, à origem de um dos principais desequilíbrios do nosso sistema federativo: a concentração de rendas na União. Com a utilização da política tributária dirigida a efeitos parafiscais, o Governo central extraiu de uma só fonte – a arrecadação de tributos – dois mecanismos de atuação política. De um lado, o exercício natural da obtenção de receita para as despesas públicas, aplicando vultuosas receitas que lhe são federadas pela Constituição em empreendimentos e programas que sigam a orientação dos órgãos federais; de outro lado, a utilização da tributação como forma de estimular ou desestimular comportamentos econômicos, tudo de acordo com um planejamento centralizado¹⁵⁴.

[...]

A escalada cumulativa da centralização política e administrativa concentrada na União – mais exatamente, no Poder Executivo – criou um Estado onipresente, restritivo da autonomia dos Estados e Municípios, da livre iniciativa e das liberdades individuais. Erigiu-se, sob pretextos vários, um verdadeiro “Leviatã”, que, em analogia ao raciocínio de Hobbes, contrapôs à “anarquia” do federalismo dualista o “despotismo” de um planejamento centralizador e autoritário. Em nome de um pretenso federalismo cooperativo, a União pretendeu reservar para si o monopólio da eficiência e da capacidade de formular soluções para os problemas nacionais. Muitas vezes verificou-se exatamente o oposto: um máximo de centralização gerando um máximo de inoperância¹⁵⁵.

Evidentemente existem inúmeras outras distorções tributárias do Brasil em comparação com o federalismo ideal, mas, novamente, se fossem todas tratadas por este trabalho não haveria espaço para a exploração de outros elementos. Neste ínterim, passa-se a uma análise comparativa com o cenário americano atual.

Talvez um dos pontos mais marcantes da diferença entre o Brasil e os Estados Unidos sejam as competências legislativas. Enquanto a liberdade legislativa dos americanos é extremamente ampla, a do Brasil é bastante centralizada no governo federal.

¹⁵⁴BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro**: O problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 118.

¹⁵⁵Ibidem. p.119-120.

As competências legislativas americanas são baseadas no princípio constitucional de que, em áreas onde os constituintes de 1787 deram ao Congresso Nacional o a autoridade de legislar, este tem o direito de criar uma legislação nacional sobre o tema. Uma vez feita a legislação nacional, os Estados são constitucionalmente proibidos de adotar regulações contraditórias à feita em nível federal. No entanto, em todas as outras áreas, os Estados têm liberdade de legislar à vontade¹⁵⁶.

Os fundadores da Constituição tinham uma ideia de um Estado bem balanceado, onde os Estados e o Governo federal teriam um processo de criação de leis bem restrito. Dessa forma, o Congresso recebeu apenas dezoito áreas onde poderia legislar, enquanto todo o resto seria delegado aos Estados, que poderiam se organizar da maneira que achassem mais relevante¹⁵⁷

O Brasil, inspirado por isso, adotou um sistema muito parecido. Em regra, se cria um rol de competências da União, permanecendo as competências remanescentes com os Estados. Algo extremamente descentralizador e adepto ao princípio da subsidiariedade, na teoria. Na prática, no entanto, o Brasil atribuiu o poder de legislar sobre quase todas as áreas do Direito ao governo federal, pouco restando para os Estados¹⁵⁸.

Esse fenômeno foi observado pelo professor de Direito Constitucional da Universidade de Queensland, Nicholas Aroney:

Like the U.S. Constitution, Brazil's Constitution does not grant exclusive power to the states. Rather, it reserves to the states the powers not forbidden to them by the basic law. This approach was borrowed from the Tenth Amendment to the U.S. Constitution, even though when the Brazilian federation was originally created, the provinces had no powers of their own. However, the powers granted to the central government are so vast and all-encompassing that the states are left with virtually no matters about which they can legislate free from the constraints of federal legislation¹⁵⁹

¹⁵⁶HARWOOD, William S.. Gun Control: : State Versus Federal Regulation of Firearms. **Maine Policy Review**, Orono, Maine, v. 11, n. 1, p.59, Spring 2002. Disponível em: <<http://digitalcommons.library.umaine.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1256&context=mpr>>. Acesso em: 19 nov. 2017

¹⁵⁷Ibidem. p. 59.

¹⁵⁸MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p.215-244, set. 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 nov. 2017

¹⁵⁹ARONEY, Nicholas. KINCAID, John. **Courts in federal countries: federalists or unitarists?**. Buffalo: University of Toronto Press, 2017. p.112. Em tradução livre, feita pelo autor: "Como a Constituição dos Estados Unidos, a Constituição do Brasil não estabelece os poderes dos Estados. Na verdade, ela reserva aos Estados os poderes que não lhes são proibidos pela lei fundamental. Essa abordagem foi inspirada na décima emenda da Constituição Americana, mesmo que a federação brasileira, quando criada, as províncias não terem à época poderes próprios. Apesar disso, os poderes

Na Constituição de 1988, mais especificamente no artigo 22, constam como atribuições da União, legislar privativamente sobre diversas áreas, em trinta e nove incisos. O maior centralizador de competências é o incrível inciso I, que permite apenas à União criar leis sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho¹⁶⁰, simplesmente as áreas mais importantes e relevantes do ordenamento jurídico como um todo¹⁶¹.

Por outro lado, ao se analisar o art. 1º, seção 8 da Constituição Americana – que estabelece as competências do Congresso Nacional – em nenhum momento a União americana se reserva no direito privativo de legislar sobre sequer algum tema tão abrangente quanto os previstos no art. 22, I da Constituição Brasileira, de forma que, em apenas um inciso, o constituinte brasileiro conseguiu centralizar na União um poder de legislar maior do que os americanos fizeram ao dispor sobre as atribuições do seu Congresso Nacional.

Essa ampla liberdade de legislar permite uma independência aos Estados americanos inimaginável no Brasil. A título de exemplo, pode ser aferido o Direito Penal. Enquanto a legislação do Estado de Idaho é uma das mais severas quanto à posse e venda de maconha do país (podendo chegar a 10 anos de prisão e trinta mil dólares em fiança)¹⁶², o Estado vizinho de Washington foi um dos primeiros a legalizar a posse e uso recreacional da droga. O cultivo ainda é proibido, assim como o uso em locais públicos, mas a multa para essas transgressões não passam de 100 dólares¹⁶³. No Brasil, ao contrário, por conta da competência privativa da União, a maconha somente poderia ser legalizada de maneira unificada, nacionalmente.

Outro exemplo é o controle de armas. No Estado da Califórnia, as leis de restrição de porte e posse de armas estão dentre as mais restritas do país. Há um período de 10 dias de espera para conseguir uma licença e limites quanto às pessoas

concedidos ao governo central são tão vastos e abrangentes que os Estados são deixados virtualmente sem competências que possam legislar livremente sem restrições feitas pela legislação federal.

¹⁶⁰BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

¹⁶¹ ARONEY, Nicholas. KINCAID, John. **Courts in federal countries: federalists or unitarists?**. Buffalo: University of Toronto Press, 2017. p.112.

¹⁶²FindLaw. **Idaho Marijuana Laws**. Disponível em <<http://statelaws.findlaw.com/idaho-law/idaho-marijuana-laws.html>> Acesso em 19 nov. 2017

¹⁶³FindLaw. **Washington Marijuana Laws**. Disponível em <<http://statelaws.findlaw.com/washington-law/washington-marijuana-laws.html>> Acesso em 19 nov. 2017

que podem ter uma arma, bem como a exigência de um certificado de segurança¹⁶⁴. Em contrapartida, o Estado da Louisiana é extremamente permissivo. Metralhadoras e submetralhadoras só são ilegais se tiverem sua numeração raspada, e não há período de espera para a compra de armas¹⁶⁵. No Brasil, por outro lado, a legislação sobre armas é de competência do congresso nacional, e só poderia ser revista pelo legislativo nacional.

Para aprofundar melhor os exemplos, adentremos em outra área, o direito civil. No Estado de Nova York, por exemplo, casais do mesmo sexo podem contrair matrimônio¹⁶⁶. No Texas, por outro lado, não¹⁶⁷. Assim, se um casal homossexual texano quiser se casar, basta viajar para Nova York para assim o fazer. Por outro lado, mais uma vez, no Brasil, o casamento de casais do mesmo sexo só se tornou possível via uma resolução do Conselho Nacional de Justiça, que determinou a legalização em âmbito nacional¹⁶⁸.

De forma alguma o autor deste trabalho faz juízo de valor quanto ao aspecto legal da proibição ou não das drogas, armas, e casamento homossexual, apesar de ter sua opinião pessoal estabelecida. O ponto principal de ter levantado essas questões é que os Estados Unidos da América ainda preservam a descentralização legislativa, de modo que os seus Estados são independentes para decidir localmente sobre esses assuntos. No Brasil, graças à centralização de competências nas mãos da União, isso não é possível.

Tendo em mente essas duas principais (e fortes) distorções do federalismo brasileiro, ninguém é mais indicado do que Luis Roberto Barroso:

Debite-se, porém, em qualquer comparação com a Nação do norte, o seguinte fato: as instituições constitucionais americanas possuem efetiva vigência, sendo verdadeiramente soberanas sobre a nação. Já o nosso quadro institucional caracteriza-se, inversamente, pela instabilidade ou, por vezes, pela mera formalidade das instituições, sujeitas a processos ou imposições não consignadas em qualquer texto legal.

¹⁶⁴FindLaw. **California Gun Control Laws**. Disponível em <<http://statalaws.findlaw.com/california-law/california-gun-control-laws.html>> Acesso em 19 nov. 2017

¹⁶⁵FindLaw. **Louisiana Gun Control Laws**. Disponível em <<http://statalaws.findlaw.com/louisiana-law/louisiana-gun-control-laws.html>> Acesso em 19 nov. 2017

¹⁶⁶FindLaw. **New York Family Laws**. Disponível em <<http://statalaws.findlaw.com/new-york-law/new-york-family-laws.html>> Acesso em 19 nov. 2017

¹⁶⁷FindLaw. **Texas Family Laws**. Disponível em <<http://statalaws.findlaw.com/texas-law/texas-family-laws.html>> Acesso em 19 nov. 2017

¹⁶⁸Conselho Nacional de Justiça. **Atos Administrativos**. Resolução Nº 175 de 14/05/2013. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2504>>. Acesso em 20 nov. 2017.

Conclui-se, assim, a comparação administrativa do Brasil, Estados Unidos e o federalismo ideal. Mais uma vez, enfatiza o autor que muitos outros aspectos poderiam ser levantados e analisados, mas o reduzido tamanho do trabalho não o permite fazer isso. Apesar disso, há de se perceber que o Brasil, de certa forma, não está tão alinhado com os aspectos teóricos do federalismo. Subsiste, dessa maneira, a percepção de que a federação existente no Brasil está ameaçada, assim como a própria Constituição de 1988. O desafio que isso nos traz é simples, apesar de não ser fácil: buscar combater a centralização excessiva que o Brasil vem apresentando¹⁶⁹.

¹⁶⁹BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 97.

5 CONCLUSÃO

O Federalismo é, como bem percebeu Tocqueville, uma das formas de Estado que mais proporcionam a oportunidade de um povo ser livre e próspero. A liberdade e os motivos de prosperidade de uma nação, por sua vez, são matérias que o autor tende a se interessar profundamente, motivo pelo qual não poderia deixar de estudar essa forma de Estado que acha tão interessante.

O Brasil, aliado a isso, é um país extremamente peculiar. Nada do que ocorre no país é normal, muito menos previsível. Muito disso, evidentemente, passa pela sua história, desde o descobrimento até os dias de hoje. Apesar disso, os seus cidadãos não tiveram escolha de nascer em suas terras e aprender a amar o país da maneira como ele é, apesar de todos os problemas e contradições que permeiam a nação.

Mesmo um local peculiar e único como o Brasil pode se tornar livre e próspero, como bem tentou a partir de 1889. Nasce, naquele ano, uma federação cambaleante. Criada de forma forçada e completamente distinta do que se espera de um país com essa forma de Estado, em um local sem qualquer tradição de descentralização, a federação brasileira tinha tudo para dar errado. Mas, ainda assim, se manteve firme por mais de 100 anos, de forma que ainda mantém acesa a chama da busca pela liberdade e prosperidade desse povo que tanto amargou governos antidemocráticos, fraudulentos e corruptos ao longo dos anos.

Por querer entender melhor o que se passou no Brasil durante essa grande experiência chamada federalismo, no primeiro capítulo, o autor se aprofundou nas origens desse sistema, nos Estados Unidos da América, a partir de 1776, ano em que se tornaram independentes da Inglaterra. Compreendeu as motivações americanas e as consequências imediatas dessa repentina liberdade conquistada com muita luta, bem como todo o sistema criado para impedir que outro governo centralizador e tirânico se instalasse novamente em suas terras.

Ainda no primeiro capítulo deste trabalho, foi absolutamente necessária a compreensão do sistema antagônico ao desenvolvido pelos americanos, que justamente se tentou evitar: o unitarismo. Tornou-se evidente que o Estado, na realidade, teve suas origens no unitarismo, que invariavelmente leva a governos centralizadores e opostos à liberdade.

Ato contínuo, o autor trabalhou, no segundo capítulo, os primeiros anos da experiência americana, ponto essencial a ser bem compreendido, tendo em vista que

tudo o que ocorreu após o estabelecimento do sistema foi criado pelos ianques, pode-se dizer, de forma inédita. Compreendido isso, se volta às terras brasileiras, que, um século depois da consolidação da experiência americana, tenta obter a sua liberdade por via da cópia daquele sistema.

Os brasileiros forçaram a implementação do modelo em suas terras, como os próprios responsáveis por isso muito bem admitiram poucos anos após. No entanto, é compreensível a tentativa brasileira de reeditar o modelo americano, ainda que com poucas chances de sucesso, tendo em vista que os norte-americanos atingiram um grau de desenvolvimento econômico e social invejável.

Ainda, o segundo capítulo se ateve à realidade brasileira, suas contradições e peculiaridades. O Brasil nunca foi um país de amadores, muito menos simples. Por esse motivo, era de se esperar que não haveriam mudanças fáceis em seu território, como realmente não ocorreu. De um governo unitário a uma república federativa do dia para a noite. De um governo federal para uma ditadura militar. Da ditadura à redemocratização, a outra ditadura, e a outra redemocratização. De altos e baixos se fez a história do Brasil. Ninguém disse que seria fácil, estável e trivial. Mas o Brasil seguiu firme na busca da liberdade.

O terceiro capítulo deste trabalho buscou comparar, então, os últimos quase 130 anos de Brasil adepto (ainda que em tentativas) ao federalismo, em comparação com os mais de 200 anos de história dos americanos com o sistema. O Brasil passou por situações que os americanos nem sonharam em passar, mas mesmo assim continuou com a esperança de o federalismo um dia funcionar em sua nação.

Na parte final do trabalho, o autor traz uma comparação administrativa do Brasil com os Estados Unidos e a teoria geral, o arquétipo, do federalismo, para tentar chegar a uma conclusão sobre seu estudo. Redescobre, mais uma vez, que a história brasileira é um apanhado de rebeliões, golpes, crises, mentiras e conspirações. Percebe, claramente, que a herança unitarista ainda é muito presente no Brasil

Evidente que o Brasil não é nem de perto uma República Federativa perfeita. Não reúne todos os elementos históricos nem administrativos necessários para ser considerado um país descentralizado e promovedor da liberdade. Apesar disso, acredita o autor que não há como concluir, em tão poucas páginas, se o federalismo brasileiro é ou não uma farsa. Criou-se, claro, uma grande dúvida se o sistema é ou não o embuste que se tentou estudar, mas, sinceramente, acredita que seria muita presunção tomar uma conclusão tão impactante sobre algo dessa magnitude em um

simples trabalho de conclusão de curso. Se até, dessa forma, à conclusão de que, apesar do Brasil ter em seu nome as palavras 'República Federativa', muito há o que se possa buscar por essa nação para que o título deste trabalho deixe de ser motivo de desconfiança.

REFERÊNCIAS

AMAR, Akhil Reed. **America's Constitution: A Biography**. New York City: Random House, 2006. (Versão para Kindle).

ARONEY, Nicholas. KINCAID, John. **Courts in federal countries: federalists or unitarists?**. Buffalo: University of Toronto Press, 2017.

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

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017

Conselho Nacional de Justiça. **Atos Administrativos**. Resolução Nº 175 de 14/05/2013. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2504>>. Acesso em 20. nov. 2017

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DORNELLES, Francisco. **O Sistema Tributário da Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois**. Estado e Economia em 20 anos de mudanças. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>>. Acesso em: 17 nov. 2017

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FindLaw. **American state laws**. Disponível em <<http://statelaws.findlaw.com>> Acesso em 19. nov. 2017

GOMES, Laurentino. **1822**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. **The Federalist**. Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc., 2005.

HARWOOD, William S.. Gun Control: : State Versus Federal Regulation of Firearms. **Maine Policy Review**, Orono, Maine, v. 11, n. 1, p.58-73, spring 2002. Disponível

em:

<<http://digitalcommons.library.umaine.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1256&context=mpr>>. Acesso em: 19 nov. 2017

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

KAUFFMAN, Rodrigo. A repartição de competências e o princípio federativo na Constituição de 1988. **Revista dos Estudantes de Direito da Unb**, Brasília, v. 2, n. 4, p.13-17, dez. 1997. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/3235/2831>>. Acesso em: 17 nov. 2017

KRAMER, Larry D. **The People Themselves: popular constitutionalism and judicial review**. New York: Oxford University Press, inc., 2004.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p.215-244, set. 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 nov. 2017

NAPOLITANO, Andrew. **The Constitution in Exile: How the Federal government has seized power by rewriting the supreme law of land**. Nashville: Thomas Nelson Inc., 2006.

RANGEL, Leonardo Carvalho. O federalismo brasileiro na Constituição de 1988. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 10, n. 121, p.73-96, jan. 2016. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/98267>>. Acesso em: 17 nov. 2017

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 359, p.5-17, jul. 1995. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/59-1.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2017

ROTHBARD, Murray. **A anatomia do Estado**. tradução Tiago Chabert. São Paulo, Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. Ed.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

UROFSKY, Melvin I. & FINKELMAN, Paul. **A March of Liberty**: A Constitutional History of the United States – Volume 1: From the Founding to 1890. New York: Oxford University Press, 2002.