

# O Estado Federal Brasileiro

*Manoel Gonçalves Ferreira Filho*

Professor Titular de Direito Constitucional  
da Faculdade de Direito da Universidade  
de São Paulo

## I. Antecedentes da Federação brasileira

A colonização portuguesa do Brasil imprimiu desde cedo uma estrutura complexa ao país. A organização política estabelecida por Lisboa era, por um lado, relativamente centralizada. Com efeito, havia um Governo Geral da Colônia, chefiado por um Governador-Geral, mais tarde por um Vice-Rei, designado pela Coroa, ao qual se sujeitavam todas as possessões portuguesas na América. Era, por outro lado, relativamente descentralizada, em virtude de ser o território da Colônia partilhado entre Capitânicas, dirigidas ou por aqueles em cujo patrimônio se integravam, tendo sido conferidas pelo Rei a determinada pessoa e seus sucessores (capitânicas hereditárias), ou por delegados da própria Coroa (caso das capitânicas reais, em geral adquiridas ou confiscadas pelo Rei àqueles que as haviam recebido ou seus herdeiros). Nestas capitânicas, os principais núcleos de povoamento, instituídos em Municípios, eram regidos por Câmaras eleitas, que gozavam de autonomia. E, devido às dificuldades de comunicação, essas Câmaras municipais, muita vez, exorbitavam de seus poderes, exercendo efetivamente o “governo”.

Essa era a situação ao ser proclamada a independência brasileira em 1822.

A institucionalização do Estado brasileiro foi então confiada a uma Assembléia Constituinte eleita que se reuniu em 1823. Nesta, a adoção da forma federativa chegou a ser defendida, sob a inspiração do exemplo norte-americano. Entretanto, os partidários de D. Pedro I contra isso lutaram, por temer não só o enfraquecimento do poder do monarca mas também uma eventual dissociação do país que supunham facilitada pela federação.

Dissolvida essa Constituinte antes de concluir sua obra, D. Pedro I outorgou, em 25 de março de 1824, uma Constituição que fazia do Brasil um Estado unitário, conquanto descentralizado. Transformava

as antigas Capitânicas em Províncias, regidas por um Presidente nomeado pelo Governo Central e por uma Assembléia eleita mas de restritos poderes. Respeitava ainda a descentralização em Municípios que continuam dotados de alguma autonomia.

Nas lutas políticas que a isso se seguiram, uma das bandeiras dos descontentes foi a do federalismo. Isto é particularmente claro nos conflitos armados que tumultuaram a Província do Rio Grande do Sul, mormente nos anos 30.

Uma reforma constitucional, que resultou na Emenda Constitucional de 1834 (conhecida como Ato Adicional), sem chegar à Federação, acentuou a descentralização em proveito das Províncias, atendendo parcialmente às reivindicações e dando mais poderes às Províncias. Todavia, em 1840, o alcance dessa reforma foi atenuado por uma lei, a chamada Lei de Interpretação, que, a pretexto de dar a interpretação autêntica da Emenda, sistematicamente fez prevalecer um entendimento restritivo para os poderes conferidos às Províncias.

Persistiu por isso a reivindicação federalista que, ao surgir em meados do século, o movimento republicano foi por este adotada. Assim, por volta de 1880, o Partido Republicano se aproveitava do federalismo para ampliar sua esfera de influência, embora, entre os monarquistas, muitos eram adeptos da Federação.

Os principais argumentos com que os federalistas arremetiam contra a estrutura unitária do Estado brasileiro eram: 1. A ineficiência do governo centralizado no Rio de Janeiro; ineficiência essa causada pelo: 2. Desconhecimento das particularidades e peculiaridades locais por parte de pessoas radicadas numa cidade (relativamente) adiantada e culta; desconhecimento esse derivado entre outras razões das: 3. Grandes distâncias a serem percorridas, e conseqüentemente da dificuldade de comunicações, em razão dos meios então utilizados; afora: 4. O anseio por um *self-government* que valorizasse as elites locais; e particularmente: 5. Retivesse a maior parte da arrecadação tributária para aplicação na própria região de origem.

## II. A Federação no Estado brasileiro: 1889-1967

Ao triunfar em 15 de novembro de 1889, os republicanos cumpriram a promessa de transformar o Brasil num Estado Federal. Na verdade, a declaração da República e a da Federação se formalizaram num único ato, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.

Tem-se nisto um típica manifestação de *federalismo de segregação*. Como se dispunha no art. 2º do Decreto referido:

“As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”.

E acrescentava o art. 3º:

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

#### A) *O federalismo dualista: 1891-1934*

O modelo seguido para a institucionalização do federalismo no Brasil foi o norte-americano. E o norte-americano de 1787. Assim, a Constituição de 1891 estabeleceu um símile bastante aproximado do *dual federalismo*, tomando os Estados, surgidos das antigas Províncias do Império, como o cerne da organização política.

Nessa Constituição, o Estado federal se estruturou consoante o paradigma da separação de poderes e do presidencialismo.

O Poder Executivo cabia ao Presidente da República, eleito pelo voto direto do povo, que o exercia auxiliado por Ministros livremente nomeados por ele.

O Poder Legislativo era bicameral. O Congresso Nacional ao qual era ele atribuído, compreendia a Câmara dos Deputados, destinada à representação do povo, e o Senado Federal, incumbido de representar os Estados-membros. Esta casa, por tanto, ensejada a participação das unidades federadas na orientação do governo nacional. Estava ela em pé de igualdade em relação à Câmara de Deputados no tocante ao processo legislativo. No Senado, todos os Estados tinham igual número de representantes (três), que eram eleitos diretamente pelo povo para um mandato de nove anos. O Distrito Federal também contava com representação nessa Câmara (três senadores também).

O Poder Judiciário era encabeçado pelo Supremo Tribunal Federal, ao qual se conferia a delicada tarefa de arbitragem dos conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes.

Os Estados-membros eram autônomos e esta autonomia se estendia bastante longe. Com efeito, eram organizados segundo a Constituição que livremente estabelecessem. O Poder Constituinte dos Estados sofria como única limitação a obrigação de respeitar os “princípios constitucionais da União”. Estes, porém, não eram discriminados, ficando a sua identificação em aberto. Isto deu lugar a uma relativa diversidade na organização dos Estados, sendo de se salientar o caso do Rio Grande do Sul. Neste Estado, prevaleciam entre os republicanos pessoas filiadas ao positivismo de Augusto Comte. Sua Constituição, por isso, adotava uma versão da “ditadura republicana”, que reduzia o papel da Assembléia, praticamente à função orçamentária. Igualmente admitia a reeleição do Presidente do Estado, o que iria ser fonte de conflitos, inclusive armados, em várias oportunidades. Diferia essa Constituição, de muito, da de outros Estados como São

Paulo, Minas Gerais, Bahia onde os republicanos se filiavam à tradição liberal e seguiam o modelo presidencialista, com a separação de poderes.

A Constituição federal, todavia, impunha aos Estados-membros a descentralização em Municípios que deviam contar com autonomia.

No tocante à repartição de competências, ainda se seguia o modelo de Filadélfia. Cabiam aos Estados todas as competências que não fossem, expressa ou implicitamente, conferidas à União.

Em matéria tributária, certos impostos eram atribuídos à União e outros aos Estados, sempre nominativamente referidos. Admitia a Constituição federal que a União e os Estados criassem outros, cumulativamente ou não.

Postas em prática essas instituições, logo se verificaram dificuldades das quais advieram distorções.

A principal e de mais graves conseqüências para a estrutura federativa resultou da disparidade extrema de níveis de desenvolvimento entre os diferentes Estados. Verificou-se, então, claramente o fenômeno que os economistas denominam de “causação circular cumulativa”.

Os Estados já mais ricos, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, prosperaram sobre as novas instituições. Sua arrecadação tributária permitia atender convenientemente às necessidades públicas e esse atendimento favorecia maior prosperidade ainda. Os Estados mais pobres, abandonados a si mesmos, não conseguiam atender às necessidades elementares. Foram por isso levados a suplicar socorros da União, que, aliás, por muito tempo, resistiu em concedê-los, regida pelos federalistas que haviam inspirado a Constituição. Isso, por um lado, ampliou as disparidades regionais, por outro, quanto à União deixou de resistir aos apelos dos menos ricos, veio solopar o *dual federalism* e de fato restringir a autonomia de muitos Estados. Neste mesmo sentido atuaram também conflitos estritamente políticos que abriram terreno para repetidas intervenções federais em certos Estados.

Foi especialmente o combate aos efeitos das secas no Nordeste que deu ensejo à ingerência da União nos negócios dos Estados da região, criando praxes que aos poucos se estenderam ao país. Em 1912, criou a União a Inspeção Federal de Obras contra as Secas do Nordeste, inaugurando assim o primeiro órgão de colaboração entre a União e os Estados. Surgia a cooperação do federalismo brasileiro mas ao mesmo tempo se enfraquecia a autonomia dos Estados.

A primeira Constituição republicana foi reformada em 1926. As emendas nessa ocasião adotadas explicitavam os princípios constitucionais obrigatórios para os Estados. Com isso, foi-lhes imposta uma uniformidade de instituições governamentais. Também essas emendas alargaram a competência da União, mormente para disciplinar o co-

mércio interior e sanear as finanças de Estados que chegassem à insolvência. Todavia, o impacto dessas emendas foi pequeno, pois, em 1930, sobreveio uma Revolução que pôs de lado a Constituição de 1911 e com ela o *dual federalism* no Brasil.

B) *O federalismo cooperativo: a experiência de 1934 a 1967*

A Constituição de 1934 registra a consagração oficial, embora tímida do federalismo cooperativo. Ela, por um lado, amplia a competência da União, tornando-a mormente todo-poderosa no plano da economia. Por outro lado, fortalece os Municípios, cuidando de estabelecer o campo da autonomia que os Estados deveriam reconhecer-lhes. Consagra em várias matérias uma repartição vertical de competência, dando-lhes o cerne à União e deixando aos Estados apenas a legislação supletiva ou complementar. Atribui certos tributos aos Municípios.

Reduz de muito a participação dos Estados no Poder Federal. Com efeito, o Senado Federal é reduzido a uma tarefa de “colaboração” com a Câmara dos Deputados no exercício do Poder Legislativo.

Quanto ao mais, pouco se afasta da Constituição de 1891.

A Lei Magna de 1934 teve curta vigência. Em 1937, um golpe de Estado dado pelo próprio Pres. Vargas resultou na outorga por este de uma nova Carta. Este, que consagrava o autodenominado Estado Novo, mantinha o federalismo. Todavia, essa Carta praticamente não chegou a vigorar, pois suas instituições não foram inteiramente implantadas e os Estados foram governados por interventores federais.

A queda de Vargas em 1945 foi seguida pela instalação da Assembléia Constituinte que editou em 18 de setembro de 1946 a Constituição.

Esta mais claramente do que a de 1934 adotava o federalismo cooperativo, desenvolvendo as linhas nessa Constituição já traçadas. Diferença de relevo, todavia, foi estabelecida quanto ao Senado. Este foi de novo equiparado à Câmara dos Deputados como componente do Congresso Nacional, incumbido do Poder Legislativo. Procurou ela igualmente reduzir as disparidades regionais, atribuindo à União não apenas o combate aos efeitos das secas e outras calamidades mas igualmente a tarefa de valorização da Amazônia.

O Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) marca, sem dúvida, o momento de definitiva implantação do federalismo cooperativo no Brasil, com sua conseqüência (talvez menos desejável) de acentuação da supremacia da União. Esse Governo, no intuito de acelerar o desenvolvimento econômico, mormente a industrialização do país, e no propósito de reduzir as desigualdades regionais, desencadeou um processo de intervenção do Estado Federal na economia. E

deste resultou a hegemonia incontrastável da União em face de todos os Estados, mesmo os mais ricos e poderosos.

No plano federativo, o ponto de maior relevo dessa transformação foi a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (1959). Esta, a chamada SUDENE, dotada de grandes recursos federais que superavam os orçamentos somados dos Estados do Nordeste, abrangidos na sua esfera de atuação, veio praticamente superpor-se a essas unidades federadas. Não de direito, pois as regras formais do federalismo não foram tocadas, mas, de fato, em matéria de poder. E à implantação dessa entidade se seguiu a de outras, voltadas para diferentes regiões do país, como a SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, etc. Nisto estava o embrião de um federalismo de regiões, como querem certos estudiosos, conquanto não tenha chegado à sua consagração constitucional.

### III. A Federação na Constituição brasileira em vigor

A Constituição vigente resulta da Revolução de 1964, causada, entre outros fatores, pela anarquia econômico-financeira e pelo esquerdismo decorrentes do Governo populista de João Goulart. Foi ela estabelecida em 1967, após um período de reformas administrativas e econômicas e de repressão aos inimigos do novo regime, quando se supunha já normalizada a situação nacional. Renovada e revigorada a contestação ao regime, mormente no ano de 1968, foi rompida a ordem constitucional pelo Ato Institucional nº 5, de dezembro desse ano, para, depois de outro período repressivo, ser outorgada uma Emenda (de nº 1), em outubro de 1969, à Constituição, emenda essa que a reescrevia quase que por inteiro. Em sua plenitude, porém, essa Constituição emendada só passou a vigorar em 1979, depois de revogado o Ato Institucional mencionado e outros que o seguiram.

É mantido na Constituição vigente o federalismo, embora muitos se interroguem se isso não ocorre apenas nominalmente. Com efeito, a Constituição de 1967 já era de cunho centralizador, o que foi acentuado pela Emenda de 1969 e pelas alterações posteriores, bem como pela prática desde então instaurada.

É nítida a hegemonia da União no atual federalismo brasileiro, qualificado de federalismo de integração pelo eminente jurista, Prof. Alfredo Buzaid, Ministro da Justiça no período 1969-1974.

Para bem compreender a Federação brasileira tal qual ela hoje se apresenta, cumpre lembrar que o Movimento de 1964 entregou o poder às mãos de uma elite tecnocrática de militares e civis. Esta elite moldou uma estrutura autoritária, em que os partidos políticos não têm influência real. Levou a um aprofundamento da intervenção do Estado na economia, pondo nas mãos dele, através de suas descentralizações, os setores básicos e dando-lhe o controle completo das atividades privadas. Isto corresponde a um objetivo político bem

definido: a Segurança (especialmente a estabilidade governamental e a repressão aos revolucionários de esquerda). E a um objetivo econômico-social também definido: o Desenvolvimento (especialmente o aceleração do desenvolvimento econômico, particularmente da industrialização). “Segurança e Desenvolvimento”, é o lema dos governos pós-1964, por influência da afamada Escola Superior de Guerra, que, aliás, vê esses dois objetivos como interdependentes.

Na atual Constituição, o Estado Federal se organiza com base na divisão de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Entretanto, o Executivo prepondera incontestavelmente sobre o Legislativo, sobretudo porque pode impor-lhe a vontade mesmo em matéria legislativa. Com efeito, pode editar decretos-leis (atos com força de lei somente sujeitos à aprovação, sem emendas, do Legislativo, aprovação essa que pode efetivar-se sem votação, pelo silêncio durante certo prazo), como pode enviar projetos de lei que serão dados como aprovados se não forem rejeitados num prazo determinado (no mínimo de quarenta dias).

O Executivo é confiado, nos moldes tradicionais, ao Presidente da República. Este é eleito por um Colégio Eleitoral, composto pelos membros do Congresso Nacional e por um certo número de representantes das Assembléias Legislativas estaduais (art. 74, v. no anexo).

O Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, constituído pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Cabe a este representar os Estados-membros da Federação que nele têm igual número de representantes (três), eleitos diretamente pelo povo. Partilha esta Câmara com a dos Deputados a função legislativa e conta com atribuições específicas, dentre as quais se deve sublinhar a de aprovar certas nomeações (art. 42, III) e, do ângulo federativo, autorizar empréstimos, operações ou acordos externos dos Estados (art. 42, IV) e fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados (art. 42, VI).

O Judiciário tem como cúpula o Supremo Tribunal Federal em cujas atribuições se salientam a da declaração de inconstitucionalidade inclusive de leis estaduais (art. 119, I, “1”) e a de servir de tribunal de conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes (art. 119, I, “f”).

A competência do Judiciário federal compreende, em linhas gerais, as questões em que haja interesse da União, as de matérias trabalhista, eleitoral e militar.

Note-se, porém, que a Constituição brasileira obriga os parlamentares à disciplina de voto, sob pena de perda do mandato, segundo as diretrizes do partido pelo qual se elegeram. É a chamada fidelidade partidária (art. 152, § 5º). Desse modo, os senadores são efetivamente representantes dos partidos que de seus Estados e o mesmo ocorre com os representantes das Assembléias Estaduais no Colégio Eleitoral presidencial.

É extremamente ampla a competência exclusiva da União. Isto se depreende facilmente do fato de que o art. 8º que a enumera compreende dezessete itens, o último deles desdobrado em vinte e uma alínea (art. 8º). Ressaltem-se dentre essas competências, por seu impacto sobre a Federação, as seguintes: “planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais” (item V), “organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações” (item XIII), “estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento” (item XIV), legislar sobre “normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública” (item XVII, “c”), “comércio exterior e interestadual” (XVII, “1”), “diretrizes e bases da educação nacional” (XVII, “q”). É certo que, no tocante a algumas das competências legislativas, a Constituição federal admite legislação estadual supletiva (art. 8º, § único). As competências acima mostram como a União interfere no próprio processo governamental das entidades federadas, como bem se vê em matéria financeira.

A repartição da competência tributária confere à União os fatos geradores mais rendosos. Não é de surpreender que, por isso, a União arrecade mais de cinquenta por cento do total arrecadado no país. Segundo decorre do art. 21, competem à União, entre outros, os impostos sobre importação (item I), exportação (II), renda (IV), produtos industrializados (V), lubrificantes e combustíveis (VIII). É verdade que parte do produto desses tributos é repassado aos Estados e Municípios, por meio de um sistema de quotas de participação (art. 25). Procura-se com isto redistribuir os recursos de acordo com o que Laufenburger denominou de *princípio do filtro*. Transferem-se assim de regiões mais ricas recursos para as regiões mais pobres. Isto, todavia, não ocorre sem que, de fato, os Estados aquinhoados se vejam na dependência do Poder Federal, o que lhes esvazia a autonomia.

Outrossim, a União pode intervir nos Estados, desde que isso seja necessário para a salvaguarda da independência e unidade nacionais (art. 10, I, II), restabelecer a ordem pública e constitucional (III, IV e V), reorganizar as finanças estaduais (V) e impor o respeito a certos princípios de organização, os quais na verdade uniformizam a estrutura governamental dos Estados (VII). Tal intervenção é decretada pelo Presidente da República, dependendo conforme o caso de manifestação do Congresso Nacional ou do Supremo Tribunal Federal (art. 11).

Enfim, note-se, como as Constituições anteriores a atual proíbe seja sequer discutida proposta de Emenda constitucional tendente a abolir a Federação (art. 47, § 2º).

A ampliação do campo do Estado Federal (a União) tem por óbvia conseqüência a redução da esfera de autonomia dos Estados. Ainda mais que a Constituição brasileira em vigor separa uma esfera de competências privativas para os Municípios (art. 15) bem como lhes reserva determinados tributos (art. 24), afora a sua participação no produto da arrecadação de tributos estaduais (art. 23, § 8º) e federais (art. 25).

Conservam os Estados federados o poder de auto-organização. Entretanto, hoje, esse poder está extremamente restringido pelas normas constitucionais federais. De fato, parcialmente essa organização é prefixada pela Constituição Federal que impõe aos Estados a recepção de suas normas em inúmeras matérias (art. 13, combinado com o art. 200, e art. 144). Assim, os Estados não têm qualquer autonomia quanto à organização da Justiça (art. 144), a eleição de seu Governador e da investidura dos demais ocupantes de cargos eletivos (art. 13, II e § 1º), à forma de elaboração do orçamento, à fiscalização financeira (II), processo legislativo (III), etc. Afora isto, estão adstritos ao respeito de alguns princípios, sob pena de intervenção federal, princípios esses que podem ser adaptados às peculiaridades locais (art. 10, VII).

Há nos Estados os três poderes clássicos.

O Executivo é confiado, no molde presidencialista, a um Governador. Era este eleito até a recente Emenda Constitucional nº 15, de novembro de 1980, por um Colégio Eleitoral composto pelos membros da Assembléia Legislativa e um certo número de delegados eleitos pelas Câmaras dos Municípios. Todos esses delegados forçosamente vinculados a partidos e conseqüentemente obrigados, sob pena de perda do mandato por infidelidade partidária, à disciplina de voto. Doravante a eleição será direta, cabendo ao povo a escolha pelo sistema majoritário em único turno de votação.

O Legislativo é atribuído a uma Assembléia eleita diretamente pelo povo, pelo sistema de representação proporcional dos partidos políticos.

O Judiciário é encabeçado por um Tribunal de Justiça de cujas decisões, todavia, cabe recurso para o Supremo Tribunal Federal, preenchidos determinados requisitos de admissibilidade. A competência do Judiciário estadual abrange em geral as questões entre particulares. Como já se disse as linhas mestras de sua organização estão fixadas na própria Constituição federal (art. 144). E como se isso não bastasse, os Estados federados estão igualmente obrigados a respeitar as normas traçadas numa lei complementar, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (art. 112, § único).

Conservam os Estados a competência de princípio (art. 13, § 1º). Esta, porém, de fato é pouco extensa em razão do alargamento da competência da União e dos Municípios logo acima mencionada. Contam com tributos próprios (art. 23), mas devem transferir aos Municípios parcela do mais rendoso, o imposto sobre a circulação de mercadorias (art. 23 e § 8º). Recebem, todavia, parcela da arrecadação de tributos federais (art. 25).

Cumprê sublinhar que, menos pelo texto constitucional e mais por sua interpretação a criação de novos Estados, inclusive por divisão dos existentes, a sua fusão dependem apenas e tão-somente de lei complementar. Ou seja, de lei votada por maioria absoluta das duas casas do Congresso Nacional, com a sanção presidencial (ou a superação

de seu veto em deliberação de 2/3 de cada uma das casas). Assim, isto pode ocorrer contra a vontade dos representantes e poderes e povo do Estado atingido, por uma maioria formada de deputados e senadores de outros Estados.

Não se deve ocultar que, na realidade, a centralização do Estado brasileiro é maior ainda do que exprime a imagem traçada na Constituição. Primeiro, porque os Governadores de Estado, salvo exceção, têm sido efetivamente escolhidos pelo Poder federal, cabendo aos Colégios eleitorais estaduais que os elegiam, uma função de mera homologação. E no plano estadual o Poder Executivo preponderará como no federal.

Segundo, porque, salvo exceção, os Estados não contam com recursos para desempenhar adequadamente as suas funções. Por isso, encontram-se na dependência do Executivo federal que pode, ou não, conceder-lhes empréstimos ou auxílios acima de limites autorizados pelo Senado.

#### **IV Perspectivas**

O futuro do federalismo no Brasil, à vista do exposto, há de ser encarado com pessimismo. Persiste a fraseologia, invoca-se a tradição federativa, mas a realidade muito se aproxima da que se encontra num Estado unitário descentralizado.

E não há vislumbre de reação federalista. Da elite que está no Poder desde 1964 não é ela de se esperar, sendo como é a autora das atuais instituições. E nem da oposição que, de modo geral, partilha o amor pela centralização, ou pelo menos o entusiasmo pelo desenvolvimento econômico, planejado e estimulado pelo Estado (quer dizer, pela União), a atuação efetiva deste no sentido da redução das desigualdades, o que na prática conduz à centralização.