



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Leonam Baesso da Silva Liziero

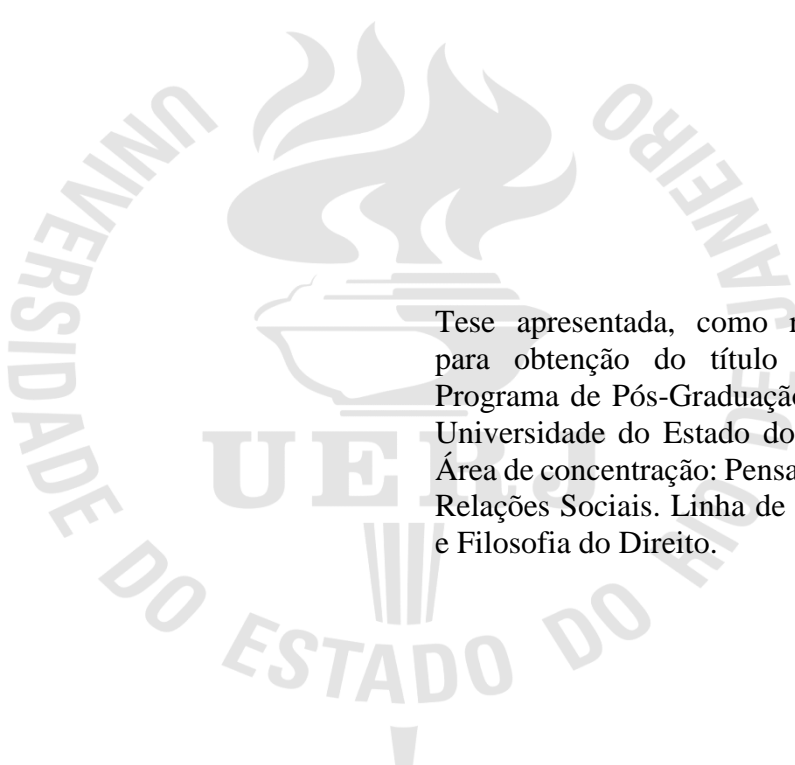
**Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a  
descentralização pela assimetria**

Rio de Janeiro

2017

Leonam Baesso da Silva Liziero

**Estado federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Teoria e Filosofia do Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Silveira Siqueira

Co-orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon

Rio de Janeiro

2017

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

L789 Liziero, Leonam Baesso da Silva.

Estado federal no Brasil: o federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria / Leonam Baesso da Silva Liziero. - 2017. 186 f.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Silveira Siqueira.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Federalismo - Teses. 2. Brasil. Assembleia Constituinte (1987-1988)– Teses. 3. Representação política – Teses. I. Siqueira, Gustavo Silveira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.4(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Leonam Baesso da Silva Liziero

**Estado federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Teoria e Filosofia do Direito.

Aprovada em 8 de junho de 2017.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Gustavo Silveira Siqueira (Orientador)  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon (Co-orientador)  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Christian Edward Cyril Lynch  
IESP-UERJ

---

Profa. Dra. Jane Reis Gonçalves Pereira  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof. Dr. Marcelo da Costa Pinto Neves  
Faculdade de Direito – Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Álvaro Luiz Travassos de Azevedo Gonzaga  
Faculdade de Direito – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Rio de Janeiro

2017

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu pai, Gilson, por ter caminhado ao meu lado.

Ao meu filho, Leônidas, que me ensina muito todos os dias.

## AGRADECIMENTOS

Uma tese não se constrói sozinha. Foram inúmeras as pessoas que estiveram comigo nestes anos de doutorado. Infelizmente é impossível enumerar todas as pessoas que mereçam algum agradecimento. Procurarei ser o mais abrangente possível.

Inicialmente agradeço ao meu orientador, Gustavo Silveira Siqueira, por toda a atenção e dedicação à minha pesquisa. Agradeço a oportunidade de ter sido orientado por ele.

Ao Professor Marco Aurélio Marrafon, meu primeiro orientador, por todo o apoio que me deu nestes anos de doutorado.

Aos professores da UERJ, com os quais tenho aprendido desde o mestrado e foram fundamentais para minha formação nos pouco mais de três anos de doutorado.

Ao sempre presente Wanderley Andrade da Costa Lima, por toda a essencialidade em minha vida.

Aos muitos amigos que fiz durante minha vida. Procurarei dividir por cada Estado, uma vez que estão em localidades diversas. Em Cuiabá, agradeço em especial à Verena, André, Sabrina, Júlio, Antonio Peleja, Adelle, Thiago, Armindo, Rafael, pela amizade e apoio concedido.

No Rio, em especial aos amigos Leonardo de Paula, Valter Bonnani, Babi Nascimento, Marcos Paulo, Gustavo Barreto, David Carneiro, Matheus Farinhas, Eduardo Valory, Leonardo Barbosa, Taísa Rodrigues, Bruno Farage, Geilson Ponciano, Maria Francisca, Larissa Pochmann, Wladimir Cerveira, Stefânio Xavier, Priscila Pedrosa, Gustavo Rangel, Marcos Vidal, Gabriela Carneiro. Aos professores da Universidade Candido Mendes, pela luta em ensinar apesar das adversidades.

Aos professores e amigos que deixei de São Paulo e outros lugares, que foram e ainda são importantes para mim: Beth Nespoli, Alessandro Manduco, Pádua Fernandes, Carlos Eduardo Boucault, Wagner Menezes, Lincoln Biela, Rodrigo Tardeli, Angela Soares, Mariana Menezes, Maurício Testoni, Adriano Feitosa, Rafael Romanoff, Andrei Belfiglio, Arthur Verzoni. Aos amigos de Guarani, sobretudo Renan, Tico e Clóvis Junior.

Aos meus alunos, nos quais encontro a cada dia mais motivação para a carreira de professor.

Às famílias Baesso e Liziero, em especial ao meu pai, minha mãe, meu padrasto, minha madrasta, meus irmãos Isa, João Vitor, Juan e Laura.

À minha amada Selene, que esteve comigo todos esses anos. Por toda a perseverança e por não deixar de acreditar em mim. À Bárbara e Leônidas, por darem mais cor à minha vida.

A Constituição proposta, mesmo adotando os princípios invocados pelos seus antagonistas, não é nem verdadeiramente federativa, nem verdadeiramente nacional, é um composto de ambas; nos princípios que lhe servem de base é federativa; na origem dos seus poderes é mista e participa dos caracteres dos dois governos; na operação destes poderes é nacional; na extensão deles é federativa; na maneira de introduzir as reformas não é nem inteiramente federativa, nem inteiramente nacional.

*James Madison*

Eleanor Rigby picks up the rice in the church  
Where a wedding has been  
Lives in a dream  
Waits at the window  
Wearing a face that she keeps in a jar by the door  
Who is it for?

All the lonely people  
Where do they all come from?

Lennon/McCartney – *Eleanor Rigby*



## RESUMO

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. *Estado federal assimétrico no Brasil: o federalismo da Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria*. 2017. 186 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

A tese tem como objetivo verificar se a configuração assimétrica do Estado federal brasileiro pode se mostrar mais adequada em conformidade com o sentido de federalismo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Para tanto, está organizada em duas partes. A primeira tratará de buscar este sentido que influenciou a disposição da Constituição de 1988 e o cenário atual do Estado federal brasileiro, aonde são apresentadas posições sobre suas causas de a centralização estarem presentes no texto constitucional. A centralização do Estado federal brasileiro se mostra evidente com as reformas fiscais dos anos 1990. A segunda parte busca demonstrar, com base nas evidências da primeira, que o Estado federal assimétrico no Brasil pode ser um meio de descentralização. Aqui, se diferenciam os conceitos de federalismo e federação, uma vez que é fundamental para compreensão da assimetria federativa em cada um dos seus âmbitos. Passa-se então a verificar a assimetria com base em pré-condições, no âmbito do federalismo, e em resultados, no do Estado federal. Neste momento, distingue-se a assimetria de fato e assimetria de direito entre os resultados. Verifica-se que o fator mais relevante para se apurar a assimetria em uma federação é a assimetria de direito, na qual os Estados federais seguem ou não um padrão de igualdade entre as unidades federativas, seja na representatividade perante o poder central, seja na divisão de competências entre as unidades federativas.

Palavras-chave: Federalismo Assimétrico. Estado federal. Descentralização. Assimetria federativa.

## ABSTRACT

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. *Asymmetric federal State in Brazil: the sense of federalism revealed in the Constituent and the decentralization by the asymmetry*. 2017. 186 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

The thesis aims to verify if the asymmetrical configuration of the Brazilian federal state may be more adequate in accordance with the sense of federalism of the National Constituent Assembly of 1987/1988. To do so, it is organized in two parts. The first will try to seek this meaning that influenced the provision of the Constitution de 1988 and the current scenario of the Brazilian federal state, where positions are presented on its causes of centralization being present in the constitutional text. The centralization of the Brazilian federal state is evident with the fiscal reforms of the 1990s. The second part seeks to demonstrate, based on the evidence from the first, that the asymmetric federal state in Brazil can be a means of decentralization. Here, the concepts of federalism and federation are differentiated, since it is fundamental for understanding the federative asymmetry in each one of its scopes. The asymmetry is then verified on the basis of preconditions, in the scope of federalism, and in results, in the federal state. At this point, the asymmetry of fact and the asymmetry of law between the results are distinguished. It is verified that the most important factor to ascertain the asymmetry in a federation is the asymmetry of law, in which the federal States follow or not a standard of equality between the federative units, either in the representation before the central power, or in the division of competencies between the federative units.

Keywords: Asymmetric Federalism. Federal State. Decentralization. Federal asymmetry.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1</b>	<b>O ATUAL FEDERALISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>17</b>
1.1	<b>O debate federalista na Constituinte de 1987/1988 .....</b>	<b>17</b>
1.1.1	<u>Proposta da Comissão Afonso Arinos.....</u>	<b>19</b>
1.1.2	<u>O planejamento federativo na Assembleia Constituinte de 1987/1988.....</u>	<b>25</b>
1.1.2.1	Autoridades acadêmicas trazidas ao debate federalista .....	31
1.1.2.1.1	Raul Machado Horta: federalismo de equilíbrio .....	32
1.1.2.1.2	Paulo Bonavides e Paulo Lopo Saraiva: o federalismo das regiões .....	38
1.1.2.1.3	Onsy Duarte Pereira: federalismo e oligopólios.....	43
1.1.2.1.4	Rosah Russomano: dinamização do federalismo .....	48
1.1.2.1.5	José Alfredo de Oliveira Baracho: federalismo e autenticidade.....	53
1.1.2.1.6	Paulo Brossard: federalismo como necessidade geográfica .....	58
1.1.2.2	Propostas federativas na Constituinte.....	60
1.1.2.2.1	A proposta da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios .....	61
1.1.2.2.2	A proposta da Subcomissão dos Estados.....	65
1.1.2.2.3	A proposta da Subcomissão dos Municípios e Regiões .....	68
1.1.2.2.4	A proposta da Comissão de Organização do Estado .....	70
1.1.2.2.5	A organização do Estado no Plenário da Constituinte .....	72
1.2	<b>O descompasso entre os anseios descentralizadores da Constituinte e o resultado centralizador .....</b>	<b>72</b>
1.2.1.	<u>O federalismo na Constituição de 1988.....</u>	<b>72</b>
1.2.2	<u>As causas da centralização atual.....</u>	<b>84</b>
<b>2</b>	<b>O CONCEITO DE ASSIMETRIA FEDERATIVA E A DESCENTRALIZAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>93</b>
2.1	<b>Reflexões sobre conceitos de federalismo assimétrico e de Estado federal assimétrico .....</b>	<b>93</b>
2.1.1	<u>Pré-condições para a assimetria federativa.....</u>	<b>106</b>

2.1.1.1	Diversidades culturais .....	107
2.1.1.2	Territorialidade .....	114
2.1.1.3	Desigualdades socioeconômicas.....	116
2.1.1.4	Demografia .....	122
2.1.2	<b><u>Resultados assimétricos na formação dos Estados federais</u></b> .....	126
2.1.2.1	Assimetria de fato nos Estados federais .....	126
2.1.2.1.1	Autonomia e capacidade fiscal .....	127
2.1.2.1.2	Representação política .....	130
2.1.2.2	Assimetria de direito nos Estados federais .....	132
2.1.2.2.1	Tratamento diferenciado no Senado .....	132
2.1.2.2.2	Direito das unidades federativas.....	134
2.2	<b>As assimetrias de direito no Brasil são justificáveis? O contraste entre a vontade Constituinte e o resultado Constituído</b> .....	136
2.2.1	<b><u>Descentralização no federalismo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988</u></b> .....	140
2.2.2	<b><u>Uma configuração assimétrica de direito pode proporcionar a descentralização do federalismo brasileiro?</u></b> .....	147
2.2.2.1	Senado assimétrico .....	151
2.2.2.2	Assimetria nas ordens jurídicas das unidades federadas .....	156
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	168
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	1687

## INTRODUÇÃO

O Estado federal é uma forma de organização jurídico-política dos Estados que teve seu início empírico a partir de um ideal federalista contido na Assembleia que deu origem à Constituição dos Estados Unidos de 1787. Esta disposição é o resultado do revolucionário constitucionalismo moderno<sup>1</sup>. Pode-se observar, nesta Constituição, a primeira normativa<sup>2</sup>, o pioneirismo na distinção entre direito e política<sup>3</sup>. A tradicional Teoria do Estado geralmente tem os Estados federais como objeto de estudo em contraste aos Estados unitários em razão da diversidade de suas características<sup>4</sup>.

Posteriormente a esta experiência norte-americana<sup>5</sup>, o modelo de organização federal foi reproduzido em diversos novos países, tantos nos surgidos pelo processo de independência de suas metrópoles europeias desde o Século XVIII, quanto em Estados sucessores de organizações políticas já existentes no território da Europa.

O Estado federal é a expressão normativa deste ideal presente em uma sociedade política. Todavia, a organização federativa pode se configurar em fragmentação política ou em concentração do poder. Portanto, verifica-se que federalismo e Estado federal não se confundem como objeto, mas possuem vinculação temática. Dificilmente seria possível estudar um destes dois conceitos isoladamente, ainda que a título comparativo.

---

<sup>1</sup> “Somente desde o século XVIII se encara a Constituição como um conjunto de regras jurídicas definidoras das relações (ou da totalidade das relações) do poder político, do estatuto de governantes e de governados; e é esse o alcance do constitucionalismo moderno”. (MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado de da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.319.).

<sup>2</sup> “The constitution thus assumed a normative character and was no longer merely descriptive. The very word constitution came to be used for the first time in those years with its present-day meaning, and the power of the constitution was clearly placed over and above the power of the ordinary legislator.”. (CASALINI, Brunella. *Popular Sovereignty, the Rule of Law, and the “Rule of Judges” in the United States*. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*. Dordrecht: Springer, 2007. p.201).

<sup>3</sup> “Só no bojo do constitucionalismo revolucionário dos fins do século XVIII inicia-se o processo moderno de diferenciação entre política e direito. [...] O constitucionalismo relaciona-se com transformações estruturais que engendram as bases para o surgimento da sociedade moderna “ (NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 23.).

<sup>4</sup> Destaca-se no desenvolvimento da elaboração da “Teoria Geral do Estado” no Século XIX a obra de Georg Jellinek, que influenciou autores da matéria que muitas vezes utilizam sua base classificatória dos Estados e outros entes políticos.

<sup>5</sup> “In the modern period, the Constitution of the United States, of 1787, is treated as the first experiment in establishing a federal system of government. (PALEKER, S. A. *Federalism: A Conceptual Analysis*. *The Indian Journal of Political Science*. Vol. 67, nº 2 (Apr-Jun), pp.303-310)

Há a presença de ideais federativos em Estados classificados como unitários descentralizados<sup>6</sup>, como Itália<sup>7</sup> e Espanha<sup>8</sup>, que não são federais formalmente, mas possuem o federalismo presente em sua composição política, o que leva a uma situação de desconcentração do poder. Ainda que não federais, são Estados em que nos campos político e social está presente o federalismo.

Os Estados federais possuem características que os diferenciam dos Estados unitários ou outras formas, tais quais as confederações. Como organização política, os Estados federais são matrizes de diversos entes políticos que possuem interesses comuns em um cenário de tensões constantes<sup>9</sup>. No campo do direito, configuram-se como uma multiplicidade de ordens jurídicas parciais sob uma ordem jurídica nacional, todas com fundamento de validade em uma Constituição Federal. Desta disposição normativa, tem-se a distribuição de competência entre os entes federativos – daí a dizer que há uma distribuição vertical do poder em paralelo à separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, está em um plano horizontal.

Ao se problematizar a relação entre a manifestação do federalismo no tocante à relação entre os entes federados e a configuração política nos Estados federais, surge o problema da

---

<sup>6</sup> “A concepção constitucional específica e a elaboração teórica do regionalismo político são relativamente recentes, sem o embargo de certas notas características se encontrarem antes. Remontam à Constituição espanhola de 1931 e à italiana de 1947. A doutrina dominante parece inclinar-se para sua inserção dentro do Estado unitário. Mas há também quem pense tratar-se de um *tertium genus* e quem entenda que, por causa dele, fica posta em causa a distinção clássica entre Estados unitários e Estados federais”. (MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado de da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p 149.).

<sup>7</sup> Segundo compreende Ana Luíza Duarte Werneck, o Estado regional na Itália firmou-se com um ineditismo, ao reunir características de Estado unitário e Estado federal. Para a autora, “os constitucionalistas italianos criaram algo novo, consagrando as autonomias locais e não se alinhando às alternativas apresentadas pela tipologia clássica”. (WERNECK, Ana Luíza Duarte. O Estado Regional Italiano. In MAGALHÃES, Joé Luiz Quadros de (coord.). *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 176.).

<sup>8</sup> “A Espanha não evolui na direção de um Estado federal do tipo alemão, mas representa, coma evolução pragmática e elástica de suas estruturas, um modelo *sui generis* de um sistema propositalmente não centralizador, considerado como modelo possível para desenvolvimento na Itália e Grã-Bretanha”. (HRBEK, Rudolf. Federalismo e processo de integração na Europa. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: K. Aenauer, 2001, p. 111.)

<sup>9</sup> Com base na observação dos modelos desenvolvidos na modernidade, Daniel J. Elazar desenvolveu um estudo comparativo entre três modelos políticos de organização do Estado moderno que correspondem a expressões de um tipo ideal, ainda que na prática possam ter algumas características de outros. Os modelos são: piramidal, centro-periferia e matricial. Estes modelos se diferenciam em vários aspectos, sobretudo na diferença de posição dos mecanismos governamentais. O modelo matricial é o segundo o qual se estabelecem os Estados federais. É uma mudança de paradigma em relação à concentrada política unitária dos outros dois modelos. O Estado federal, organizado em matriz, reúne diversas unidades políticas em um mesmo território e sob uma mesma soberania. É uma configuração descentralizada em muitos aspectos, apesar de um necessário poder central que mantenha a federação unida, estabelecido constitucionalmente. Neste sentido, é possível observar uma constância de tensões de interesses entre o poder federal e os Estados federados, que não são soberanos, mas possuem pela própria lógica da federação uma relativa autonomia. E isto se relaciona com sua fundação; o pacto que dá origem ao Estado federal é resultado de uma deliberação entre partes iguais para benefício comum. A estrutura deste modelo, diferente dos outros, não se dá por pirâmide ou círculos, mas sim por células em um mesmo quadro, como uma matriz matemática na qual os diversos núcleos de poder se comunicam. (ELAZAR, Daniel J. *Contrasting Unitary and Federal Systems*. *International Political Science Review*. Camberra, v.l 18, n. 3, 237-251, 1997.).

assimetria federativa, conforme a proposta teórica de Charles D. Tarlton<sup>10</sup>. As federações podem ser organizadas de modo simétrico ou assimétrico, a depender da proporcionalidade e da participação dos Estados no poder federal.

Nesse aspecto, o federalismo assimétrico pode ser compreendido como princípio contido na realização de um Estado com assimetria de fato e assimetria de direito<sup>11</sup>. A visão das duas assimetrias se mostram complementares para a observação das razões de determinados Estados federais serem assimétricos. A perspectiva não formalista do federalismo apresentada por Livingston<sup>12</sup> pode ser um caminho para refletir sobre as motivações políticas em um cenário social já pré-estabelecido para a escolha por uma assimetria na federação.

A complexidade da questão do federalismo se mostra ainda mais evidente ao ter o Brasil e suas relações federativas como objeto de pesquisa. No Brasil, o Estado federal somente foi instituído com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, no primeiro dia da República. A forma federativa foi posteriormente determinada constitucionalmente com a Constituição de 1891, que ratificou a transformação das antigas Províncias do Império nos Estados federados da República.

A forma federativa de Estado permaneceu sempre nominada nas Constituições posteriores, mas sempre com um caráter de grande amplitude dos poderes da União em detrimento dos Estados, sobretudo durante as Constituições de dois autoritários períodos da história republicana brasileira: o Estado Novo (1937-1945), com a Constituição de 1937 e o Regime Militar (1964-1985), com a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

Com base no desenvolvimento do federalismo e do Estado federal no Brasil, sempre em um movimento pendular, ora descentralizado, ora centralizado – tendendo mais a este último –, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 colocou em discussão em algumas de suas subcomissões a configuração de um novo modelo de federação, com grande clamor pela descentralização, o que indica um federalismo descentralizado inerente à experiência quase centenária republicana de então.

Nesse sentido, o presente trabalho será dividido em dois capítulos, estabelecendo-se em duas partes distintas: a primeira cuidará de buscar o sentido de federalismo que pode ser revelado nos debates na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 e como tal conceito

---

<sup>10</sup> TARLTON, Charles D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism. *The Journal of Politics*, Chicago, vol. 27, nº. 4, pp. 861-874, nov. 1965.

<sup>11</sup> Conferir em BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006.

<sup>12</sup> LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, New York, Vol. 67, No. 1, pp. 81-95, 1952.

contribuiu para a configuração do Estado federal brasileiro atual; e a segunda pesquisará o federalismo assimétrico e a configuração assimétrica do Estado federal, suas pré-condições e resultados, assim como a relação entre assimetria federativa e descentralização.

No Capítulo 1, o início do recorte da abordagem do federalismo brasileiro é determinado pelas ideias anteriores à Constituição de 1988 que discutiram um novo Estado federal. Buscou-se o sentido de federalismo inerente ao Brasil, por meio o acúmulo das experiências, em dois momentos: a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, chamada também de Comissão Afonso Arinos, e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988.

Serão estudados, portanto, a proposta da Comissão Afonso Arinos e, com mais profundidade, as noções de federalismo e Estado federal que estiveram em pauta durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Para tanto, esta abordagem contará com as exposições de autoridades acadêmicas citadas ou chamadas às audiências públicas das subcomissões da Comissão de Organização do Estado. Posteriormente, verificar-se-á as propostas dos anteprojetos destas subcomissões.

As fontes de pesquisa serão especialmente os diários dessas subcomissões, nos quais estão registrados todas as audiências e as exposições das autoridades. Além disso, os cadernos com os anteprojetos de cada subcomissão serão também utilizados como recurso.

Em sequência, ainda no Capítulo 1, é tratado o Estado atual do federalismo brasileiro com a discussão sobre o caráter centralizador ou descentralizador da Federação. Investiga-se aqui, com base nas posições de Fernando Abrucio<sup>13</sup> e Marta Arretche<sup>14</sup>, se a centralização atual do Estado federal brasileiro tem origens em razão ou não de uma descentralização presente na Constituição de 1988. Verifica-se, como base para confirmação do atual cenário centralizador, as reformas fiscais dos anos 1990, que implementaram uma nova dinâmica às relações federativas no Brasil.

O Capítulo 2 trata de investigar o federalismo assimétrico e suas relações com a descentralização do federalismo presente nos discursos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Para tanto, será utilizado o modo de abordagem da assimetria federativa proposta por Michael Burgess, que pressupõe a distinção conceitual entre federalismo e federação<sup>15</sup>. Esta distinção está presente em todo o trabalho e mostra-se essencial nos pormenores do problema

---

<sup>13</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo Editora Hucitec – Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

<sup>14</sup> ARRETICHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

<sup>15</sup> Conferir em BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006, Capítulo 1.



da assimetria. Após a verificação conceitual desta distinção nos autores consultados na Constituinte, assim como nos discursos dos políticos, passa-se ao estudo da assimetria federativa como fator de organização do federalismo e da federação.

Inicialmente, estuda-se o federalismo assimétrico por meio de pré-condições da assimetria federativa: diversidade cultural, territorialidade, diferenças socioeconômicas e demografia. Em cada uma destas análises, coloca-se o caso brasileiro em evidência, utilizando-se tanto os Diários da Constituinte, quanto dados oficiais, aonde se demonstra que tais pré-condições assimétricas em elevado grau são encontradas no Brasil.

Em momento posterior se verifica a assimetria federativa no âmbito do Estado federal em suas duas manifestações: assimetria de fato e assimetria de direito. A ênfase maior será nesta última, na qual as instituições federativas podem se manifestar principalmente em conformidade com a autonomia e a participação, correspondentes às duas leis conforme a análise de Burdeau por Rosah Russomano<sup>16</sup>. A manifestação da assimetria se dá tanto na configuração do Senado quanto na distribuição de competências para os entes subnacionais. Esta análise é realizada também se tomando em consideração o caso brasileiro, no qual a simetria de direito é regra em conformidade com a Constituição de 1988. Para tanto, será realizada comparações com outros Estados com configuração simétrica, como os Estados Unidos, e configuração assimétrica, como Alemanha, Canadá e Rússia.

A federação brasileira mostra-se como simétrica de direito, uma vez que todas as subdivisões do território nacional possuem a mesma importância para a federação, o mesmo número de representantes no Senado Federal e as mesmas competências executivas, legislativas e tributárias. Neste sentido, independentemente das diferenças materiais entre Estados e Municípios, a Federação os reconhece formalmente como iguais.

Por fim, discute-se a justificação da assimetria de direito no Brasil, uma vez que se mostra uma desarmonia entre a vontade de descentralização dos Constituintes e a centralizadora Constituição de 1988. Neste caso, verifica-se, novamente com base nos Diários da Constituinte, um coro praticamente uníssono em favor de uma federação descentralizada. Demonstra-se em seguida que o estabelecimento da assimetria de direito pode ser um caminho para realizar a descentralização do Estado federal brasileiro.

---

<sup>16</sup> RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Kofino Editor, 1968, p. 40.

## 1 O ATUAL FEDERALISMO BRASILEIRO

“Federalismo é autonomia, autonomia é descentralização e descentralização é liberdade”

Paulo Bonavides – “Constituinte e Constituição”, 1985.

### 1.1 O debate federalista na Constituinte de 1987/1988

A compreensão do que se entende por federalismo brasileiro necessita de uma análise do projeto de federação que os Constituintes pretendiam<sup>17</sup>. O Brasil a partir de 1985 iniciou sua transição da ditadura militar – que solapou o princípio federativo da República<sup>18</sup> – para o regime democrático<sup>19</sup>, no qual havia grande pretensão de descentralização dos poderes da União para os Estados em razão da crise do modelo estatal centralista e interventor<sup>20</sup>.

A partir de 1984 verifica-se o desejo de mudança da ordem constitucional por parte da população, expresso de modo mais evidente nos comícios pelas eleições diretas para Presidente da República. Havia uma busca pelo reequilíbrio social que necessitaria de uma nova Constituição que substituísse a autoritaríssima Constituição de 1969<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Como lembra Bercovici, a denominação de Estado federal na Constituição Brasileira de 1988 não é suficiente para sanar as dúvidas sobre a natureza federativa: é preciso analisar que federalismo é o brasileiro. O federalismo não é um modelo idealizado e abstrato: “o que existe é uma série de soluções concretas, historicamente variadas, de organização do Estado, dentro de determinadas características comuns entendidas como necessárias a um regime federal”. (BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 145.).

<sup>18</sup> Segundo a lição de José Afonso da Silva, a Constituição de 1969 “adotou centralismo que sufocou o ideal federativo, inclusive mediante mecanismos de designação de governadores por eleição indireta sob influência dos poderes da União e de técnicas do chamado Federalismo cooperativo – que, como veremos, pode, dadas certas características, servir de instrumentos de centralização”. (SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p.291). Certamente Silva se refere às superintendências de desenvolvimento das regiões na época da ditadura militar que planejaram muitas vezes políticas desenvolvimentistas sem a participação direta dos governos estaduais. Como cediço, a política das regiões se mostrou ineficaz para a atenuação da desigualdade entre as regiões brasileiras.

<sup>19</sup> Interessante observação sobre o que a Constituinte pretendia por “regime democrático” faz Baracho: “A restauração da legitimidade, da ordem democrática no Brasil, esbarra com a descrença nas instituições vigentes, na falta de credibilidade nos órgãos do poder. Mesmo assim, o caminho da Constituinte, apesar de seus entraves, é considerado o mais puro para essa operação saneadora, para chegarmos a uma ordem legal, justa aberta e legítima. Essa nova ordem não deverá ser apenas uma democracia formal, nos termos de uma democracia política clássica, mas uma democracia econômica, social e participativa.” (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *A Assembleia Nacional Constituinte e seus temários*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 92, p. 63-146, out./dez. 1986, p. 135.

<sup>20</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Edições Câmara, 2012, p.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p.82.

Entre os equilíbrios necessários para a nova ordem constitucional reestabelecer o regime democrático, o equilíbrio federativo surge ao lado do equilíbrio entre os poderes governamentais e o equilíbrio entre o poder estatal e os direitos fundamentais<sup>22</sup>. Apesar de assuntos constitucionais diversos, o equilíbrio entre poder central e poderes locais tem grande impacto nos outros dois.

Em relação ao equilíbrio federativo, José Afonso da Silva, em outubro de 1984, entendia que “a Federação precisa ser reinstituída, com real garantia de autonomia dos Estados. É preciso sair do federalismo nominal de hoje”<sup>23</sup>. Segundo Silva, a redistribuição de competências era fator imprescindível para descaracterizar o centralismo do então sistema federativo. Deste modo, “há de aumentar a área de competências estadual; especialmente é cabível desenvolver a área de competência supletiva, mas com definição precisa de competência da União na fixação de normas gerais correspondentes”<sup>24</sup>.

Para os propósitos de se verificar o federalismo no Poder Constituinte Originário<sup>25</sup> da Carta de 1988, destacar-se-á dois pontos importantes. O primeiro deles é a proposta de Constituição elaborada pela Comissão Afonso Arinos em 1986. Apesar de não ter sido enviada para deliberação no Congresso Nacional, o texto da proposta serviu de base para muitos dos

---

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 23. Esta foi uma conferência pronunciada pelo autor na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul no Simpósio “Constituinte em Debate”, no dia 15 de outubro de 1984.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> “Poder Constituinte é o poder que cabe ao povo de dar-se uma constituição. É a mais alta expressão do poder político, porque é aquela energia capaz de organizar política e juridicamente a nação. (Ibidem, p. 67). Conforme Horta, baseado na lição de Burdeau, o Poder Constituinte “é o criador da ordem jurídica, fixando-lhe os princípios e oferecendo-lhe os seus instrumentos. Burdeau localiza o poder constituinte originário no ponto de conexão entre a Política e o Direito, entre a turbulência das forças sociais e a serenidade dos procedimentos, entre a desordem revolucionária e a ordem dos regimes estabelecidos”. (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.29) . Parece que o Poder Constituinte Originário da Constituição de 1988, presente entre os dias 1º de fevereiro de 1987 e 5 de outubro de 1988, exercido por uma Assembleia Nacional Constituinte convocada por uma Emenda Constitucional à Constituição de 1967, não se formou conforme a teoria pensada por Carré de Malberg. Possivelmente não pode-se aplicar seu pensamento de ruptura pelo procedimento jurídico já constituído: “El pueblo ya no tiene "representantes" regulares. Así pues, entre la antigua Constitución, de la que se hizo tabla rasa, y la nueva Constitución, que hay que hacer por entero, ya no existe lazo jurídico alguno; antes al contrario, existe entre ambas una solución de continuidad, un interregno constitucional, un intervalo de crisis, durante el cual la potestad constituyente de la nación no tendrá más órganos que las personas o cuerpos que, a favor de las circunstancias, hayan conseguido apoderarse de ella. En suma, la cuestión del poder constituyente se presenta aquí en los mismos términos que en la época de la formación originaria del Estado: se reduce a una cuestión de hecho y deja de ser una cuestión de derecho. (MALBERG, R. Carré de. *Teoría General del Estado*. Traducción de José Lión Depetre. México: UNAM, 1998, p. 1173). Sobre a relação entre Poder Constituinte e Soberania, comenta Canotilho: “A questão do titular do poder constituinte originário é indissociável, na prática, da questão do titular da soberania. Soberano é o poder que cria o direito; soberano é o poder que ‘constitui a constituição’; soberano é titular do poder constituinte. E isto quer quanto ao poder constituinte originário quer tanto ao poder constitutivo derivado” (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 98.)

debates a partir de fevereiro de 1987 na Assembleia Nacional Constituinte<sup>26</sup>. É importante então analisar quais eram as propostas em matéria federativa apresentada pela Comissão.

O segundo ponto são os próprios debates sobre federalismo na Constituinte de 1987/1988, especialmente nas três subcomissões da Comissão de Organização do Estado. A partir das audiências de autoridades acadêmicas e discursos dos constituintes, é possível compreender melhor o federalismo na Constituição de 1988.

A partir da reconstrução deste conceito de federalismo, é possível verificar se houve ou não dissonância entre o que era pretendido pelos constituintes e o texto final da Constituição. Pode-se ainda refletir se a configuração federativa brasileira atual corresponde ao que pretenderam os constituintes ou não.

### 1.1.1 Proposta da Comissão Afonso Arinos

A Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, determinou a reunião dos Senadores e Deputados em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, a partir de 1º de fevereiro de 1987<sup>27</sup>. Antes, porém, por determinação do então Presidente José Sarney, foi instituída a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.

Segundo o Presidente, a Comissão seria “uma ponte de alguns meses entre a gente brasileira e os representantes que ela elegerá. Servirá como uma área de discussão livre e informal de razões nacionais, submetendo ao debate público teses básicas quanto ao Estado, à sociedade e à Nação”<sup>28</sup>.

Essa comissão se destinava a estimular debates sobre o conteúdo da nova Constituição e apresentar seus trabalhos em dez meses a partir da sua instalação. De fato, o resultado dos estudos foi o texto de uma nova Constituição para o Brasil. Deste modo, o trabalho da Comissão tinha como objetivo de dar base para discussão aos novos membros do Congresso Nacional que seriam eleitos em 1986<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p.82.

<sup>27</sup> Conferir em BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm)> . Acesso em 3 de jul. 2016.

<sup>28</sup> MIRANDA, Jorge. A transição constitucional brasileira e a Comissão Afonso Arinos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 24, n.94, pp.29-44, abr/jun. 1987, p. 33

<sup>29</sup> “O Anteprojeto, no momento histórico que vivenciamos, ao emergir valorizado estudo comparativo, simboliza, inelutavelmente, incentivo e inspiração para os representantes que elegemos, a fim de que redijam a Lei Suprema que o Brasil aguarda”. (RUSSOMANO, Rosah. Facetas da “Comissão Afonso Arinos” – e eu.. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.24, n. 95 pp 281-300, 1987, p.281).

Houve, por alguns setores, o questionamento da legitimidade do trabalho da Comissão<sup>30</sup>: os cinquenta membros (posteriormente quarenta e nove<sup>31</sup>) escolhidos para sua composição eram de livre nomeação do Presidente da República, não havendo votação entre os membros do Congresso Nacional<sup>32</sup>. A Comissão foi um acontecimento marcante na história constitucional brasileira<sup>33</sup>, assim como a Comissão do Itamaraty, que antecedeu a Constituição de 1934<sup>34</sup>.

Os escolhidos eram autoridades acadêmicas e profissionais que pensaram um novo projeto constitucional para o Brasil, apesar de sua maioria conservadora<sup>35</sup>. A composição dos quarenta e nove membros eram: trinta advogados, cinco empresários, quatro sociólogos, três jornalistas, três economistas, dois religiosos, um escritor e um médico, distribuídos ideologicamente deste modo: seis à direita, oito de centro-direita, quinze de centro, treze de centro-esquerda e sete de esquerda, ainda que não fossem marxistas<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> Também, conforme noticiado na Folha de São Paulo em 19 de setembro de 1986: “Antes mesmo de iniciar seus trabalhos, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi duramente criticada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), pela Igreja 'progressista', pelo PT, pelo PDT e até mesmo por setores do PMDB, como o deputado paulista Flávio Bienrebbach. Houve críticas do PDS, também, como as que fizeram o senador Nelson Marchezan (RS) e o deputado federal Amaral Netto (RJ). Mas as lambadas mais quentes partiram das esquerdas que, em síntese, consideraram a Comissão 'ilegítima', 'elitista', 'conservadora', 'incapaz', 'discriminatória' e 'antipopular'” (GUIA DA CONSTITUINTE. A Comissão, sob fogo cruzado. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.3, 19 de set. 1986)

<sup>31</sup> Segundo o relato de José Afonso da Silva, membro da Comissão, Paulo Bonavides compareceu à primeira reunião, mas em seguida se desligou. Conferir em SILVA, José Afonso. Prefácio..., p. xxii. Os quarenta e nove membros restantes eram: Afonso Arinos de Melo Franco, Alberto Venâncio Filho, Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, Antônio Ermínio de Moraes, Bolívar Lamounier, Cândido Antônio Mendes de Almeida, Celso Monteiro Furtado, Cláudio Lacombe, Cláudio Pacheco, Clóvis Ferro Costa, Cristovam Buarque, Edgard da Matta Machado, Eduardo Portella, Evaristo de Moraes Filho, Fajardo Pereira Faria, Fernando Bastos D’Avila, Florisa Verucci, Gilberto Freyre, Gilberto de Ulhôa Canto, Guilhermino Cunha, Hélio Jaguaribe, Hélio Santos, Hilton Ribeiro da Rocha, João Pedro Gouveia Vieira, Joaquim Arruda Falcão Neto, Jorge Amado, Josaphat Marinho, José Afonso da Silva, José Alberto de Assumpção. José Paulo Sepúlveda Pertence, José do Rego Barros Meira de Araújo, José Saulo Ramos, Laerte Ramos Vieira, Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho, Luís Pinto Ferreira, Mário de Souza Martins, Mauro Santayana, Miguel Reale, Miguel Reale Junior, Ney Prado, Odilon Ribeiro Coutinho, Orlando Magalhães de Carvalho, Paulo Brossard de Souza Pinto, Rafael de Almeida Magalhães, Raul Machado Horta, Rosah Russoman, Sérgio Frankin Quintella, Walter Barelli. Conferir em Conferir a lista, com os perfis de cada um dos cinquenta membros em PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*. Brasília: Editora UnB, 1987, pp18-21. Disponível também em GUIA DO CONSTITUINTE. Os perfis dos 49 membros da Comissão. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.5, 19 de set. 1986.

<sup>32</sup> SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 84.

<sup>33</sup> Nesse sentido, escreveu na época Jorge Miranda: “nenhuma Constituinte brasileira (e talvez doutros países) terá tido, à partida, um documento de trabalho tão sugestivo como o produzido pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, pela Comissão Afonso Arinos; e nunca terá havido no Brasil um surto tão grande de estudos e projetos doutrinários sobre temas constitucionais”. (MIRANDA, Jorge. *A transição constitucional brasileira e a Comissão Afonso Arinos...*, p. 34)

<sup>34</sup> POLETTI, Ronaldo. *1934*. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p.17-19 (Coleção Constituições Brasileiras).

<sup>35</sup> “Os nomes foram recolhidos sem preocupação com sua participação nos organismos profissionais. O alto número de conservadores acentuava a convicção de que o anteprojeto tenderia a repetir os textos constitucionais anteriores e decepcionaria os milhões de participantes dos comícios pelas diretas e ouvintes dos discursos do funeral de Tancredo Neves, todos esperançosos de mudanças efetivas na estrutura do Estado”. (PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos...*, p. 22).

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.25. Segundo ainda Pereira, “a tentativa de incluir um marxista, esbarrou, segundo se soube, na oposição inflexível de Afonso Arinos”. (*Idem*).

Presidida pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco – por isso alcunhada como Comissão Afonso Arinos – a comissão era composta por nomes conhecidos de grandes pensadores brasileiros como Celso Furtado, Gilberto Freyre, Hélio Jaguaribe, José Afonso da Silva, Paulo Brossard, Miguel Reale, Raul Machado Horta, Rosah Russomano, entre outros. A Comissão era composta dez comitês, cada qual com um assunto específico<sup>37</sup>.

O trabalho final da comissão foi o Anteprojeto Constitucional publicado em 26 de setembro de 1986. Segundo um dos membros da comissão, Hélio Jaguaribe, o texto do Anteprojeto buscava propor um trabalho original que compatibilizasse os princípios do liberalismo clássico com a moderna democracia social que habilitasse o país, com sua complexidade social, a entrar no Século XXI<sup>38</sup>.

Nesse mesmo sentido, Rosah Russomano, integrante da Comissão, escreveu que o Anteprojeto optou pela “compatibilização entre o legado tradicional do liberalismo e o projeto organizatório da sociedade de caráter social-democrático”<sup>39</sup>. Para Jorge Miranda, “o Anteprojeto está(va) todo imbuído do espírito do Estado social de Direito. Perpassa nele a constante preocupação de garantir a dignidade da pessoa – não da pessoa abstracta, mas do homem concreto brasileiro do século XX”<sup>40</sup>

Ainda sobre a Comissão, Silva afirmou que

Ela teve indiscutível relevância no processo constituinte. Durante o seu funcionamento, foi ela o único foro de discussão constitucional. Talvez, não fosse ela, a questão constituinte tivesse tido outra direção, porque havia pressão para se fazer simples modificações na Constituição de 1969, em vez da convocação de uma assembleia constituinte. Ainda hoje penso que, se não fossem as discussões constituintes por ela empreendidas com intensa repercussão na mídia e popular, talvez não tivéssemos tido a convocação da constituinte, nem uma convocação defeituosa como tivemos<sup>41</sup>.

O Anteprojeto foi pretensioso em propor uma Constituição como ainda não havia sido vista no Brasil. Segundo Miranda, da leitura do Anteprojeto, “desprendem-se, à vista desarmada, quatro notas fundamentais: a vastidão do texto; a extensão do tratamento constitucional a zonas até agora por ele não cobertas; o caráter compromissório presente um pouco por toda parte; a complexidade da sistematização”<sup>42</sup>.

Osny Duarte Pereira comenta, a respeito da prolixidade deste Anteprojeto: “comparado a outras Cartas, o texto do Anteprojeto é longo e contém disposições que poderiam ser deixadas

<sup>37</sup> Ibidem, p. 285.

<sup>38</sup> JAGUARIBE, Hélio. A Comissão Afonso Arinos. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. ANC 88, 5 de set. 1986.

<sup>39</sup> RUSSOMANO, Rosah. Facetas da “Comissão Afonso Arinos” – e eu..., p. 281.

<sup>40</sup> MIRANDA, Jorge. A transição constitucional brasileira e a Comissão Afonso Arinos..., p. 42.

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. Prefácio..., p. xxiii

<sup>42</sup> MIRANDA, Jorge. A transição constitucional brasileira e a Comissão Afonso Arinos..., p. 35.

para a legislação ordinária, não fora a peculiaridade da estrutura do Estado brasileiro”<sup>43</sup>. Assim, como o Brasil é formado por economias dispersas em sua enorme extensão territorial e isoladas, uma Constituição sintética, como a norte-americana, seria inconveniente, diante os desafios do País<sup>44</sup>.

De fato, o texto proposto foi bastante extenso, com 436 artigos em seu texto e 32 artigos de Disposições Gerais e Transitórias. É número de artigos aparentemente superior ao Projeto de Constituição aprovado em 1988, com seus 245 artigos de seu corpo e 70 artigos do ADCT. Todavia, uma leitura bem atenta mostra que se tratava de uma questão de legística: o texto aprovado em 1988 tem dispositivos parecidos com os do Anteprojeto, mas dispostos como incisos e parágrafos dentro de um mesmo artigo, enquanto no Anteprojeto havia muitos artigos para o mesmo assunto<sup>45</sup>.

Especificamente em assuntos federativos, tema de um comitê na Comissão, os estudos e debates se destinavam a um projeto de como seria a distribuição de poderes entre os entes de acordo com o que se pode compreender por federalismo. O texto acabou não sendo apresentado ao Congresso Nacional, mas formou bases interessantes que mostram como era o sentimento da Nação em relação à distribuição de poder no Estado federal brasileiro<sup>46</sup>.

O Anteprojeto Constitucional tratou de federalismo especialmente nas disposições sobre o Estado federal em seu Título II. Nota-se que algumas disposições no atual texto de 1988 encontravam-se no Anteprojeto, todavia em locais distintos. O sentido de tais disposições no texto constitucional é também alterado pelo local onde se encontram.

Para Miranda, a organização política era um dos caracteres compromissórios do texto do Anteprojeto, ao lado dos direitos fundamentais e da organização econômica. Segundo o autor português, “no plano da organização política intenta-se conferir maior autenticidade ao federalismo, reforçando os poderes tanto dos Estados como dos Municípios”<sup>47</sup>.

Veja-se o início do art. 67 do Anteprojeto: “A República Federativa do Brasil é constituída pela associação indissolúvel da União Federal, dos Estados e do Distrito Federal”.

---

<sup>43</sup> PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos...*, p. 23.

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>46</sup> “O Presidente José Sarney não encaminhou o anteprojeto da Comissão à Assembleia Nacional Constituinte; e não o fez por duas razões contrárias ao seu pensamento político, quais sejam, o forte conteúdo social progressista e a adoção do sistema parlamentarista de governo. Apesar disso, tendo mandado publicar o anteprojeto no Diário Oficial da União, os constituintes nele se abeberaram para fazer suas propostas constitucionais. Daí decorreram claras influências do anteprojeto que se materializaram no texto da Constituição”. (SILVA, José Afonso. Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*. Vol I. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014, p. xxiii)

<sup>47</sup> MIRANDA, Jorge. *A transição constitucional brasileira e a Comissão Afonso Arinos...*, p. 37.

Assemelha-se bastante ao art. 1º da Constituição de 1988, apenas sem a parte dos fundamentos e da referência à diretriz axiológica, encontrados no art. 1º do Anteprojeto: “O Brasil é uma República Federativa, fundada no Estado Democrático de Direito e no governo representativo, para a garantia e a promoção da pessoa, em convivência pacífica com todos os povos”<sup>48</sup>.

O sentido de indissolubilidade é inerente aos Estados federais, uma vez que não há direito de secessão. Por isso, apesar do movimento centrífugo, ou seja, de maior descentralização do poder em alguns momentos na história de Estados federais, não encontra amparo no fundamento do federalismo uma unidade movimentos separatistas.

Algumas questões federativas em relação à distribuição de poderes na organização vertical do pretendido novo Estado brasileiro merecem um destaque, que ajudará a compreender as diferenças em relação ao sistema federativo atual.

O texto do atual art. 2º também é semelhante ao texto do art. 68 do Anteprojeto: “São Poderes da União Federal o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e coordenados entre si”. A noção de independência entre os poderes do Estado federal estava contida no parágrafo único deste mesmo artigo: “Salvo nos casos autorizados nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e quem for investido em função de um dos Poderes não poderá exercer a de outro”.

A divisão de competências proposta no Anteprojeto oferecia um ineditismo em relação às disposições da Constituição de 1967. Ao invés de competências exclusivas executivas e legislativas da União e dos Municípios, cabendo aos Estados competência residual e suplementar, este texto trouxe poderes enumerados da União, competências comuns e concorrentes entre ela e os Estados, de modo semelhante ao que esteve no Projeto de Constituição aprovado em 1988, modelo este de repartição mais moderno e inspirado no federalismo alemão, segundo Raul Machado Horta<sup>49</sup>.

Inicialmente, as competências exclusivas da União no Anteprojeto são divididas entre executivas e legislativas, respectivamente nos arts. 72 e 73. Entre as competências executivas pensadas para a União, muitas se mantiveram no texto de 1988, que as ampliou consideravelmente.

Diferentemente do Projeto de 1988, o Anteprojeto Afonso Arinos não previa a diferenciação semântica de competências exclusivas e privativas da União<sup>50</sup>. Deste modo, o

---

<sup>48</sup> PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos...*, p. 29. A consulta ao texto do Anteprojeto será indicada conforme a versão comentada por Osny Duarte Pereira.

<sup>49</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 312.

<sup>50</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 481.



sentido de competência exclusiva da União no Anteprojeto Afonso Arinos é o sentido de competência privativa da Constituição de 1988, uma vez que nos dois artigos respectivos, art. 73 e art. 22, existem um parágrafo único com previsão de delegação para os Estados legislarem sobre assuntos da União – apesar da forma diferente<sup>51</sup>.

Um aspecto importante, todavia, não foi replicado entre as obrigações da União no texto de 1988, previsto no inciso XVI do art.72 do Anteprojeto: a previsão como competência executiva “manter cooperação econômica, administrativa, financeira e cultural com os Estados e outras pessoas jurídicas de direito público interno”.

Havia esta importante determinação de obrigação da União em cooperar em tais assuntos com os Estados e outras pessoas jurídicas de direito público interno. Uma vez que a construção de um Estado Social e Democrático de Direito com o federalismo cooperativo são vinculadas – nota-se até mesmo pelo cooperativismo presente no *New Deal* estadunidense e pelos mecanismos cooperativos da Lei Fundamental de Bonn de 1949 –, seria lógico supor que a União teria como obrigação constitucional manter um federalismo de cooperação com os Estados, instituindo planos para tais finalidades.

Em relação às competências legislativas exclusivas da União (art.73), o Anteprojeto previa uma série de competências para a União, em assuntos tais como direito civil, comercial, penal, processual, do trabalho, marítimo; águas, telecomunicações, informática, serviço postal, energia elétrica; navegações, política de crédito, nacionalidade, cidadania, populações indígenas etc. Tais matérias poderiam, por meio de lei federal, serem autorizadas a ser objeto de legislação dos Estados.

Os artigos 74 e 75 tratavam do compartilhamento de competências da União com os Estados. O art. 74 tratava das competências executivas comuns, inclusive aos Municípios, que não eram entes federativos pelo texto deste Anteprojeto. As disposições são parecidas com o texto de 1988, mas com algumas diferenças como a promoção e planejamento do desenvolvimento regional, prevista no Anteprojeto que não foi posteriormente reproduzida em 1988.

O art. 75, por sua vez, previa as competências legislativas comuns (em 1988 determinada por concorrentes) entre União e Estados em assuntos tais como direito e processo administrativo, direito agrário, financeiro e orçamento, do trânsito, urbanístico, econômico, seguridade e previdência social (a seguridade ficou como privativa da União no texto de 1988),

---

<sup>51</sup> A previsão do Parágrafo único do art. 73 do Anteprojeto Afonso Arinos assim dispunha: “Lei federal poderá, mediante a especificação do conteúdo e termos do exercício, autorizar os Estados a legislarem sobre matérias da competência exclusiva da União Federal”.

defesa e proteção da saúde, educação, cultura, ensino e desporto, procedimentos judiciais, entre outros.

O Anteprojeto Afonso Arinos parece ter mais competências compartilhadas entre União e Estados do que a Constituição de 1988, ainda que sua técnica de redação seja diferente, uma vez que enquanto a Constituição condensa muitas vezes vários assuntos em um só inciso, o Anteprojeto costumava dispor de um inciso para cada assunto<sup>52</sup>.

As leis federais teriam neste caso o caráter de normas gerais e as estaduais de normas suplementares (art. 76) e naquilo que a legislação federal posterior conflitasse com as normas estaduais, estas seriam ineficazes (art. 77, Parágrafo único). A intervenção federal, outro assunto de importância para as relações federativas, foi previsto no art. 78 e mantinha hipóteses parecidas com as atuais.

Verifica-se que a proposta da Comissão Afonso Arinos para o sistema federativo brasileiro buscou a descentralização do federalismo brasileiro – como era de opinião de muitos de seus componentes como Horta<sup>53</sup>, Russomano<sup>54</sup> e Silva<sup>55</sup>, ao mesmo em tempo que deu tratamento mais especializado aos Estados, conferindo a eles disposições específicas em seções sobre seus Poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

### 1.1.2 O planejamento federativo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 conseguiu entregar uma Constituição na qual se destacam a proteção dos direitos individuais e a promoção dos direitos sociais. Razão pela qual defende Silva que “a Constituição de 1988 reflete, sim, ideias de justiça social. É um documento que, com todas as suas imperfeições, contém a marca do constitucionalismo contemporâneo”<sup>56</sup>. Assim como as Constituições de 1934 e 1946, a de 1988 foi o resultado das aspirações populares, tendo em vista a metodologia de seu procedimento, por meio de audiências públicas e participação popular<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> Este é mais um exemplo da prolixidade do Anteprojeto Afonso Arinos destacada por Osny Duarte Pereira.

<sup>53</sup> HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.22 n. 87, p.5-22, jul/set. 1985, p. 14.

<sup>54</sup> RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Kofino Editor, 1968, p. 121.

<sup>55</sup> SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular...*, p.23.

<sup>56</sup> SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular...*, p.112.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 109. Também neste sentido, Celina Souza: “O incentivo à participação popular fez com que 122 movimentos populares enviassem emendas à ANC, assinadas por mais de 12 milhões de eleitores, e 83 foram defendidas na ANC, ressaltando a peculiaridade do processo constituinte brasileiro em face das demais Constituições elaboradas durante esse período”. (SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e*

Silva, todavia, questiona o caráter de sua convocação, em razão de um problema específico daquela situação política. No histórico das Constituições populares<sup>58</sup> anteriores não havia Congresso em funcionamento, diferentemente da situação dos anos 1980, em que havia um Congresso com mandato popular, mas que não poderia dividir os trabalhos constituintes com seu funcionamento habitual, tampouco determinar convocar uma Assembleia Nacional por si, sem que estivessem investidos para tal com o poder popular<sup>59</sup>.

Nesse sentido, escreveu na época Ferraz Junior sobre a natureza de uma verdadeira Assembleia Constituinte:

É de se conhecer que a função básica de uma Assembleia Constituinte está antes de mais nada na representação da luta política. Com a ajuda de argumentos e razões que vão desde as declarações mais apaixonada até o recrutamento de opiniões de especialistas, A Assembleia permite ao povo uma identificação das posições adversas. Nestes termos, sua função está justamente em superar, com atividade e mobilização, a apatia e a indiferença. Com isto se evita o risco de um desinteresse descontrolado que, de repente, venha a explodir na forma de descrédito geral, de crença generalizada de que o que se faz e se produz como Constituição nada tem a ver consigo<sup>60</sup>.

A questão foi parcialmente resolvida com a aprovação da Emenda Constitucional nº26/1985, que foi apresentada pelo Governo como proposta de convocação da Assembleia Nacional Constituinte a partir do próximo mandato para os parlamentares que seriam eleitos para tal fim em 1986. Deste modo, a partir de 1º de fevereiro de 1987 os Deputados e Senadores eleitos se reuniram em Assembleia Nacional Constituinte unicameral<sup>61</sup>, composta por 487 deputados eleitos em 1986, 49 senadores eleitos em 1986 e 23 senadores eleitos em 1982<sup>62</sup>.

---

instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 520).

<sup>58</sup> José Afonso da Silva, em seu livro básico de Direito Constitucional prefere classificar as Constituições quanto à origem em outorgadas ou populares (democrática), preferindo a denominação destas últimas a denominação corrente de promulgadas. Entende o autor que “são populares (ou democráticas) as constituições que se originam de um órgão constituinte composto de representantes do povo, eleitos para o fim de as elaborar e estabelecer, como são os exemplos as Constituições brasileiras de 1891, 1934, 1946 e 1988”. (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo...*, p. 41).

<sup>59</sup> SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular...*, p. 32. Em outra obra, José Afonso da Silva defende a mesma posição: “O constituinte e o constituído funcionarem ao mesmo tempo parecia incompreensível. Demais, se a Constituinte é convocada por ato do próprio Congresso, poder constituído, a impressão que ficava era de que o Congresso é que era o criador, e a Constituinte a criatura”. (SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 85).

<sup>60</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Constituinte: Assembleia, Processo, Poder*. 2 ed. São Paulo: RT, 1986, p. 64

<sup>61</sup> Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.” (BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 2016. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm) > . Acesso em 3 de jul. 2016.).

<sup>62</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*. Vol I. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014, p 5. Em 1982 foram realizadas as primeiras eleições diretas para governadores e senadores após a instauração da Ditadura Militar no Brasil. O pleito eleitoral foi estabelecido pela Lei nº 6.978/1982, Os 23 senadores eleitos teriam mandato de

Especialmente ao federalismo, os constituintes e as autoridades consultadas tinham quase que uma posição uníssona: era preciso que a nova Constituição respeitasse o princípio federativo, com maior descentralização, uma vez que se observava um predomínio do federalismo nominal no Brasil republicano<sup>63</sup>.

A Assembleia Nacional Constituinte foi organizada após o início de suas atividades em oito comissões temáticas, cada uma delas subdividida em três subcomissões, totalizando vinte e quatro<sup>64</sup>. Além destas comissões e subcomissões, havia uma comissão central, a Comissão de

---

oito anos, portanto permanecendo após a instauração da Assembleia Nacional Constituinte. Eram estes Senadores: Afonso Sancho (PDS /CE), Albano Franco (PMDB/SE), Alvaro Dias (PMDB/PR), Carlos Alberto (PTB/RN), Carlos Chiarelli (PFL /RS), Fábio Lucena (PMDB/AM), Guilherme Palmeira (PFL/AL), Helio Gueiros (PMDB/PA), Itamar Franco ( PL/MG), Jamil Haddad (PSB/RJ), João Castelo (PDS/MA), João Lobo (PFL/PI), João Menezes (PFL/PA), Jorge Bornhausen (PFL / SC), José Ignácio Ferreira (PMDB/ES), Leite Chaves (PMDB/PR), Luiz Viana (PMDB/BA), Marcelo Miranda (PMDB/MS), Marco Maciel (PFL/PE), Marcondes Gadelha (PFL/PB). Marcondes Gadelha (PFL/PB), Mário Maia (PMDB/AC), Mauro Borges (PMD/GO), Odacir Soares (PFL/RO), Roberto Campos (PDS/MT) , Severo Gomes (PMDB/SP), Virgílio Távora (PDS/CE)

<sup>63</sup> Em diversas passagens dos diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, sobretudo nos das subcomissões temáticas sobre a organização do Estado e em escritos por autoridades acadêmicas da época reverberam esta afirmação. Para ilustrar tal espírito descentralizador da Constituinte, não é demais citar um trecho do discurso do Constituinte Ottomir Pinto (PTB/RR) que, na Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, defendia a elevação do então território de Roraima à categoria de Estado. Segundo ele, “É claro que a Constituinte está motivada não somente para a descentralização da autoridade, como também para uma justiça tributária, para o distributivismo dos frutos do Fisco, dos tributos, favorecendo, evidentemente, os Estados e os Municípios (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 8). Em diversas passagens deste trabalho serão mencionadas citações de autores e reproduções de trechos de discursos dos Constituintes que afirmam o sentimento geral, tanto da parte política quanto da parte teórica, de que o Brasil precisava se descentralizar, razão pela qual havia uma expectativa muito grande por um Anteprojeto que proporcionasse maior autonomia para os Estados. Conferir especialmente as menções que José Alfredo de Oliveira Baracho faz sobre “federalismo autêntico”. Apenas a título de demonstração, não é demais trazer as palavras de um outro autor muito citado nos diários da Constituinte, Paulo Bonavides, que nos anos de 1980 menciona: “O declínio de algumas federações, como a do Brasil, onde em verdade a hipertrofia unitarista e centralizadora desde muito sufocou e extinguiu a pequena parcela de realidade federativa estabelecida pelos fundadores da República, faz supor à primeira vista uma incompatibilidade do sistema federativo com a natureza e a estrutura da sociedade industrial, cujos problemas complexos encontram aparentemente soluções mais fáceis e adequadas no modelo do Estado unitarista de executivos fortes e concentrados, ainda quando a democracia seja o modelo de organização governativa. Mas o princípio federativo – temos com reiterada ênfase assinalado – não está morto no mundo contemporâneo, visto que nele se aloja a mais eficaz solução para o fenômeno associativo, sendo exemplo esplêndido de uma caminhada nesse sentido a Comunidade Europeia”. (BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a Democracia, o Federalismo, a Crise Contemporânea*. Fortaleza: Editora da Universidade Federal do Ceará, 1985, p.121.)

<sup>64</sup> Brevemente, é possível apresentar uma visão panorâmica desta primeira etapa da Assembleia Nacional Constituinte, antes do início dos trabalhos da Comissão de Sistematização. Eram oito comissões temáticas, sendo que cada qual se subdividia em três subcomissões. A ordem das comissões – e a conseqüente entrega de seus anteprojotos –, determinaram a ordem dos assuntos na redação final da Constituição de 1988. Eram as comissões (e suas subcomissões): I. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias; c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais; II - Comissão da Organização do Estado (a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; b - Subcomissão dos Estados; c - Subcomissão dos Municípios e Regiões); III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (a - Subcomissão do Poder Legislativo; b - Subcomissão do Poder Executivo; c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público); IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; c - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas); V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (a-Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das

Sistematização, que teria a função de convergir todo o trabalho das oito comissões temáticas, na qual seu relator teria ação coordenadora, condensadora e sistematizadora<sup>65</sup>. Desta comissão sairia o Projeto de Constituição para ser votado em plenário.

A Assembleia Nacional Constituinte teve conflitos em seus debates, coalizações formadas e alguns adiamentos quando os consensos não poderiam ser formados. Para cada questão decidida, é possível especular que as coalizões partidárias eram formadas e depois desfeitas<sup>66</sup>.

Tamanha a importância da busca pelo equilíbrio federativo que o tema foi debatido em algumas comissões e subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, especialmente na Comissão de Organização do Estado e em suas três subcomissões: Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, Subcomissão dos Estados e Subcomissão dos Municípios e Regiões. Além disso, o tema também foi de interesse na Subcomissão do Poder Legislativo e na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

Essas subcomissões eram definidas pelo Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte do seguinte modo: anteprojeto do relator, recebimento de emendas, discussão e a votação do texto do Anteprojeto, que posteriormente eram encaminhados à Comissão que faziam parte<sup>67</sup>. Dos vinte e quatro relatores destas Subcomissões, segundo relata Silva, doze eram progressistas, onze conservadores e um moderado<sup>68</sup>.

Uma vez encaminhados os Anteprojetos das Subcomissões<sup>69</sup>, as Comissões Temáticas funcionavam do seguinte modo: inicialmente eram apresentadas emendas – que poderiam ser aprovadas, aprovadas parcialmente, prejudicadas ou retiradas – aos Anteprojetos de suas três subcomissões. Posteriormente, o Relator apresentava o substitutivo que por sua vez também

---

Receitas; b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira; c - Subcomissão do Sistema Financeiro); VI - Comissão da Ordem Econômica (a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica; b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte; c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária) VII - Comissão da Ordem Social (a - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; b - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente; c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias); VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes; b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; c - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso).

<sup>65</sup> BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *História Constitucional do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1991, p. 456.

<sup>66</sup> SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 520.

<sup>67</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988...*, p 9.

<sup>68</sup> SILVA, José Afonso da. Prefácio..., p. xxv.

<sup>69</sup> A Comissão VIII não apresentou anteprojeto.

era alvo de emendas. Por fim, o Relator apresentava o substitutivo com a redação final, um Anteprojeto de Constituição.

A Comissão de Sistematização, com grande poder dentro da Assembleia Nacional Constituinte, foi instalada no dia 9 de abril de 1987 e recebeu os Anteprojeto das oito Comissões Temáticas. Era composta inicialmente por quarenta e nove titulares, com o mesmo número de suplentes, que eram os oito Presidentes e os oito Relatores das Comissões Temáticas, além dos vinte e quatro Relatores das Subcomissões Temáticas. Por decisão da Mesa da Assembleia Nacional Constituinte, com a finalidade de dar representatividade maior aos partidos pequenos, foi instalada com noventa e três membros titulares<sup>70</sup>.

O Relator, Bernardo Cabral, apresentou um Anteprojeto ao qual foram apresentadas 5.616 emendas, das quais apenas 977 foram acatadas. O Projeto de Constituição foi encaminhado pelo Presidente da Comissão, Afonso Arinos, à Mesa da Assembleia Nacional Constituinte em 14 de julho de 1987. Todavia, o Relator decidiu pelo Substitutivo 1 ao Projeto de Constituição, que foi enviado no dia 26 de agosto de 1987, com 374 artigos. Segundo Lima et al., “no parecer, o relator informou que não considerou as emendas populares, pois a defesa oral ainda não havia sido realizada, deixando a apreciação para o parecer do Substitutivo 2”<sup>71</sup>.

Em 24 de novembro de 1987, o Presidente da Comissão de Sistematização entregou o trabalho final, resultado da votação dos dois substitutivos e das emendas: o Projeto A, texto este que foi enviado para a Mesa da Assembleia da Assembleia Nacional Constituinte para votação em dois turnos.

Após a reforma do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte por iniciativa do grupo de parlamentares denominados como “Centrão”<sup>72</sup>, iniciou-se uma nova fase, a do Plenário, para a qual foram realizados dois turnos. O primeiro começou com a apresentação de emendas ao Projeto A em 7 de janeiro de 1988 e terminou com a apresentação do Projeto B, em 5 de julho do mesmo ano<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988...*, p 14.

<sup>71</sup> Ibidem, p.20.

<sup>72</sup> Com a promulgação da Resolução nº 3, de 3 de janeiro de 1988. Explicam Bonavides e Paes de Andrade: “Durante os meses de novembro e dezembro a Constituinte se agitou a redor de uma reforma regimental, proposta por uma corrente de deputados insatisfeitos com o trabalho da Comissão de Sistematização, cujos poderes passaram a ser contestados num movimento parlamentar que teve, de início, um forte ímpeto, fazendo nascer uma das mais graves polêmicas referentes ao processo de elaboração da lei maior [...] Esse numeroso grupo recebeu o nome de Centrão e conduziu a campanha pela reforma do Regimento, a qual acabou fazendo prevalecer na sessão de 3 de dezembro de 1987, o substitutivo do deputado Roberto Cardoso Alves, aprovado por 290 votos a favor, 16 contra”. (BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, Antonio. *História Constitucional do Brasil...*, p. 460).

<sup>73</sup> Conforme noticiado pelo Jornal da Constituinte daquela semana: “A Assembléia Nacional Constituinte encerrou na quinta-feira passada a votação, em primeiro turno, da futura Constituição. Agora não se trata mais de um arcabouço, mas de um texto que passou por subcomissões, pelas comissões temáticas e de Sistematização e foi,

O segundo turno teve início em 7 de julho, com o envio de emendas ao Projeto B e teve como término o dia 2 de setembro, com a apresentação do Projeto C. Este projeto foi posteriormente enviado à Comissão de Redação Final, instalada em 21 de abril. Após deliberações e debates em oito reuniões ordinárias, originou-se o Projeto D, texto que foi enviado para a votação final em turno único pelo Plenário em 22 de setembro.

Sobre a aprovação do texto definitivo da Constituição, comentam Bonavides e Paes de Andrade: “com 245 artigos no corpo permanente e 70 no Ato das Disposições Transitórias, foi votado em plenário pela Assembleia Nacional Constituinte na memorável tarde de 22 de setembro de 1988, por 474 votos a favor e, 15 votos contra e seis abstenções”<sup>74</sup>.

Desse modo, em breve relato, durante os quase 20 meses de Assembleia Nacional Constituinte, milhares de emendas foram apresentadas, inclusive emendas populares, especialmente para a construção das disposições dos direitos fundamentais, presentes no Título II da Constituição.

Verificou-se que as emendas sobre assuntos federativos se restringiram aos constituintes, uma vez que estava a ser debatido um novo modelo de federação, com claras tendências, de acordo com discurso ecoante, de descentralização<sup>75</sup>. Deste modo, o sentido de federalismo presente atualmente no Brasil necessita ser resgatado nas audiências nas Subcomissões das Comissões Temáticas. A exposição de ideias nestes espaços deu origem aos textos que, modificação após modificação, formaram a organização do Estado federal atual.

---

após inúmeras negociações, votado pelo Plenário (o conjunto dos 559 constituintes).[...] A nova Carta está praticamente pronta. No segundo turno de votações, que tem início no dia sete, seguramente serão confirmados 90% dos dispositivos aprovados neste primeiro turno, encerrado na última quinta-feira. As alterações de conteúdo daqui para frente serão poucas e, acredita-se, insuficientes para anular as importantes conquistas sociais, para retroceder os avanços de modernidade e as inovações consagradas nesses 16 meses de debates, sugestões, negociações e sobretudo, de votações”. (JORNAL DA CONSTITUINTE, nº 54, de 4 a 10 de julho de 1988, pp.1-2

<sup>74</sup> Ibidem, p. 468.

<sup>75</sup> Em muitas passagens dos Diários da Constituinte de 1987/1988 é possível aferir tal afirmação. A título de esclarecimento, é preciso destacar algumas. Na Subcomissão dos Estados, seu relator Siqueira Campos, destacou na 5ª reunião ordinária que: “Se concedermos a autonomia que de direito na Federação tem o Estado, se reconhecermos essa necessidade através de uma justa distribuição da renda tributária, através da descentralização das decisões de poder, através de práticas efetivamente democráticas, estaremos contribuindo para o fortalecimento do poder aquisitivo do povo, estaremos, portanto, fortalecendo a economia do País e, fortalecida a economia, estarão resolvidos nossos agravados problemas.” (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 24). Em discurso sobre a questão nesta mesma subcomissão temática, o Constituinte Paulo Roberto declama: “Sr. Presidente, o nosso posicionamento com relação à proposta não poderia ser outro. Nós lutamos pela liberdade, pela descentralização deste País, lutamos para que o Município, o Estado sejam, realmente, reconhecidos pela União, porque, hoje, nobres Deputados, Srs. Constituintes, os critérios adotados para a manutenção do Estado-membro e dos Municípios acarretam uma situação difícilíssima, sem poder de manobra para os seus administradores. E, por isso, acreditamos que só com a divisão territorial neste País, com um novo processo e novos critérios para a redistribuição de rendas, é que poderemos sair da situação caótica em que nos encontramos”. (Ibidem, p. 91).

O núcleo da análise serão a Comissão de Organização do Estado e suas três Subcomissões, além de brevemente outras instituições de interesse federativo como o sistema tributário e o funcionamento do Senado como casa de representação dos Estados.

#### 1.1.2.1 Autoridades acadêmicas trazidas ao debate federalista

Inicialmente, para reconstruir os sentidos jurídicos do debate na Assembleia, consultou-se os autores mais citados nos Diários para a compreensão do sentido de federalismo que se pretendia na Constituinte. Além disso, alguns desses autores foram convidados a fazer exposições nas sessões de algumas Subcomissões, convocados pelos constituintes com o propósito de melhor formarem seu juízo de convencimento sobre os assuntos federativos<sup>76</sup>. Entre eles também há integrantes da Comissão Afonso Arinos.

Para os propósitos deste trabalho, serão trazidas à lume as autoridades acadêmicas mais consultadas em audiências públicas ou nelas citadas, das três subcomissões da Comissão de Organização do Estado na Constituinte de 1987/1988: a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; b) Subcomissão dos Estados; c) Subcomissão dos Municípios.

Os autores aqui elencados surgem citados muitas vezes pelos constituintes e pelos próprios expositores em razão de suas contribuições acadêmicas sobre o federalismo. São eles: Raul Machado Horta, Paulo Bonavides, Osny Duarte Pereira, Rosah Russomano e José Alfredo de Oliveira Baracho, cuja obra “Teoria Geral do Federalismo” trouxe grande impacto acadêmico na época de sua publicação e mencionada nos diários, Paulo Brossard e Paulo Lopo Saraiva.

Desse modo, serão descritos pelo seguinte critério: inicialmente serão estudadas as posições sobre federalismo de Horta e Bonavides, por serem citados nos diários das subcomissões em assuntos relacionados ao federalismo, sendo que Horta foi membro da Comissão Afonso Arinos, bastante citado na Subcomissão dos Estados (e ouvido na Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público), enquanto as ideias de Bonavides

---

<sup>76</sup> Vale a pena enfatizar um trecho do discurso do Constituinte Siqueira Campos (PDC-GO), Relator da Subcomissão dos Estados, que assim proferiu na reunião que abriu seus trabalhos: “A essas audiências públicas comparecerão professores universitários com obras publicadas, a exemplo do Prof. Osny Duarte Pereira, que escreveu “Nova República, Nova Constituição”; do Prof. Horta, da Universidade Federal de Minas Gerais, autor de “Reconstrução da Federação”; do Prof. Baracho, com publicações a respeito, que é um dos notáveis intelectuais brasileiros e se dedica ao estudo do tema do federalismo e os Estados-membros.” (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados e Distrito Federal. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 6)



tiveram mais espaço na Subcomissão de Municípios e Regiões, principalmente pelas menções feitas por Paulo Lopo Saraiva.

Dos demais, Pereira, Russomano, Baracho e Brossard realizaram exposições com considerações sobre o que se compreende por federalismo brasileiro e as necessidades de mudança a serem consideradas na realidade do Estado federal brasileiro, enquanto Saraiva revisita a tese de Bonavides sobre o Federalismo das Regiões.

#### 1.1.2.1.1 Raul Machado Horta<sup>77</sup>: federalismo de equilíbrio

Horta foi mencionado nos diários da Subcomissão dos Estados da Assembleia Nacional Constituinte<sup>78</sup> em razão de seus estudos sobre os problemas do federalismo brasileiros, pretéritos até mesmo à então Constituição de 1969.

Segundo o autor, em artigo publicado em 1957, o federalismo brasileiro já era notoriamente nominal, uma vez que era possível identificar uma hipertrofia da União no texto da Constituição de 1946. Apesar do caráter democrático e progressista, as estruturas do Estado Novo se enraizaram na Administração Pública, de tal modo que os hábitos e práticas do “Estado unitário descentralizado” de 1937 eram uma das causas de tal hipertrofia<sup>79</sup>.

O cenário federativo da então Constituição de 1946 tendia ao federalismo cooperativo, que segundo Horta, significava que “através da União, mediante processos vários e recursos hauridos nos setores orçamentários, bancários e creditícios, dispensa aos Estados-membros ajuda financeira abundante, assinalando a primazia do federalismo financeiro nas relações intergovernamentais”<sup>80</sup>. O sentido de cooperação presente no texto constitucional de 1946 era de repasse de recursos da União para os Estados, de modo a suprir carências e necessidades socioeconômicas, uma vez que o orçamento federal superava o de todos os Estados e Municípios somados<sup>81</sup>. Este cenário provocou, juntamente aos recursos disponíveis dos bancos

---

<sup>77</sup> Raul Machado Horta (1923-2005) foi professor catedrático de Direito Constitucional da UFMG. Foi integrante da Comissão Afonso Arinos.

<sup>78</sup> Foram 6 menções ao nome de Horta durante as audiências públicas da Subcomissão dos Estados. Apesar de ser nome de grande relevo para o estudo do federalismo brasileiro, Horta foi convocado para expor na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, sobre o tema “Dualidade da Justiça”, que também envolve questões federativas em seu âmago. Conferir em BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados e Distrito Federal. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988. 191 pp.

<sup>79</sup> HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro..., p.73.

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> Idem..

federais para empréstimos aos Estados, uma relação de dependência crescente dos Estados em relação ao governo federal<sup>82</sup>.

Em relação ao Municipalismo, Horta também observou o novo fenômeno federativo de relações diretas entre União e Municípios, o que é consequência da insuficiência financeira dos Estados. Deste modo, há um deslocamento das reivindicações municipais para o governo federal<sup>83</sup>.

Em razão dessas deformidades federativas criadas pela Constituição de 1946, Horta propõe uma revisão do federalismo brasileiro que mantenha o federalismo cooperativo, mas que não deixe os Estados e Municípios tão dependentes da União. De fato, um dos grandes problemas era a concentração de competências de matérias para a União, o que conduz ao monopólio legislativo<sup>84</sup>.

Para Horta, “a correção da centralização manifestada no Estado Federal é problema cuja solução depende, em grande parte, da repartição de rendas federais”<sup>85</sup>. Para tal, seria preciso uma repartição sistematizada que obedecesse às determinações legais previamente dadas para evitar distribuições de acordo com critérios político-partidários e que se estendesse a todos os impostos federais<sup>86</sup>. Ainda sobre a repartição de receitas, o autor defende que “o Governo Federal deve subvencionar mais fortemente os Estados de menor capacidade econômico-financeira, distinguindo *Estados (Lander) industriais e Estados agrários*<sup>87</sup>”.

Verifica-se a direção de seu pensamento sobre amenização dos problemas federativos tanto na ampliação dos recursos a serem distribuídos, com critérios que protegessem os Estados da vontade política do governo federal, quanto um caráter assimétrico na distribuição de acordo com a situação econômica de cada Estado.

Influente nos debates da Constituinte, publicou alguns trabalhos sobre federalismo a partir de 1980 que permitem uma visão de um teórico constitucionalista brasileiro sobre a realidade histórico concreta do federalismo no Brasil após o tempo da ditadura militar.

Horta define o Estado federal como “criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição federal para instituí-lo. Há uma relação de causalidade entre Constituição federal e Estado federal”<sup>88</sup>.

---

<sup>82</sup> Ibidem, p. 78.

<sup>83</sup> Ibidem, p.81

<sup>84</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>85</sup> Ibidem, p. 85.

<sup>86</sup> Ibidem, p. 86.

<sup>87</sup> Ibidem, p. 85

<sup>88</sup> HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.22 n. 87, p.5-22, jul/set. 1985, p. 6.

Segundo o autor, fortemente inspirado pelo normativismo kelseniano, distingue dois tipos de ordenamento no Estado federal: o ordenamento da União, que é o central e cujas decisões da administração, legislação e jurisdição atingem todo território nacional e toda população e os ordenamentos dos Estados-membros, que são parciais em seus âmbitos administrativo, legislativo e judicial. Neste sentido, a função da Constituição federal é assegurar a coexistência entre os múltiplos ordenamentos<sup>89</sup>.

Interessante que Horta revisita suas considerações sobre federalismo de cooperação como federalismo de equilíbrio e o coloca como uma equidistância entre o federalismo centrípeto e o centrífugo; é o “equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre a União soberana e os Estados membros autônomos”<sup>90</sup>. Deste modo, a “tônica no equilíbrio conduzirá a um razoável campo para o desenvolvimento das relações de cooperação, sem prejuízo do primado da União federal nas questões de suas competências de Estado soberano”<sup>91</sup>.

O federalismo de cooperação para Horta se traduz na experiência do federalismo alemão<sup>92</sup> que em sua classificação se enquadra como um modo de federalismo moderno<sup>93</sup>, no qual o federalismo brasileiro da Constituição que iria ser promulgada em 1988 deveria se basear.<sup>94</sup> De fato, posteriormente, observa que o texto constitucional de 1988 superou a repartição de competências baseada em poderes enumerados à União e poderes reservados aos Estados em favor de um sistema com competências comuns e concorrentes<sup>95</sup>.

A descentralização das competências da União é fator imprescindível para o federalismo de cooperação no Estado brasileiro: “a reformulação da repartição de competências reclama uma descentralização da competência legislativa, que se concentrou exageradamente na União federal”<sup>96</sup>.

---

<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Conferir, Ibidem, pp 10-14.

<sup>93</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>94</sup> “É nesse federalismo de equilíbrio que deverá inspirar-se o constituinte federal brasileiro, para que possa levar a bom termo a restauração do federalismo brasileiro, de forma que o indispensável exercício dos poderes federais não venha inibir o florescimento dos poderes estaduais” (Ibidem, p. 14.).

<sup>95</sup> HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 33, pp. 249-274, 1991, p.256.

<sup>96</sup> HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo..., p. 14.

Uma vez que o autor reconhece ser a distribuição de competências a questão fundamental do federalismo<sup>97</sup>, a descentralização do centralizado federalismo brasileiro deveria passar obrigatoriamente pela descentralização de competências da União e enriquecimento da autonomia dos Estados com novas competências<sup>98</sup>. Deste modo, defende Horta que a melhor técnica seria o deslocamento de matérias nas competências privativas da União para o campo da competência comum entre União e Estados<sup>99</sup>.

Desse modo, tal técnica de compartilhamento de competências necessitaria de aperfeiçoamento e ampliação no número de matérias em que União e Estados pudessem legislar, sendo que, em razão do sistema federal, seriam normas gerais para cada competência legislativa comum<sup>100</sup>.

Nesse sentido, a nova Constituição de 1988 deveria restaurar os poderes estaduais sem que houvesse dano à força da Federação para, “sob a égide inovadora do federalismo de equilíbrio, preservar a integridade da Nação, a indissolubilidade do vínculo federativo, o desenvolvimento da União e dos Estados e associar o Estado federal à realização dos objetivos do governo democrático”<sup>101</sup>.

Percebe-se que para Horta o federalismo é princípio mutável que repercute na formação dos Estados federais. Muitas vezes há dissonância entre a intenção da Carta Constitucional e os mecanismos possíveis que seu texto esconde para se distanciar da normatividade principiológica federativa presente na Constituição<sup>102</sup>.

Esse fator principiológico é o que Horta explora em escritos após a Constituição de 1988<sup>103</sup>. De modo já previsto, a Constituição trouxe um sistema de repartição de competências privativas da União e comuns a ela e aos Estados. Justamente neste ponto, desenvolve seu

---

<sup>97</sup> “ A repartição de competências não esgota a complexa organização federal, como já assinalamos. É a questão fundamental, pois a decisão adotada na forma de distribuir competências à União, aos Estados e, derivadamente, aos Municípios, condicionará o funcionamento do Estado federal envolvendo a preferência do constituinte por um desses tipos de federalismo: federalismo centrípeto, federalismo centrífugo, federalismo cooperativo, federalismo de equilíbrio”. (Ibidem, pp. 19-20).

<sup>98</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>99</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>100</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>101</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>102</sup> O conceito de princípio que provavelmente Horta se refere pode ser encontrado em seus escritos posteriores. Para o autor, “o princípio é a ‘norma dotada de um grupo de abstração relativamente elevado, enquanto a regra dispõe de abstração relativamente reduzida. O princípio constitucional impõe aos órgãos do Estado a realização de fins, a execução de tarefas a formulação de programas”. (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 283.).

<sup>103</sup> HORTA, Raul Machado. A Constituição Federal e o Poder Constituinte do Estado. Belo Horizonte, *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 32, pp.15-29, 1989.

argumento de que os poderes reservados aos Estados constituem cláusula abertas para novo predomínio da União, juntamente ao novo sistema de repartição de competências<sup>104</sup>.

A Constituição de 1988 adotou, segundo Horta, a técnica da autonomia controlada sem que a grande centralização do texto constitucional anterior. Chama a atenção para o que dispõe o art.25, o qual subordina a autonomia constitucional dos Estados aos princípios da Constituição<sup>105</sup> e aos princípios constitucionais<sup>106</sup>. Tais princípios podem ser exteriorizados como as normas centrais<sup>107</sup>, que são normas federais que alcançam os Estados com maior ou menor intensidade<sup>108</sup>.

Tais normas centrais, além dos princípios da Constituição de 1988 e dos princípios constitucionais, abrangem também as normas de competência conferidas aos Estados e as normas de pré-ordenação, que são as que estabelecem regras sobre o poder dos Estados e as instituições estaduais<sup>109</sup>.

Apesar de não inibir a autonomia estadual como fez a Constituição de 1967, alertava Horta que a extensão e as invocações das matérias federais na Constituição de 1988 “poderão ensejar soluções contrastantes nas Constituições Estaduais, desencadeando com mais frequência a técnica de controle seja para proteger princípios constitucionais [...], seja para preservar os demais princípios e regras de uma Constituição expansiva”<sup>110</sup>.

Sobre o novo sistema de repartição de competências inaugurado em 1988, Horta estabelece como critério para distinguir o federalismo clássico do moderno<sup>111</sup>. Segundo o autor, o federalismo clássico inaugurado pela Constituição dos EUA de 1787 – e complementado pela Emenda X – é caracterizado pelo sistema de poderes reservados aos Estados<sup>112</sup>. O segundo modelo, intermediário entre o clássico e o moderno, possui a técnica de repartição integral das

---

<sup>104</sup> Ibidem, p. 29.

<sup>105</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>106</sup> Horta denomina como princípios constitucionais: “Forma republicana, sistema representativo e regime democrático; Direitos da Pessoa Humana; Autonomia Municipal; Prestação de contas da administração pública, direta e indireta.” (Ibidem, p. 22).

<sup>107</sup> Ibidem, p. 20. No pensamento de Horta, normas centrais da Constituição Federal “designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania da União e de autonomia nos Estados-membros e nos Municípios, que compõem a figura complexa do Estado federal. [...] São normas constitucionais federais que servem aos fins da participação, da coordenação e da autonomia das partes constitutivas do Estado federal”. (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 284).

<sup>108</sup> HORTA, Raul Machado. A Constituição Federal e o Poder Constituinte do Estado..., p. 19.

<sup>109</sup> Ibidem, p.20.

<sup>110</sup> Ibidem, p. 29.

<sup>111</sup> HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988..., p.256.

<sup>112</sup> Ibidem, p. 251

competências, presente nas Constituições do Canadá de 1867 (*British North America Act*), da Áustria de 1920 e da Índia de 1950<sup>113</sup>.

O modelo moderno de repartição de competências teria sido inaugurado pela Lei Fundamental da Alemanha de 1949. Neste modelo, a repartição compreende formas gerais de legislação exclusiva e concorrente<sup>114</sup>.

Como já dito anteriormente, o sistema de repartição de competências do federalismo alemão, na visão de Horta, foi seguido pelo texto constitucional de 1988. O novo sistema de repartição criou o âmbito da legislação concorrente com competências próprias e acresceu à União expressivas atribuições novas<sup>115</sup>.

A legislação concorrente, no federalismo brasileiro, cria um novo ordenamento jurídico do Estado federal: “o ordenamento misto, formado pela participação do titular do ordenamento central e dos titulares de ordenamentos parciais”<sup>116</sup>. Diferente do sistema federal alemão, o Brasil não possui regra de predomínio da legislação estadual sobre a federal em matéria concorrente, o que poderia ter sido um modo interessante de descentralização.

Sobre este sistema inaugurado em 1988, Horta observa seu caráter centralizador:

E amplíssima a competência geral da União, particularmente nos vinte e cinco incisos do art. 21, demonstrando este longo desdobramento a múltipla dimensão dos poderes federais-nacionais do Governo Federal e a diversidade da matéria que depende do impulso e da atividade da Federação, titular do ordenamento central<sup>117</sup>. [...] E igualmente extensa a competência legislativa da União, que forma o segundo plano de repartição de competências, percorrendo os vinte e nove incisos do artigo 22<sup>118</sup>.

Nesse cenário, “a competência de legislação privativa é, por sua natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência”<sup>119</sup>. O mecanismo para atenuar esta concentração é transferência legislativa, inspirada no federalismo alemão<sup>120</sup>, no qual por Lei Complementar, o Congresso Nacional pode autorizar os Estados a legislar sobre matérias privativas à União.

A transferência legislativa no novo sistema federativo, prevista no art.22, parágrafo único, representaria um avanço para a descentralização e representaria um novo estágio no

---

<sup>113</sup> Ibidem, pp.252-253.

<sup>114</sup> Ibidem, p. 255.

<sup>115</sup> Ibidem, p. 256.

<sup>116</sup> Ibidem, p. 270.

<sup>117</sup> Ibidem, p. 259.

<sup>118</sup> Ibidem, p. 262.

<sup>119</sup> Ibidem, p. 266.

<sup>120</sup> “A técnica da transferência legislativa entre a União e os Estados inspira-se em regra da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, que autoriza a passagem de matéria da legislação exclusiva da Federação para ser objeto ulterior de legislação estadual, havendo permissão em lei federal”. (Idem).

aprimoramento do federalismo brasileiro, caso tivesse sido bem utilizada pelo Congresso Nacional como Horta na época imaginou<sup>121</sup>.

A transferência poderia ser um aspecto de possibilidade do federalismo assimétrico para o Estado federal brasileiro, uma vez que o Congresso Nacional poderia reconhecer que determinada unidade federativa atingiu nível de organização que a habilitasse a receber parte das competências legislativas privativas do poder federal<sup>122</sup>.

#### 1.1.2.1.2 Paulo Bonavides<sup>123</sup> e Paulo Lopo Saraiva<sup>124</sup>: o federalismo das regiões

Bonavides deu importante contribuição ao pensamento federalista brasileiro por meio de sua tese do “federalismo das regiões”, amplamente debatida na Subcomissão dos Municípios e Regiões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988<sup>125</sup>.

Com a publicação de alguns trabalhos sobre os problemas do federalismo brasileiro a partir dos anos 1970, Bonavides dirige sua crítica ao descaracterizado cenário federativo e ao forte intervencionismo da União nos Estados. Serão apresentadas algumas considerações críticas e as justificativas pelo federalismo regional, que acompanham seu pensamento até mesmo após a Constituição de 1988, inclusive o que fomentou os debates a respeito do regionalismo federativo na Constituinte.

O Estado federal brasileiro é fruto de diversas crises, já iniciada no desencontro entre a lei e a realidade<sup>126</sup> em sua história constitucional, o que “mostra a fragilidade do sistema que adotamos, sempre açoitado de crises e desfalecimento das autonomias estaduais”<sup>127</sup>. A unidade mais forte, desde o início, seja pela configuração da organização federal, seja pelo uso excessivo de mecanismos de intervenção, tem sido a União com suas amplas competências pelo sistema de poderes enumerados.

O predomínio da União se reafirma com o histórico autoritarismo brasileiro que se perfaz constitucionalmente com o *poder dos poderes*: o Poder Executivo. Para Bonavides, “rodeado de copiosas prerrogativas, esse titular da autoridade central no País concretiza

---

<sup>121</sup> Idem.

<sup>122</sup> Idem.

<sup>123</sup> Paulo Bonavides (1925 -) é professor emérito da UFC. Na época da Constituinte era Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional.

<sup>124</sup> Paulo Lopo Saraiva (1938 -) é professor titular aposentado de Direito Constitucional da UFRN.

<sup>125</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Municípios e Regiões. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988. 193 pp.

<sup>126</sup> BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo de regiões. *Revista de Informação Legislativa*, a. 17, n. 65, pp.115-126, jan/mar. 1980. p.118.

<sup>127</sup> Ibidem, p. 119.

atribuições constitucionais que, não raro, ofuscam os demais Poderes, à imagem de um gigante que a realidade colocou entre dois anões – o Legislativo e o Judiciário”<sup>128</sup>. Em razão disso, não se pode ver exagero aos que entendiam que naquele momento o Brasil funcionava como um Estado unitário de fato<sup>129</sup>. Deste modo, há relação direta entre o fortalecimento do Executivo e a centralização do federalismo<sup>130</sup>.

Nesse sentido, corrobora-se a crítica que Bonavides faz ao vislumbre do federalismo dualista no Brasil naquele momento de crise:

A inviabilidade do presente federalismo dualista, visto a longo termo, fica patente de um breve exame do feixe de competências e atribuições que a Constituição de 1967 e em particular a Emenda Constitucional nº1, de 1969, reservou respectivamente à União e ao Presidente da República, agitando-lhes o poder e a autoridade, às expensas dos Estados-membros<sup>131</sup>.

Para agravar esse caráter centralizador, “a hegemonia do Poder federal entrou a revestir-se de força incontrastável com o volume de atribuições constitucionais conferidas ao Presidente da República, tanto no domínio legislativo como na ordem administrativa e nas demais esferas”<sup>132</sup>.

O intervencionismo da União nos Estados mostra-se como pratica corrente na história federativa brasileira, mas que necessitava ser superada para possibilitar que os Estados tenham autonomia e terminar com a dependência excessiva da União, que tanto impossibilita a efetividade dos direitos conforme as necessidades de cada Região do País.

O federalismo brasileiro em 1980, para Bonavides, poderia ser compreendido em três fases distintas<sup>133</sup>. A primeira foi a fase da intervenção política, na qual a União e Estados estavam se acomodando em suas relações<sup>134</sup>. Este tempo de ajuste se deu por diversos motivos, mas, sobretudo, pelo modo como o federalismo foi pensado como uma aplicação do Estado federal norte-americano, apesar das bases completamente distintas.

---

<sup>128</sup> Ibidem, p.119

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Sobre a Constituição de 1946, com caráter já centralizador também, escreve BONAVIDES: “O poder pessoal do Presidente da República, em cujas mãos se depõe constitucionalmente o extenso feixe das facultades contidas na órbita executiva federal, corrompe o regime federativo, toda vez que usurpa atribuições constitucionais da competência de outros poderes, ou ainda quando, sem tropeçar nessa competência, intenta desembaraçar-se dos freios que a Constituição lhe deitou ao exercício de algumas funções de interesse vital para a nação”. (BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 89).

<sup>131</sup> BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*. n. 31, pp. 53-78, jul/set. 1971, p. 73.

<sup>132</sup> Ibidem, p. 75.

<sup>133</sup> BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo de regiões..., p. 120.

<sup>134</sup> Idem.



A segunda fase foi caracterizada pela intervenção econômica. Diferentemente da intervenção federal – que havia se tornado obsoleta após a Revolução de 1930 –, a intervenção econômica foi possível em um cenário federativo centralizador já consolidado, no qual os Estados se socorriam à União por incentivos, investimentos e subsídios<sup>135</sup>.

Nesse ponto, pode-se pensar que o planejamento do orçamento para os recursos federais e consequente decisão sobre a destinação das receitas tributárias deixava evidente o caráter centralizador do então sistema federativo, uma vez que os Estados dependiam de tais recursos para manter o pouco do poder autônomo que tinham<sup>136</sup>. Esta é a razão pela qual Bonavides parece não ver com bons olhos a ideia de federalismo cooperativo, do modo como se compreendia nesta fase federativa intervencionista<sup>137</sup>.

A terceira fase seria o que parecia ser o federalismo baseado no fenômeno da regionalização a partir dos anos 1970, com as políticas de desenvolvimento regional, mas que não fosse dominado pela União<sup>138</sup>. Este é um alerta que Bonavides faz quando justifica as razões pela adoção do federalismo das regiões como uma saída para a crise federativa. A terceira fase seria a superação dos intervencionismos que tanto prejudicava a autonomia dos Estados.

Nos anos 1970, Bonavides defendia que “o governo regional seria a nosso ver a única saída, de futuro, para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil, em plena crise. Fora dessa alternativa, cairíamos na solução unitária e centralizadora”<sup>139</sup>. Neste raciocínio, a forma federal não estaria protegida nem mesmo pela cláusula pétrea, sendo inevitável uma centralização avassaladora. Neste cenário bastante pessimista sobre o federalismo brasileiro, o autor enxergava um possível retrocesso ao Estado unitário<sup>140</sup>.

Nos anos 1980, sua posição permanece a mesma. O federalismo das regiões, para o autor, “afigura-se-nos dos meios mais indicados com que ultrapassar a presente crise da Federação brasileira, constituindo uma ideia a um tempo realista e inovadora”<sup>141</sup>. Este novo

---

<sup>135</sup> Ibidem, p. 121.

<sup>136</sup> Idem.

<sup>137</sup> “Urge primeiro reconhecer o desaparecimento da velha ordem federativa, esteada no binômio Estado autônomo e poder federal. Com efeito, a intervenção econômica da União já institucionalizada, cassou praticamente a autonomia dos Estados, desfazendo a ilusão que publicistas de boa fé e inocência vem desde muito acalentando, mercê de um eufemismo corrente – o ‘federalismo cooperativo’ –, expressão confortável, mas ingênua e nem sempre bem arrazoada com que se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo das autonomias estaduais”. (BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a revisão da forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa*, nº 37, pp.21-42 jan/mar. 1973, p. 28).

<sup>138</sup> BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo de regiões..., p. 121.

<sup>139</sup> BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*. n. 31, pp. 53-78, jul/set. 1971, p. 73.

<sup>140</sup> Idem.

<sup>141</sup> BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo de regiões, p. 122.

federalismo tem seu caráter realista por não se basear numa abstração de federalismo sem considerar a realidade; é uma experiência proveniente do encontro de interesses claros dos Estados que se aglutinam em Regiões. Seu caráter inovador supera o binômio entre União e Estados ao reconhecer o importante papel que a Região tem na estrutura federativa brasileira<sup>142</sup>.

O federalismo tetradimensional seria um cenário de transição, “reservando-se à Região o papel de verdadeiro instrumento renovador e estimulante de acomodação política e econômica do sistema, em termos mais realistas”<sup>143</sup>. A Região como unidade federativa seria necessária até que o Estado federal brasileiro delimitasse certamente as relações entre União e demais unidades federativas.

A criação das superintendências regionais, especialmente a SUDENE, possibilitou um primeiro passo em favor da articulação das Regiões. Todavia, as políticas de desenvolvimento daquele momento não mais faziam que continuar fortalecendo a União.

Nesse contexto, Bonavides, em 1980, faz algumas especulações sobre como deveriam ser as alterações básicas do Estado federal brasileiro na próxima Constituinte<sup>144</sup>. Inicialmente o Senado deveria ter suas competências reforçadas, especialmente com a eliminação dos Senadores Biônicos.

Deveria ser criado também um órgão de representação regional que, segundo a sugestão do autor, deveria ter seis representantes por Região, número equivalente ao dobro de Senadores por Estado. Estes representantes deveriam ser eleitos por voto direto e universal pelos eleitores de suas respectivas Regiões<sup>145</sup>.

Além deste órgão, cada Região deveria ter também uma Assembleia Regional, que acumularia as funções executivas e legislativas. Estas Assembleias controlariam as superintendências desenvolvimentistas, retirando mais este mecanismo interventivo da União e contribuindo para a descentralização do federalismo brasileiro<sup>146</sup>.

Estas propostas foram apresentadas por Paulo Lopo Saraiva na 7ª reunião ordinária da Subcomissão de Municípios e Regiões da Assembleia Nacional Constituinte. Com forte defesa do federalismo regional, Saraiva explicou que “para falar em federalismo regional há necessidade de lembrar o problema da desconcentração do poder, da descentralização do

---

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação..., p. 73.

<sup>144</sup> BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo de regiões, p. 126.

<sup>145</sup> Idem.

<sup>146</sup> Idem.

poder, sob o ponto de vista administrativo e da descentralização sob o ponto de vista político-administrativo”<sup>147</sup>. O federalismo é uma forma de descentralização político-administrativa.

Saraiva também chama a atenção aos problemas do federalismo brasileiro em sua origem. Enquanto os EUA tiveram duas fases na construção de sua federação, a confederativa e a federativa, na qual houve graduação experiência sociológica do federalismo, com uma constituinte que durou onze anos, no Brasil o federalismo, a república e o presidencialismo foram determinados por decreto<sup>148</sup>.

As causas pelas quais cem anos após estavam discutindo tais temas em uma constituinte era que “os brasileiros, lamentavelmente, não passaram por um processo político-sociológico, mas apenas receberam, através da via legal, a república, a federação e o federalismo”<sup>149</sup>.

A divisão federativa do Brasil pela via legalista não foi capaz de considerar a vocação geográfica regionalista. Após uma cópia do federalismo dual norte-americano, há uma tentativa de descentralização com o federalismo cooperativo de 1946 e uma nova guinada centralizadora com o federalismo integrativo do Regime Militar a partir de 1964, no qual os Estados deveriam compatibilizar seus planos regionais de governo com o plano geral da União<sup>150</sup>. Segundo Saraiva, tais tentativas fracassaram até aquele momento por não entenderem o fenômeno sociopolítico do regionalismo brasileiro<sup>151</sup>, semelhante aos fenômenos de regionalização de Espanha e Itália.

Nesse sentido, defendeu:

Quando discutimos federalismo regional temos de sair do plano legalista e passar para o sociológico, consensual, da espontaneidade, o do cumprimento da norma sem a polícia, sem organismos, sem exigência da fiscalização. Então, se o federalismo regional for mentalizado, e através de um consenso ele for institucionalizado, a decorrência de sua institucionalização será exatamente o benefício para o governo local<sup>152</sup>.

---

<sup>147</sup>BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Municípios e Regiões. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 63.

<sup>148</sup> Idem.

<sup>149</sup> Idem.

<sup>150</sup> Idem.

<sup>151</sup> “Existe, no Brasil, uma realidade que, já disse, é uma realidade geográfica, que exige que o poder político-administrativo seja sediado nesta realidade. E essa realidade é a região. Todos nós somos regionais. Se formos hoje rebuscar a literatura sobre o federalismo brasileiro, vamos encontrar que todos os constitucionalistas do Brasil defendem hoje a região como pólo de poder político, porque a região já é pólo geoeconômico, porque já há muitos poderes sediados na região. E há constitucionalistas que vão mais além, que defendem uma Constituinte regional. Isso para que o poder fique mais perto do povo. O grande problema do Brasil – e todos os senhores são acordes nesta assertiva – é o problema da descentralização. O que se reclama é que o poder de vez em quando, ou de quando em vez, é centralizado. E realmente temos períodos de sístoles e diástoles. Há cientistas políticos que dizem que são vinte anos de abertura e vinte anos de fechamento”. (Ibidem, p. 65).

<sup>152</sup> Ibidem, p. 76.

A defesa do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, do qual Saraiva era integrante e Bonavides Presidente, era uma nova forma de divisão político-administrativa, na qual a região seria um polo de poder.

Segundo Saraiva, em relação ao Poder Executivo, cada uma das cinco Regiões teria um vice-presidente eleito, que cumpriria a função de governador de sua Região. O Poder Judiciário funcionaria normalmente em Tribunais Regionais Federais, ajustados apenas para cada uma das Regiões geopolíticas. E no Legislativo, haveria o Parlamento Regional<sup>153</sup>. Esta casa legislativa teria seus membros votados diretamente e iria, conforme as competências estabelecidas pela Constituição, discutir e promulgar leis de caráter regional<sup>154</sup>.

#### 1.1.2.1.3 Onsy Duarte Pereira<sup>155</sup>: federalismo e oligopólios

Onsy Duarte Pereira teve importante participação nas audiências da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 como expositor tanto na Subcomissão dos Estados, quanto na Subcomissão da União e Territórios. Suas ideias sobre federalismo também foram debatidas entre os constituintes e certamente auxiliam na compreensão do significado de federalismo na ordem constitucional brasileira.

Serão trabalhadas do autor as duas exposições com algumas de suas ideias teóricas que embasam sua narrativa sobre federalismo.

Em *Que é Constituição?*, com comentários críticos à então Constituição de 1946, Pereira identifica também problemas federativos na organização política do país, conforme sua noção de Estado<sup>156</sup> e de Constituição<sup>157</sup>, segundo as quais as classes dominantes mantêm o controle sobre o povo. Os problemas federativos no Brasil parecem, pelo autor, tensões políticas entre as oligarquias dos Estados e as oligarquias que controlam o poder federal.

---

<sup>153</sup> Ibidem, p. 66.

<sup>154</sup> Ibidem, p. 77.

<sup>155</sup> Osny Duarte Pereira (1912-2000) foi juiz e posteriormente desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Foi cassado pelo Ato Institucional nº 1, de abril de 1964, sendo readmitido em suas funções como magistrado no final dos anos 1970.

<sup>156</sup> “O Estado é fruto da luta de classes, e que quando se abolirem as classes no mundo, o Estado desaparecerá. Os serviços que a sociedade humana necessita para subsistir, serão prestados pelas próprias comunidades, sem necessidade de aparelho estatal, nos termos em que hoje subsiste”. (PEREIRA, Osny Duarte. *Que é Constituição?* Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964, p.14)

<sup>157</sup> “Para não viverem em intermináveis demandas e choques e em permanentes conflitos evitáveis, os grupos tratam de compor regras de convivência, em estatutos onde fixam as linhas fundamentais de respeito mútuo, sem o que se enfraqueceriam e poderiam ser depostas por uma classe que lhes é antagônica como por exemplo, a classe operária. Esses estatutos onde fixam as limitações de suas próprias prerrogativas são as constituições [...] A Constituição é, pois, o estatuto fundamental da garantia das classes dominantes, para o exercício do poder político e todo o direito civil comercial, penal, etc. é por elas redigido, tendo em vista a manutenção dos seus privilégios”. (Ibidem, pp.14-15.)

Segundo o autor, a ordem constitucional não foi suficiente para corrigir, pelo federalismo, as enormes disparidades existentes no País, com predomínio dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, formando um imperialismo interno sobre os Estados menos abastados e mais periféricos<sup>158</sup>.

Para Pereira, a distribuição das competências entre União e Estados no fundo delimitam os interesses de cada oligarquia<sup>159</sup>. Destaca-se no texto 1946 o art. 5º, que fixava as competências da União. Segundo o autor, “ao mesmo tempo em que cimenta a unidade nacional, concentrando a maior soma de poder político no governo federal, debilita as comunidades regionais e possibilita o domínio daquelas oligarquias que detiveram o poder nacional sobre as oligarquias estaduais”<sup>160</sup>.

Parece evidente que Pereira considerava o federalismo como a divisão do poder entre oligarquias por detrás da divisão de competências entre entes políticos na organização federal. Ao considerar que na época da Constituição de 1946 a Capital Federal ainda era a cidade do Rio de Janeiro, mostrava-se de fato que a concentração do poder estava nos mencionados três Estados do Sudeste brasileiro, o que reforça seu argumento da existência de um imperialismo nas relações entre os Estados. Este fato acentua o desequilíbrio entre as populações das regiões periféricas e as de onde se concentram o poder político<sup>161</sup>.

Sobre o sistema tributário e repartição de receita entre Estados e Municípios, baseado em suas considerações sobre a formação de oligopólios estaduais, Pereira entende que o correto seria que o Governo Federal fosse o arrecadador de todos os impostos. Todavia, “as oligarquias estaduais não querem inteira subordinação aos oligopólios da esfera federal. As oligarquias municipais não desejam, por sua vez, completa ingerência do Poder Estadual nos seus negócios, Por isto, cada uma quer ter o seu próprio direito de tributar e cobrar”<sup>162</sup>.

O cenário federativo após o Regime Militar continuava patológico para o autor em seu discurso na Constituinte, tanto que já oferecera algumas ideias que precisariam ser implantadas para a descentralização<sup>163</sup>.

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, pp.78-79.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>161</sup> “No art. 5º da Constituição, a pretexto de fortalecer a unidade nacional, os oligopólios concentraram no Governo Federal maior soma de poder político. Na realidade, fizeram acentuar o desequilíbrio entre as populações periféricas e as regiões onde está concentrado o poder econômico dentro do país. Esse desequilíbrio possibilita, como dissemos, a formação de um subimperialismo interno e amortece a luta das classes proletárias S.Paulo por sua emancipação”. (*Idem*).

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>163</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 52.

Segundo clamava Pereira, “se não olharmos para esse quadro de intolerável miséria, que nos coloca entre as sociedades mais injustas do mundo, com maiores desníveis entre pobres e ricos, assumimos responsabilidades históricas pela nossa miopia e egoísmo”<sup>164</sup>.

Inicialmente, as noções de centro e periferia continuam presentes no Brasil na época da Constituinte. Apesar da alteração da Capital Federal para Brasília, ainda se nota um predomínio dos Estados mais desenvolvidos sobre os menos desenvolvidos, especialmente os do Norte e Nordeste, caracterizados pela miséria da população e altos índices de desigualdade social<sup>165</sup>. Além disso, os Governadores de Estado na égide da Constituição de 1967 estavam reduzidos a meros burocratas que deveriam apenas executar as políticas federais em seus Estados<sup>166</sup>.

Seria necessário que a Constituição resultado daquele Poder Constituinte previsse uma nova estrutura federativa para União, Estados e Municípios que pudesse reduzir os desníveis de miséria e incentivar a criação de defesa das indústrias nacionais e a reforma agrária para evitar o êxodo rural.

Para o autor, “medidas reclamam a descentralização administrativa. E aí principiam, a meu ver, as tarefas desta douta Comissão”<sup>167</sup>.

Sendo necessária uma forma de descentralização que fosse coerente com os problemas sociais do Brasil, houve um erro crasso iniciado em 1889 ao tentarem copiar a estrutura norte-americana para esta política descentralizadora. De fato, “uma preocupação pouco criativa de imitar a confederação norte-americana, na prática sempre foi insignificante o caminho para uma descentralização”<sup>168</sup>. O aspecto positivo teria conservação da unidade nacional com as políticas unificadores do início da república.

Porém, o federalismo não era prática corrente no Estado federal do Brasil; não havia a descentralização ideal de um sistema federativo. Pelo Estado constitucional na época da Constituinte, Pereira bem enfatiza que “na Constituição em vigor, os governadores ficaram reduzidos à condição de burocratas. Em caso de divergência, aplicavam-lhes sanções extremamente eficazes”<sup>169</sup>.

---

<sup>164</sup> Idem.

<sup>165</sup> Idem

<sup>166</sup> Idem.

<sup>167</sup> Idem.

<sup>168</sup> Idem.

<sup>169</sup> Idem.

Para Pereira, a solução ideal “se iniciaria por uma redivisão territorial do País em que este desequilíbrio populacional e de distribuição do território nacional não pesasse de maneira tão onerosa e injusta sobre os Estados mais pobres da Federação”<sup>170</sup>.

Em razão disso, Pereira sugere alguns aspectos para os quais o federalismo possa estar presente na futura Constituição, de modo que não percesse em um Estado unitário como o que tinha sido na prática a Federação de 1967.

São alguns destes aspectos:

i) A produção de material bélico pelos Estados, uma vez que o Brasil se tornava um dos maiores produtores de armas do mundo<sup>171</sup>; a competência dada aos Estados poderia aumentar sua arrecadação e conseqüentemente suas receitas para fortalecer a autonomia. Esta era uma crítica que Pereira fez ao Anteprojeto Afonso Arinos que “manteve a disposição sobre material bélico, nos termos das constituições precedentes sem as limitações necessárias para coibir o abuso decorrente do risco à paz internacionais”<sup>172</sup>.

ii) A Polícia Federal não deve ser utilizada para ferir a autonomia dos Estados, com suas operações realizadas em grande parte das vezes sem a participação dos Governos estaduais<sup>173</sup>. No regime militar, como forma de enfraquecer o federalismo e fortalecer a política centralizadora, “a Polícia Federal tem sido usada com frequência para ferir a soberania dos Estados, para criar entraves à realização das atividades normais da autonomia estadual, do seu Poder Judiciário e do seu poder político”<sup>174</sup>. Neste sentido, “é preciso que haja uma competitividade complementar em relação aos poderes outorgados à União neste particular”<sup>175</sup>.

iii) A taxa judiciária, custas e tabelionatos não deveriam ser transferidos para a esfera federal, conforme constava no Anteprojeto Afonso Arinos e na então Constituição de 1967. Em

---

<sup>170</sup> Idem. Defendeu ideia semelhante na Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios Federais: “A solução ideal iniciar-se-ia por uma redivisão territorial do Brasil, em que este desequilíbrio populacional e de distribuição do território nacional não pesasse de maneira tão onerosa e injusta sobre os Estados mais pobres da Federação por outro lado, ainda sobre os Estados mais pobres, pesa o ônus da baixa representatividade política – os Constituintes das regiões mais necessitadas são, em regra, os mais conservadores, infensos às reformas e à modernização das instituições. O eleitor pobre e abandonado na selva troca seu voto por gratidão ao favor do candidato que, certa feita, apenas praticou uma gentileza ou um ato de caridade. Eleitos, esses candidatos em nada se sobressaem na luta por aquele paria e apenas voltam ao mesmo na eleição seguinte para buscar-lhe o voto. Infortunadamente, esse comportamento aparece nas estatísticas e a miséria e o marasmo prosseguem sai ano, entra ano”. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 64).

<sup>171</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 53.

<sup>172</sup> PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos...*, p. 22.

<sup>173</sup> “A Polícia Federal é uma instituição que tem a finalidade de realizar a repressão àqueles crimes transferidos para a esfera federal, àqueles crimes que tem uma ação fora dos limites dos Estados”. BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 53.

<sup>174</sup> Idem.

<sup>175</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 53.

razão da heterogeneidade social e econômica do Brasil, tais recolhimentos não deveriam ter seu regime estabelecido pela União, uma vez que não seria possível atender às particularidades locais; portanto as regras deveriam ser descentralizadas<sup>176</sup>.

iv) Participação dos Estados na administração das concessões de exploração de minas, de modo a recolherem os devidos royalties<sup>177</sup>.

v) O planejamento das políticas de desenvolvimento nacional deve ser compartilhado com os Estados, não podendo ficar nas mãos de tecnocratas federais. Conforme explana Pereira, “o planejamento e desenvolvimento nacional é obra nacional. Ele deve ser feito por uma corporação da qual participem e estejam igualmente representados todos os segmentos da sociedade brasileira”<sup>178</sup>. O planejamento daquela época feito pelo Governo federal – como Estado desenvolvimentista<sup>179</sup> – era elaborado para destinar recursos para o Norte e Nordeste, mas o dinheiro acabava não sendo utilizado para políticas para o cidadão<sup>180</sup>.

vi) A intervenção federal deve ser instrumento de poder que não pode ser grande o suficiente para descaracterizar o federalismo com grande enfraquecimento da autonomia dos Estados e nem tão pequeno que possa deixar as oligarquias estaduais cometerem abusos contra suas populações, sobretudo na prática de irregularidades, sem possibilidade de ação do Governo federal para correção<sup>181</sup>.

---

<sup>176</sup> “Não me parece que essa deva ser uma matéria reservada à União, porque neste País, que é um arquipélago de economias e de sociedades heterogêneas, seja possível ao Governo Federal ou à União estabelecer o regime das custas [...] É preciso que essa matéria não fique adstrita, de uma maneira absoluta, à incumbência federal. A meu ver, ela deve ser estabelecida de forma a respeitar as peculiaridades locais e, acima de tudo não deve haver encargos de qualquer natureza para o exercício da justiça”. (Idem)

<sup>177</sup> “No tocante à mineração, há igualmente a conveniência de uma participação dos Estados na administração dos serviços de concessão para as licenças de exploração das minas. Há até um detalhe importante: a reserva que se faz à União para distribuir as áreas onde se realiza a coleta de materiais destinados à fabricação de tijolos, telhas e a coleta de pedras. São dadas concessões a determinadas pessoas que têm influência política e poder econômico, e todos os fabricantes de telhas, tijolos, seja, de materiais de construção, são obrigados a pagar um royalty para esses felizes concessionários, em detrimento do desenvolvimento dessas comunidades, que ficam à mercê de mais esse obstáculo ao seu desenvolvimento”. (Idem)

<sup>178</sup> Idem.

<sup>179</sup> “O Estado nacional-desenvolvimentista, em oposição ao liberal, é um Estado que intervém diretamente na economia com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico. É importante ressaltar que seu nacionalismo, como interpretado aqui, é apenas econômico, não tem qualquer componente étnico. Assim como o Estado liberal, o Estado desenvolvimentista foi originalmente um regime político autoritário, que tendeu a se tornar democrático à medida que foi bem sucedido na promoção da revolução nacional e industrial em cada país. O Estado desenvolvimentista é nacionalista no plano econômico porque pressupõe a existência de dependência econômica em relação aos países ricos – uma subordinação que entende ser um obstáculo maior ao crescimento econômico, por levar os países em desenvolvimento a aceitarem políticas e reformas que não atendem a seus interesses nacionais”. (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; TEUHER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*, v. 21, p. 811-829, dez, 2012, p. 813)

<sup>180</sup> Idem.

<sup>181</sup> Ibidem, p. 54.



vii) Distribuição de algumas competências legislativas da União para os Estados, mesmo que eles possam legislar pelo menos supletivamente. O objetivo é que determinadas leis não podem ter exigível aplicabilidade em todo território nacional em razão das diferenças estruturais de cada região. Pereira exemplifica: “é um absurdo que se faça um Código de Processo Penal para todo o País, quando as peculiaridades da Amazônia e as circunstâncias especiais do interior de muitos Estados estão de tal forma em conflito que as disposições processuais não podem ser cumpridas”<sup>182</sup>.

viii) Em relação ao sistema tributário, Pereira defende que somente poderá haver uma efetiva descentralização se Estados e Municípios tiverem mais poder de tributar. Enquanto a União concentrar a maior parte das competências tributárias e determinar os percentuais, Estados e Municípios continuariam dependentes. Neste sentido:

Era preciso que a arrecadação atribuída a um órgão independente, de que participassem a União, os Estados e os Municípios, livre da interferência do poder federal, para que, em igualdade de condições, esse organismo fizesse a arrecadação e, desde logo, a distribuição, sem qualquer interferência decorrente dessa subordinação e dessa eliminação do poder dos Estados e dos Municípios no uso dos recursos que lhes cabem<sup>183</sup>.

Após estes pontos sugestivos apresentados por Pereira, verifica-se que sua definição de federalismo no cenário brasileiro é composta principalmente de três aspectos: i) presença constante de grande centralização de poder na União; ii) a organização federal é derivada de um oligopólio dos Estados mais desenvolvidos que geram um imperialismo interno; iii) este cenário agrava as desigualdades econômicas regionais, o que retroalimenta o centralismo na Federação brasileira, aumentando a dependência cada vez mais dos Estados mais pobres da União.

Desde modo, verifica-se que seria necessária uma nova organização federativa na qual fosse possível se buscar um equilíbrio entre as Estados mais e menos desenvolvidos por meio da descentralização de competências da União para os outros entes, bem como uma nova compreensão das funções de instituições federais.

#### 1.1.2.1.4 Rosah Russomano<sup>184</sup>: dinamização do federalismo

---

<sup>182</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios..., p. 65.

<sup>183</sup> Idem.

<sup>184</sup> Rosah Russomano (1919-1999) foi professora emérita da UFPEL e integrante da Comissão Afonso Arinos.

Rosah Russomano contribuiu com exposição sobre federalismo na Subcomissão dos Estados na Constituinte de 1987/1988. Em seu entendimento, a Constituição de 1967 era extremamente centralizadora e impossibilitava o sistema federativo. Assim como os outros autores apresentados, não parece em sua lição que há alguma naturalidade em uma Federação com grande poder da União em detrimento aos Estados.

Interessante é verificar que em 1968, em seu *Lições de Direito Constitucional*, a autora tece alguns comentários sobre o sistema da então nova Constituição, a de 1967. Chama inicialmente a atenção para a abolição nominal da Federação no nome do País, bem como a simbólica substituição da denominação “organização federal” na Constituição de 1946 por “organização nacional” em seu Título I, mais coerente ao sentido autoritário do Poder Constituinte do início da ditadura militar<sup>185</sup>.

A Constituição de 1967 “contraria os princípios da descentralização, diminui a autonomia estadual, favorece o gigantismo do poder central. Este concentra inúmeros poderes”<sup>186</sup>. A grande concentração de poderes da União, segundo Russomano, acaba limitando o poder legiferante dos Estados, que precisam obedecer a tantas leis e princípios, que tem margem muito pequena para decidir sobre como regulamentar suas matérias<sup>187</sup>.

Russomano se refere certamente ao sistema estabelecido pela Constituição de 1967, no qual os Estados se regeriam por suas próprias Constituições, mas deveriam observar determinados os muitos princípios elencados em sete incisos do art.13, além dos sete do inciso VII do art.10<sup>188</sup>.

Um aspecto mais agravante ainda da repartição de competências da Constituição de 1967 é a de que, mesmo o Município não sendo ente federativo indispensável ao regime federativo, tinha assegurada sua autonomia municipal, com poderes designados para assuntos locais. Os Estados, que deveriam ter autonomia, poderiam legislar sobre aquilo que a União e os Municípios não pudessem. Neste aspecto, como a União centralizava muitas competências e o poder reservado dos Estados era pouco relevante, diante das restrições ao seu poder.

De outro modo, o sistema tributário acentua o poder da União, sendo de pouca valia os poderes reservados destinados aos Estados, uma vez que todos os poderes praticamente já pertenceriam à União<sup>189</sup>. Neste sentido,

---

<sup>185</sup> RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Kofino Editor, 1968, p. 121.

<sup>186</sup> Idem.

<sup>187</sup> Idem.

<sup>188</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 14 de jul. 2016.

<sup>189</sup> RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional...*, p. 120.

Tem se chegado a frisar em nosso meio que a nova Constituição estabelece uma “pseudo-federação. Temos em verdade uma forma estatal que avulta o poder central; em que a autonomia dos Estados membros se dissolve e que, precisamente, para persistir, de acordo com a maioria dos autores, necessita ter garantia aquela autonomia<sup>190</sup>.

Nessas linhas, na exposição na Constituinte permaneceu com a mesma posição, quase 20 anos depois, ao defender que a centralização do sistema federativo descaracterizava o próprio federalismo. Segundo a autora, inspirada pelas ideias de Burdeau, pensa o Estado federal caracterizado por duas facetas: a unitária e a federativa<sup>191</sup>.

Pela faceta unitária pensa-se em só um território nacional, uma ordem jurídica única sob a qual os indivíduos estão submetidos, órgãos centrais que representam a vontade da coletividade estatal.

Por sua vez, a faceta federativa se revela pelo movimento dinâmico de duas leis: a lei da autonomia e a lei da participação. Segundo a lei da autonomia, os Estados federados devem elaborar suas próprias Constituições, formulam sua legislação, se autoadministram e tem receita própria. A lei da participação, em outro turno, determina que os Estados devem participar na formação da vontade federal e tal participação se dá por meio da composição no Senado Federal<sup>192</sup>.

Como fenômeno político que se expandiu pelo mundo, o federalismo foi ajustado às circunstâncias peculiares de cada um dos Estados, mas com tendência à centralização. Deste modo, na realidade não se pode falar uma teoria do Estado federal, mas sim em multiplicidades de sistemas federais. A realidade, diz Russomano citando Burdeau, “está precisamente nas múltiplas faces do Estado federal, ante as quais a elegância de uma teoria não poderia prevalecer”<sup>193</sup>.

O federalismo no Brasil tem origens que antecedem à República, como no sistema das capitânicas hereditárias antes do Governo-Geral. Apesar da centralização, a ideia federalista continuou presente no espírito dos brasileiros, com as revoltas descentralizadoras (no entender de Russomano não-separatistas) da Confederação do Equador e da Guerra dos Farrapos<sup>194</sup>.

A tendência à centralização, historicamente teria se iniciado na República como consequência da grande autonomia dada aos Estados. Por esta causa, houve fortemente o uso da intervenção federal, ponto mais característico do regime da República Velha, que “foi

---

<sup>190</sup> Idem.

<sup>191</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 54.

<sup>192</sup> Idem.

<sup>193</sup> Ibidem, p. 55.

<sup>194</sup> Idem.

desencadeada sobre os Estados-membros de acordo com a adulteração platina. Essa deformação fez com que os Estados, a seu turno, se armassem, constituindo verdadeiros exércitos permanentes<sup>195</sup>.

A partir de 1926, com o governo de Arthur Bernardes, houve a tendência centrípeta para a centralização, da qual o Brasil não havia se apartado desde então<sup>196</sup>. Segundo a autora, “Desde esse instante, inclinamo-nos, progressivamente, para o fortalecimento do poder central. E, na expressão de Pedro Calmon, não aos se interromperia, em nosso meio, o ‘processus’ de rescentralização (tendência centrípeta)<sup>197</sup>.”

A Constituição de 1967, então vigente, “minimiza em excesso os Estados-membros, a ponto de dizer-se que nós, ainda hoje, estamos praticamente a vivenciar um unitarismo descentralizado<sup>198</sup>”.

Para melhor compreensão do federalismo a adequação ao princípio daquele Estado federal que deveria ser construído pela Constituição de 1988, Russomano esclarece que há três vigas-mestras que devem ser consideradas:

i) A participação dos Estados membros na formação da vontade federal. Quando o Senado Federal é enfraquecido, como no regime militar, o funcionamento do sistema federativo é também prejudicado, uma vez que a participação na formação da vontade nacional é minimizada<sup>199</sup>.

ii) A repartição de competências efetuadas no próprio texto da Constituição Federal. Russomano permanece com sua posição na qual pouco poder resta aos Estados pelo sistema da Constituição de 1967, já que a União foi extremamente favorecida pelo sistema político autoritário presente no texto constitucional<sup>200</sup>.

iii) Dinamização do Poder Constituinte dos Estados-membros. Apesar do debate doutrinários sobre os prejuízos dos Estados causados pelos limites estabelecidos no art. 13 da

---

<sup>195</sup> Idem.

<sup>196</sup> Idem.

<sup>197</sup> RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional...*, p. 130.

<sup>198</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). *Diário da Subcomissão dos Estados...*, p. 55.

<sup>199</sup> Idem.

<sup>200</sup> “Se nos detivermos, por exemplo, na repartição vertical de competências – aí extrapolamos um pouco, porque vamos passar para a órbita da competência legislativa da União, fazendo-o porque o assunto interessa, uma vez que os Estados estão nesse condomínio legislativo – verificaremos que o parágrafo único do art. 8º, que estabelece a legislação suplementar ou supletiva dos Estados-membros, foi muito avaro em relação a essas entidades menores. Basta ver que elas podem legislar supletivamente apenas em relação a matérias de poucas alíneas que o item XVII do art. contempla. Fazendo um pequeno retrocesso, para focalizar essa repartição vertical de competência, o “condomínio legislativo”, não podemos deixar de rememorar que os doutrinadores se têm preocupado com o assunto e, por via interpretativa, têm procurado extrair desse parágrafo o máximo, no sentido de levantar as autonomias locais e estaduais”. (Idem).

Constituição de 1967, Russomano defende que tal Poder Constituinte dos Estados, assim como sua competência legislativa, foram limitados em excesso<sup>201</sup>.

Para a correção destes problemas, Russomano sugere aos constituintes que um sistema federativo que fortaleça o Poder Legislativo<sup>202</sup>, descentralize competências e, conseqüentemente, não favoreça a União de modo tão expressivo quanto a ordem então vigente<sup>203</sup> e que não estabeleça princípios que restrinjam tanto o Poder Constituinte Decorrente dos Estados<sup>204</sup>.

Russomano também se mostrava como defensora da autonomia municipal. Além de sua participação na subcomissão sobre o tema na Comissão Afonso Arinos, fez latente exposição sobre a contribuição federativa que o Município como ente poderia dar ao sistema da nova Constituição. Assim, no Anteprojeto, o Município era reconhecido como um terceiro nível de governo e tinham competências para reger suas leis orgânicas<sup>205</sup>.

Parece que Russomano entendia que o federalismo deve ter por essência a descentralização, apesar da tendência centralizadora do Estado federal brasileiro, que, na Constituição de 1967, ela denomina como pseudo-federação. Deste modo, a descentralização,

---

<sup>201</sup> “Afirma-se, na doutrina, que não há o que se discutir a respeito, que em nada foram prejudicados os Estados-membros, já que princípio não é norma. Evidentemente não o é. O princípio tem outra conotação, tem relevo maior e uma densidade diferente. Afirmam, assim, os que defendem a orientação constitucional vigente que a obediência ao princípio não importa na cópia ou transcrição da norma constitucional, o que levada, evidentemente, a uma igualização de todos os Estados-membros. No entanto, princípios constitucionais já referidos, que se impõem aos Estados-membros, enlaçam-nos de maneira tal que acabam, sob múltiplos aspectos, igualando em excesso as Constituições estaduais”. (Idem).

<sup>202</sup> “Evidentemente, sem haver o fortalecimento do Legislativo, não haverá o fortalecimento do Senado Federal. Vale dizer, inexistirá o fortalecimento das Câmaras dos Estados-membros através dos quais eles, Estados-membros, participam na formação da vontade federal”. (Idem).

<sup>203</sup> “No pertinente à problemática da repartição de competências, seria de lembrar-se o parágrafo único do artigo 8º a que nos reportamos, de sorte que a Constituição futura contemplasse de maneira muito mais ampla a esfera condicional, vale dizer, a de competência legislativa da União e dos Estados-membros, seguindo, talvez – quem no-lo pode dizer? – a orientação de Celso Bastos, que visa a inverter o posicionamento dos Estados, nesse setor, em face da União”. (Idem)

<sup>204</sup> Devem, enfim, os que estão ligados à tarefa constituinte adensar o designado poder constituinte decorrente, que é o que cabe aos Estados-membros. O novo texto, segundo cremos, há de riscar o elenco de princípios e dispor, tão-só e amplamente, como o faz, aliás, o anteprojeto da "Comissão de Estudos Constitucionais", ou "anteprojeto da Comissão Afonso Arinos", no sentido de estabelecer, o que, por sinal, já foi realizado em nosso meio" o seguinte: cada Estado reger-se-á pelas Constituições e leis que adotar, obedecidos os princípios estabelecidos nesta Constituição", refogue-se, por via de consequência, à enumeração principal” (Idem),

<sup>205</sup> “Neste sentido, e lembro que o Prof. Paulo Bonavides, por exemplo, rejeita este meu ponto de vista, arguindo que o Poder Constituinte não é extensivo aos municípios, donde a impossibilidade de participar de pacto federativo, ainda assim consegui, na "Comissão de Estudos Constitucionais", que fosse deferida a todos os municípios brasileiros competência para auto estruturar-se, para auto constituir-se. Vi vitorioso esse ponto de vista, acoplado, aliás, ao do Relator da Comissão, Prof. Raul Machado Horta. De acordo com o Anteprojeto, pois os Municípios passam a ter competência para reatar as suas leis orgânicas, que seriam as constituições municipais, como sucede no Rio Grande do Sul”. (Idem).

resultado das três vigas-mestras, na Constituição resultado daquela Assembleia Nacional Constituinte poderia “conseguir a construção de um esquema federal autêntico”<sup>206</sup>.

Há claramente um sentido ideal de federalismo no qual o Estado federal do Brasil não conseguiu ainda se enquadrar desde o início da República. Deste ponto, Russomano parece não considerar o federalismo brasileiro como autêntico em razão de sua constante centralização. Apesar das particularidades do Brasil, para um federalismo que funcionasse de modo equilibrado, a descentralização seria necessária.

#### 1.1.2.1.5 José Alfredo de Oliveira Baracho<sup>207</sup>: federalismo e autenticidade

José Alfredo de Oliveira Baracho foi convidado para a oitava audiência pública da Subcomissão dos Estados especialmente em razão da publicação de sua obra “Teoria Geral do Federalismo”<sup>208</sup>. Apesar da obra em si ser uma grande apresentação de fundamentos teóricos do federalismo e tipos de Estado federal – observa-se pouca pretensão por parte do autor em formular uma teoria –, alguns conceitos desenvolvidos por Baracho são interessantes de serem apresentados, inclusive porque serviram de base para seu discurso na Comissão.

Em sua apresentação, Baracho lança uma reflexão: “como devemos traçar o perfil da federação brasileira?”<sup>209</sup> De imediato, pensa na hipótese de descentralização, com a possibilidade de o Estado-membro legislar sobre direito material, tendo em vista o então momento federativo. Mostra-se necessário verificar inicialmente então o que Baracho compreende por Estado federal.

Baracho levanta algumas premissas essenciais para a compreensão da estrutura do Estado federal. Inicialmente, “a federação é uma técnica para dividir, sem romper, a soberania entre os Estados membros”<sup>210</sup>. A federação como modo complexo organização política permite uma soberania compartilhada sem que seja desfeita. É um Estado composto, uma vez que sua soberania resulta da união de autonomias dos Estados federados.

---

<sup>206</sup> Idem.

<sup>207</sup> José Alfredo de Oliveira Baracho (1928-2007) foi Professor Titular da Faculdade de Direito da UFMG e Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas, na qual ocupava a cadeira nº 32.

<sup>208</sup> Por esta obra Baracho foi contemplado com a “Medalha Pontes de Miranda” da Academia Brasileira de Letras Jurídicas.

<sup>209</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 56.

<sup>210</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982, p. 55.

A federação também é “uma união que expressa a vontade de um conjunto de soberanos”<sup>211</sup> e “forma a participação de províncias autônomas na formação de vontade geral”<sup>212</sup>. Teoricamente, um Estado federado é resultante de uma pressuposição de Estados independentes que se unem permanentemente, renunciando sua soberania própria para a formação de uma soberania conjunta, pertencente a todos ao mesmo tempo. Seu poder individualizador, anteriormente soberano, passa a ser autônomo. É possível fazer esse mesmo raciocínio para as federações formadas centrifugamente. Ainda que seus Estados nunca tenham sido soberanos de fato (como no caso do Brasil), na formação da federação, a soberania é distribuída aos entes conjuntamente, de modo que nenhum deles seja soberano e nenhum deles não participe da formação da vontade soberana. Deste modo, “o Estado central é o único soberano, dentro do qual atuam sessões com autoridades próprias”<sup>213</sup>.

Característica bem interessante para a reflexão da Teoria do Direito é descrita por Baracho como “os membros são círculos normativos de validez espacial diferente, com unidade na Constituição, da qual são delegados”<sup>214</sup>. Em especial a esta, é importante pensarmos na explicação de Estado federal desenvolvida por Kelsen, na qual Baracho parece se inspirar. Cada um dos Estados federados é uma ordem jurídica, uma vez que vigoram em um espaço determinado, ou seja, o campo espacial de validade. Por sua vez, a validade de todas essas ordens jurídicas são derivadas de uma mesma norma superior, a Constituição, que deve ser federal por prescrever o federalismo. Neste compasso, a Constituição cria os campos normativos espaciais que passam a se denominar Estados membros.

Outra particularidade dos Estados federais é que ele estabelece um “sistema de relações de autoridade entre governos locais e federais, que não são modificáveis senão com o consentimento de ambos os grupos”<sup>215</sup>. Este aspecto mencionado por Baracho nos leva a refletir sobre a participação dos Estados federados na modificação da ordem constitucional<sup>216</sup>. Além de participarem com representantes em um órgão federal – geralmente um Senado ou equivalente – também participam no processo de modificação da Constituição. Deste modo,

---

<sup>211</sup> Idem.

<sup>212</sup> Idem.

<sup>213</sup> Idem.

<sup>214</sup> Ibidem, p. 56.

<sup>215</sup> Idem.

<sup>216</sup> “No Estado federal, as formas que promovem reforma, revisão ou emenda, pelas consequências que advêm para a estrutura do poder central ou da organização do Estado membro, tornam-se mais complexas. Uma reformulação que venha atentar para as particularidades da própria forma federal, mesmo que entendesse apenas modificação da União, normalmente poderá repercutir no seu relacionamento com os Estados particulares”. (Ibidem, pp.60-61)

qualquer modificação no texto constitucional deverá ser apreciada também pelos representantes dos Estados no Poder Legislativo federal.

Por fim, Baracho escreve que o Estado federal é uma “ concepção ideal de autogoverno, que consagra autonomia constitucional e legislativa às partes, assim como intervenção nos assuntos comuns”<sup>217</sup>. De fato, as experiências históricas demonstram que a pretensão dos governos, na formação das federações, é a distribuição espacial do poder político, de modo que as unidades políticas recebam competências constitucionais para emitir um próprio ordenamento jurídico. Deste modo, há uma multiplicidade de ordens normativas: as de cada Estado e a da Federação, que geralmente é comum a todas as unidades e autoridades de cada um dos governos. Além disso, é inerente à ideia de Estado federal a possibilidade do Poder central interferir nos locais, sempre em caráter de desejável exceção, quando for necessário para a estabilidade e manutenção do próprio sistema federativo.

Tais características de um Estado federal se coadunam com a ideia desenvolvida por Baracho sobre federalismo. Com alusões à obra de Livingston, Baracho inicialmente desassocia federalismo de autoritarismo. Esta é uma perspectiva que coloca em xeque acepções puramente formalistas do fenômeno federativo. O federalismo, dizia Baracho, “convive melhor com os sistemas democráticos, pelo que é incompatível com as formas autocráticas. As características do federalismo demonstram a impossibilidade de sua aceitação pelos processos autoritários, que tendem à centralização política”<sup>218</sup>.

Nesse sentido, regimes autoritários tornam dificultosa a prática de um federalismo autêntico. Um sistema sem eleições livres e liberdade de expressão não proporcionam um ambiente no qual os Estados e suas populações possam participar ativamente das decisões a nível federal. Deste modo, ainda que possa haver o estabelecimento formal de uma Federação, o federalismo em Estados autoritários não encontra espaço. Portanto, conforme defende Baracho, há uma relação direta entre federalismo e democracia, especialmente por este último regime permitir uma descentralização política e administrativa que o autoritarismo não admite<sup>219</sup>.

Uma vez expostos estes conceitos, fica mais evidente a reflexão sobre o traçado da federação brasileira que provoca Baracho no início de sua exposição na Subcomissão dos Estados da Assembleia Nacional Constituinte. É necessária a observância preliminar de que o

---

<sup>217</sup> Ibidem, p.56.

<sup>218</sup> Ibidem, p. 66.

<sup>219</sup> Ibidem, p. 67.



sistema federativo no Brasil “tem uma série de nuances e particularidades que a Constituinte deve, no momento de sistematização, finalmente compatibilizar”<sup>220</sup>.

Era perceptível na então ordem constitucional brasileira a predominância da União em razão de seu poder de legislar sobre todos os assuntos. Portanto, em muitas discussões, era sugerida a ampliação das competências legislativas dos Estados federados, de modo ampliar as possibilidades de sua atuação<sup>221</sup>. Neste sentido, destacava Baracho: “neste momento em que a sociedade brasileira aspira a um federalismo mais autêntico, a um federalismo que considere toda uma variedade de regiões e de aspectos diferenciados da economia nacional, algumas proposituras estão ampliando o sistema federativo brasileiro”<sup>222</sup>.

Perceba-se que o a expressão “federalismo mais autêntico” se coaduna com o que Baracho entende pela prática do federalismo mais descentralizada, exposta em sua obra. Portanto, quanto uma configuração muito centralizada parece oferecer um déficit democrático ao sistema, uma vez que envolve menos participação dos Estados e conseqüentemente menos formas de controlarem as decisões tomadas pelos órgãos do poder federal.

Parece, portanto, que Baracho sugestionava um determinado grau de descentralização em um sistema federativo para que se possa falar em “federalismo autêntico”. Ainda assim, não se pode esquecer que o federalismo também é uma experiência histórica de cada Estado e, portanto, precisa obedecer a certas particularidades de cada ordem política na qual se desenvolve.

Nesse sentido, mencionava Baracho: “quando falamos em uma reformulação do federalismo brasileiro, precisamos também refletir que esse federalismo deve ser inserido através de um longo capítulo que trate minuciosamente da sistemática federativa”<sup>223</sup>. O autor parece propor que a Constituição devesse ser minuciosa ao prescrever as normas que tratassem de questões federativas, como a repartição de competências ou a distribuição de receitas, por exemplo.

Baracho fez uma reflexão sobre a extensão do texto que a nova Constituição deveria ter: havia uma tendência até então de países desenvolvidos terem Constituições mais sintéticas, enquanto países em desenvolvimento tendem a ter textos mais longos. Deste modo, apesar da necessidade aparente de se detalhar as competências de Estados e Municípios, haveria muito a se questionar sobre os institutos básicos da estrutura federativa, especialmente pela

---

<sup>220</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 55.

<sup>221</sup> Idem.

<sup>222</sup> Idem.

<sup>223</sup> Idem.

compatibilização entre planejamento e Federação. O grande desafio parece ser manter um sistema mais descentralizado, mas que ao mesmo tempo pudesse ser harmônico com o detalhamento no texto constitucional<sup>224</sup>. E isso repercute diretamente na questão levantada sobre a prática do federalismo no Estado federal brasileiro.

Ao retomar uma visão menos formalista do federalismo brasileiro, Baracho observa que no Brasil nunca houve de fato um federalismo, sendo meramente um federalismo nominalista<sup>225</sup>. Portanto, com base na distinção de Lassalle entre Constituição de papel e real, diz que “é preciso praticar o federalismo, é preciso uma mentalidade federativa no Brasil”.<sup>226</sup>

O federalismo nominal, para Baracho, é um ponto negativo na história constitucional brasileira, uma vez que não houve tempo para o desenvolvimento de um federalismo autêntico<sup>227</sup>. Perceba-se que novamente Baracho traz em seu discurso a noção de federalismo autêntico, fenômeno não ocorrido no campo político, em razão da tradição do autoritarismo. Neste ponto é possível já inferir que, nesta concepção do autor, há um modelo ideal, ou pelo menos, de parâmetro para a configuração política de um Estado federal que possa efetivamente proporcionar a prática do federalismo<sup>228</sup>.

Isso fica bem evidente em determinada parte de seu discurso, quando propõe que seja necessário tomar a experiência de outros Estados federais para a reformulação do federalismo brasileiro<sup>229</sup>. Neste caso, é possível pensar que o Brasil necessita de uma experiência federativa, que em parte precisa ser encontrada em sua própria história constitucional, mas precisa ser comparada com outros modelos de federações. Portanto, apesar de cada país ter sua própria formação constitucional para o desenho de suas instituições federativas, o federalismo em si é uma prática baseada em uma relação de confiança e que possui bases que precisam ser buscadas no sucesso destas experiências políticas e na formação de Estados federais mais antigos.

---

<sup>224</sup> Ibidem, p. 57

<sup>225</sup> “Então, nesse sentido, à proporção que vamos analisando esses aspectos essenciais a uma definição formal do federalismo, verificamos que muitos têm feito várias críticas ao sistema. Aliás estudos publicados mesmo durante a vigência da Constituição de 1946, pelo Prof. Seabra Fagundes e por vários estudiosos, – contêm críticas acentuadas à sistemática federativa brasileira, chegando a enfatizar que, no Brasil, nunca houve federalismo e que, na verdade, o nosso federalismo é formal, é nominalista”. (Ibidem, p. 56.).

<sup>226</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>227</sup> Idem.

<sup>228</sup> “É preciso praticar o federalismo, é preciso uma mentalidade federativa no Brasil” (Idem).

<sup>229</sup> “Na verdade, temos de tomar a experiência de outros Estados, mas adaptá-la a determinadas condições inerentes à realidade brasileira e construir, desta vez, um federalismo autêntico. Em diversas fases procuramos ver o federalismo americano, o federalismo cooperativista, o federalismo dualista, o federalismo científico, como ideias para reformular o federalismo brasileiro. Vamos ver essas experiências, mas vamos também observar a realidade brasileira para composição de um federalismo que seja lúcido para a Constituição de 1987, que se aproxima do ano 2000”. (Idem).

Em uma das passagens de sua obra, quando debate as interconexões entre federalismo e organização universal, Baracho deixava bem claro um certo padrão político que os Estados federais deveriam ter, com base na lição de Georges Scelle, sendo o federalismo uma lei constante das sociedades humanas: “ele consegue conciliar os interesses, aparentemente contraditórios, mas que na realidade são complementares e igualmente necessários aos agrupamentos políticos”<sup>230</sup>.

E continuava: “A autonomia e a liberdade de seus fins, o *self-government*, a ordem e a segurança, o trabalho livre e produtivo, a hierarquia jurídica e institucional são ideias do federalismo universal”<sup>231</sup>. Este ponto merece alguma reflexão. É cediço que há dois modos de formação das Federações enquanto origem de sua formação: a agregação, pela força centrípeta, a exemplo de Estados Unidos, e a segregação, pela força centrífuga, a exemplo de México ou Brasil. Apesar da diferença de origem – e das forças movimentam a direção da prática do federalismo internamente – espera-se que alguns padrões como autonomia das partes componentes e o funcionamento de um sistema jurídico múltiplo, que ora necessita se adequar à uma ordem geral, ora reclama normas específicas para suas particularidades.

#### 1.1.2.1.6 Paulo Brossard<sup>232</sup>: federalismo como necessidade geográfica

O então Ministro da Justiça, Paulo Brossard, foi convocado para falar aos Constituintes na 12ª Reunião Ordinária da Subcomissão dos Estados. Desde o início de sua exposição, Brossard deixava claro uma ideia que deveria acompanhar os parlamentares na elaboração do sistema federativo na nova Constituição: o federalismo é uma questão a ser examinada mais pela história constitucional brasileira que por teorias estrangeiras<sup>233</sup>.

De fato, os autores consagrados do federalismo escrevem muitas vezes observando suas próprias realidades. Deste modo, ainda que teoricamente o federalismo norte-americano possa ser estudado, não é um conceito universal que possa ser aplicado como modelo em uma Federação qualquer. Ainda que exista uma ideia geral sobre federalismo, seu significado será completo a depender do Estado onde o fenômeno acontece, como uma leitura da realidade.

<sup>230</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo...*, p. 254.

<sup>231</sup> Idem.

<sup>232</sup> Paulo Brossard foi Professor da PUCRS, Deputado Estadual, Federal e Senador pelo Rio Grande do Sul, Ministro da Justiça e Ministro do STF.

<sup>233</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). *Diário da Subcomissão dos Estados...*, p. 125.

Nisso, Brossard esclarece que “a obra do legislador deve ter um caráter prático, um caráter objetivo – o legislador não é um doutrinário –, quer me parecer que devemos partir da nossa realidade”<sup>234</sup>.

A análise sobre o federalismo no Brasil necessita ser remontada às suas origens, ainda no Império, com as revoltas separativas que tinham inspiração federalista. Inicialmente, é preciso compreender que a questão federativa brasileira não é teórica ou uma opção legislativa; “num país com as dimensões territoriais do Brasil, é preciso reconhecer que a geografia, antes de qualquer teoria, como que impõe, a adoção de um Estado federal”<sup>235</sup>. Deste modo, o federalismo é uma necessidade geográfica, pela enorme área e heterogeneidade climática, ecossistêmica e cultural do Brasil.

A análise histórica remete aos problemas que o Brasil enfrentou ao adotar a forma de Estado federal com a República em 1889 e sua ratificação com a Constituição de 1891 – Brossard é mais um a observar a origem dos problemas na Federação brasileira. A autonomia inicialmente dada aos Estados, foi motivo de formação e consolidação de oligopólios durante vinte anos, até o governo de Hermes da Fonseca. Algumas questões demonstraram os quão despreparados estavam os agora Estados para receberem sua autonomia.

Brossard aponta a contratação de empréstimos externos como uma das causas de falência do modelo federativo na República Velha, política esta que foi abolida por iniciativa de vários parlamentares e do Poder Executivo, uma vez que causava problemas à União que muitas vezes era chamada a responder internacionalmente por dívidas contraídas pelos Estados<sup>236</sup>.

Outro caso era a gama de competências que os Estados possuíam pela Constituição de 1891, mas que não era utilizada na prática. Brossard exemplifica com a competência dos Estados para legislar sobre direito processual, enquanto a União detinha poderes para emitir direito material<sup>237</sup>.

Porém, os Estados, em sua maioria, não adotaram providência alguma para adaptar as normas processuais à sua realidade; apenas os Estados da Bahia, Distrito Federal, São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Os demais continuavam com sua administração da justiça baseada no Regulamento nº 737, de 1850. Para Brossard, “temos aqui um caso concreto, em que a competência larga, praticamente, não foi utilizada. E, quando utilizada, ela o foi não de forma a inovar, mas praticamente a repetir”<sup>238</sup>.

---

<sup>234</sup> Ibidem, p. 126.

<sup>235</sup> Idem.

<sup>236</sup> Ibidem, p. 127.

<sup>237</sup> Idem.

<sup>238</sup> Idem.

A partir da Constituição de 1934 os Estados foram deixando de ter tantas competências legislativas, em um movimento centrípeto que não se descentralizou novamente. Apesar da tentativa de descentralização da Constituição de 1946, tal movimento foi apenas uma atenuação da severa centralização anterior do Estado Novo, que surgiria novamente durante o regime militar.

Desse modo, Brossard concluiu “com toda objetividade, que prática federativa – prática da vida autônoma dos Estados – especialmente nos primeiros anos da República, foi algo simplesmente desastroso”<sup>239</sup>.

Sobre a distribuição de competências, ao questionamento se os poderes residuais deveriam então ser da União e não dos Estados – como naquele momento era disposta pela Constituição de 1967, Brossard novamente relembra a questão histórica: ampliação dos poderes da União no Brasil se deu a cada crise institucional, em que os poderes residuais dos Estados acabaram sendo compensados pelas pelo enorme rol de competências dadas ao poder central.

Brossard também parecia considerar que o avanço do poder da União se deu com o aumento da complexidade dos problemas da população e do crescimento econômico. À medida em que os problemas deixam de ser locais para serem nacionais, é necessária uma União mais forte; do mesmo modo, a partir do surgimento de um mercado nacional no lugar de economias locais, os poderes da União incontestavelmente crescem<sup>240</sup>.

Nesse sentido, conclui que “acho que temos que olhar para nossa experiência antes e acima olhar, digamos assim, para as exposições sobre a Federação, sobre a autonomia dos Estados, sobre o Poder”<sup>241</sup>.

#### 1.1.2.2 Propostas federativas na Constituinte

Os poderes dos entes federativos foram principalmente debatidos na Constituinte de 1987/1988 na Comissão de Organização do Estado, cujo Relator era José Richa (PMDB-PR). Esta comissão se subdividia em três: a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; a Subcomissão dos Estados; a Subcomissão dos Municípios e Regiões. Os Relatores das três

---

<sup>239</sup> Ibidem, p. 126.

<sup>240</sup> Ibidem, p. 127.

<sup>241</sup> Ibidem, p. 128.

subcomissões eram, respectivamente, Sigmaringa Seixas (PMDB-DF), Siqueira Campos (PDC-GO) e Aloysio Chaves (PFL-BA)<sup>242</sup>.

As reuniões de cada uma das subcomissões foram marcadas por intensos debates e audiências de autoridades políticas e acadêmicas. Alguns temas eram mais recorrentes: os limites de poderes da União; a retomada da autonomia dos Estados por meio da repartição de competências executivas, legislativas e tributárias; o reconhecimento dos Municípios como entes federados, com determinadas competências e receitas próprias; a extinção dos Territórios e suas transformações em Estados; a criação de novos Estados; o reconhecimento ou não da Região como ente federativo; como se dariam as regiões de desenvolvimento.

Evidentemente, o resultado foi que a Constituição de 1988 teve diferenças em relação às propostas da Comissão, mas pode-se dizer que os trabalhos da Comissão e das subcomissões permitiram ao Poder Constituinte Originário da nova Constituição um sentido de federalismo para o novo Estado que se construía.

É necessário, para se compreender os resultados do debate sobre federalismo na Constituinte, a análise das propostas vencedoras das três subcomissões e o da Comissão de Organização do Estado, posteriormente modificado pela Comissão de Sistematização, que acabou gerando a divisão de competências e a separação de poderes presentes no texto de 1988.

#### 1.1.2.2.1 A proposta da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios

Essa subcomissão foi presidida por Jofran Frejat (PFL-DF) e teve como relator Sigmaringa Seixas (PMDB-DF). Foi composta por 18 membros, com predomínio destes dois partidos, em razão da proporcionalidade na representação política. Importante fator que demonstra a predisposição desta subcomissão em manter os interesses da União, sobretudo no seu fortalecimento em relação às outras unidades, é que dos quatro membros da sua mesa diretora, apenas um deles não tinha sido eleito pelo Distrito Federal.

Pelo texto proposto, bem como pelas discussões, parece que o objetivo da subcomissão era a manutenção dos poderes da União e assegurar a autonomia de Distrito Federal, sobretudo no campo financeiro e político<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> BRASIL. Processo Constituinte: Comissões e Subcomissões Temáticas. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes)> Acesso em 16 de jul.2016.

<sup>243</sup> Conforme disposto no art. 17 do Anteprojeto desta subcomissão. Conferir em BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 14.

A crítica ao fenômeno centralizador do federalismo brasileiro era peça-chave do Relatório do Anteprojeto desta subcomissão: “ao longo do tempo, mas sobretudo na vigência da Constituição de 1967, o modelo federativo brasileiro tornou-se acentuadamente concentrador de poderes e competências na União”<sup>244</sup>.

No relatório havia grande preocupação com os rumos do federalismo brasileiro. Conforme o relator, os trabalhos da subcomissão fortaleceram o federalismo, o qual era antes dominado pela centralização de recursos da União que gerava as desigualdades regionais<sup>245</sup>.

A centralização federativa, dizia o relator, “é um processo histórico ao longo do tempo. Esta realidade não pode ser escamoteada, nem desconsiderada na avaliação de estratégia de recuperação das autonomias periféricas”<sup>246</sup>.

Apesar de lesiva, o caráter centralizador do federalismo brasileiro não poderia ser abruptamente interrompido, razão pela qual o sistema de repartição de competências deveria ser concorrente entre os níveis de governo<sup>247</sup>.

Nesse sentido, argumenta o relator que “da mesma forma como se processou o federalismo centralizado, é de bom senso que a mudança do modelo obedeça a mecanismos que possam viabilizar uma descentralização federativa gradual, no processo de reconquista das autonomias subtraídas”<sup>248</sup>. Verifica-se, portanto, um discurso forte pela descentralização no relatório.

Nesse ponto o relator remete o modelo proposto de repartição de competências da Comissão Afonso Arinos, que sugeriu “a criação de uma esfera comum de competência material e legislativa como instrumento adequado a proporcionar a alteração gradual de modelo”<sup>249</sup>. A influência do sistema de repartição de competências proposto então no Anteprojeto desta subcomissão, no qual a União teria algumas competências materiais e legislativas em junto com os Estados, é de forte influência do sistema de repartição do federalismo alemão, conforme Horta entende ser o critério mais apropriado do federalismo contemporâneo. Assim, pode-se

---

<sup>244</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Relatório e Anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 2.

<sup>245</sup> Esse quadro é revelador de um Estado unitário realmente existente e não de um federalismo real. Chegou-se hoje a um ponto crítico da convivência federativa, com um equilíbrio extremamente precário, mercê das disparidades inter-regionais gritantes, que afetam não só os objetivos de um desenvolvimento nacional mais integrado, mas de igual sorte a normalidade das inter-relações políticas dentro da Federação. (Idem).

<sup>246</sup> Idem.

<sup>247</sup> “Não é crível que a mudança instantânea da centralização à descentralização federativa corresponda, na prática, ao automatismo que se imagina. Não se desconheça que a União agigantou-se demasiadamente e essa aviltção não pode ser achatada de uma hora para outra sem os riscos inerentes a qualquer processo traumático, os quais, no caso, poderiam confluir à própria inviabilidade da mudança”. (Idem).

<sup>248</sup> Idem.

<sup>249</sup> Idem.

inferir forte influência deste jurista – que foi o relator da Subcomissão temática na Comissão Afonso Arinos – na proposta desta subcomissão<sup>250</sup>.

O Anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios inicialmente não considerou os Municípios como parte integrante da Federação brasileira, como o disposto em seu primeiro artigo<sup>251</sup>. Além disso, os Territórios também não seriam parte da Federação, mas sim da União<sup>252</sup>.

Os três poderes da União, como estavam contidos no art. 2º, seriam independentes e harmônicos entre si. Essa redação se assemelha ao que foi determinado no texto final promulgado em 5 de outubro de 1988. Os bens da União eram tutelados pelo art. 3º, que em parte se assemelha ao que foi disposto no texto vencedor.

Interessante notar que a proposta da distribuição de competências deste Anteprojeto era semelhante ao que foi pensada por Horta<sup>253</sup>: uma divisão entre poderes enumerados e poderes comuns e concorrentes, ao contrário do sistema anterior de poderes enumerados e poderes suplementares.

Desse modo, o art. 7º do Anteprojeto previa as diversas competências executivas da União até o inciso XX. As legislativas estavam contidas no inciso XXI. Estas competências não se diferenciam tanto do texto de 1988, mas com algumas matérias a menos, como direito agrário<sup>254</sup> e trânsito e transporte<sup>255</sup>.

As competências comuns por sua vez eram divididas com os Estados, Distrito Federal e Municípios, tanto as executivas do art. 8º, quanto as legislativas contidas neste artigo, no inciso XV.

Por sua vez, as competências comuns apenas entre União e Estados estavam previstas no art. 11. Eram matérias como regime penitenciário, registros públicos e notariais, juizado de pequenas causas, procedimentos judiciais, armamento das polícias militares, seguridade e

---

<sup>250</sup> “O Relator, reconhecendo que o referido Anteprojeto consubstancia um texto seguro e bastante satisfatório no capítulo da Organização do Estado, toma-o como base de sua proposta” (Idem). “Desse modo, seguindo o modelo de divisão de competências do Anteprojeto da Comissão Provisória, o Relator entende que tais competências devem ser estabelecidas em âmbitos privativos e comuns a cada ordem federativa” (Ibidem, p. 6).

<sup>251</sup> “De certo modo, seguiu-se o modelo redacional do art. 67, do Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Por outro lado, manteve-se a estrutura bidimensional do federalismo brasileiro, em face do critério adotado de considerar-se unidade federativa a que detém os poderes constituintes derivado (União) e decorrente (Estados)” (Idem).

<sup>252</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 2

<sup>253</sup> HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988..., p.256.

<sup>254</sup> Direito agrário foi incluído como competência privativa da União por emenda no Substitutivo 2 da Comissão de Sistematização.

<sup>255</sup> Como competência da União, trânsito e transporte (nominado como tráfego até o Projeto A) estavam no Substitutivo 1 da Comissão de Sistematização.



providência social, higiene e segurança do trabalho. Esta divisão proposta compartilha matérias entre União e Estados, de modo a quase acompanhar as ideias de Pereira sobre a descentralização.

O sistema de competências, além disso, também determinava que, em se tratando da legislação em matéria de competência comum emitida pela União, as leis teriam amplitude de normas gerais e seriam denominadas como leis complementares (art. 12). As dos Estados e Municípios, por sua vez, teriam o caráter de leis suplementares (art. 13).

Quanto às hipóteses de intervenção federal, o texto do Anteprojeto era parecido com o da Constituição de 1988, apenas com algumas diferenças em relação aos princípios constitucionais previstos respectivamente nos arts. 14, VII e 34, VII. O texto de 1988 é menos restritivo<sup>256</sup>, uma vez que não inclui as hipóteses contidas no Anteprojeto como “temporiedade dos mandados eletivos, cuja duração não excederá a dos mandados federais correspondentes”, “harmonia e coordenação dos Poderes”, “garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público”.

Vê-se que o sistema federativo pensado por esta subcomissão estabelecia uma confusa repartição de competências dividida entre os poderes enunciados da União como competências executivas e legislativas, e competências comuns, que por sua vez eram também executivas e legislativas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (mesmo não sendo ente federativo no Anteprojeto), mas que para legislar em determinadas matérias, estas competências comuns eram partilhadas apenas entre União e Estados<sup>257</sup>.

É possível enxergar a tentativa de descentralizar o Estado federal, ao adotarem uma divisão mais parecida com a do federalismo alemão, como anunciado por Horta<sup>258</sup>, de poderes enumerados e concorrentes, em detrimento das regras da Constituição de 1967, que concedia amplos poderes à União e poderes reservados aos Estados, mas os limitava excessivamente pelas restrições contidas em seu próprio texto.

---

<sup>256</sup> Todavia, ainda que não inclusos com estas possibilidades de intervenção, o disposto no art. 34, VII, e da Carta de 1988, acrescido pela Emenda nº 29, de 13 de setembro de 2000, trouxe mais uma possibilidade de intervenção federal para Estados que não aplicasse o mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais em educação e em saúde.

<sup>257</sup> “Art. 11 - Compete à União e aos Estados a legislação comum sobre: I - regime penitenciário; II - registros públicos e notariais; juntas comerciais e tabelionatos; custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, notariais e registrais; III - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; IV - procedimentos judiciais; V - direito judiciário, organização e assistência judiciária; Ministério Público e Defensoria Pública; VI - efetivos e armamentos das Polícias Militares e condições de sua convocação, inclusive mobilização; VII - segurança e previdência social; VIII - higiene, segurança e inspeção do trabalho”. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios..., p. 11)

<sup>258</sup> HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988..., p.256.

No total, esta subcomissão realizou oito audiências públicas, entre as quais foram ouvidas autoridades políticas e acadêmicas e nas quais foram discutidos temas como orçamento e finanças e Poder Judiciário do Distrito Federal, jazidas minerais, defesa civil, territórios e sua transformação em Estados e nova estrutura federativa.

O Anteprojeto do Relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios contou com 36 artigos e teve 178 emendas, sendo que 26 foram aprovadas. Foi finalizado e apresentado à Comissão de Organização do Estado com 30 artigos<sup>259</sup>.

Mostrou-se grande interesse nos propósitos desta subcomissão a garantia de autonomia do Distrito Federal, bem como o debate sobre a transformação de território em Estados. Em suma, suas principais propostas foram, portanto: i) a União como ente federativo formado pela associação indissolúvel de Estados e Distrito Federal; ii) grande número de competências privativas e exclusivas da União; iii) sistema de repartição de competências comuns entre Estados e Municípios; iv) repartição de algumas matérias para apenas entre União e Estados; v) direito ao Município de fazer sua própria lei orgânica, ainda que não fosse reconhecida como ente federativo, para ter sua autonomia resguardada.

#### 1.1.2.2.2 A proposta da Subcomissão dos Estados

A Subcomissão dos Estados foi presidida por Chagas Rodrigues (PMDB-PI) e seu Relator foi Siqueira Campos (PDC-GO). Nesta subcomissão houve as principais discussões sobre a autonomia destes entes federativos, além de ser a que contou com maior número de autoridades acadêmicas consultadas e citadas.

O resultado foi um Anteprojeto que não apresentou tantas novidades em relação ao que foi posteriormente decidido no texto constitucional de 1988, porém com substancial alteração da ordem de apresentação dos temas e do sistema de competências<sup>260</sup>.

O grande objetivo parece ter sido dessa subcomissão o desmembramento dos grandes Estados em Estados menores, com a proposta de criação de diversos Estados a partir do cenário geopolítico da época para a tender às demandas de clivagens das aéreas atingidas, sobretudo aquelas menos desenvolvidas. Uma vez na condição de Estados, poderiam contar com recursos próprios, além de receber mais União.

---

<sup>259</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988...*, p 10.

<sup>260</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Subcomissão dos Estados. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988

A Subcomissão teve como grande diretriz, seja pelos discursos dos Constituintes, seja pela audiência das autoridades acadêmicas consultadas, a descentralização por meio do aumento do poder dos Estados, bem como por meio da divisão de grande extensão territorial<sup>261</sup>.

A proposta do Anteprojeto como um todo foi um capítulo dentro da Constituição futura sobre os Estados e algumas disposições transitórias. Inicialmente, em seu art. 1º, o Anteprojeto invoca o Poder Constituinte Derivado Decorrente ao determinar que os Estados iriam ser regidos por suas Constituições, obedecendo aos princípios da Constituição Federal, sendo-lhes reservados todos os poderes que não lhe fossem vedados<sup>262</sup>. A redação é bem parecida com a do art. 25 e seu § 1º da Constituição promulgada em 1988.

Posteriormente descreve sua divisão horizontal do Poder correspondido na tripartição da União (art. 2º) e os âmbitos de atuação de sua autonomia: constitucional, político, legislativo, administrativo; financeiro e jurisdicional (art. 3º).

Havendo grande discussão sobre o federalismo cooperativo nos debates da Subcomissão – sendo objeto inclusive de exposição das autoridades consultadas –, os dois parágrafos do art. 3º previam convênios entre a União e os Estados sobre a execução de normas de um dos entes pelos funcionários do outro; e contribuições que a União deveria dar aos Estados para a execução de atividades de interesses comuns.<sup>263</sup>

---

<sup>261</sup> “A desejada descentralização político-administrativa não se processará convenientemente com unidades federadas de menos de sessenta mil quilômetros e mais de trezentos mil quilômetros quadrados, apesar da sua representação paritária no Senado Federal”(BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Relatório e Anteprojeto da Subcomissão dos Estados. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 4).

<sup>262</sup> Sobre as relações entre o chamado “Poder Constituinte Derivado Decorrente” por constitucionalistas, que na da mais é que o poder que Estados federados tem de elaborar suas próprias Constituições, e o Poder Constituinte Originário, o autêntico e federal, bem esclarece Celso Ribeiro Bastos nesta passagem: “Na elaboração das Constituições estaduais, dá-se manifestação de um poder que é normalmente tido por constituinte. Mas as diferenças que apresenta com o Poder Constituinte nacional são de tal monta que nos levam a indagar da conveniência de manter o mesmo nome para realidades tão dispares. O ponto comum que apresentam, o Poder constituinte nacional e o estadual, é que ambos, ao se exercitarem, levam à elaboração de um Constituição. Entretanto, ressalvada esta identidade, tudo o mais são diferenças. O primeiro exerce-se se, qualquer limitação jurídica, enquanto que o segundo atua dentro de um vazio deixado por um ordenamento jurídico existente. O Poder Constituinte dos Estados só é validamente exercido se dentro da área que lhe deferiu a Constituição Federal. Tira, portanto, seu fundamento de uma ordem jurídica preexistente. É a Constituição Federal que empresta validade às Constituições estaduais. Estas não são, portanto, o último degrau da pirâmide jurídica, acima do qual apenas temos o poder de ditar o direito, poder este, contudo, colocado sobranceiramente às normas jurídicas. O Poder Constituinte estadual, ao contrário, é submetido ao direito, suscetível de ser controlado e inibido naquilo em que exceda à sua efetiva competência”. (BASTOS, Celso Ribeiro. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 88).

<sup>263</sup> Conforme o Relator Siqueira Campos, “Constitui inovação do Anteprojeto aquela onde se permite que o Estado-membro, mediante acordo ou convênio com a União Federal, possa encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais os de atos e decisões das suas autoridades, enquanto a união, em matéria de sua competência, cometerá a funcionários estaduais encargos federais, provendo as despesas, ressalvadas, em ambos os casos, as atribuições conferidas ao Ministério Público. Prevê-se o custeio, pela União, das dotações necessárias ao cumprimento de atividade de interesse comum, ou quando sejam indispensáveis para sanar insuficiências da economia estadual”. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Relatório e Anteprojeto da Subcomissão dos Estados. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 7)

Dispositivo semelhante a esta ideia está na norma de eficácia contida na Carta de 1988, art. 23, parágrafo único, que determina a fixação de regras para a cooperação entre entes federativos.

Diferente do que foi o texto final, a repartição de competências, pela descentralização, dava aos Estados uma série de competências legislativas exclusivas e competências suplementares à legislação da União.

As exclusivas eram previstas no art. 7º: seriam competentes para legislar sobre organização, efetivos, instrução, armamento e justiça da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares; Polícia Civil; Guardas Municipais; Microrregiões, Regiões Administrativas e Regiões Metropolitanas intermunicipais. Desta proposta, apenas a competência legislativa exclusiva sobre microrregiões permaneceu na atual Constituição.

Por sua vez, as competências suplementares permitiriam que os Estados legislassem uma amplitude de matérias, proporcionando especificidades naquilo que a lei federal silenciava. Tais assuntos são um misto do que no texto de 1988 estão distribuídos entre competências privativas da União e as concorrentes.

Veja-se como seria o impacto caso esse sistema tivesse sido aprovado. O art. 8º, I, deste Anteprojeto previa que de modo complementar os Estados poderiam legislar sobre Direito Civil, do Trabalho, Agrário, Econômico, Administrativo, Financeiro, Tributário, Florestal, Urbanístico, Penal e Processual.

Desse modo, Civil, Trabalho, Penal e Processo, que pela Constituição de 1988 são matérias de competência privativa da União, neste sistema proposta pela Subcomissão, poderiam ser objeto de leis estaduais suplementares.

Além de disposições como a necessidade de estatutos para as carreiras públicas estaduais (art. 9º), política agrícola (art. 10), esse anteprojeto previa ainda sobre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário dos Estados (art. 15 ao 22). Estas eram bem parecidas com as atuais disposições da Constituição Federal em relação à composição destes Poderes.

Nas disposições transitórias do Anteprojeto havia previsão de criação de novos Estados da Federação a partir de antigos, de modo a proceder à maior descentralização: Tocantins (de Goiás), Santa Cruz (da Bahia), Triângulo (de Minas Gerais), Maranhão do Sul (do Maranhão), Juruá (do Amazonas) e Tapajós (do Pará). Para tanto, seria criada uma comissão para redivisão

territorial do País (art. 28). A criação de novos Estados seria muito vantajosa para seu desenvolvimento, como justificou o Relator Siqueira Campos<sup>264</sup>.

O Anteprojeto da Subcomissão dos Estados buscou claramente descentralizar o Estado federal brasileiro, no sentido de federalismo exposto pelas autoridades consultadas, bem como pelos Constituintes membros. O Anteprojeto do Relator teve originalmente 29 artigos, objeto de 147 emendas, das quais 59 foram aprovadas. O Anteprojeto finalizado foi apresentado com 32 artigos à Comissão de Organização do Estado<sup>265</sup>.

#### 1.1.2.2.3 A proposta da Subcomissão dos Municípios e Regiões

A Subcomissão dos Municípios e Regiões foi presidida por Luiz Rodrigues (PMDB-MG) e teve como Relator Aloysio Chaves (PFL-BA). Os constituintes do Nordeste e do Centro Oeste compunham a maioria dos dezenove membros<sup>266</sup>. A subcomissão contou com oito audiências públicas, nas quais foram ouvidos, prefeitos, vereadores e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Segundo a proposta desta subcomissão<sup>267</sup>, diferentemente do que previu o Anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, os Municípios seriam entes federativos, juntamente à União, Estados e Distritos Federal, todos autônomos e com competências estabelecidas pela Constituição. De fato, a elevação dos Municípios à categoria de ente federativo foi posteriormente aprovada para a redação final da Constituição de 1988.

O federalismo cooperativo também foi diretriz para o estabelecimento deste Anteprojeto, uma vez que os entes teriam o dever de cooperar para a realização dos interesses nacionais, com a possibilidade de celebrar acordos e convênios para a execução de suas leis (art. 1, §1º).

---

<sup>264</sup> “Não podemos deixar de indicar a vantagem da criação desses novos Estados: aceleração do desenvolvimento integrado; motivação provocada pela presença da administração estadual nos municípios; maior segurança melhor representatividade contenção das endomigrações desordenadas, com a incorporação de populações marginalizadas; maior entendimento com o Governo federal para atendimento às aspirações locais; fortalecimento econômico de regiões subdesenvolvidas; restauração daquelas anemiadas pelo Estado-membro que as explora e rápida ocupação das faixas de fronteiras” (Ibidem, p. 6)

<sup>265</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988...*, p 10.

<sup>266</sup> SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 522.

<sup>267</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Subcomissão dos Municípios e Regiões. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 14p.

Apesar da tese de Bonavides, o federalismo das regiões<sup>268</sup>, não ter sido aceita pelos Constituintes, as Regiões foram inclusas neste Anteprojeto e poderiam ser organizadas e criadas por meio de lei complementar. Mesmo não sendo entes federativos, as regiões ganharam grande destaque no Anteprojeto como programa de desenvolvimento econômico para as menos favorecidas.

A diretriz descentralizadora dos discursos surge também na proposta de que as Superintendências de Desenvolvimento não seriam mais controladas diretamente pela União, como denunciavam as exposições, mas sim por um conselho deliberativo, presidido por um Ministro de Estado e composto pelos Governadores dos Estados daquelas Regiões (art. 2º, §1º).

Desse modo, a política centralizadora por meio das Regiões, como relata Bercovici <sup>269</sup> seria preterida em razão de maior participação e controle dos Estados nas decisões sobre as atividades das Superintendências.

Outra medida descentralizadora seria a regionalização da planificação federal do desenvolvimento e do orçamento (art. 3º), o que iria de encontro à política de planificação do Governo do regime militar, que desconsiderava as particularidades de cada Região e de cada Estado, como se os planos fossem para Estados unitários.

Os Municípios, de acordo com esse Anteprojeto (art. 5º), seriam portadores do poder Constituinte Derivado Decorrente, uma vez que deveriam ser regidos por suas próprias Constituições, obedecidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual de seu respectivo Estado.

Havia fixação do número de Vereadores (art. 6º), com os critérios que deveriam ser estabelecidos pela Constituição do Estado do Município, sendo permitido o número máximo de trinta e três vereadores para cidades com mais de um milhão de habitantes.

O Anteprojeto também previa competências privativas dos Municípios, tanto materiais quanto legislativas (art.9º). Estas últimas não eram tão extensas; tratavam-se basicamente de legislar sobre assuntos de interesse locais, decretar e arrecadar os tributos de sua competência, organização e prestação de serviços públicos locais, bem como a prestação de serviços.

Por fim, esse Anteprojeto também previa competências tributárias mais amplas para os Municípios. Além dos três impostos que permaneceram na Constituição de 1988, IPTU, ITBI e ISSQN, havia previsão também de competência para instituir impostos sobre propriedade

---

<sup>268</sup> BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo de regiões...

<sup>269</sup> Conferir o Capítulo 3 de BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003

territorial rural (que acabou como de competência da União na Constituição), vendas a varejo, inclusive combustíveis e locação de bens móveis e arrendamento mercantil (art. 14º).

O Anteprojeto do Relator foi apresentado com 23 artigos e teve a ele propostas 169 emendas, com 33 delas aprovadas. Este texto do Anteprojeto da Subcomissão dos Municípios e Regiões foi encaminhado para a Comissão de Organização dos Estados com um total de 25 artigos<sup>270</sup>.

No geral, as propostas mais relevantes aprovadas por esta subcomissão foram o reconhecimento do Município como ente federativo dotado de autonomia e um alto número de competências locais dos Municípios em legislar e administrar assuntos locais.

#### 1.1.2.2.4 A proposta da Comissão de Organização do Estado

Presidida por José Thomaz Nonô (PFL-AL) e relatada por José Richa (PMDB-PR), a Comissão de Organização do Estado recebeu os três Anteprojetos de suas três subcomissões e iniciou seu trabalho pela apresentação de emendas àqueles. Do total dos 87 artigos apresentados pelas três subcomissões, foram apresentadas 557 emendas, das quais foram aprovadas 72 e parcialmente aprovadas 170<sup>271</sup>.

A partir destas emendas apresentadas pelos membros, o substitutivo do Relator contou com 37 artigos, para o qual ainda foram apresentadas 536 emendas. Foram destas aprovadas 43 e parcialmente aprovadas 58. No total, o Anteprojeto de Constituição da Comissão de Organização do Estado foi apresentado à Comissão de Sistematização com 40 artigos<sup>272</sup>.

Inicialmente, o Anteprojeto previa a Federação brasileira como União indissolúvel dos Estados<sup>273</sup>. Apesar da previsão dos Municípios como entes federativos pela Subcomissão correspondente, não houve aceite desta previsão nessa fase (art. 2º). Todavia, os Municípios fariam parte da organização político administrativa, com autonomia em sua respectiva esfera de competência (art.3º).

Caberia aos entes federados e aos Municípios cumprir e fazer cumprir a Constituição Federal e as Constituições Estaduais, assim como zelar pelas instituições democráticas e legislar sobre todos os assuntos de suas respectivas competências (art. 4º).

---

<sup>270</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988...*, p 10.

<sup>271</sup> LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988...*, p 12.

<sup>272</sup> Idem.

<sup>273</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Comissão de Organização do Estado. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

O Anteprojeto inclui um capítulo para a União, parecido com o texto enviado posteriormente para a promulgação na Assembleia Nacional Constituinte. A União seria composta pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si (art. 6º). Há previsão dos bens da União (art. 7º) semelhante ao art. 20 da Constituição atual, mas não contendo apenas seus atuais incisos VIII e IX, potenciais de energia hidráulica e recursos minerais, respectivamente.

As competências materiais da União, previstas no art. 8º previam de modo quase idêntico as dispostas na Constituição de 1988, até o inciso XVIII do art. 20. As competências atuais do inciso XIX ao XXVI foram incluídas posteriormente nos Substitutivos nº 1 e nº2 da Comissão de Sistematização.

As competências legislativas estavam dispostas no inciso XIX do art. 8º deste Anteprojeto, que repetiu a fórmula de não atribuir um artigo específico para elas. Entre as competências estavam: direito civil, penal, agrário, comercial, aeronáutico, espacial, processual e normas gerais de direito tributário, financeiro, urbanístico e de execuções penais, além das demais previsões, de alíneas b à z, de modo parecido com o atual art. 22 da Carta de 1988 em relação ao volume de matérias.

Ainda que não haja o adjetivo de exclusividade em tais competências, compreende-se que o Anteprojeto fazia uso da técnica de poderes enumerados da União, sendo-lhe exclusivos em razão do modo de previsão.

Apesar das advertências acadêmicas sobre a necessidade de descentralização, este Anteprojeto repetiu o modo centralizador da Constituição de 1969, de modo que nenhum dos três Anteprojetos das Subcomissões o fez.

De modo bem semelhante, previu que as Constituições Estaduais deveriam obedecer aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal (art.9º). Além disso, a Comissão optou pelos poderes suplementares, uma vez que lhe seriam reservados todas as competências que não lhe sejam vedados (art. 9º, §2º).

Esse é um modo de garantir à União o domínio das relações federativas, como advertiram as autoridades acadêmicas ouvidas, em especial Rosah Russomano. Não havia disposição, portanto, de competências comuns e concorrentes, que foi previsto apenas a partir dos art. 33 e 34 do Substitutivo nº1 da Comissão de Sistematização.

Os Estados possuiriam apenas um pequeno rol de competências enumeradas previstas no art. 11, como legislar sobre as matérias de seu interesse, de acordo com sua competência suplementar; organizar sua justiça; estabelecer diretrizes gerais de ordenação de seu território e organizar forças policiais civis e militares e corpos de bombeiros militares.



Este Anteprojeto previu, do mesmo modo que o Anteprojeto da Subcomissão dos Municípios e Regiões, competências privativas dos Municípios, materiais e legislativas (art.17), mas com o acréscimo para criar juizados especiais municipais para pequenas causas e para paz e menores. (V, a e b).

#### 1.1.2.2.5 A organização do Estado no Plenário da Constituinte

As votações no Plenário da Constituinte sobre a organização do Estado, texto do Projeto A, foi realizada no primeiro turno nos dias 6 e 7 de março de 1988.

Em relação ao Título III, seu Capítulo II – Da União, que inclui disposições sobre os bens da União, as competências materiais exclusivas e legislativas privativas, foi votado no primeiro turno por ampla maioria dos 399 votos: sim 334, não 2, abstenções 3, fora alguns destaques da emenda substitutiva do Centrão<sup>274</sup>.

O Capítulo III – Dos Estados federados, foi votado, dos 422 presentes, com: sim 325, não 81, abstenções 16, fora as emendas, que também não tiveram alteração significativa no Projeto<sup>275</sup>.

Por sua vez, o Capítulo IV – Dos Municípios, os votos dos 437 presentes foram: sim 421, não 11, abstenções 5.

## 1.2 Os contrastes entre os anseios descentralizadores da Constituinte e o resultado centralizador

### 1.2.1. O federalismo na Constituição de 1988

A repartição de competências de um Estado federal, de acordo com o ponto de vista de Horta, é o núcleo essencial das questões federativas<sup>276</sup>. Neste raciocínio, a essência da confiança inerente ao pacto federativo é o limite no qual cada um dos componentes poderá atuar conforme os poderes recebidos da Constituição.

---

<sup>274</sup> Podem ser encontradas as demais informações no JORNAL DA CONSTITUINTE, nº 39, de 14 a 20 de março de 1988, pp.3-4.

<sup>275</sup> JORNAL DA CONSTITUINTE, nº 39, de 14 a 20 de março de 1988, pp.3-4.

<sup>276</sup> HORTA, Raul Machado. *Organização constitucional do federalismo...*, p. 9.

O Estado federal é complexo e plural. A organização político-administrativa se relaciona com a organização dos Poderes de um Estado. Diferentemente da ordem jurídica de um Estado unitário, no qual há o estabelecimento de normas gerais e específicas pelo órgão legislativo competente, o Estado federal possui múltiplos ordenamentos jurídicos<sup>277</sup>. Uma vez que para se estabelecer um ordenamento jurídico é necessária uma Constituição que estabeleça os limites de atuação do Estado, nos Estados federais há uma rede de muitas Constituições coordenadas e limitadas por uma Constituição Federal<sup>278</sup>.

Portanto, em estrutura, os Estados federais devem possuir pelo menos, no entender de Kelsen, três ordenamentos jurídicos concomitantes: o do Estado membro; o da Federação, que corresponde apenas às normas gerais comuns a todos os destinatários, e o do Estado federal, que é composto por todos os ordenamentos parciais dos Estados e os produzidos pelo poder central<sup>279</sup>.

As normas federais têm como destinatários todas as pessoas que vivem naquele Estado enquanto as ordens jurídicas parciais de destinam apenas a regulamentar a conduta dos que se encontram em seu território. Desta forma, todo indivíduo dentro de um Estado federal está submetido ao mesmo tempo a duas ordens jurídicas: à central, abrangente a todo território e à parcial.

Na repartição reside a extensão da autonomia do ente federativo<sup>280</sup>. Enquanto nos Estados unitário, como formas simples de composição de ordens, não é relevante juridicamente a preservação da autonomia (exceção para os chamados Estados regionais como a Itália<sup>281</sup>), no

---

<sup>277</sup> “A autonomia é princípio do Estado-ordenamento. Não é simples desdobramento da atividade estatal, através de órgãos ou de áreas incumbidas de realizar determinadas atribuições. A autonomia constitui uma pluralidade de ordenamentos, revestindo de organização própria os centros territoriais de atividade jurídica, política e social. Autonomia é, no caso, expressão do poder estatal. A autonomia está vinculada à ideia de pluralidade do ordenamento. Por isso, a sua mais elevada realização, no domínio da forma do Estado, encontra naquela pluralidade inconfundível”. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo...*, p. 50.)

<sup>278</sup> “ Na Constituição Federal, por assim dizer, é que se amarra a estrutura íntima da Federação, uma estrutura muito peculiar, em que se tem de equilibrar aspectos unitários e societários, a diversidade na unidade, típica dessa forma de Estado. É na Constituição que se faz a partilha de competências entre o todo e as partes. A Federação, em última análise, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em Estados autônomos”. (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *A Constituição do Estado federal e das unidades federadas. Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 24 n. 93, pp. 171-182 jul/set, 1987, p. 172).

<sup>279</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 452.

<sup>280</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo...*, p. 51

<sup>281</sup> “A República italiana é constitucional e politicamente una e indivisível, mas promove a autonomia local: A República, una e indivisível, reconhece e promove as autonomias locais, efetua a mais ampla descentralização administrativa nos serviços que dependem dos Estados [...] Essa consagração das autonomias locais, acompanhada de ampla descentralização administrativa, com a consagração das regiões, como entes autônomos, com poderes próprios e funções de nível constitucional, com patrimônio próprio e autonomia financeira, configura um tipo

Estado federal a autonomia é a esfera delimitada na qual o ente em questão exerce seu governo conforme seu direcionamento político. Segundo Baracho, “a autonomia constitui uma pluralidade de ordenamentos, revestindo de organização própria os centros territoriais de atividade jurídica, política e social: autonomia é, no caso, expressão do poder estatal”<sup>282</sup>.

Assim, no Estado federal, a divisão clara de competências tem como finalidade evitar conflitos de interesses entre os entes federativos. A harmonia entre as unidades componentes e entre seus poderes nos níveis correspondentes é essencial para a manutenção do pacto federativo.

Na Constituinte de 1987/1988 verificou-se grande entonação pelo discurso da descentralização nas subcomissões analisadas<sup>283</sup>. Não somente os relatórios deixavam isto claro, mas as autoridades acadêmicas consultadas tinham posições unívocas de que a centralização do federalismo brasileiro era um obstáculo ao desenvolvimento dos Estados membros e dos Municípios.

De fato, o modelo de Estado de Direito vencedor durante a manifestação do Poder Constituinte Originário foi o Estado Social e Democrático de Direito, no qual a realização dos fins da Constituição – como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais – necessita de reconhecimento de direitos sociais como direitos fundamentais a serem prestados pelo Estado<sup>284</sup>.

Nesse sentido, é dever do Estado federal brasileiro realizar políticas públicas para garantir que o cidadão possa receber tais prestações positivas estatais. A descentralização do federalismo teria sido o caminho evocado para maior eficácia na prestação de serviço público

---

particular de forma de Estado, que para muitos foge das alternativas propostas pela tipologia clássica”. (Ibidem, pp. 288-293.).

<sup>282</sup> Ibidem, p. 50.

<sup>283</sup> Durante os debates na Subcomissão dos Estados, a título de exemplo, o Constituinte Fernando Gomes (PMDB/BA) declamou sobre a necessidade de descentralização do Brasil, por meio da divisão dos Estados: “O Governo centralizou os recursos em Brasília e para os Estados não vai nada. Pior para os municípios, principalmente para o Norte e Nordeste. Então só nos resta fazer uma coisa, começando nesta Subcomissão: dividir. O Brasil não pode continuar com Estados com uma área total de quinhentos e oitenta e seis mil quilômetros quadrados, como tem Minas Gerais. A Bahia tem quinhentos e sessenta mil quilômetros quadrados. Isso sem se falar no Pará, no Amazonas e no Estado do companheiro Siqueira Campos, que tem seiscentos e cinquenta mil quilômetros quadrados. Acho que está na hora de lutarmos por uma redivisão territorial. E não é só criando esses Estados hoje – Tocantins, Santa Cruz, Maranhão do Sul, Triângulo Mineiro. Não. Temos que lutar também aqui por uma redivisão territorial que se atinja até o ano 2000”. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p.98).

<sup>284</sup> Observa Silva: “Tais normas são de extrema importância, porque procuram dizer para onde se cai e como se vai, buscando atribuir fins positivos ao Estado, esvaziado pelo Liberalismo econômico, conforme a lição de Pontes de Miranda. Essa característica teleológica confere-lhes relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica, tendente a instaurar um regime de Democracia substancial (não meramente formal), ao determinarem a realização de fins sociais através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, com vistas à realização da justiça social”. (SILVA, José Afonso. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 458).

e funcionamento da administração. Desta forma, é possível o questionamento se os aparentes propósitos federalistas da Constituinte, que era descentralizador, foi incorporado ao texto constitucional, conforme a atual repartição de competências.

Da mesma forma, em muitos momentos durante as reuniões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, vários políticos mostraram afã pela descentralização das competências, tanto as legislativas e executivas, quanto as tributárias. É o caso do Constituinte Wilson Souza, que assim se expressou: “Não adianta descentralizarmos o poder, se não descentralizarmos também recursos, porque poder sem recursos, na verdade, não é nada”<sup>285</sup>.

Há intenso debate teórico sobre os resultados (des)centralizadores do texto final da Constituição de 1988<sup>286</sup>. Uma afirmação pode ser vista como consenso: as reformas fiscais dos anos 1990 contribuíram para uma maior centralização do sistema federativo, que remete à superpotência da União nos sistemas das Constituições anteriores<sup>287</sup>.

Algumas dessas medidas foram necessárias para ajustar a situação de alguns Estados, relativamente endividados e sem condições de autonomamente realizarem suas políticas públicas para as quais possuíam competências comuns e concorrentes.

O Brasil é uma República Federativa de federalismo nominal, conforme as posições de Horta<sup>288</sup>, Bonavides<sup>289</sup> e Silva<sup>290</sup>. É possível afirmar que a forma federativa do Estado brasileiro após 1988 obedece à uma lógica própria, compatível com sua realidade histórica, mas que

---

<sup>285</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Comissão de Organização dos Estados, p. 6.

<sup>286</sup> Nesse sentido, Souza: “Since the 1988 Constitution, it has been difficult to describe the Brazilian federation as either centralized or decentralized, as is also true of Australia's federation. The Brazilian federation has been marked by federally centralized policies and by constraints on the subnational freedom to introduce legislation, a freedom also restricted by juridical interpretation. Moreover, few constitutional powers are allocated to the states and municipalities, as also happens in Mexico and South Africa. At the same time, state and municipal governments now enjoy considerable administrative autonomy, responsibility for policy implementation, and a share of public resources they had never enjoyed previously”. (SOUZA, Celina. *Federal Republic of Brazil*. In: KINCAID, John; TARR, G. Alan. *A Global Dialogue on Federalism vol.1: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005, p. 84). Um embate que será trabalho nesta tese é a divergência teórica entre a posição de Fernando Abrucio sobre o conteúdo descentralizar da Constituição de 1988 e a posição contrária de Arretche, segundo a qual o texto aprovado em 1988 já em demasia favorecia à União em desfavor dos Estados. Conferir em ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo Editora Hucitec – Departamento de Ciência Política da USP, 1998 e ARRETICHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Ed. Fiocruz, 2012.

<sup>287</sup> “A variedade de federalismo adotada no Brasil o aproxima das federações centralizadas europeias, que tendem a operar com base em mecanismos institucionais que centralizam o processo de formulação de políticas e conferem grande poder de regulação à União. Significa, portanto, que a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns” (ARRETICHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil...*, p. 22)

<sup>288</sup> HORTA, Raul Machado. *Problemas do federalismo brasileiro...*, p.73.

<sup>289</sup> BONAVIDES, Paulo. *O caminho para um federalismo de regiões...*, p. 119. As duas são as já citadas fases do intervencionismo político (República Velha) e fase do intervencionismo econômico (a partir de 1930).

<sup>290</sup> SILVA, José Afonso. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 296.

permite identificá-lo e classificá-lo de forma diversa de outros modelos federativos, como os da Alemanha ou Estados Unidos. A forma do Estado brasileiro é de um federalismo historicamente centralizador, mesmo com intenções descentralizadoras, como na Constituição de 1946<sup>291</sup>.

Até o advento da Constituição de 1988, que reconfigurou o federalismo brasileiro em uma complexa teia de competências, é possível dizer que, até então, nas duas fases identificáveis, na explicação de Bonavides, a intervencionista política e a intervencionista econômico-financeira<sup>292</sup>, o federalismo brasileiro nunca chegou perto de uma situação mediana de tensão entre o poder federal e os poderes estaduais. Todavia, nos três períodos mais autoritários – a República Velha, o Estado Novo<sup>293</sup> e o Regime Militar – a centralização política e jurídica foi muito maior, de forma a praticamente anular o federalismo com o alto intervencionismo da União<sup>294</sup>.

A negação do federalismo no Brasil sempre significou um autoritarismo no exercício da soberania pela União. Pode-se verificar isso no alto intervencionismo nos três períodos mencionados. Em todos estes momentos autoritários da história constitucional brasileira, a União teve maior poder de ingerência sobre os Estados e enfraqueceu as bases do federalismo enquanto pacto de confiança entre as unidades constituintes do Estado federal.

O federalismo de 1988, à primeira vista, é exaltado pelo novo Estado jurídico que é inaugurado na redemocratização. A Constituição de 1988 prescreve a forma federativa como uma das essencialidades do Estado brasileiro de tal forma que ela é justamente um dos limites ao Poder Constituinte Derivado consagrado pela proibição de reforma constitucional que possa abolir a configuração federativa.

A normatividade protege o federalismo brasileiro de uma abolição completa por meios jurídicos da autonomia dos Estados pela União<sup>295</sup>. Todavia, a atual distribuição das

---

<sup>291</sup> Vide HORTA, Raul Machado. Problemas do federalismo brasileiro..., p.73. Em 1957 HORTA já identificava problemas no federalismo brasileiro em relação à hipertrofia da autonomia dos Estados em razão da grande concentração de competências na União.

<sup>292</sup> Conforme exposto anteriormente, Bonavides entende que até nos anos 1980 o federalismo brasileiro teve duas fases intervencionistas, primeiramente política e posteriormente econômico-financeira. Apesar da redemocratização, parece que não houve a concretização da terceira fase que Bonavides teorizara, o federalismo das regiões. Vide BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo de regiões..., pp. 120-121.

<sup>293</sup> “O federalismo nominal da Carta de 1937 nem sequer durou no texto constitucional, pois, na realidade, dali desapareceu em virtude de singular processo de desconstitucionalização. A lei ordinária substituiu a estrutura federal nominal pela estrutura legal do Estado unitário”. (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional...*, p. 427).

<sup>294</sup> SILVA, José Afonso. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, pp. 291.

<sup>295</sup> Esta é a disposição do art. 60, § 4º da Constituição Federal, que estabelece dentre as limitações materiais do Poder Constituinte Derivado Reformador a proibição de emenda à Constituição com o propósito de abolir a forma federativa de Estado.

competências constitucionais não demonstra uma tendência descentralizadora; ao contrário, aparentemente reforça a tradição de uma enorme força centrípeta na relação entre os entes federativos.

O resultado dos debates na constituinte de 1988 foi um texto constitucional com uma complicada cadeia de competências distribuída entre os três níveis federativos, mas aparente domínio da União nos outros, além da possibilidade de um forte intervencionismo, seja pela disposição da ordem financeira e do sistema de tributação<sup>296</sup>, seja pelas amplas possibilidades de intervenção federal<sup>297</sup>, seja pelo alto número de competências exclusivas da União<sup>298</sup>.

Segundo Horta, “a decisão a respeito da repartição de competências condiciona a fisionomia do Estado federal, para determinar os graus de centralização e de descentralização do poder federal”<sup>299</sup>. Como a repartição de competências é a “coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado federal”<sup>300</sup>, cada Federação possui um sistema próprio, que podem ter semelhança entre si, mas que podem influenciar em seus movimentos centrípetos e centrífugos.

Não demais, a competência é a parte central da questão federativa, uma vez que a partilha do poder de legislar estabelece o alcance do exercício das outras funções. Portanto, como observa Moreira Neto, “no Estado federativo conjuga-se o critério funcional com o especial, este que divide o poder estatal entre as entidades territoriais políticas, multiplicando-se as combinações possíveis entre ambos os critérios e os problemas delas recorrentes”<sup>301</sup>.

Inicialmente, uma primeira forma de repartição de competências é a enumeração de poderes à União e atribuição de poderes remanescentes aos Estados. É o que Horta denomina como modelo clássico de repartição de competências<sup>302</sup>, cuja primeira experiência é a da Federação norte-americana. Alguns outros Estados federais utilizam este modelo, como Argentina, México, Suíça e Austrália.

---

<sup>296</sup> “A repartição de encargos mais amplos para o exercício da autonomia dos Estados e Municípios aliviaria a União da sobrecarga que nela se centraliza, restituiria a base federalista aos Estados e possibilitaria a integração por coordenação antes que por subordinação unificada”. (SILVA, José Afonso. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 297).

<sup>297</sup> As possibilidades de intervenção federal são previstas no art. 34 da Constituição de 1988.

<sup>298</sup> “A União tem ampla competência legislativa. Há mesmo evidências de que, na federação brasileira, iniciativas dos governos subnacionais podem ser paralisadas até que a regulamentação federal acerca de uma dada matéria seja aprovada” (ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?..., p. 51.).

<sup>299</sup> HORTA, Raul Machado. *Organização constitucional do federalismo...*, p. 8.

<sup>300</sup> *Ibidem*, p. 12

<sup>301</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: O problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.25 n. 100, pp.127-162, out/dez. 1988, p. 128

<sup>302</sup> HORTA, Raul Machado. *Organização constitucional do federalismo...*, p. 9.

Há também o modelo canadense, no qual os Estados possuem poderes enumerados e à União são atribuídos poderes remanescentes. Além destes dois modelos, pode-se identificar também os de Índia e Venezuela, nos quais todas as unidades federativas têm poderes enumerados.

Por fim, há a técnica de repartição que Horta denomina ser a mais evoluída no moderno federalismo: a enumeração de poderes à Federação e competências mistas entre o poder central e os Estados, a exemplo da Lei Fundamental da Alemanha de 1949<sup>303</sup>.

Conforme explica Silva, pela leitura das competências na Constituição de 1988, observa-se uma complexa cadeia de inter-relações entre as unidades federativas ao combinar alguns tipos de repartição de outros Estados<sup>304</sup>.

Na Constituição de 1988 está presente a técnica de poderes enumerados da União (art. 21 e 22) e poderes remanescentes aos Estados (art. 25, § 1º), combinada com a técnica do federalismo alemão de delegação de competências (art. 22, Parágrafo único) e competências comuns e concorrentes (art. 23 e 24), na qual a União possui o condão de determinar normas gerais, enquanto os Estados legislam suplementarmente. Não obstante, há ainda os poderes indicativos aos Municípios (art. 30).

Basicamente em um primeiro momento é possível separar em competências materiais e legislativas. As da primeira espécie são exclusivas da União (art.21), comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art.23) e exclusivas dos Estados (art. 25, § 2º). As da segunda são divididas em exclusivas dos Estados (art.25, §§ 1º e 3º), privativas da União (art. 22) e concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art.24). Deste modo, se os poderes da União são amplos, a Constituição imprimiu ao modelo concebido uma tendência centralizadora<sup>305</sup>. A distribuição atual das competências na Constituição é altamente centralizadora e demonstra um predomínio da União sobre os outros entes federativos<sup>306</sup>.

O art.21 prevê um rol não taxativo de competências exclusivas do executivo federal, assuntos de administração do Estado e condução do governo. Há uma enorme gama de ações possíveis do governo – o artigo tem vinte e cinco incisos – que versam sobre desde assuntos de enorme relevância nacionais, como por exemplo, as questões de defesa e segurança do Estado

---

<sup>303</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>304</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo...*, p. 479.

<sup>305</sup> HORTA, Raul Machado. *Organização constitucional do federalismo...*, p. 8.

<sup>306</sup> Observa Silva que no Brasil “a ordem jurídica do Estado Federal forma-se quase que totalmente da ordem jurídica da União, concorrendo os Estados-Federados, para sua composição, com uma ordem jurídica fraca, quase restrita a problemas de organização administrativa, policial, financeira e de previdência, mesmo assim muito limitada pela Constituição vigente”. (SILVA, José Afonso. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 301).

(art.21, I, II, III, IV, V e VI) a temas que mais específicos como inspeção do trabalho (XXIV) e exploração da garimpagem (XXV).

O art.23 concede algumas competências executivas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que são comuns à União. As previsões de ação são bem menores comparação às possibilidades que somente o poder federal possui. Neste raciocínio, Celina Souza esclarece que “embora os poderes residuais residam nos Estados, como nos Estados Unidos, Austrália e México, o alto grau de detalhe na Constituição deixa pouco espaço para os Estados fazerem uso dos seus poderes residuais”<sup>307</sup>.

Por sua vez, as competências legislativas dos dois tipos também são distribuídas de modo a reforçar o predomínio excessivo da União. O art.22 trata das competências legislativas privativas, o poder de criação do direito em diversas matérias que somente o Congresso Nacional tem. Entre muitas, estão significativos assuntos como direito civil, processual, penal, eleitoral, telecomunicações, sistema monetário, trânsito, seguridade social, defesa etc.

Perceba-se que muitas destas competências legislativas privativas da União estabelecem normas gerais, que não dizem respeito apenas à assuntos da Federação, mas sobretudo à uniformização do direito nos ordenamentos jurídicos estaduais. As normas gerais emitidas pela União estabelecem princípios e diretrizes gerais, devem ser nacionais e aplicadas de maneira uniforme a todos os entes federativos. Todavia não deveriam entrar em pormenores com o propósito de esgotar a matéria legislada, tampouco sufocar a autonomia dos Estados<sup>308</sup>.

A Constituição previu o que Horta pensou sobre a transferência legislativa, inspirada no federalismo alemão<sup>309</sup>, em no parágrafo único do art. 22, segundo o qual, por lei complementar, a União poderá transferir algumas destas competências legislativas para os Estados.

As competências legislativas concorrentes entre a União, o Estado e o Distrito Federal estão prescritas no art.24 e são numericamente bem inferiores às privativas do poder federal, apesar das necessárias matérias que a autonomia federativa requer, como por exemplo, o direito tributário, financeiro, orçamento e proteção ao meio ambiente cultural e natural.

Nessas matérias a União tem o poder de determinar as normas gerais, apesar da não exclusão de uma competência suplementar dos Estados (art. 24, §1º e §2º). Não existindo lei federal a versar sobre o tema, os Estados têm autonomia plena para atender aos seus próprios interesses em tais matérias (art. 24, §3º), mas em caso de lei superveniente da União

---

<sup>307</sup> SOUZA, Celina. Federal Republic of Brazil..., p. 85. Do original em inglês: “Although residual powers reside with the states, as in the United States, Australia, and Mexico, the high degree of detail in the Constitution leaves little room for the states to make use of their residual powers”.

<sup>308</sup> Vide MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada..., p. 149

<sup>309</sup> HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988..., p.266.



estabelecendo regras gerais sobre aquele assunto, haverá suspensão de lei estadual naquilo que prever em contrário (art. 24, §4º).

A pequena competência legislativa exclusiva dos Estados se restringe à instituição de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomeração urbana (art. 25, § 3º), além dos poderes reservados (art. 25, §1º) que não lhe são vedados pela Constituição. Neste rol, estão as extensas competências privativas e exclusivas da União.

Além desta distribuição de competências de natureza administrativa e legislativa entre a União e os Estados federados, os Municípios as têm residualmente para promover interesses locais, suplementar a legislação estadual e federal no que for necessário, além de outras curtas previsões do art.30 da Carta de 1988.

Conforme pode ser visto, esta distribuição de competências mostra como o Estado brasileiro inaugurado em 1988 reafirmou um grande poder da União sobre os Estados e avocou para si grande parte das competências materiais e legislativas. Apenas o poder federal pode criar e executar o direito em boa parte de suas possibilidades e, naquilo que for comum/concorrente, ele tem a predominância sobre os outros entes aonde houver conflito.

A disposição do poder de tributar também demonstra que um cenário centralizador no federalismo brasileiro. As competências tributárias previstas constitucionalmente provêm a União de uma possibilidade de arrecadação muito maior que dos outros entes federativos. Das cinco espécies tributárias existentes no Brasil, apenas impostos, taxas e contribuições de melhoria podem ser instituídas por todos os entes federativos (art.145). Duas delas, empréstimos compulsórios (art.148) e contribuições gerais são exclusivas da União (art. 149), com exceção da contribuição sobre a iluminação pública prevista no art. 149-A de competência exclusiva dos Municípios e do Distrito Federal.

Apesar das possibilidades jurídicas de instituição e arrecadação de impostos serem compartilhadas entre os entes federativos, a distribuição de suas competências também é desigual. Dos treze tipos de impostos previstos constitucionalmente, sete dele são de competências da União: IE, II, IR, IPI, IOF, ITR e IGF (art.153). Cada um desses impostos apresenta pormenores e excepcionalidade a algumas regras gerais do sistema tributário nacional que criam uma embaraçada rede a respeito de sua tratativa e reforçam o argumento do alto poder tributário federal. Exemplo disso são as mitigações dos limites ao poder de tributar, como a majoração ou minoração de alíquotas de IE, II, IPI e IOF por decreto presidencial (art.153, §1º), flexibilizando a regra descrita no artigo 150, I, que veda a exigência ou o aumento de tributo sem lei que o estabeleça.

Além desses tipos de tributos, a União tem o poder de instituir o imposto residual e o imposto extraordinário de guerra (artigo 154, I e II). E seu grande controle e centralização do sistema tributário nacional não se encerraram apenas na previsão constitucional das competências em 1988.

Como se não fosse o suficiente, o poder federal nos anos 1990 provocou uma série de reformas fiscais que representaram uma contusão maior ainda na autonomia dos Estados e enfraqueceu ainda mais o federalismo brasileiro. Conforme os estudos apresentados por Arretche<sup>310</sup>, este movimento centralizador pode ser classificado por tipo de assunto: a) retenção de receita, criados pelo Fundo Social de Emergência – FSE e Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, que penalizou fortemente os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; b) legislação sobre impostos das unidades subnacionais, como a Lei Kandir, a Lei do ISS, do imposto sobre pedágio, incidência do ISS e da taxa de iluminação pública, que penaliza Estados exportadores; c) legislação sobre políticas dos entes subnacionais, como por exemplo a Lei de Concessões, Lei de Licitações, Lei de Diretrizes e Bases – LDB, Estatuto da Cidade etc.; d) legislação sobre gastos dos governos subnacionais, como Fundeb, vinculação da saúde, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF etc.

Tais fatores centralizadores e mais alguns outros merecem alguma descrição mais detalhada.

i) A retenção de receita gerada pelos impostos estaduais e municipais pela União prevista no art.167, § 4º, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 03/93. Tal acréscimo mexeu sensivelmente na maior arrecadação tributária dos Estados: O ICMS. Este imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação é de competência estadual (art. 155, II) e é regulamentado pela Lei Complementar nº 87/96. A atribuição de competência estadual foi fruto de um processo de descentralização iniciado nos anos 1980 com o desgaste da política centralizadora do regime militar que foi confirmado na constituinte de 1988 para reforçar a autonomia do Estado.

Nota-se que o ICMS concentra fatos geradores que anteriormente eram de competência da União nos assuntos de comunicações (exceto os serviços exclusivamente municipais), energia elétrica, combustíveis e transporte (CR/67- EC/69, art. 21, VII,VIII e X), além da circulação mercadorias que já eram de arrecadação estadual (CR/67- EC/69, art. 23, II). O

---

<sup>310</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil...*, p. 42.

ICMS é, dentre os tributos estaduais, o de maior arrecadação. Portanto, parte significativa da receita do Estado provém dele, além dos repasses da União.

ii) O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, que foi instituído pela Medida Provisória nº 1.514/1996. Este programa teve como objetivo buscar a estabilidade do sistema econômico dos Estados, que no meio dos anos 1990 estavam bem endividados. Para piorar, muitos governadores se socorriam dos bancos, determinando a emissão de moeda, o que ocasionava maior inflação. As ações foram direcionadas aos bancos estaduais, que foram fechados ou privatizados.

iii) O Fundo Social de Emergência, instituído pela Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996. Este fundo teve como objetivo a destinação prioritária de recursos para educação, saúde e benefícios da assistência social. A emenda desvinculou verbas do orçamento da União destinadas aos Estados e Municípios e os direcionou 20% da receita para o fundo<sup>311</sup>.

Segundo Arretche:

A primeira edição do FSE – aprovada no governo Itamar Franco – foi a mais dura do ponto de vista da imposição de perdas a estados e municípios, visto que combinou simultaneamente a desvinculação de gastos da União, a elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a retenção de parte das receitas dos fundos constitucionais, por um período de dois anos<sup>312</sup>.

iv) Outro grande golpe na autonomia dos Estados foi a promulgação da Lei Complementar nº 87/1996, alcunhada como Lei Kandir. Esta lei teve como principal objetivo incentivar as exportações. Deste modo, os produtos primários e industrializados semi-industrializados destinados ao comércio exterior foram desonerados de ICMS para que ficassem mais baratos para a exportação. Além disso, unificou as normas de arrecadação deste imposto<sup>313</sup>.

A desoneração do ICMS – tributo de maior arrecadação dos Estados<sup>314</sup> – para incentivar as exportações deveria deixar o sistema tributário mais célere e eficiente. A perda de

<sup>311</sup> “A aprovação deste dispositivo foi conseguida a duras penas e explica-se pelo temor da explosão inflacionária e por seu caráter transitório (o texto referia-se apenas aos anos de 1994 e 1995). Considerada vital para dar credibilidade fiscal ao plano de estabilização, esta medida foi a primeira reversão na trajetória descentralizadora que se iniciara nos últimos anos do regime militar”. (KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999, p. 70.)

<sup>312</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil...*, p. 44.

<sup>313</sup> A Lei Kandir ficou conhecida como a lei que desonerou as exportações e os produtos semielaborados da incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Entretanto, teve um alcance muito mais amplo, pois foi discutida na Câmara dos Deputados como a lei que unificou todas as normas de arrecadação do ICMS, envolvendo inclusive as regras pelas quais os Estados devolveriam a quota-parte de seus próprios municípios. (Ibidem, p. 45)

<sup>314</sup> DALL’AQUA, Fernando Maída. O Impacto da Lei Kandir sobre a Economia Paulista. EAESP/FGV/NPP. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2929/Rel31-1999.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 de jul.2016.

arrecadação dos Estados deveria ser recompensada pela União, todavia os modos desta compensação não são claros.

Verifica-se hoje o cenário nos quais em razão da falta de arrecadação dos Estados: estes dependem dos repasses dados pela União, que nem sempre os realiza nos tempos certos, deixando os Estados com pouca receita para cumprir suas atividades primárias, tais como o pagamento de servidores e aposentados, investimentos, além do pagamento das dívidas com a própria União.

v) A União também legislou sobre as competências de Estados e Municípios. Arretche classifica dentro deste grupo leis como a Lei de Licitações, a Lei de Concessões e a Lei de Diretrizes e Bases, que unificaram normas para todos os Estados e Municípios da Federação<sup>315</sup>.

Nestes três exemplos de leis pode-se ver o caráter unificador e centralizador da legislação federal em assuntos que poderiam ser regulamentados por Estados. A Lei nº 8.666/1993 estabelece normas gerais para licitações e contratos em todo o território nacional. Apesar do objetivo de controle do dinheiro público, a Lei de Licitações trouxe diversos empecilhos para as aquisições, sobretudo aos entes com menor estrutura.

Essa lei, ao uniformizar, exige que uma cidade do interior do Amapá seja tratada como capitais de grande porte como São Paulo e Rio de Janeiro, apesar de suas distinções estruturais e necessidades diversas. O mesmo acontece nas outras duas citadas leis, que unificam as regras para concessões e diretrizes da educação, que são assuntos de competência legislativa concorrente.

vi) A Emenda nº 14, de 12 de setembro de 1996, que acrescentou uma hipótese às possibilidades de intervenção federal entre os princípios contidos no art. 34, VII: “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, alínea que posteriormente foi complementado pela Emenda nº 29, de 13 de setembro de 2000: “e nas ações e serviços públicos de saúde”. Com esse acréscimo, a União tem o poder de intervir nos Estados caso não apliquem o mínimo exigido da receita em educação e saúde<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> “Em conjunto, essa legislação disciplina o modo como estados e municípios devem exercer as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição de 1988. Estabelece regras homogêneas para todos os governos subnacionais, detalhando o modo como devem exercer suas próprias competências. Longe de representar uma reversão do contrato original firmado em 1988, essa centralização decisória em nada contraria os dispositivos estabelecidos por seus formuladores, representando, na verdade, sua continuidade”. (ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil...*, p. 47.)

<sup>316</sup> Nota-se que esta era uma hipótese que não existia no texto original de 1988. Quando houve a aprovação do Projeto D, o texto definitivo, pelo plenário, não havia menção qualquer em relação à intervenção motivada por ausência de aplicação de percentual mínimo de receita em educação e saúde. Só existiam as quatro primeiras alíneas do inciso VII, do art. 34 pela Emenda Constitucional nº 14, em 1996, que acresceu a alínea “e”, cuja

### 1.2.2 As causas da centralização atual

Para que sejam verificadas as causas que geraram o caráter centralizador do federalismo brasileiro, agravado após as reformas fiscais dos anos 1990, podem ser apresentadas duas interpretações contrárias, baseadas na distribuição de competências na Constituição de 1988.

A primeira diz respeito à presença de elementos descentralizadores no texto constitucional, que atendeu às tendências federalistas de concessão de autonomia aos Estados já nos anos 1980<sup>317</sup>.

Em alguns comentários sobre a nova Constituição, observa em 1991 João Gilberto Lucas Coelho a relação conflituosa entre centralismo e federalismo: “A União tem reforçadas suas competências em algumas áreas de preocupação recente, embora o texto geral aponte para a descentralização da execução de políticas e atribua aos Estados federados a reserva de competência”<sup>318</sup>.

Os resultados presentes no texto constitucional de 1988 permitiram um sistema mais descentralizado, segundo Eduardo Kugelmas e Lourdes Sola: “Como era de se esperar, emergiu um modelo de Federação notavelmente descentralizado, com uma peculiaridade que o singularizaria de forma marcante no contexto internacional, que é a menção explícita do Município como ente federado no próprio texto constitucional”<sup>319</sup>.

Fernando Abrucio também defende a posição de que o sistema federal inaugurado constitucionalmente após a redemocratização era fortemente descentralizador e contribuiu para consolidar o poder das elites locais, os “Barões da Federação”.

---

previsão era “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Esta redação foi substituída pela da Emenda Constitucional 29, que ampliou a competência interventiva da União nos Estados: “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”

<sup>317</sup> “A descentralização foi um tema central da agenda da democratização, nos anos 1980, como reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, durante aos 20 anos de autoritarismo burocrático. Nessas circunstâncias, a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas”. (ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação?. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 29-40, 2005, p. 29.).

<sup>318</sup> COELHO, João Gilberto Lucas. *A Nova Constituição: Avaliação do texto e comentários*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991, p.22.

<sup>319</sup> KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*; v. 11, n. 2, pp. 63-81, out.1999, p. 69.

Segundo Abrucio, as reformas fiscais dos anos 1990 foram causadas pelo cenário descentralizador presente na Constituição de 1988 e a falta de *accountability* do sistema federativo em controlar o poder dos governadores.

De acordo com seus argumentos, os governadores dos Estados teriam exercido o que ele denomina por fase positiva de atuação, na qual conseguiram compatibilizar seus interesses na nova ordem constitucional, que Abrucio denomina como federalismo estadualista. Deste modo, os governadores teriam tido duas frentes de atuação no tempo da redemocratização: ou de forma defensiva, mantendo seu *status quo* – já era uma época na qual os governadores haviam conseguido concentrar bastante poder – ou atuavam em conjunto, colaborando com a União para obter algum tipo de privilégio entre os Estados da Federação. Este último caso é o que Abrucio enxerga na atuação dos governadores nordestinos<sup>320</sup>.

Este federalismo estadualista foi desenvolvido durante a crise do pacto político de sustentação do Estado desenvolvimentista nos anos 1980<sup>321</sup>. Deste modo, é possível dizer que durante a redemocratização não houve um pacto hegemônico de reconstrução do Estado brasileiro.

Desse modo, “os governadores se fortaleceram no pleno nacional ao longo da redemocratização basicamente porque influenciaram grande parte dos deputados federais e senadores de seus respectivos Estados nas questões que tocaram no aspecto federativo”<sup>322</sup>.

Abrucio defende, portanto, quatro pontos nos quais é verificável a influência dos governadores nos parlamentares federais:

a) Os redutos locais de votos para os deputados federais. Apesar de ser um cargo nacional, os deputados precisam atender às demandas de suas bases eleitorais<sup>323</sup>. Neste aspecto, o governador do Estado pode ou não otimizar a performance dos deputados em suas bases. Assim, os deputados votariam no Congresso projetos de interesses dos governadores em troca de apoio político para reeleições;

b) A eleição conjunta entre governadores e deputados. No período que Abrucio analisa, de 1982 a 1994, as eleições para deputados ocorreram no mesmo pleito praticamente com as

---

<sup>320</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo Editora Hucitec – Departamento de Ciência Política da USP, 1998, p. 169.

<sup>321</sup> “O Estado desenvolvimentista latino-americano entrou em crise nos anos 1980 não devido a características que lhe eram inerentes, como afirmaram os neoliberais, mas em face a uma grave crise financeira – a grande crise da dívida externa dos anos 1980 – que fragilizou os países latino-americanos e abriu espaço para o consenso de Washington e para a volta do Estado liberal-dependente”. (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; TEUHER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? ..., p. 813)

<sup>322</sup> Ibidem, p. 170.

<sup>323</sup> Ibidem, p. 171.

para governadores<sup>324</sup>. Desta forma, o governador poderia trazer consigo votos de deputados que o apoiassem, que por sua vez precisam se apoiar à uma candidatura de governador cuja vitória pudesse ser possível<sup>325</sup>.

c) Os deputados se organizavam mais pela sua vinculação estadual do que pela sua fidelidade partidária. O sistema eleitoral brasileiro, conforme Abrucio, facilita uma concepção individualista do candidato, uma vez que os candidatos realizam uma campanha individual em razão do sistema proporcional em lista aberta. Assim, é muito comum partidos dependerem mais de candidatos fortes, que tragam consigo votos de candidatos menos votados, para ocuparem cadeiras na Câmara dos Deputados<sup>326</sup>.

Deste modo, Abrucio conclui que em razão da falta de fidelidade partidária – já que uma vez eleito, o político tem o controle total sobre seu mandato –, os parlamentares atuaram na redemocratização pela ótica regional e conforme seus interesses na região de onde pertenciam. Assim, buscou-se estabelecer que os governadores tinham grande poder de influência sobre os parlamentares, sobretudo para votações de interesse dos próprios Estados<sup>327</sup>.

d) Os governadores foram fortalecidos com o enfraquecimento crescente da figura do Presidente da República, que durante a redemocratização não teria conseguido montar uma base sólida que lhe permitisse governar<sup>328</sup>. Assim, no contexto de 1988, argumenta Abrucio que “o presidente ficou mais fraco porque aumentou a equipotência entre os Poderes. O Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal – além dos governadores – ampliaram seus poderes após a Constituição de 1988”<sup>329</sup>.

Verifica-se nestas premissas que 1988 teve como importantes atores os governadores e, em razão disto, foi excessivamente descentralizador na distribuição de competências e na necessidade de que o Chefe do Poder Executivo federal tem para formar coalizões para aprovação de seus projetos<sup>330</sup>. Portanto, no raciocínio de Abrucio, os parlamentares teriam maior pretensão a votar conforme a orientação dos governadores de seus Estados.

Assim, a Constituição de 1988 formou um “federalismo centrífugo, no qual as pressões dos governos subnacionais têm um impacto forte sobre a política nacional”<sup>331</sup>. Além disso, para

---

<sup>324</sup> Ibidem, p. 174.

<sup>325</sup> Ibidem, p. 174

<sup>326</sup> Ibidem, p. 176.

<sup>327</sup> Nesse sentido, Abrucio: “a lealdade dos deputados federais com situação estadual portanto, era fundamental. Dado o alto grau de incerteza com relação à reeleição, os deputados federais não podem sobreviver mantendo apenas situação meramente individualista, sem nenhum anteparo institucional”. (Ibidem, p. 181).

<sup>328</sup> Ibidem, p. 182.

<sup>329</sup> Ibidem, p. 183.

<sup>330</sup> Ibidem, p. 184.

<sup>331</sup> Ibidem, p. 185

se realizar qualquer alteração na Constituição, independentemente do tema, é preciso maioria especial. Assim, os governos estaduais de certo modo tiveram grande influência no poder de veto dos projetos mais relevantes do Executivo, inclusive os de matéria federativa<sup>332</sup>. Nesse sentido, para a aprovação de um projeto do governo que de certo modo envolvesse a Federação, os governadores dos Estados estariam envolvidos.

Abrucio, com base nesse argumento, diagnostica o que ele denomina por federalismo estadualista inaugurado em 1988, no qual os governadores e, conseqüentemente, os Estados, saíram fortalecidos em detrimento ao presidente e à União<sup>333</sup>. Este aspecto chama a atenção também para as motivações atitudinais dos Estados no federalismo brasileiro, no qual os Estados possuem como principal interesse que os une a defesa da ordem federativa que beneficiava os governos estaduais.

Todavia, a grande força dos Estados teria criado uma situação não-cooperativa entre os Estados, criando uma forte competição por recursos entre eles, que Abrucio entende ter se estabelecido com o aumento do número de Estados a partir de 1974, que em conjunto possuem mais de quarenta deputados e quinze senadores<sup>334</sup>. Isto fortaleceu os Estados menos favorecidos com um poder maior de barganha, o que seria desproporcional pelo atual sistema político. Deste modo, ao invés de direcionarem suas políticas para a autonomia financeira, tais Estados menos favorecidos teriam agido para obter o apoio econômico do Governo Federal<sup>335</sup>.

Esse cenário competitivo tornou impossível a reconstrução do Estado federal brasileiro conforme os discursos constituintes sobre descentralização combinado com equilíbrio. Assim, o federalismo no Brasil pós 1988 não facilitou um comportamento cooperativo nas relações interestaduais, com impossibilidades de implantação de mecanismos de compensação financeira regional e de controle intergovernamental— motivos que levam ao predatório cenário da guerra fiscal no Brasil<sup>336</sup>.

O comportamento competitivo dos Estados, sobretudo pela atuação dos governadores e das bancadas estaduais no Congresso Nacional, também foi um obstáculo à formação de um pacto político hegemônico para a reforma do Estado brasileiro<sup>337</sup>.

Segundo Abrucio, a organização do Estado federal brasileiro aumentou de modo significativo o poder dos governadores. Deste modo, ao invés de promover a democracia nos

---

<sup>332</sup> Ibidem p. 187.

<sup>333</sup> Ibidem, p. 188

<sup>334</sup> Ibidem, p. 189

<sup>335</sup> Ibidem, p. 189.

<sup>336</sup> Ibidem, p. 200.

<sup>337</sup> Ibidem, p. 201.



níveis estaduais e municipais e aumentar a participação da população na tomada de decisões, o sistema federal levou ao engessamento da máquina pública e à ineficiência das políticas públicas.

Desse modo, diante dos desafios do poder público, os Estados e Municípios foram incapazes de concretizar suas obrigações constitucionais, sobretudo suas competências executivas estabelecidas no art. 23 da Constituição de 1988. A descentralização e a falta do controle sobre as decisões das autoridades locais teriam sido causas do movimento centralizador do federalismo nos anos 1990.

Marta Arretche defende, em posição contrária, que o cenário centralizador da Federação brasileira atual é consequência das disposições de competências da Constituição de 1988, que por sua vez levaram às reformas fiscais dos anos 1990, perfazendo um enorme alcance da União em desfavor dos Estados e Municípios.

Seu argumento central é que os formuladores da Constituição de 1988 criaram um modelo de Estado federal que combina uma ampla autoridade da União – o que é denominada por tese da jurisdição – com limitadas oportunidades institucionais de veto dos governadores no poder decisório federal – chamada de tese do poder de veto<sup>338</sup>.

Ao analisar o modo como a Constituição brasileira dispõe sobre competências, sobretudo em matéria tributária, Arretche estabelece algumas proposições que servem de base para sua afirmação.

Inicialmente, o federalismo pode se manifestar de muitos modos nos Estados federais, o que resulta em diversos tipos de organização federativa no tocante à distribuição de responsabilidades para o cumprimento de políticas públicas e nas relações entre as unidades federativas<sup>339</sup>.

Nesse ponto vale lembrar as manifestações comportamentais do federalismo, competitiva e cooperativa. De fato, o modo como o sistema político espera que as unidades federativas se comportem impactará na distribuição de competências para a realização das funções estatais.

Arretche também chama a atenção para o caráter mais amplo da União do que apenas o Poder Executivo. Apesar de ser o Poder da República responsável pela promoção das políticas públicas – e conseqüentemente de cumprir os direitos sociais – o Executivo seria limitado sem

---

<sup>338</sup> ARRETCHÉ, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº 2, pp. 377-423, 2009, p. 380.

<sup>339</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012, p. 14

as competências legislativas e, portanto, sendo necessário considerar as relações entre este poder e o Legislativo na análise do quanto a organização federativa pode impactar na realização das políticas públicas<sup>340</sup>.

Além das limitações legislativas, o sistema federativo pode em maior ou menor medida permitir que a vontade de minorias regionais possa influenciar na tomada de decisão do governo federal<sup>341</sup>.

O governo federal, para implementar suas políticas públicas, depende em certo grau da concordância e adesão de outros entes federativos. Além disso, no Brasil, é característico o presidencialismo de coalizão, que aumenta a força do Poder Executivo federal, mas que é insuficiente, conforme observa Arretche, para garantir o sucesso na formulação, planejamento e execução das políticas públicas<sup>342</sup>.

Nesses termos, propõe a análise sobre como no Brasil o efeito centrífugo do federalismo para a promoção de políticas públicas em dois focos: o poder de veto das unidades federativas nas decisões do governo central e a autonomia que as unidades federativas possuem para fazer cumprir suas próprias políticas públicas<sup>343</sup>.

Em relação ao primeiro foco, Arretche busca três fontes para sua observação. A primeira são os projetos de lei de matéria federativa entre os anos de 1989 e 2006, que são de interesse dos governos de Estados e Municípios. Seus conteúdos são diversos, mas tem em comum a quantificação da autonomia dos entes subnacionais: receitas, arrecadação tributária e competências.

Ao analisar tais propostas, de 59 matérias no total<sup>344</sup>, a autora observa que a União possui grande poder de decisão sobre a sorte dos outros entes federativos<sup>345</sup>, já que possui as mesmas competências para legislar sobre matérias que Estados e Distrito Federal, conforme disposto no

---

<sup>340</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>341</sup> Idem.

<sup>342</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil...*, p. 14.

<sup>343</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>344</sup> “Das 59 matérias examinadas, 23 – portanto, pouco mais de 1/3 – eram propostas de emenda constitucional, o que confirma a interpretação de que a agenda legislativa pós-1988 envolveu revisões constitucionais (Melo, 2002; Couto e Arantes, 2006). Entretanto, o fato de a CF 88 requerer alterações futuras – dada sua extensão – não é condição suficiente para explicar sua elevada taxa de emendamento posterior. Em outros termos, a necessidade de emendar a Constituição não explica o sucesso do emendamento. De fato, como demonstrado por Lutz (1994), constituições extensas e detalhadas apresentam altas taxas de emendamento quando esse fator está combinado com regras que facilitam a aprovação das emendas. Em outros termos, o fato de que tenham sido aprovadas 21 emendas constitucionais que afetaram o status quo federativo – das 23 PECs com esse conteúdo votadas na Câmara dos Deputados – revela que não há obstáculos institucionais de grande monta para aprovar emendas constitucionais no Brasil, mesmo quando seu conteúdo ‘expropria direitos das unidades constituintes’” (Ibidem, p. 66)

<sup>345</sup> Ibidem, p. 70

art. 24 da Constituição. Além disso, a União possui competências legislativas privativas dispostas no art. 22 que são eficazes a todos os outros entes.

A alta gama de possibilidades da União também se coaduna com a vontade política dos Presidentes após 1988 de mobilizar bancadas para matérias centralizadoras, o que contraria a tese de Abrucio. Conforme Arretche apresenta em seus estudos, até 2006 os quatro presidentes tiveram agenda com matéria centralizadoras, como a Lei de Licitações ou as reformas fiscais<sup>346</sup>.

A Constituição não possui muitos mecanismos que permitem o veto por parte dos Estados e Municípios das decisões a nível federal, o que ocasiona que os entes federados fiquem suscetíveis de terem seu poder de tributar, o controle sobre suas receitas e a realização das políticas públicas tomadas pela União<sup>347</sup>. Mostra-se também que os governadores e prefeitos foram incapazes de mobilizarem suas bancadas para evitar a aprovação de leis que aumentasse o poder da União e, conseqüentemente, limitasse ainda mais a autonomia dos entes subnacionais<sup>348</sup>.

Portanto, as reformas fiscais dos anos 1990 foram conseqüências da disposição federativa prévia na Constituição, que já foi promulgada concedendo amplos poderes à União<sup>349</sup>, e da capacidade dos Presidentes em mobilizar as bancadas para votarem projetos de seus interesses centralizadores. Este ponto apresenta uma ruptura importante com a posição de Abrucio, para quem o movimento centrípeto deste período teve como causa o grande poder dado aos Estados, sobretudo aos vetos na tomada de decisão do poder federal.

Conclui então, sobre tal aspecto, Arretche:

Os formuladores não criaram um ambiente institucional que congelasse a distribuição original de autoridade de 1988, dificultando emendas à Constituição. Adotaram uma das fórmulas facilitadoras para mudar a Constituição no leque de regras existentes no mundo. Maioria de 3/5 em duas sessões de cada casa legislativa, na mesma legislatura, são suficientes para alterar as disposições do contrato original. As oportunidades de veto se restringem a essas arenas, limitando as oportunidades de veto das minorias<sup>350</sup>.

---

<sup>346</sup> Conforme Arretche apresenta, a maior parte das mudanças foram aprovadas durante o governo FHC. Das 59 matérias analisadas, 14 delas tramitaram durante FHC 1 e 24 durante FHC 2. Em seu primeiro mandato, a prioridade foi regular as políticas executadas nos Estados e Municípios. Por sua vez, o segundo mandato teve maior propensão a centralizar políticas de impostos e gastos subnacionais, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, não significa que Collor e Itamar tiveram fracasso em agremiar maiorias para a aprovação de Leis. Deste modo, não resta alguma evidência empírica de que o fortalecimento da regulação no governo FHC tenha se dado por uma maior capacidade deste em mobilizar bancadas. Vide em ARRETCHE, Marta. *Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira...*, p. 396.

<sup>347</sup> ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil...*, p70. .

<sup>348</sup> ARRETCHE, Marta. *Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira...*, p. 398.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>350</sup> ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil...*, p. 70.

A segunda fonte da análise de Arretche sobre o poder de veto das unidades federativas provém das iniciativas na Câmara dos Deputados em matérias federativas, nas quais claramente a União e os entes federados tinham interesses opostos. Neste ponto, a autora se volta aos projetos federais que dizem respeito à obtenção de receitas por meio de tributos, mas sem a repartição aos demais entes.

Nesse caso, o sistema federativo brasileiro não possui mecanismos que permitem controle por parte dos entes federados, de modo que a gama de competência legislativas e a impossibilidade de participação maior dos governos estaduais e municipais nas decisões federais sobre tais projetos que afetam a autonomia de seus entes<sup>351</sup>.

Além disso, o comportamento das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados demonstra que a representatividade do eleitorado e os interesses locais é deixada de lado em favor de arranjos partidários, sobretudo nas questões de interesse do Poder Executivo, o que retroalimenta o presidencialismo imperial brasileiro. Portanto, os Deputados Federais, enquanto representantes do povo da Federação, tem maior fidelidade aos interesses e orientações do partido político ao qual pertencem do que aos interesses do seu Estado de origem<sup>352</sup>, embora sejam eleitos pelo sistema proporcional por eleitores de seus Estados.

A terceira fonte que demonstra como o poder de veto das unidades federadas é pequeno no federalismo brasileiro são a tramitação de emendas constitucionais no Senado Federal e o comportamento dos Senadores. Ainda que fosse necessário, o sistema igualitário da casa legislativa impede uma coalização de Estados menos populosos contra os mais populosos. Desta forma, as alterações substanciais em matéria federativa precisam passar pela aprovação dos Senadores de Estados mais prejudicados pela limitação de autonomia<sup>353</sup>. Arretche observa que há um desalinho entre as posições dos Senadores e dos Governadores, uma vez que os primeiros tendem a decidir sem tanta influência das pressões dos segundos e de suas bases eleitorais<sup>354</sup>.

É possível verificar que novamente a representatividade de interesses estaduais é solapada por interesses partidários. Com isso, Arretche questiona o papel do bicameralismo no federalismo brasileiro. Veja-se: o propósito da Câmara Alta, composto por representantes de interesses dos Estados em um Estado Federal é justamente aumentar o controle sobre as decisões da União. É zelar pela voz dos Estados em assuntos que dizem respeito à sua

---

<sup>351</sup> Ibidem, p. 112.

<sup>352</sup> Ibidem, p. 113.

<sup>353</sup> ARRETCHÉ, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 95, p. 39-57, 2013, p. 48.

<sup>354</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil...*, p. 141.

autonomia. O que se observa é que no Brasil as bancadas estaduais do Senado, apesar de sua composição paritária, tendem a ceder aos interesses partidários em desfavor de seus Estados<sup>355</sup>.

Pelas observações sobre o comportamento do Parlamento da Federação brasileira, pode-se concordar com Arretche que os mecanismos de veto e controle nas decisões sobre questões federativas são inócuos no federalismo brasileiro. Este efeito centralizador no Brasil, que é permitido pela própria disposição normativa constitucional, é contrário do que se observa nas Federações canadense e alemã, nas quais as instituições federativas não permitem que os movimentos centrípetos ganhem tanta força a ponto de caracterizar o predomínio do poder central.

Em relação à autonomia dos Estados para realizar suas políticas, o segundo foco de análise, Arretche volta sua observação à possível cooperação no Estado federal brasileiro entre o governo central e os locais para a realização das políticas públicas. Neste ponto, torna-se relevante a distinção entre autoridade decisória e execução para caracterizar a presença do federalismo nos Estados<sup>356</sup>.

No Brasil, em razão da grande concentração de competências executivas exclusivas da União, além da existência de competências comuns entre União e os demais entes federativos, há a geração de um cenário no qual estes últimos se caracterizam como meros executores das políticas a nível federal. Portanto, o federalismo brasileiro pode ser interpretado conforme a observação do movimento centrípeto em relação aos poderes e do centrífugo em relação à execução das políticas planejadas pelo governo federal.

Essa é a posição adotada neste trabalho sobre o caráter unificador do federalismo brasileiro: o texto constitucional aprovado pela Assembleia Constituinte não formou um Estado federal descentralizado; constituiu sim uma Federação altamente centralizadora.

---

<sup>355</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>356</sup> “No Brasil, a Constituição de 1988 adotou o princípio da descentralização da execução das políticas, mas preservou ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União<sup>32</sup>. O artigo 21, que lista as competências legislativas da União, tem 25 incisos e inclui políticas executadas pelos governos subnacionais. Nessas áreas, tanto a União quanto as unidades constituintes podem iniciar legislação, mas as normas da primeira prevalecem sobre as últimas. No artigo 21, por exemplo, está incluída a competência da União para legislar sobre as polícias militares e as políticas de desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento e transportes urbanos, competências estas que são executadas de modo descentralizado” (ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?..., p. 49)

## 2 O CONCEITO DE ASSIMETRIA FEDERATIVA E A DESCENTRALIZAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

“O mal do federalismo não está na sua descentralização; está antes na sua uniformidade”.

Oliveira Viana – “Instituições Políticas Brasileiras”, 1949.

### 2.1 Reflexões sobre conceitos de federalismo assimétrico e de Estado federal assimétrico

Os conceitos de federalismo assimétrico e de Estado federal assimétrico estão presentes na pesquisa sobre o tema e são de fundamental relevância para a compreensão das tensões entre os diversos polos de poder em uma federação. Neste ponto, algumas confusões teóricas podem surgir no desenvolvimento destas noções, bem como divergências na abordagem conceitual. Portanto, previamente é necessário realizar algumas definições que serão relevantes no desenvolvimento das ideias aqui expostas.

Inicialmente, é preciso evidenciar que federalismo e federação são conceitos que, apesar de próximos e relacionados, não se confundem<sup>357</sup>. Ambos são objetos de estudo em assuntos relacionados a “federalismo”, mas é preciso deixar claro que são conceitos diferentes, dizem respeito a objetos diferentes, ainda que com conteúdo inter-relacionados. Há uma construção simbiótica entre estas duas construções analíticas<sup>358</sup>. Além da distinção conceitual, serão trazidos alguns sentidos de federalismo discutidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988.

O federalismo e o Estado federal têm sido objeto de estudos teóricos desde *O Federalista*, que contribuíram para o desenvolvimento dos conceitos e suas reflexões, muitas vezes de complexa definição, necessitando de diversos elementos para sua composição. É o que

<sup>357</sup> BERNARDES, Wilba Lucia Maia. *Federação e Federalismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 34

<sup>358</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006, p. 208.

se nota nas contribuições de autores como Tocqueville<sup>359</sup>, Bryce<sup>360</sup>, Dicey<sup>361</sup>, Sidgwick<sup>362</sup>, Livingston<sup>363</sup>, Hesse<sup>364</sup>, Wheare<sup>365</sup>, Elazar<sup>366</sup> e muitos outros. No Brasil, à época da Constituinte, se destacam, dentre outros, as contribuições teóricas de Raul Machado Horta, Paulo Bonavides, Jose Alfredo de Oliveira Baracho e Rosah Russomano, cujas ideias foram ouvidas e citadas no processo da Constituinte e que certamente contribuíram para a formação da convicção dos constituintes para a elaboração das disposições dos anteprojetos das subcomissões nas quais o federalismo era de fundamental relevância, em especial às analisadas no primeiro capítulo.

Horta deixa bem evidente a diferença entre os dois termos em dois dos seus inúmeros artigos publicados sobre o tema. Em 1981, em *Reconstrução do Federalismo Brasileiro*, em tom de crítica ao sistema federativo centralizador da Constituição de 1969, escreve de modo a deixar claro a distância de sentido entre federalismo e federação. Segundo Horta, “a estrutura federal que a Constituição emendada de 1969 concebeu e projetou no plano constitucional afastou-se da concepção brasileira de federalismo republicano”<sup>367</sup>.

---

<sup>359</sup> Tocqueville no Século XIX proporcionou grande contribuição não só ao conhecimento do sistema político norte-americano, de um modo descritivo do funcionamento das instituições daquela inédita forma de Estado como também às teorias federalistas. Em seu *A Democracia na América*, Tocqueville escreve uma importante passagem para demonstrar sua visão das vantagens do Estado federal norte-americano: “Na União, entretanto, como num só e mesmo povo, circulam livremente as coisas e as ideias. Nada detém aí o progresso do espírito empreendedor. Seu governo chama a si os talentos e as luzes. Dentro das fronteiras da União, reina uma paz profunda, como no interior de um país submetido ao mesmo império; fora, ela toma lugar entre as mais poderosas nações da terra; oferece ao comércio estrangeiro mais de oitocentas léguas de costas e, trazendo nas mãos as chaves de todo um mundo, faz respeitar seu pavilhão até nas extremidades dos mares. A União é livre e feliz como uma pequena nação, gloriosa e forte como uma grande”. (TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Livro 1: Leis e Costumes. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 184)

<sup>360</sup> James Bryce desenvolveu profundo estudo sobre o sistema federal norte-americano e os fundamentos teóricos do federalismo. As impressões gerais dos estudos de Bryce sobre as condições da Commonwealth dos EUA, seus pontos de vista a respeito das vantagens e desvantagens do sistema político federal e as repercussões nos sistemas federais em geral. Bryce faz, no Capítulo XX de *The American Commonwealth*, uma descrição destas vantagens: “1. That Federalism furnishes the means of uniting commonwealths into one nation under one national government without extinguishing their separate administrations, legislatures, and local patriotisms. As the Americans of 1787 would probably have preferred complete State independence to the fusion of their States into a unified government, Federalism was the only resource. 2. That Federalism supplies the best means of developing a new and vast country. 3. That it prevents the rise of a despotic central government, absorbing other powers, and menacing the private liberties of the citizen”. (BRYCE, James. *The American Commonwealth*. London: Macmillan & Co. Ltd, 1919, p. 150.).

<sup>361</sup> DICEY, Albert Veen. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 1982.

<sup>362</sup> SIDGWICK, Henry. *The Elements of Politics*. London: Macmillan & Co., 1897.

<sup>363</sup> LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, pp. 81-95, 1992

<sup>364</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

<sup>365</sup> WHEARE, K.C. *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press, 1963.

<sup>366</sup> ELAZAR, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: Alabama University Press, 1991.

<sup>367</sup> HORTA, Raul Machado. *Reconstrução do Federalismo Brasileiro...*, p.28.

Em *Organização Constitucional do Federalismo*, publicado em 1985, o autor trazia algumas questões sobre como o federalismo deveria estar presente na nova Constituição, especialmente a presença do federalismo de equilíbrio na repartição de competências que fosse descentralizada<sup>368</sup>. Horta argumentava que o federalismo é um modelo constitucional, uma força valorativa que inspira o Estado federal.

Esse por sua vez “é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição federal, para instituí-lo”<sup>369</sup>. Nesta concepção formalista, “a contemplação normativa do Estado federal, para visualizar os mecanismos, as técnicas e as regras de sua anatomia na Constituição, revela imediatamente a complexidade de sua construção jurídico-política”<sup>370</sup>.

Em trabalho mais recente, Horta, mais uma vez, distingue federalismo e Estado federal ao mencionar que características do federalismo foram “recolhidas dos modelos diversificados da edificação constitucional do Estado federal, sem a homogeneidade de modelo único e exclusivo, considerando a pluralidade das manifestações concretas do federalismo”<sup>371</sup>.

Bonavides constrói sua definição de Estado federal conforme base normativa no direito constitucional de um Estado:

Há Estado federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição federal os lineamentos básicos da organização federal, traça ali o raio de competência do Estado federal, dá forma às instituições e estatui órgãos legislativos com ampla competência para elaborar regras jurídicas de amplitude nacional, cujos destinatários diretos e imediatos não são os Estados membros, mas as pessoas que vivem nestes, cidadãos sujeitos à observância tanto das leis específicas dos Estados-membros a que pertencem, como da legislação federal<sup>372</sup>.

Com este pensamento sobre Estado federal, Bonavides, em publicação de 1985, busca colocar lado a lado os dois conceitos, uma vez que no Brasil da Constituição de 1967 imperava claramente a prática de um federalismo nominal, a despeito da previsão da forma federativa no texto constitucional. De acordo com Bonavides,

Todo princípio federativo exprime basicamente determinada forma de união política inspirada em razões de sobrevivência dos Estados membros, empenhados em auferir por meios econômicos, financeiros, culturais e militares as vantagens conferidas por uma sólida aliança de interesses.<sup>373</sup>

Na obra de Baracho também se encontra esta distinção conceitual. Como visto no primeiro capítulo, Baracho compreende a federação como um modo complexo de organização

<sup>368</sup> HORTA, Raul Machado. *Organização constitucional do federalismo...*, p. 14.

<sup>369</sup> *Ibidem*, p. 6

<sup>370</sup> *Idem*.

<sup>371</sup> HORTA, Raul Machado. *As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. Revista do Legislativo*, ALMG, nº 25, pp.14-25, 1999, pp.14-15

<sup>372</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política...*, p. 182.

<sup>373</sup> BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição...*, p. 300.



do Estado, de modo que a soberania seja compartilhada sem que seja desfeita. Deste modo, divide sem romper a soberania do Estado<sup>374</sup>.

Federalismo por sua vez aparece em diversas definições para Baracho, mas sempre em um aspecto político ou não formalista, como motivação das definições do Estado federal. Veja-se algumas definições de Baracho: “o federalismo é considerado como forma de distribuição de poder, tomado este em seu significado constitucional”<sup>375</sup>.

Em outra passagem, “o federalismo é uma divisão constitucional de poderes entre dois ou mais competentes dessa figura complexa que decorre da existência de um Estado que possa apresentar formas de distribuição das tarefas políticas e administrativas”<sup>376</sup>. Neste caso, o conceito de federalismo se relaciona diretamente ao de federação. A relação entre os dois fica clara ao resgatar noção de “federalismo autêntico”, exposta no primeiro capítulo, que Baracho inclusive evidenciou na Constituinte. Para o autor, “o federalismo autêntico procura limitar a atividade do poder público e criar instrumentos para que suas funções sejam cumpridas de acordo com um círculo de competências previamente traçadas”<sup>377</sup>.

Rosah Russomano, ao desenvolver sua explanação sobre o tema, explicou que “o federalismo, como é sabido por todos, expandiu-se pelo mundo. Os Estados que o adotaram ajustaram-no às suas circunstâncias peculiares, sendo todos eles sublinhados por uma tendência comum da centralização”<sup>378</sup>. Utilizando-se de Burdeau, sublinha que todo o jogo de federatividade (expressão utilizada por Russomano) é pendente dos princípios da lei da autonomia e da lei da participação<sup>379</sup>. Para Russomano, neste sentido, o federalismo tem dimensão principiológica no direito constitucional moderno<sup>380</sup>.

Para Russomano, o federalismo enquanto princípio “influenciou singularmente vários Estados, que o reconheceram de modo expresso, quase inelutável, porque ele, em verdade, envolve a forma estatal que reflete problemas inerentes ao próprio ser humano e que se simbolizam em seus anseios de unidade e diversidade”<sup>381</sup>. Como consequência da expressão do federalismo, “o Estado federal seria a estrutura hábil para contemplar, harmonizando-se, aqueles problemas, já agora projetados, naturalmente, à órbita estatal e que se traduzem na unidade nacional e na diversidade regional”<sup>382</sup>.

---

<sup>374</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo...*, p. 55.

<sup>375</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>376</sup> *Idem*.

<sup>377</sup> *Idem*.

<sup>378</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). *Diários da Subcomissão dos Estados...*, p. 55.

<sup>379</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>380</sup> *Idem*.

<sup>381</sup> RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional...*, p. 39.

<sup>382</sup> *Idem*.

Em complemento a essa perspectiva, nota-se a lição de Fleiner-Gerster, para quem o federalismo não é “somente uma realidade do direito dentro do Estado; ele é sobretudo uma realidade política [...]. Além disso, o federalismo é antes de tudo uma realidade econômica e social”<sup>383</sup>.

Verifica-se de pronto que já é possível construir previamente uma noção segundo a qual federalismo é princípio reitor da forma de organização de Estado e a federação é a própria forma de organização de Estado em si. Esta distinção conceitual também estava presente em algumas definições esboçadas na Assembleia Nacional Constituinte. Era visível que o federalismo surge como conceito de natureza sociopolítica enquanto o Estado federal é um conceito jurídico, concernente ao direito constitucional.

Um Estado federal é o resultado de um projeto político, seja com uma formação histórica e social com algum decurso temporal, seja em um ato único que modifica a forma de organização política. Portanto, o federalismo mostra-se no âmbito das pré-condições, uma predisposição de natureza sociopolítica que gera como resultado um Estado federal<sup>384</sup>.

O constituinte Vilson Souza (PMDB-SC), titular da Comissão da Organização do Estado, no início das atividades, chamou a atenção para a “necessidade de perquirirmos nossa realidade sociológica, econômica, histórica e cultural, para, a partir desse volume de informações, ficarmos mais habilitados a realizar nossos trabalhos”<sup>385</sup>. Na Subcomissão dos Estados, discursou sobre a formação do federalismo brasileiro:

E quando nós chegamos na República, a Federação não nasce, como nos Estados Unidos, por uma agregação dos Estados soberanos, que detinham soberania e que no pacto federal renunciavam à sua soberania, transferindo-a para um ente maior. Não. O Estado unitário, que detém a soberania absoluta, abre mão de uma parcela da sua soberania para outorgar às antigas Províncias a condição de Estados com algumas autonomias. E isso é que marca o federalismo<sup>386</sup>.

Ottomar Pinto (PTB-RR) procurava estabelecer a diferença ao discursar sobre a influência que aquele federalismo da Constituinte exerceria na nova Constituição – e

---

<sup>383</sup> FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Marlene Holzhauer. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 282.

<sup>384</sup> Neste sentido, explica Michael Burgess: “The federal form of liberal democracy is rooted in the established principles of representative and constitutional democracy that inform all federal states as quintessentially liberal democratic states. In short, we want to identify, examine and explain the different kinds of representation evident in different kinds of federations. Our approach, we are reminded, is firmly predicated upon the conceptual distinction between federalism and federation principally because it allows us more accurately to locate the variety of different identities and interests that furnish the impulses, rhythms and the underlying impetus that has shaped particular forms of representation characteristic of different federations. Put simply, federalism determines who or what is represented in federation”. (BURGESS, Michael. *Comparative Federalism...*, p. 192)

<sup>385</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Comissão de Organização do Estado. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 6.

<sup>386</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 66

consequentemente, na formação da nova configuração da federação: “a mesma coisa que recebem os Estados. Com as novas medidas de fortalecimento do federalismo em nosso País que vão ser refletidas na nova Constituição, os novos Estados terão um quinhão maior na fatia do bolo orçamentário da Federação brasileira.”<sup>387</sup>. Em seu discurso é possível obter uma relação entre qualidade do federalismo e descentralização, no sentido de federalismo autêntico largamente empregado por Baracho.

Na Subcomissão dos Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, o constituinte Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE) destacou que os membros daquela subcomissão seriam talvez os responsáveis “pela consagração do federalismo no país. Federalismo que é muito mais uma utopia, uma ficção do que uma realidade”<sup>388</sup>. Analisa-se que havia uma noção de federalismo buscada pelos Constituintes, um federalismo associado à descentralização, conforme demonstrado no primeiro capítulo.

Largamente se demonstra a dissociação entre as expectativas dos Constituintes de que a então nova Constituição fosse descentralizada e a configuração do Estado federal, cuja distribuição de poderes, conforme demonstrado por Arretche<sup>389</sup>, foi centralizador, com um ambiente institucional que não conseguiu proteger os governos subnacionais das iniciativas expansionistas do poder central, o que acabou contribuindo para o futuro problema de dependência financeira dos Estados da União.

O Estado federal brasileiro criado pela Constituição de 1988, como conjunto normativo que reparte as competências entre União e os outros entes federativos, se distancia conceitualmente, conforme visto, da noção de federalismo brasileiro construída historicamente e debatida na Constituinte de 1987/1988. Esta noção, descentralizada e que reclama maior autonomia para os Estados, se mostra indubitável nas palavras do Relator da Comissão da Organização do Estado, José Richa (PMDB-PR): “em algumas questões já me antecipei na análise do mérito, porque sinto que há unanimidade – somos a favor da descentralização”<sup>390</sup>.

Uma vez realizada esta análise conceitual entre federalismo e federação (ou Estado federal), faz-se necessário partir para o ponto de vista da análise da assimetria como elemento do federalismo e do Estado federal, elemento este de grande relevância para o estudo dos temas relacionados aos temas federativos.

<sup>387</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Comissão de Organização do Estado. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 22.

<sup>388</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 4

<sup>389</sup> ARRETICHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil...*, p. 70.

<sup>390</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Comissão de Organização do Estado. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 26.

O estudo do fenômeno da assimetria no direito constitucional de um Estado e consequentemente em seu federalismo é tarefa de difícil realização, uma vez que as fontes ainda são esparsas dentro da vasta literatura existente sobre o federalismo e não são poucas as vezes que a assimetria se manifesta de forma bastante diversa em Estados federais diversos, sendo de difícil estabelecimento de parâmetros para sua caracterização.

Essa imprescindibilidade direciona ao enfrentamento de ideias que deve ser feito abertamente a respeito das questões relacionadas à nova leitura dos conceitos e das práticas que servem de sustentáculo aos contemporâneos Estados federais e, em especial, o Brasil. Assim, independentemente dos fatores históricos, políticos, sociais, culturais e econômicos que condicionam a formação assimétrica no federalismo de cada Estado, há elementos presentes no texto constitucional que juridicamente realizam a assimetria do federalismo na federação.

Relacionados ao problema da assimetria no federalismo e ao equilíbrio de poder nas federações, estão outros assuntos cujos processo de compreensão é complexo. São temas relacionados ao federalismo assimétrico, a título de exemplo, questões desafiadoras como os fortes efeitos da igualdade política entre os cidadãos de unidades federativas diversas; divergências provenientes pela consolidação de nacionalismos em Estados que precisam por sua vez lidar com diversidades culturais internas e formação de minorias; e os problemas gerados pela ingerência ou não do poder federal em certas unidades em busca de um cenário no qual seja necessária a desigualdade para alcançar o equilíbrio no federalismo.

É fundamental que a análise do federalismo assimétrico tenha como objetivo a pesquisa de meios que sejam executáveis no direito constitucional do Estado federal. O federalismo assimétrico não é mero ideal a ser buscado pelas normas estatais. É um modo de implementação nas instituições nas quais se pretendem verificar os fatores mais relevantes para a configuração do Estado federal e que, em certa medida, desencadeiam a descentralização política do federalismo.

A noção de federalismo assimétrico apareceu pela primeira vez<sup>391</sup> de modo não literal em um famoso artigo de autoria de William S. Livingston, *A Note on the Nature of Federalism*<sup>392</sup>, que buscou demonstrar uma nova perspectiva, na qual era o alcance das

---

<sup>391</sup> The term ‘asymmetrical federalism’ has appeared in the mainstream literature at regular intervals but only in a fragmentary manner. A re-examination of William Livingston’s famous article entitled ‘A Note on the Nature of Federalism’, first published in 1952 in the *Political Science Quarterly*, shows that he certainly alluded to asymmetry when discussing the range of social diversities that gave rise to federalism, but he neither specified the word nor did he use the phrase. (BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006, p. 210).

<sup>392</sup> LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, New York, Vol. 67, No. 1, pp. 81-95, 1952.

diversidades em uma sociedade era o que definia o federalismo em um Estado, não a presença do termo na definição constitucional.

Nos Estados Unidos, as ideias de Livingston influenciaram diretamente Charles D. Tarlton, que publicou em 1965 outro artigo de grande repercussão, *Symmetry and Asymmetry as Element of Federalism: A Theoretical Speculation*<sup>393</sup>. Neste texto, Tarlton especula se as relações federativas assimétricas em um sistema podem ser variáveis em cada uma de suas unidades. Ele tem sido uma resposta universal para superar os problemas advindos da desigualdade e disparidade entre unidades federativas.

No Brasil a questão da assimetria federativa foi pouquíssima abordada, apesar de ter sido objeto de considerações dos citados autores de relevo para a construção do pensamento federativo, em especial Raul Machado Horta. Verificar-se-á se há relação entre a configuração assimétrica do Estado federal e a descentralização buscada na Constituinte, o que dá a diretriz ao sentido buscado pelo federalismo brasileiro desejado.

Investigar a assimetria federativa contém exige mais do que meramente a reprodução de conceitos. A compreensão do tema necessita de um caminho com pressupostos teóricos vinculados à questão de verificação se a configuração assimétrica do Estado federal brasileiro poderia ser adequada em conformidade com as intenções descentralizadoras da Constituinte.

O caminho proposto para a abordagem da assimetria federativa será baseado no delineado por Michael Burgess em *Comparative Federalism*<sup>394</sup>, no qual o autor apresenta uma análise apoiada em pré-condições e resultados, como se a formação de um Estado federal fosse um processo. Neste caso, faz-se essencial a distinção entre federalismo e federação, anteriormente esboçada, para avançar na discussão.

Antes, porém, como introdução conceitual, é preciso tecer algumas considerações introdutórias sobre o tema, especialmente na visão de Horta. Desde o instante, porém, utilizar-se-á com o devido cuidado as expressões “federalismo assimétrico” e “Estado federal assimétrico” como conceitos distintos, acompanhando a diferenciação que vem sendo feita entre federalismo e federação.

Horta inicialmente busca diferenciar as noções de federalismo simétrico e assimétrico. O primeiro, segundo o autor, “corresponderá a uma estrutura normativa, distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autonomia no conjunto das

---

<sup>393</sup> TARLTON, Charles D. *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism*. *The Journal of Politics*, Chicago, vol. 27, nº. 4, pp. 861-874, nov. 1965.

<sup>394</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006.

formas políticas”<sup>395</sup>. A concepção de Horta é baseada na caracterização lógico-formal de Kelsen, baseado em quem concebe o Estado federal como um ordenamento jurídico central, sede das normas federais e os ordenamentos jurídicos estaduais, concernente aos Estados-membros<sup>396</sup>.

A análise dos ordenamentos jurídicos existentes nas formas históricas das federações permite a identificação de características constantes do federalismo simétrico. Alguns desses seguintes instrumentos, órgãos e técnicas, por exemplo, são: a composição plural de Estado, repartição de competências entre o poder local e os poderes centrais, intervenção federal, Poder Judiciário dual repartido entre União e Estados, existência de um Supremo Tribunal para resolver conflitos de competências e oferecer a interpretação conclusiva da Constituição, organização bicameral do Poder Legislativo federal com um Senado ou órgão equivalente de representação dos Estados.<sup>397</sup>

Ao compor tal análise, Horta conclui que “a reunião desses elementos individualiza o federalismo simétrico, dotado de homogeneidade e de permanência, nos quadros do constitucionalismo contemporâneo”<sup>398</sup>. Segundo o autor, a noção de federalismo simétrico é dependente da composição das citadas características, que, ainda com variações, mantém uma constância nas federações. Nesse sentido, segue Horta: “esses elementos, que servem para configurar o federalismo simétrico como tipo representativo de organização federal, não operam a redução do federalismo a um tipo exclusivo, a um modelo constitucional unitário”<sup>399</sup>.

Todavia, Horta reconhece que a disposição simétrica não é a exclusiva nos sistemas federais. De fato, conforme escreve, “o federalismo simétrico não é solução totalitária do federalismo único. Do federalismo de uma só dimensão. A simetria federal é formada pela reunião das características dominantes do modelo. A disposição dessas características na Constituição é variável no tempo e no espaço”<sup>400</sup>. A variedade é relativa à própria fluidez do federalismo.

Devido a tal fluidez, a configuração de certos Estados federais pode ser determinada por rupturas nas linhas definidoras do federalismo simétrico, que podem gerar justamente formas anômalas de federalismo, o federalismo assimétrico<sup>401</sup>. Estas rupturas consistem em

---

<sup>395</sup> HORTA, Raul Machado. Formas Simétrica e Assimétrica do Federalismo no Estado Moderno. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 85–102, jan./mar,1988, p. 85

<sup>396</sup> Idem.

<sup>397</sup> Ibidem, p. 86.

<sup>398</sup> Idem.

<sup>399</sup> Idem.

<sup>400</sup> Idem.

<sup>401</sup> Ibidem, p. 87.

deformações na uniformidade das regras ou no funcionamento do sistema federal. Deste modo, “o federalismo assimétrico poderá localizar-se no fenômeno fático, por deformação de institutos federais, como no ato normativo, mediante a criação de soluções autônomas, oferecidas pela norma jurídica”<sup>402</sup>.

É importante destacar que Horta identifica fortemente o federalismo assimétrico com a anomalia no modo de distribuição de poder dos sistemas federais<sup>403</sup>. Segundo sua concepção, o federalismo simétrico é uma forma idealizável de diretriz de organização dos Estados federais e o assimétrico se mostra como uma imperfeição devido a particularidades fáticas de cada Estado. Esta ideia leva à reflexão sobre o idealismo presente na noção de simetria do federalismo, fazendo-se a assimetria uma percepção mais palatável na análise concreta dos tipos federais.

E fica mais aparente quando Horta confronta os dois modos de correspondência proporcional do federalismo, na correspondência à manifestação da assimetria no Estado federal, enquanto expressão por meio de normas jurídicas emitidas por meio de suas instituições. Conforme se posiciona:

A anomalia do federalismo assimétrico, para a concepção que estamos desenvolvendo nesta exposição, não se limita à manifestação do fenômeno fático. Pressupõe a criação normativa, a existência de regra no ordenamento jurídico federal, em contraste com os fundamentos normativos do federalismo simétrico. As normas assimétricas, embora de incidência parcial, podem alterar profundamente a estrutura do federalismo simétrico<sup>404</sup>.

Nessa passagem verifica-se o reconhecimento de um sistema federal com normas assimétricas que contrastam com os fundamentos do federalismo simétrico – o que mais uma vez fica claro que Horta utiliza a simetria como padrão de normalidade. Ainda, reconhece a possibilidade de normas assimétricas dentro de estruturas normativa predominantemente simétricas, mas que podem alterá-las drasticamente. Assim, Horta não coloca o problema da assimetria no federalismo como dualidade absoluta; a assimetria pode não ser característica de um sistema e sim de algumas normas somente<sup>405</sup>. Deste modo, as normas assimétricas poderiam existir como anomalias dentro de um sistema federativo normal.

Partindo deste ponto, Horta menciona alguns exemplos de normas assimétricas em Constituições federais, como as da Constituições do Canadá (1867), Alemanha (1949), Rússia

---

<sup>402</sup> Idem.

<sup>403</sup> Idem.

<sup>404</sup> Idem.

<sup>405</sup> Ibidem, p. 88

(1936 e 1977), Áustria (1920) e Índia (1950). Verifica-se a diversidade de modos pelos quais o federalismo assimétrico é manifestado nestas Constituições<sup>406</sup>.

O Brasil, para Horta, não ficou ileso das normas assimétricas na Constituição de 1988, apesar de ser o texto constitucional no qual o federalismo atingiu sua fase de amadurecimento, uma vez que aprimorou a repartição de competências e implementou meios cooperativos no âmbito financeiro da repartição tributária na busca do desenvolvimento nacional.<sup>407</sup> Há, portanto, conforme seu posicionamento, normas assimétricas dentro da Constituição de 1988, apesar de não expressar que o Brasil constituído pelo texto constitucional se perfez em um Estado federal assimétrico<sup>408</sup>.

Um ponto interessante que Horta considera como assimetria na Constituição é o estabelecimento do Município como ente federativo. A federação, conforme seu entendimento, deveria ser uma composição apenas de Estados, sendo que esta inovação constitucional foi uma particularidade em relação às outras Constituições no mundo contemporâneo<sup>409</sup>. Não há justificativa esboçada pelo autor por quais razões a existência do Município como unidade componente seria uma manifestação do federalismo assimétrico.

Apesar dos impactos gerados pela existência do Município como ente autônomo<sup>410</sup>, não se mostra claro como se estabelece uma assimetria, uma vez que há sim a criação de mais um nível federativo abaixo dos Estados, estabelecendo-se como categorias diferentes de unidades. Estas considerações serão relevantes posteriormente na demonstração das categorias do federalismo assimétrico no Brasil e suas relações com o discurso de descentralização presente na Constituinte.

A despeito de outras possíveis abordagens sobre a manifestação da assimetria federativa, utilizar-se-á a análise proposta por Michel Burgess<sup>411</sup>. Para este autor, os conceitos de federalismo e federação devem ser inicialmente o primeiro passo para a compreensão do fenômeno da assimetria, o que conseqüentemente leva à distinção entre federalismo assimétrico e Estados federais assimétricos. Seu método trabalha no âmbito do federalismo com o que ele denomina por pré-condições, como um estágio de formação do Estado federal. Neste caso, ele

---

<sup>406</sup> Idem.

<sup>407</sup> Ibidem, p. 89.

<sup>408</sup> “A reunião das regras que se encontram disseminadas no texto da Constituição configurando princípios nela estabelecidos demonstra a extensão das limitações ao poder de autoorganização e a expansividade do federalismo assimétrico na Constituição Federal de 1988” (Idem).

<sup>409</sup> Idem.

<sup>410</sup> Uma questão largamente discutida na Subcomissão dos Municípios e Regiões da Assembleia Nacional Constituinte foi reforma tributária necessária para efetivar a autonomia municipal. Conferir em BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Municípios e Regiões..., 192p.

<sup>411</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism...*, pp. 218-221.



identifica pré-condições assimétricas presentes no federalismo. Em um segundo momento, analisa os resultados assimétricos, originados de tais pré-condições, que se situam no âmbito do Estado federal. Dentre estas assimetrias no Estado federal assimétrico, observam-se assimetrias de fato e de direito. Com isso, em alguns casos a assimetria do federalismo estará presente na assimetria da federação, em outras haverá esta dissonância.

Preliminarmente, cabe esclarecer uma distinção de relevância utilizada posteriormente: assimetrias de fato e de direito. A análise de Burgess se pauta nesta diferenciação nos resultados assimétricos, ou seja, o Estado federal em si. Em termos gerais, ambos os conceitos, assimetria de fato e assimetria de direito, são formas de concretização do federalismo assimétrico.

Para Burgess, a assimetria de fato se refere às “práticas ou relações assimétricas resultantes dos impactos das pré-condições socioeconômicas e cultural-ideológicas”<sup>412</sup>. Deste modo, estão presentes no Estado federal já formado. Segundo o autor, são manifestações da assimetria de fato as unidades estatais constituintes, autonomia e capacidade fiscal, representação e proteção nas federações e o sistema de partidos políticos<sup>413</sup>.

Por sua vez, a assimetria de direito “é formalmente entranhada em processos constitucionais e legais, de forma que as unidades estatais constituintes são tratadas diferentemente perante o direito”<sup>414</sup>. A assimetria de direito se manifesta tanto na participação dos Estados na reforma constitucional por meio de um órgão de representação no poder federal quanto em suas ordens jurídicas<sup>415</sup>.

Quando a assimetria federativa estiver presente na configuração constitucional do Estado federal, portanto, nas múltiplas ordens jurídicas autônomas coordenadas por uma ordem nacional soberana, pode-se dizer que há assimetria de direito. Há neste caso uma equalização de federalismo assimétrico com Estado federal assimétrico.

Nem sempre a presença do federalismo será coincidente com a forma de Estado federal. Em alguns casos, como o Brasil sob a égide das autoritárias Constituições de 1937 e 1967, a forma federativa estava presente no campo jurídico – logo constitucionalmente o Brasil era uma Federação –, mas a pouca autonomia dos governos estaduais somada à prática centralizadora da União faziam-no ter o funcionamento equivalente a um Estado unitário<sup>416</sup>. Por outro lado,

---

<sup>412</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism...*, p. 217. Do original em inglês, “refers to asymmetrical practice or relationships which result from the impact of the socio-economic and cultural-ideological preconditions”.

<sup>413</sup> *Ibidem*, pp.217-220

<sup>414</sup> *Ibidem*, p. 217

<sup>415</sup> *Ibidem*, pp.220-221

<sup>416</sup> “Durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que àquelas que caracterizam as federações. Governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte não tinham autonomia

Estados como Itália e Espanha, apesar de não serem formalmente federais, possuem uma prática política próxima a estes, inclusive devido à heterogeneidade entre as diversas regiões, razões pelas quais são comumente chamados de Estados regionais<sup>417</sup>.

Desse modo, pode-se inferir, conforme Horta, que na formação de um Estado federal há um primeiro estágio, que é a presença do federalismo, seja como experiência histórica, seja como opção de configuração política determinado pelo Poder Constituinte<sup>418</sup>, um segundo estágio que é a formação da Constituição Federal de um Estado, por meio de um pacto ou compromisso federativo<sup>419</sup>, e conseqüentemente a elaboração de suas instituições federativas e, finalmente um terceiro estágio que é o Estado federal constitucionalmente estabelecido, o resultado do pacto federativo, que no caso da Constituição de 1988 está presente em diversas partes de seu texto<sup>420</sup>.

A partir da proposta de Burgess<sup>421</sup>, que estuda a assimetria federativa com base em pré-condições e resultados, será realizada a análise do conceito de assimetria federativa aplicada ao

---

política, pois eram selecionados, de fato, mediante indicação da cúpula militar, isto é, sua autoridade política não derivava do voto popular direto”. (ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v.23 n.80, pp. 25-48, set/2002, p.28.).

<sup>417</sup> “Il sistema di autonomia regionale è ora attuato in gran parte dei Paesi europei (Belgio prima del passaggio alla Costituzione federale, Italia, Spagna e Portogallo, per le Regioni Azzorre e Madera), e, grazie alla recente riforma del marzo 2003, anche in Francia, dove la tradizione centralistica è culturalmente e giuridicamente più radicata.[...] Le Regioni, in quanto enti territoriali spesso (ma non sempre) dotati di competenze legislative, di competenza amministrativa ma privi di attribuzioni giurisdizionali, che restano di esclusiva spettanza dello Stato a garanzia dell’unitarietà dell’ordinamento, rappresentano pertanto un livello di governo intermedio tra Stato e gli altri enti locali territoriali.” (BILACIA, Paola. Stato Unitario Accentrato, Decentrato, Federale: Dalle Diverse Origini Storiche alla Confluenza dei Modelli. *Anuário Iberoamericano de Justiça Constitucional*. Madrid. n° 9, pp. 31-49, 2005, p. 41)

<sup>418</sup> Horta, ao descrever o Estado-membro na ordem federal brasileira, observa que a transformação jurídica das antigas Províncias em Estados se deu com a Constituição de 1891, que ratificou a federação instituída pelo Decreto n° 1 de 1889. Assim, A Constituição de 1891 foi a instância originária de criação dos Estados federados; cada Constituição posterior confirmou, de modo sucessivo, a existência história do federalismo no Brasil. Conferir em HORTA, Raul Machado. O Estado-membro na Constituição Federal brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 69(70), 186, 1990.

<sup>419</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional...*, p. 502. Conforme ensina o autor, o pacto ou compromisso federativo “é uma ilação, extraída de uma referência no Preâmbulo ou de palavras indicativas de intenções, desvinculadas do ajuste e do acordo, elementos que integram a figura jurídico-política do Pacto”. (Ibidem, p. 512)

<sup>420</sup> Horta disserta largamente sobre as dimensões do pacto federativo na Constituição de 1988. Segundo compreende o autor, não houve como resultado da Constituinte um pacto em documento jurídico separado da Constituição, tampouco presença no Preâmbulo como modo de nortear a interpretação com as referências ao equilíbrio federativo com o propósito de reduzir as desigualdades regionais. Deste modo, o pacto ou compromisso federativo está presente no corpo do texto da Constituição em diversos momentos. São, portanto, tais elementos integrantes e caracterizadores: (i) a união indissolúvel da República Federativa; (ii) a pluralidade dos entes constitutivos da República Federativa; (iii) repartição de competências; (iv) autonomia constitucional e os poderes reservados aos Estados; (v) autonomia e o poder de auto-organização dos Municípios; (vi) a intervenção federal; (vii) a organização bicameral do Poder Legislativo; (viii) a permanência da Federação, insuscetível de emenda abolitória; (ix) a existência de um Supremo Tribunal; (x) a repartição de competências tributárias; (xi) a dualidade do Poder Judiciário. Esses elementos, menciona Horta, “que identificam o Compromisso Federativo na Constituição Federal, representam as decisões constitucionais fundamentais da Federação. A Constituição Federal reside nessas decisões e regras constitucionais”. (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional...*, p. 513.).

<sup>421</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism...*, pp. 209-225.

Brasil, especialmente usando como recurso as ideias presentes nos discursos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Posteriormente, será verificada a relação entre assimetria federativa e a descentralização desejada pelos Constituintes como consequência da transformação gradativa do federalismo brasileiro.

### 2.1.1 Pré-condições para a assimetria federativa

As pré-condições para a assimetria federativa podem ser tanto socioeconômicas quanto culturais, que podem ser encontradas no campo do ser de cada sociedade política, ou seja, podem ser verificadas empiricamente. Além disso, se coadunam com a natureza sociológica do federalismo esboçada por Livingston<sup>422</sup>.

Esses fatores indicam a repercussão que a assimetria terá na formação do Estado federal, uma vez que todos eles apresentam características assimétricas. Deste modo, a depender destas pré-condições, haverá maior ou menor influência na escolha da simetria ou assimetria de direito nos Estados federais.

É importante frisar que, em uma análise real nas federações atualmente existentes (e mesmo nas que já existiram) sempre haverá a presença de assimetria nas circunstâncias que formam as federações, seja em movimento centrípeto (como Estados Unidos e Suíça), seja em movimento centrífugo (como México e Brasil)<sup>423</sup>.

As pré-condições no Brasil podem ser encontradas por meio dos discursos na Constituinte de 1987/1988 e no sentido de federalismo revelado por sua análise.

---

<sup>422</sup> Livingston propõe que o federalismo é um fenômeno sociológico. Assim, “the essence of federalism lies not in the institutional or constitutional structure but in the society itself. Federal government is a device by which the federal qualities of the society are articulated and protected” (LIVINGSTON, William S. *A Note on the Nature of Federalism...*, p. 83) Segundo o raciocínio de Livingston, cada sociedade é marcada por características únicas, elementos históricos, sociais, culturais, econômicos etc., que se comunicam e formam uma complexa teia de variáveis que pode gerar variações dentro de uma mesma sociedade em um mesmo espaço geográfico. Ao se analisar os Estados formalmente federais suas origens e motivações são diversos. Mesmo em dois modelos bem conhecidos de federalismo, o alemão e o norte-americano, percebe-se que a sua estrutura é resultado de acontecimentos muitos particulares em cada um deles, como o regime nacional-socialista e a Guerra de Secessão, respectivamente.

<sup>423</sup> Movimentos centrípeto ou centrífugo em publicações sobre o tema são comumente utilizados para definir Estados federais que se formaram, respectivamente, das partes para o centro e do centro para as partes. Ainda assim, como o federalismo de uma federação dificilmente é estável, poderá sofrer movimentos centrífugos ou centrípetos a depender dos arranjos políticos entre as unidades federadas e o poder central. Nesse trecho de um artigo de 1969 de Horta fica evidente o uso da expressão para indicar os movimentos do federalismo brasileiro: “A Constituição federal de 16 de julho de 1934, que se vincula ao difuso ideário político da Revolução de 1930, inaugurou a Segunda República e, ao mesmo tempo, plasmou outro tipo de federação. O federalismo clássico e dualista, predominantemente centrífugo, cedia lugar ao novo federalismo, fundado na extensão dos poderes federais dentro da tendência centrípeta, que inaugurava a fase das relações intergovernamentais, para compensar a plenitude dos poderes da União e a conseqüente diminuição dos poderes reservados aos Estados”. (HORTA, Raul Machado. *Evolução Política da Federação. Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, pp. 30-63, jan/mar 1969, pp.41-42.)

### 2.1.1.1 Diversidades culturais

Algumas clivagens sociais possuem grande relevância no cenário político do federalismo. Evidentemente, o federalismo pressupõe uma determinada heterogeneidade sociocultural, uma vez que o *foedus* surge da diversidade entre povos de locais determinados, com características próprias. E ainda que haja alguma similaridade cultural entre as unidades componentes, observa-se alguma diferença espacialmente localizada, como costumes, idioma ou mesmo fatores étnicos. Deste modo, para o federalismo assimétrico há a motivação de convergência para a convivência de nações<sup>424</sup> separadas em um mesmo ambiente político.

Essa diversidade se refere aos costumes e convenções sociais que repercutem na formação de culturas específicas. Estas predisposições caracterizam o sistema político e influenciam a formação do sistema jurídico. Este é um fator que pode ser evidenciado nas federações<sup>425</sup>.

É neste sentido que Rosah Russomano, em sua audiência na Subcomissão dos Estados da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, discursou: “a inserção do federalismo entre os demais princípios gerais do Direito Constitucional moderno justifica-se de alto a baixo, eis que tem suas raízes na diversidade que caracteriza os indivíduos e os grupos sociais, bem como em sua inelutável unidade”<sup>426</sup>.

Também nesta direção mencionou Baracho que na constituição de um sistema federativo é necessária a compatibilização entre as diversidades, apesar de no Brasil não ter havido a oportunidade de desenvolvimento de um federalismo autêntico, razão pela qual seria necessário observar diversos exemplos de desenvolvimento do federalismo em outros Estados<sup>427</sup>. Assim, segundo observa na conclusão de seu discurso, “vamos ver essas

---

<sup>424</sup> “O específico da nação encontra-se no domínio do espírito, da cultura, da subjetividade (embora de uma subjetividade inter ou multi-individual). Ela é uma *alma*. Um princípio espiritual, na conhecidíssima definição de RENAN, ou, como preferimos dizer, uma comunidade histórica de cultura”.(MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição...*, p. 85)

<sup>425</sup> “ The social diversities that produce federalism may be of many kinds. Differences of economic interest, religion, race, nationality, language, variations in size, separation by great distances, differences in historical background, previous existence as separate colonies or states, dissimilarity of social and political institutions - all these may produce a situation in which the particular interests and qualities of the segments of the larger community must be given recognition. At the same time these differences must not be too great, else the community must break up into independent groups. Federalism cannot make coherent a society in which the diversities are so great that there can be no basis for integration”. (LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism..., p. 90.).

<sup>426</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 54.

<sup>427</sup> Ibidem, p. 57.

experiências, mas vamos também observar a realidade brasileira para composição de um federalismo que seja lúcido para a Constituição de 1987, que se aproxima do ano 2000”<sup>428</sup>.

A justificativa de divergências culturais vivendo sob mesmo território, ou ainda, como motivação para divisão de unidades federativas, pode ser observada em diversos Estados, como os icônicos assimétricos Canadá e Alemanha. Pode-se questionar o alcance das diversidades culturais dentro do Brasil. Ao analisar os debates na Constituinte de 1987/1988 para a formação do novo Estado federal, é demonstrável como a diversidade cultural é uma pré-condição do federalismo. Apesar de imensa literatura sobre o tema, as fontes aqui utilizadas serão alguns discursos nas sessões da Subcomissão dos Estados, que deixam em evidência a diversidade cultural existente no sentido de federalismo desejado para o atual Estado Constitucional.

Além do esperado debate sobre o alcance da autonomia dos Estados e suas competências – cujo resultado pode ser observado na proposta desta subcomissão –, houve o clamor de alguns grupos de interesse que defendiam o desmembramento das unidades federativas já existentes ou ainda a elevação à categoria de Estado de Territórios. Nos discursos de seus representantes chamados às audiências podem ser observadas tais defesas destas diversidades. É válido mencionar alguns argumentos ali defendidos.

Na 8ª Reunião Ordinária desta subcomissão foi dada a palavra ao representante do Comitê de Apoio Pró-Criação do Estado do Maranhão do Sul, Agostinho Noletto Soares. No início de seu discurso, deixa claro que a separação é uma ideia já enraizada entre os habitantes daquele local: “aquela região precisa desligar-se do Maranhão, com quem não de fato relações sociais, políticas, sociológicas e históricas que justifiquem persista a junção daquela área ao Estado, uma região tocantina chamada pré-Amazônia maranhense, com a capital em São Luís”<sup>429</sup>.

Após uma breve explanação na qual menciona razões históricas, sociais e geoeconômicas pelas quais o Estado do Maranhão do Sul deveria ser criado<sup>430</sup>, o representante

---

<sup>428</sup> Idem. Importante mencionar que Baracho provavelmente menciona “Constituição de 1987” em razão de ser esperado que a Constituinte terminasse seus trabalhos no mesmo ano que teve início.

<sup>429</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 63.

<sup>430</sup> “Digo isso para mostrar a diferença do surgimento da colonização do Maranhão litorâneo, São Luís do Maranhão, descoberta por franceses e depois colonizada por portugueses, que teve realmente uma diferenciação muito grande. Em São Luís, implantou-se uma civilização litorânea ligada à pátria-mãe, ao além-mar, a Portugal; e o sul do Maranhão um século depois implantava o seu desenvolvimento, a sua colonização, através dos bandeirantes baianos – as suas entradas, como eram chamadas – em busca de novos caminhos para aclimatar os seus rebanhos e escravizar índios: os macamecranos, ou craôs, e outros, índios que abundavam por ali e eram escravizados por bandeirante, homens realmente de saga que exploraram aquela região. [...] Nossos municípios do sul do Maranhão ficam a mais de 1000 quilômetros da capital, São Luís; portanto, toma-se impossível administrar municípios assim tão distantes. São vinte os municípios que queremos desmembrar, já foi dito aqui, o projeto fala o nome deles; a capital seria Imperatriz, eu já dizia, uma cidade de 200 mil habitantes, que ganhou notoriedade com problemas como o do Bico do Papagaio. Há questões sociais bem complicadas por lá. Não nos

conclui que “há uma sensação generalizada de que é preciso mudarmos um pouco, é preciso nos separarmos do Maranhão para retomarmos nosso desenvolvimento; que temos antecedentes históricos profundos de mais de dois séculos; que depois haverá uma retomada do desenvolvimento”<sup>431</sup>.

Percebe-se pelos argumentos que na ocasião existia uma indubitável vontade da população de alguns Municípios da região sul do Estado do Maranhão formarem um novo Estado, uma vez que não há identificação cultural e social, pelas questões históricas levantadas, com a população da região desta unidade federativa.

Nesse sentido, se coadunam as palavras do Constituinte José Teixeira (PFL-MA) na ocasião: “quero testemunhar a esta subcomissão, sem pesquisa científica alguma, mas como militante político daquela região, que isso na verdade corresponde a uma grande ansiedade do povo daquela região”<sup>432</sup>.

Do mesmo modo, na reunião ordinária seguinte, foi colocado em pauta a criação do Estado de Tocantins, defendida veementemente pelo Relator Siqueira Campos (PDC-GO): “criar obstáculo à aprovação pela Assembleia Nacional Constituinte da criação do Estado do Tocantins seria uma afronta à vontade política do povo goiano e não somente do povo nortense, seria uma atitude afrontosa à gente goiana diante de tantas manifestações”<sup>433</sup>.

As diferenças culturais entre norte e sul de Goiás foram evidenciadas pelo então Governador Henrique Santillo (PMDB) na audiência<sup>434</sup>. É perceptível que a delimitação territorial do Estado abrigava dois povos culturalmente distintos. Tal clivagem é uma das justificativas para a autodeterminação política da sociedade do norte do Estado, de modo a formar uma unidade federativa própria: “histórica e culturalmente, norte e sul se diferenciam através dos costumes, hábitos e normas de vida desiguais, favorecendo o desejo separatista. Ainda assim, são irmãos e amigos libertos de quaisquer resquícios de ressentimento”<sup>435</sup>.

---

considerávamos Bico do Papagaio, mas a imprensa do Sul vem chamando Imperatriz de capital do Bico do Papagaio”. (Ibidem, p. 64.).

<sup>431</sup> Ibidem, p. 65.

<sup>432</sup> Ibidem, p. 67.

<sup>433</sup> Ibidem, p. 94.

<sup>434</sup> “A verdade histórica exige o reconhecimento de que a metade norte de Goiás, o coração da Pátria, teve uma formação diferente da metade sul. O chão sagrado de nossos antepassados, acima do Paralelo 13, povoou-se em dois séculos, com fluxos migratórios advindos do Nordeste brasileiro, sobretudo do Maranhão, do seu Piauí, meu ilustre Presidente, e da Bahia. É, assim, o nortense legítimo herdeiro do nordestino heroico, em guerra eterna contra a seca e que miscigenou com o índio amazônico e com o negro, evoluindo para esse sertanejo bravo e duro, quase uma força da natureza, a afrontar as adversidades, afeito à lide dos mais rudes desafios diários. Assim é o homem do nosso norte, assim é o cidadão do Estado do Tocantins. O sul de Goiás é diferente, mais populoso e desenvolvido, com perto de 4 milhões de habitantes contra quase 1,5 milhão do norte. O homem do território abaixo do Paralelo 13 é o resultado dos núcleos bandeirantes que ali se localizaram e das levas de migrantes que Minas Gerais, principalmente, nos mandou”. (Ibidem, p. 77.).

<sup>435</sup> Idem.

Na mesma sessão também foi ouvido o Presidente da Associação dos Municípios do Vale do Araguaia, que deixou claro as particularidades culturais de cada região do então Estado de Goiás: “não podemos negar as diferenças culturais que a cada dia nos distanciam mais de nossos irmãos, seja por uma questão de princípios, seja por questões de cunho social, político ou econômico”<sup>436</sup>. Houve grande convergência e forte ênfase no discurso político em relação à criação do Estado de Tocantins nesta subcomissão, o que pode ser um indício do sucesso da demanda em detrimento das outras propostas de segregação que foram infrutíferas<sup>437</sup>.

Além das explanadas diferenças entre os povos destes citados Estados, historicamente questões de cunho sociocultural foram relevantes para o desmembramento de unidades políticas e criação de Estados, como a criação do Mato Grosso do Sul. Houve o mútuo reconhecimento de identidades entre as populações do norte e do sul do antigo Mato Grosso, sendo que o caráter associativo entre os dois Estados se mostrou mais benéfico que a imposição política centralizadora em uma unidade federativa de enorme extensão territorial<sup>438</sup>.

Nesse ponto, evidencia-se que, embora haja uma similaridade cultural entre determinadas populações contidas na totalidade do povo brasileiro, as diversidades culturais são fatores que justificam o federalismo, inclusive motivando a criação de novas unidades federativas. Ainda assim, a assimetria surge nos graus de semelhança cultural nos diversos Estados, ainda que transpasse suas fronteiras políticas.

Deste modo, há proximidades culturais entre as populações do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, que embora sejam diferentes, guardam mais semelhança quando confrontados com Estados do Nordeste brasileiro, que por sua vez é muito diversificado entre os Estados e internamente nos Estados – vide a citada pretensão de se criar o Maranhão do Sul na Constituinte de 1987/1988.

Nesse sentido, observam Kugelmas e Sola:

O que está aqui em causa é o quadro de clivagens regionais notoriamente marcado por notáveis desigualdades, a fragmentação do sistema político, as dificuldades da representação e a questão da indefinição – não apenas institucional ou administrativa – do escopo e alcance da atividade estatal e da divisão de competências entre os três níveis de poder. Mais do que um tema específico, a questão da federação no Brasil

---

<sup>436</sup> Ibidem, p. 83.

<sup>437</sup> Conferir na 9ª Reunião Ordinária da Subcomissão dos Estados realizada em 1º de maio de 1987, na qual em todos os discursos fica evidente a luta política de constituintes e convidados. Vide: BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Estados. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 191 pp.

<sup>438</sup> Neste sentido, lembrou o então Governador do Rio Grande do Sul, Pedro Simon (PMDB), na 10ª Reunião Ordinária da Subcomissão dos Estados: “Temos um exemplo clássico, que é o Mato Grosso do Sul e o Mato Grosso. Os dois Estados estão muito satisfeitos e contentes. O Mato Grosso do Sul continua com o seu desenvolvimento extraordinário e o Mato Grosso está vivendo uma época que ele não imaginava viver”. (Ibidem, p. 100).

confunde-se com a própria formação histórica do Estado nacional e permeia o conjunto de questões da agenda do país<sup>439</sup>.

O Brasil possui tais diversidades, que são características de Estados federais assimétricos. A título de exemplo, pode-se comparar com alguns Estados federais nos quais há assimetria justificada por questões culturais tais como o Canadá e a Alemanha.

A Província canadense do Quebec serve como exemplo para se verificar a diversidade cultural em um Estado federal assimétrico com diretrizes cooperativas, apesar destes problemas federativos enraizados na formação social<sup>440</sup>. A Província justifica o tratamento assimétrico desde 1867 em relação ao restante da federação canadense por seu fator linguístico, uma vez que seu isolacionismo parece ter o propósito de reforçar sua diversidade e evitar que sua cultura seja desintegrada pelo restante da federação<sup>441</sup>.

Essa clivagem cultural entre Quebec e o restante do território canadense (anglófono) provoca a formação de forte sentimento comunitarista, na defesa dos valores e costumes locais que não devem ser perdidos para a pretensão de esfacelamento e miscigenação cultural. Neste aspecto, não seria possível visualizar o princípio democrático sem que consideramos a concepção de bem compartilhado por aquele grupo em especial. Portanto, a autonomia reclamada pelo Quebec se pauta em um isolacionismo cultural que repercute nas relações federativas, sobretudo na ingerência do poder federal na política desta Província<sup>442</sup>.

Um claro exemplo destes efeitos foi o Acordo de Charlottetown, um pacote de emendas à Constituição do Canadá, apesar não ter sido aprovado em um plebiscito pela população

---

<sup>439</sup> KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999, p.69.

<sup>440</sup> “During the era of cooperative federalism in Canada, overt federalism cases became less common as the postwar regulatory welfare state was constructed piecemeal, more often than not as a result of negotiations that led to the effective sharing of jurisdictions. Courts were mostly secondary players in postwar Canadian federalism, but unlike in the United States, constitutional disputes over the division of powers did not disappear entirely during this period. The political strains produced by sharing jurisdictions for purposes of welfare legislation and economic regulation contributed to an intensification of Quebec nationalism and to an increasingly combative form of executive federalism by the 1970s. [...] In large part, this is because a coordinate federalism had become so strongly entrenched in Canada in the twentieth century, as provincial governments grew in institutional competence and revenue-raising capacity, that it would be politically inconceivable for the Court to try to return the country to the quasi-federal union erected by nineteenth-century politicians.” (BAZOWSKI, Raymond. For the Love of Justice? In: NEWMAN, Stephen L (org.). *Constitutional Politics in Canada and United States*. New York: State University of New York, 2004, p. 238-239).

<sup>441</sup> RIKER, William. *The Development of American Federalism...*, p. 120.

<sup>442</sup> “The classic collision of collective versus individual rights lies at the heart of this quarrel and it reflects two competing conceptions of Canada. And the fact that the Charter formally recognised Aboriginal rights as the collective rights of a distinct people further inflamed Quebec’s sensitivities. Consequently, the answer to the question ‘What does Quebec want?’ is simple: it wants its historical-cultural specificity formally recognised by being incorporated in the Constitution” (BURGESS, Michael. *Comparative Federalism...*, p. 122.).



canadense<sup>443</sup>. Este acordo, além de reformulações nas relações federativas no Canadá, buscava reconhecer o Quebec como uma sociedade distinta. Segundo o art. I, 2 (1) (c), o “Quebec se constitui no Canadá como uma sociedade distinta, que inclui uma maioria francófona, uma cultura única e uma tradição do *civil law*<sup>444</sup>”.

A noção de sociedade distinta do Quebec pode ser encarada constitucionalmente sob três pontos de vista: (i) O reconhecimento do resto do Canadá que Quebec é distinta por possuir um sistema jurídico diferente e ser a única Província com predominância do idioma francês; (ii) a distinção seria um modo de interpretar a Constituição, de modo a afetar como os tribunais decidem sobre a divisão de poderes e questões entre as províncias; (iii) a distinção se pauta no conceito de que o Canadá tenha sido fundado por duas nações iguais.<sup>445</sup>

Outro exemplo de como o isolacionismo cultural do Quebec afeta as relações federativas no Canadá é a chamada cláusula não obstante (*notwithstanding clause*). Segundo determina o *Constitutional Act* de 1982, em seu art.33, uma Província pode se isentar de aplicar certas partes deste texto constitucional ou da legislação federal por até cinco anos. O Quebec fez largo uso deste dispositivo, eximindo-se de aplicar alguns dispositivos da legislação federal canadense<sup>446</sup>.

A distinção cultural pode ser abordada na Alemanha pelo fator da diferença da predominância religiosa em determinados *Länder*, além das tradições específicas de cada uma delas. Com tensões confessionais que remontam historicamente à Guerra dos Trinta Anos<sup>447</sup>, católicos e protestantes se concentram em determinadas regiões do território alemão. Esta

---

<sup>443</sup> Conferir em RUSSELL, Peter H. Can the Canadians Be a Sovereign People? In: NEWMAN, Stephen L (org.). Constitutional Politics in Canada and United States. New York: State University of New York, 2004, p. 27

<sup>444</sup> CANADA. Charlottetown Accord: Document. Disponível em: <<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/charlottetown-accord-document>> . Acesso em 5 de mar.2017. Do original em inglês: “Quebec constitutes within Canada a distinct society, which includes a French-speaking majority, a unique culture and a civil law tradition”.

<sup>445</sup> CANADA. Constitucional Activity from Patriation to Charlottetown (1980-1982). Disponível em <<http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp406-e.htm#B.Distinct>>. Acesso em 5 de mar. 2017.

<sup>446</sup> JOHANSEN, David; ROSEN, Philip. The notwithstanding clause of the charter. 1997. Disponível em: <http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp194-e.pdf>. Acesso em 5 mar. 2017

<sup>447</sup> “ In the sixteenth century, they became divided also by religion. This and other divisions led to a devastating Thirty Years’ War (1618–48) between Protestants and Catholics, both German and foreign, on German territory. For many decades this had far reaching negative effects on the economic, cultural, and political development of Germany The Holy Roman Empire, not a “state” but a historically unique league of princes with some confederate features, was naturally weakened by the Thirty Years’ War and other conflicts between and among the princes, but it continued to exist in some form until Napoleon forced its dissolution in 1804 [...] There were also some changes in the “constitution” of the Empire. The Treaty of Westphalia functioned as a basic law until the empire’s demise in 1803–6. It gave the princes certain rights and privileges, including the right to conclude treaties among themselves and with foreign powers as long as they were not directed against the emperor and empire. Technically, this did not give the princes legal sovereignty, but the autonomy (Landeshoheit) they enjoyed was close to it and amounted practically to internal sovereignty” (GUNLICKS, Arthur. The Länder and German Federalism. Manchester: Manchester University Press, 2003, pp.7-14)

diferença cultural-religiosa refletiu fortemente nas relações assimétricas durante o federalismo imperial<sup>448</sup>.

A situação da Alemanha foi palco de uma luta entre o protestantismo e o catolicismo. O objetivo deste conflito era a hegemonia cultural na Alemanha. O protestantismo era a religião dominante na Prússia e ganhou maior identificação com a nação alemã com a vitória deste reino sobre a Áustria, católica, na guerra franco-prussiana. Além disso, o Imperador era protestante, o que contribuía para uma identidade protestante dominante. Deste modo, a fé católica, mais concentrada na população das *Länder* do sul, poderia ser interpretada como antinacional<sup>449</sup>.

No início do federalismo alemão já se observava sua tendência assimétrica. Na composição do *Bundesrat*, a Prússia, em razão de sua predominância cultural, econômica e maior população, detinha um maior número de votos em relação às demais *Länder*. Enquanto *Länder* razoavelmente fortes como Bavária, Saxônia e Württemberg tinham respectivamente seis, quatro e quatro votos, a Prússia possuía dezessete votos, de um total de cinquenta e oito votos somando todos os entes federados<sup>450</sup>.

Essa forma permitiu o desenvolvimento em partes autônomas, com a primazia de não ingerência direta em assuntos particulares de cada uma dessas unidades, como por exemplo, a própria determinação da orientação religiosa. A diversidade cultural dentro da Alemanha,

---

<sup>448</sup> As relações entre o poder federal e o poder dos *Länder* eram influenciadas por fatores religiosos; em algumas delas protestantes era necessária maior ingerência da federação, sobretudo pelos interesses políticos de unidades católicas como a Bavária, com o fracasso do *Kulturkampf*, movimento anticlerical do Sec. XIX. Neste contexto, “The Centre could afford to support a federalist viewpoint only in those Lander where Catholics already constituted a majority of the population, Bavaria being one of these. Elsewhere, the Centre was forced to advocate a strong central authority in order to secure a rallying point for Catholics outside the south. This policy rooted itself in the nineteenth-century *Kulturkampf* and conditioned the Centre to seek a concentration of power to protect Catholic interests nationally, even if predominantly Catholic Bavaria suffered in the process. To be sure, political Catholicism had emerged from the revolutionary period with a greater degree of inner cohesion. This had been accomplished in part through the forced removal of Polish and Alsatian Catholics in the wake of the Versailles settlement. The Centre also matured quickly through its governmental responsibility in Berlin and in the Lander, a maturation process enhanced by Protestantism's factionalism and loss, after 1918, of imperial support. Nevertheless, Catholics outside Bavaria remained in an overall minority. The differing environments in which the Centre and the BVP operated thus encouraged divergent views about the Reich's federal structure.” (DORONDO, D.R. *Bavaria and German Federalism...*, p. 8)

<sup>449</sup> HAUPT, Heinz-Gerhard. Religião e nação na Europa no século XIX: algumas notas comparativas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 77-94, Apr. 2008, p. 82.

<sup>450</sup> Apesar do grande poder da Prússia em comparação aos outros entes federados do Império Germânico, a composição do *Bundesrat* permitia algumas formas de reequilibrar as relações federativas. CONFINO observa como o processo de emendas constitucionais permitiam que os outros citados *Länder* relativamente influentes no jogo político barrassem o elevado poder prussiano na tomada de decisão a nível federal: “While it reflected the obvious dominance of Prussia in the new nation-state (Prussia had 17 out of 58 delegates), it also put limitations on Prussian power. A constitutional amendment gave to any fourteen votes in the Bundesrat power to veto any constitutional change. As a result, not only Prussian, but also a likely coalition of smaller states such as Bavaria, Württemberg and Saxony could oppose a change in the *status quo*” (CONFINO, Alon. *Federalism and the Heimat Idea in Imperial Germany...*, p. 73)

especialmente observada pela concentração de populações com tendências religiosas em determinados territórios figura como uma sociedade federalizada.

Um elevado grau de diversidade cultural, portanto, é uma das pré-condições do federalismo assimétrico, da qual o Brasil compartilha, tais quais os Estados federais assimétricos de fato e de direito. O federalismo assimétrico reconhece estas disparidades culturais e consolida suas diferenças em algumas instituições jurídicas unificadoras, que reforçam os laços de interdependência entre as unidades federativas.

#### 2.1.1.2 Territorialidade

A territorialidade como pré-condição da assimetria federativa envolve antes de mais nada uma questão tanto conceitual quanto empírica sobre a importância da concentração espacial para o surgimento do federalismo. Neste caso, é imprescindível resgatar as lições de Livingston sobre a verdadeira natureza do federalismo. Assim, deve-se partir de uma perspectiva que não prende o federalismo à forma jurídica que Livingston propõe<sup>451</sup>.

O conceito de territorialidade ultrapassa as noções puramente jurídicas; tem relação com a noção de pertencimento de um indivíduo ou sociedade ao seu ambiente. Pode ser expressa em várias dimensões territoriais, como algumas regiões ou mesmo países. Deste modo, a territorialidade é um meio de regulamentar as relações sociais ao mesmo tempo em que torna mais sólido a identidade da população. O modo particular que determinada sociedade tem em se comportar são adaptadas com espaço geográfico<sup>452</sup>.

A territorialidade é um elemento essencial para a formação de uma sociedade federalizada, conforme defende Livingston. A federalismo está presente na sociedade que deve ser concentrada e clivada geograficamente<sup>453</sup>. Deste modo, para uma experiência sociológica é necessário que diferentes grupos se concentrem territorialmente, se reconheçam como diferentes, mas que aceitem conviver sob um poder central que os atenda, formando uma identidade comum, ainda que internamente diversa.

Nesse ponto, encontrava-se em discussão a comparação entre o desenvolvimento do federalismo no Brasil, imposto pela via legal, e o federalismo construído historicamente, nos debates da Assembleia Nacional Constituinte. Veja-se que estava presente a ideia, na formação

---

<sup>451</sup> LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism..., p. 84.

<sup>452</sup> Vide SANTOS, Milton. *Por Uma Outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000, pp.79-81

<sup>453</sup> LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism..., p. 85.

do novo Estado constitucional que tais experiências estrangeiras deveriam influenciar o Brasil<sup>454</sup>.

O Constituinte Wilson Souza, na Comissão de Organização do Estado, observou sobre o tema federalismo que “temos os Estados Unidos, com uma Constituição de mais de duzentos anos. Praticamente, naquele País, tivemos a gestação do federalismo, a nível de experiência constitucional. Temos também a Alemanha Federal, com uma experiência muito boa de federalismo”<sup>455</sup>. Não é diferente da visão teórica que Brossard esboçou em sua exposição na Subcomissão dos Estados.

Em Estados federais formados por um federalismo centrípeto – Estados Unidos, Suíça e Alemanha por exemplo, – a territorialidade é percebida em concentração de populações em territórios diferentes, mas que se unem para um governo comum, perfazendo assim uma única sociedade política a nível geral, mas que não deixam de possuir poder político locais.

Nas Federações formadas centrifugamente, como Brasil e México<sup>456</sup>, a territorialidade também é fator imprescindível, já que configura a diversidade entre os povos dentro de um mesmo Estado soberano. Esta diversidade é historicamente construída, mas por questões culturais ou políticas, as unidades políticas mantem determinada centralização política. Evidentemente o federalismo possui uma manifestação diferente em cada Estado, com motivações diferentes, apesar das finalidades serem semelhantes.

Nesse ponto, é possível dizer que a territorialidade não deve ser extremada a ponto de se tornar um nacionalismo isolacionista, o que impossibilitaria a formação de uma federação. Os padrões de divisão territorial podem ser encontrados nas relações entre centro e periferia e

---

<sup>454</sup> Sobre este aspecto, explica Wilba Lucia Maia Bernardes: “Nossa evolução constitucional evidencia períodos de autocracia, quando ainda assim se proclamava o federalismo. Por outro lado, a aceitação do federalismo no cenário nacional gerou uma busca por sedimentação de poderes locais, ao mesmo passo que, em sentido contrário, fortalecíamos o poder central. A procura por um modelo federal próprio, que atendesse nossas peculiaridades, sem esquecer nossas influências decisivas, foi vetor na elaboração do Documento Constitucional brasileiro vigente.” (BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. O federalismo dualista e competitivo: a concepção norte-americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v. 98, pp. 159-173, 2008, p. 161.)

<sup>455</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Comissão de Organização do Estado. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 4

<sup>456</sup> O México é uma República Federativa que se formou para evitar a secessão de territórios que buscavam a separação do antigo Estado mexicano após as guerras no Século XIX. O federalismo mexicano buscou manter unidos os territórios e estabeleceu um sistema de descentralização do poder, inicialmente com a Constituição de 1857 e posteriormente com a Constituição de 1917, que até hoje vigora. Conforme o texto constitucional mexicano, Estados são unidos pela federação são livres e soberanos (leia-se autônomos) para se auto-organizarem (art.40), porém não podem contrariar o que é disposto na Constituição Federal. As partes integrantes da Federação mexicana são descritos no art. 43, Estados e o Distrito Federal, onde se localiza a sede da União mexicana (art.44). (TORRES ESTRADA, Pedro. *La Autonomia Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Protección: Estudio Comparado de los Supuestos Español e Mexicano*. México: UNAM, 2005, p. 46)

mesmo as oposições entre cenários urbanos e rurais, que acabam repercutindo no desenvolvimento das regiões metropolitanas.

Evidentemente, as formas de divisão territorial se relacionam com as diversidades culturais. Combinados no federalismo, há a necessidade de mútuo reconhecimento, no qual as divergências devem constituir um fator de união para a conciliação em prol de benefício mútuo entre as unidades constituintes.

Em consonância com a territorialidade está a relação intrínseca entre federalismo e a proteção e afirmação de minorias (raciais, culturais, religiosas etc.) concentradas espacialmente. O federalismo desenvolve um efeito protetor das minorias pois “dificulta à maioria prejudicar minorias regionais; pelo menos no quadro mais estreito de um estado, é facilitado à minoria regional fazer-se valer no jogo das forças políticas”<sup>457</sup>.

A territorialidade no federalismo brasileiro deve ser pensada em harmonia com o desenvolvimento de seu território. De modo simultâneo ao processo de formação do território houve a consolidação da identidade nacional, de modo a vincular sociedades a espaços geográficos.

Portanto, a territorialidade é uma precondição da assimetria federativa no Brasil porque permite identificar sociedades com culturas específicas em localidades distintas; caso contrário não haveria tantos projetos de divisão de Estados na Subcomissão da Assembleia Constituinte destinada a eles. Não basta, portanto, a existência de diversidade; há a imprescindibilidade de formação de identidade entre pessoas e o território no qual vivem.

### 2.1.1.3 Desigualdades socioeconômicas

É notória nas federações a diferença entre unidades mais desenvolvidas daquelas que necessitam de mais recursos. Portanto, no Brasil há nos dois níveis federativos abaixo da União com notáveis desigualdades entre suas unidades federativas.

Na gradativa construção do território nacional, como Marcio Pochmann explica, “ocorreu paralelamente a sucessão de ciclos econômicos com o exterior que terminou por sedimentar o sentimento da existência de verdadeiros arquipélagos de regiões frente ao contido movimento da integração inter-regional”<sup>458</sup>. Para o autor, a desigualdade econômica no Brasil, em razão do território, pode ser analisada nos âmbitos das Regiões, dos Estados e dos Municípios.

---

<sup>457</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. ..., p.185.

<sup>458</sup> POCHMANN, Marcio. *Desigualdade Econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015, p.70.

Em todo caso, as desigualdades socioeconômicas também se inserem como pré-condição para a assimetria federativa, com relações tanto com a territorialidade quanto com as diversidades culturais. Sendo, já na época da Constituinte de 1987/1988, um país com tais desigualdades enraizadas em sua história política, não é demais notar que a Constituição representou muitos avanços para a atenuação dos desníveis sociais. Assim, a desigualdade, uma situação do mundo real que pode ser medida empiricamente de diversos modos, deve ser modificada pelo direito, por meio da nova ordem constitucional estabelecida.

O sentido do federalismo brasileiro revelado na Constituição de 1988 não comporta a desigualdade acentuada; portanto no federalismo do Estado Social e Democrático de Direito pretendido pela Constituição é necessária a cooperação entre unidades federativas, de graus diferentes inclusive.

Conforme revelado nos debates na Assembleia Nacional Constituinte, o federalismo cooperativo não pode significar federalismo centralizador, como é cediço no atual cenário brasileiro. De fato, o aspecto centralizador do federalismo brasileiro não permitiu o a melhoria na qualidade de vida da população nas partes mais pobres do País, ainda que tenha sido realizado um planejamento concentrado com as superintendências de desenvolvimento<sup>459</sup>.

Neste ponto, observa-se que as três categorias de desigualdades quanto ao território no Brasil, segundo Pochmann, podem ser atingidas de alguma forma com a configuração federativa e o conseqüente comportamento dos governos das unidades. A nível regional, ainda que não exista formalmente um ente federativo (lembrando que a tese do federalismo regional de Bonavides não prosperou na Assembleia Nacional Constituinte), observa-se uma expressiva atenuação das desigualdades com a criação das regiões de desenvolvimento, ainda que insuficientes<sup>460</sup>.

As desigualdades entre Estados e Municípios, até mesmo pela forma adotada pela Constituição de 1988, torna-se mais relevantes para uma análise de desigualdade pelo contraste entre entes federativos. A diferença entre unidades ricas e pobres é um fator importante para a pretensão de equalização pelo federalismo cooperativo. A cooperação entre entes de diferentes origens e condições que podem justificar o atual estágio de desenvolvimento é fundamental.

---

<sup>459</sup> A este respeito, leciona Baracho: “Os critérios de planejamento podem levar a confrontos com o federalismo, desde que se entenda que apenas um governo fortemente centralizado é capaz de efetivá-lo. O planejamento pode utilizar-se de processos de centralização autocrática, mas pode utilizar-se de medidas de coordenação conciliáveis com qualquer das formas federais existentes”. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo...*, p. 243)

<sup>460</sup> POCHMANN, Marcio. *Desigualdade Econômica no Brasil...*, pp.82-83.

Especialmente no tocante a tais desigualdades é importante considerar que unidades mais pobres tendem a ter populações mais pobres e com menor acesso a serviços básicos, ainda que sejam os mais necessitados. Além disso, o fator pode ser cumulativo com a concentração de determinada minoria em Estados ou regiões menos desenvolvidas.

O federalismo de cooperação traz a subsidiariedade nas relações entre as unidades<sup>461</sup>. Neste caso, é perfeitamente aceitável que uma ou mais unidades possam trabalhar para desenvolver outras ou ainda, que a Federação estimule o desenvolvimento de determinadas regiões com redistribuição de renda, assim como no federalismo alemão<sup>462</sup>. Neste caso, o federalismo de cooperação no Brasil, desejável na Constituinte de 1987/1988<sup>463</sup>, não consegue se realizar com a estrutura atual do Estado federal, causando uma dependência de alguns Estados para a União que sempre se retroalimenta.

Um indicador socioeconômico como o PIB pode ilustrar este cenário. O Brasil possui 27 unidades federativas a nível estadual, o Distrito Federal e 26 Estados; estes por sua vez se subdividem ao todo em 5570 Municípios. O maior PIB entre os Estados pertence a São Paulo, com valor superior ao dobro do segundo colocado, Rio de Janeiro e ao triplo do terceiro, Minas Gerais<sup>464</sup>.

Se apenas entre os três Estados com maior PIB (os três concentrados em uma mesma região do país) há notória desigualdade, ao pensar no cenário brasileiro como um todo, o grau

---

<sup>461</sup> Aqui é importante salientar que, entre as tantas influências estrangeiras que a Constituição Federal recebeu, destaca-se entre elas as provenientes do federalismo alemão, no qual o princípio da subsidiariedade tem importantíssima função. Este princípio é explicado por Höffe, para quem “Competências estatais são legítimas apenas naqueles casos e apenas à medida em que indivíduos e unidades sociais pré-estatais carecem de ajuda. E no âmbito de um Estado hierarquizado, as competências devem ser abordadas tão mais na base quanto fizer à última instância legitimadora, os indivíduos”. (HÖFFE, Otfried. *A Democracia no Mundo de Hoje...*, p. 158).

<sup>462</sup> O Estado federal alemão deve ser ativo para dar os meios e estabelecer um sistema que possibilite a realização do bem-estar social. A igualdade se relaciona com a noção de subsidiariedade. Em sentido herdado da ideia de ajuda organizada em situações emergenciais, Höffe defende que o sentido da subsidiariedade no federalismo alemão remete ao papel secundário da ajuda, para a possibilidade de desenvolvimento interno de cada unidade federativa. Neste sentido, diz Höffe que, mais importante que uma comunidade solidária originária, “é a vinculação de pensamento de direitos sociais calcados em liberdade funcional e democracia funcional à justiça distributiva” (Ibidem, p 156). A subsidiariedade em um Estado federal cooperativo, sobre valores do Estado Social, deve ser ter um papel secundário: a autoajuda tem prioridade sobre a ajuda, a ajuda indireta é preferível à ajuda direta. Deste modo, a cooperação federativa não se deve confundir com dependência econômica perpétua: o monopólio estatal não pode ser justificado sob os riscos da perda de autonomia dos *Länder*.

<sup>463</sup> Como foi explanado por Jorge Khoury, Presidente da Confederação Nacional dos Municípios e então Prefeito de Juazeiro – BA, na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas “se a tendência referida justifica-se também no federalismo, pelas razões expostas, certamente não se haverá de perder da vista uma outra circunstância: a de que o federalismo contemporâneo é cooperativo. O princípio da cooperação, em um Estado descentralizado, que tem regiões, geoeconômicas com capacidade de produção de riquezas bastante diversificadas, há de ser definido na perspectiva do equilíbrio e do desenvolvimento dessas regiões”. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 64).

<sup>464</sup> IBGE. Contas Regionais de 2010 a 2013. Sala de Imprensa. Disponível em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3038>. Acesso em 13 de fev. 2017

se mostra bem maior: cinco Estados concentram quase dois terços do PIB nacional, enquanto os cinco mais pobres não somam dois por cento<sup>465</sup>.

Esses dois fatores servem para exemplificar algumas assimetrias fáticas do Estado federal brasileiro. Veja-se: São Paulo, como é de grande conhecimento, é o Estado mais rico e mais populoso do Brasil. Ainda assim, mesmo com sua enorme população, seu PIB *per capita* é o segundo maior do País. Evidentemente, há enorme desigualdade entre a população paulista, mas se trata de um Estado que concentra um PIB maior que as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste juntas<sup>466</sup> e cerca de 21% da população brasileira<sup>467</sup>.

Por outro lado, alguns Estados mais pobres, como Piauí, Maranhão e Acre, possuem PIB e PIB *per capita* muito inferior a boa parte dos Estados mais desenvolvidos. Além de culturas bem diversas, a heterogeneidade entre estes Estados e São Paulo fica evidente pelos números estatísticos. Apesar de existirem populações pobres em ambos Estados, percebe-se claramente que alguns deles não conseguem sobreviver sozinho sem as receitas da União. Veja-se o caso do Piauí, que o PIB é mais de cinquenta vezes inferior ao de São Paulo e o *per capita* figura entre os menores do Brasil<sup>468</sup>, mesmo com uma população pouco superior a três milhões de habitantes<sup>469</sup>.

E ainda mais discrepante o nível de diferenças entre Municípios. O grau de diferença é tão elevado que muitos Municípios são mais ricos que alguns Estados. O Município de São Paulo, no sistema simétrico brasileiro recebe tratamento formal iguais outros Municípios, só não possui PIB superior ao próprio Estado de São Paulo e ao Estado do Rio de Janeiro.

As desigualdades entre os Municípios, reconhecidos a partir de 1988 como unidade federativa, também servem para demonstrar os índices assimétricos fáticos do Estado federal brasileiro. Ainda que sob fortes críticas de constitucionalistas, a elevação do Município a ente federativo implica necessariamente em pensar o Estado federal como união também destes entes. E nisto, a desigualdade entre as partes fica mais evidente ainda.

---

<sup>465</sup> IBGE. Contas Regionais de 2010 a 2013. Sala de Imprensa. Disponível em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3038>. Acesso em 13 de fev. 2017.

<sup>466</sup> IBGE. Contas Regionais de 2010 a 2013. Sala de Imprensa. Disponível em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3038>. Acesso em 27 de jul. 2016

<sup>467</sup> IBGE. Estados. Censo de 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>. Acesso em 27 de jul.2016.

<sup>468</sup> IBGE. Contas Regionais de 2010 a 2013. Sala de Imprensa. Disponível em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3038>. Acesso em 27 de jul. 2016

<sup>469</sup> IBGE. Estados. Censo de 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>. Acesso em 27 de jul.2016.



Alguns Municípios brasileiros se aglutinam em regiões metropolitanas, cujas competências de regulação são dos Estados. Ainda assim, figuram-se em tamanho e população quase como pequenos Estados. Exemplifica-se mais uma vez esta desigualdade comparando o Município de São Paulo com o de Teresina. Apesar de serem duas capitais (e terem tratamento diferenciado em razão disso), a desigualdade entre os dois é evidente.

São Paulo possui o maior PIB do País e Teresina o vigésimo. Em comparação ao *per capita*, respectivamente ocupam o terceiro e o vigésimo sexto lugar<sup>470</sup>. Certamente, o Município de Teresina necessita mais de receita provinda da cooperação, o que é correto de acordo com o pensamento federativo pretendido em 1988. São Paulo, por sua vez, não requer receita e possui, portanto, maior autonomia financeira para gerir suas próprias políticas públicas. Perceba-se, porém, que os dois Municípios possuem a mesma competência constitucional, uma vez que a Constituição não distingue materialmente as unidades federativas em relação à repartição dos poderes.

A simetria em um Estado federal com índices de desigualdade socioeconômica tão elevados pode agravar este cenário com a centralização. Uma Federação simétrica e centralizadora com o propósito de desenvolver Estados empobrecidos pode na verdade ser um obstáculo para seu desenvolvimento, além de gerar um cenário no qual o fundamento constitucional federativo se enfraqueça.

Nesse sentido, observa Marta Arretche, ao analisar as desigualdades territoriais, bem como as relações da União com os governos subnacionais:

Regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários; diferentes fatores explicam as desigualdades social e regional no Brasil. Em primeiro lugar, o crescimento foi concentrado nas Regiões Sul e Sudeste. O que se reflete em uma grande variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais. Ainda que o reconhecimento desse fato esteja na origem das políticas fiscais distributivas, estas, historicamente, produziram limitada compensação para desigualdades territoriais de capacidade de extração de recursos tributários<sup>471</sup>.

Segundo Arretche, é inerente à cultura política brasileira maior centralização de recursos desde o final da República Velha. Deste modo, a União sempre foi a principal formuladora de políticas públicas, que decide sobre elas, enquanto aos Estados restava o poder de executá-las. Ainda assim, com crescimento econômico nacional com as políticas econômicas concentradamente ditada pela União, “elevadas taxas de crescimento econômico foram

---

<sup>470</sup> IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010\\_2013/default\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010_2013/default_xls.shtm). Acesso em 27 de jul, 2016.

<sup>471</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil...*, p. 181

acompanhadas de elevada desigualdade na distribuição espacial e social da riqueza, que se concentrou no Sul e Sudeste”<sup>472</sup>.

Em contrapartida, justamente com as reformas fiscais dos anos 1990, a simétrica centralização econômica provocou maior desigualdade entre os Estados e Municípios graças ao Fundo Social de Emergência – FSE<sup>473</sup>, transformado depois no Fundo de Estabilização Fiscal – FEF<sup>474</sup> e finalmente na Desvinculação de Receitas da União – DRU<sup>475</sup>.

Os recursos deveriam ser aplicados para custear gastos com educação, saúde, benefícios previdenciários e outros auxílios de prestação continuada, além de outros programas de notório interesse econômico e social, conforme o art. 71 do ADCT.

O atual sistema de desvinculação, o DRU, até a data de sua vigência, 31 de dezembro de 2023, desvincula de órgão, fundo ou despesa, 30% da arrecadação da União de impostos e contribuições. Deste modo, apenas 70% da arrecadação de tributos vinculados são utilizados em suas finalidades; o restante, aplicados em outras áreas. Note-se que até a Emenda Constitucional nº93/2016, o percentual de desvinculação era de 20% e se aplicava também a impostos.

Desse modo, o percentual dos recursos destinados às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, determinado pelo art. 159, I, c, fica limitado por uma decisão a nível da União. Apesar de se tratar de medidas instituídas por Emendas Constitucionais, os Senadores tendem mais a se posicionar conforme seus partidos do que com os interesses dos governos estaduais, o que fragilizou a vinculação destinada às localidades mais pobres do Brasil. Assim, dos recursos que originariamente seriam entregues, por exemplo, aos Estados destas Regiões, ficaram retidos pela União até 31 de dezembro de 2015.

Fica claro que o poder decisório concentrado na União prejudicou os Estados menos favorecidos com a instituição do FSE, FEF e DRU, uma vez que pelo poder de arrecadação, os Estados do Sudeste são menos dependentes dos fundos constitucionais. Desta forma, uma previsão constitucional destinada a buscar reduzir desigualdades entre as Regiões do Brasil acabou tendo seus efeitos reduzidos em razão da União.

Com isso, o Estado Social e Democrático de Direito, alicerçado pela Constituição de 1988, pode ter seus objetivos, como erradicação da pobreza e redução das desigualdades, dificultados pela aplicação de uma mesma regra a todos os Estados, ainda que as diferenças

---

<sup>472</sup> Ibidem, p. 182.

<sup>473</sup> Criado pela Emenda Constitucional de Revisão nº1/1994.

<sup>474</sup> Por meio da Emenda Constitucional nº 10/1996 e prorrogado pela Emenda Constitucional nº 17/1997

<sup>475</sup> Por meio da Emenda Constitucional nº 27/2000, prorrogado pelas Emendas Constitucionais nº 42/2003, nº56/2007 e nº 93/2016

socioeconômicas entre eles sejam notáveis e que alguns deles dependam mais de recursos da União que outros. Assim, relações simétricas podem levar a desigualdades ainda maiores.

O federalismo brasileiro é carregado de um anacronismo forte: possui propósitos constitucionais que pendem para a realização do Estado Social e Democrático de Direito, mas uma organização federativa fortemente baseada no modelo norte-americano.

#### 2.1.1.4 Demografia

A problemática sobre a concentração de pessoas em determinada localidade é uma pré-condição para a assimetria federativa, assim como as demais antes descritas. O federalismo assimétrico justifica-se em razão do número de pessoas residentes em cada unidade federativa e o impacto da participação de representantes destas na tomada de decisão do poder central.

Ao se pensar a demografia como pré-condição, faz-se necessário refletir sobre alguns pontos. É notório que apenas em um federalismo ideal o número de habitantes em cada unidade federativa seria igual ou com diferenças quase que imperceptíveis. Todavia, a assimetria pode ser impactada por determinada população do Estado tanto pela sua natureza e distinção em relação às demais quanto pelo seu tamanho em número de pessoas.

A base de comparação demográfica se relaciona com o que Tarlton explica sobre a questão da representatividade. O direito constitucional de uma Federação pode determinar que cada um dos Estados tenha uma igual quantidade de representantes no Poder central e que o peso do voto de cada um deles seja o mesmo. Esta questão será melhor discutida à frente na tratativa dos resultados assimétricos fáticos em um Estado federal.

A distribuição da população pelo território de um Estado federal se relaciona diretamente com as outras pré-condições. Para o federalismo – lembrando sempre do espírito de confiança intrínseco no desenvolvimento do conceito – é preciso que um povo aceite o outro como semelhante, afinal são um mesmo povo a nível federal, e que possua uma mutualidade de reconhecimento, independentemente do tamanho de sua população.

Por sua vez, a demografia será impactada por condições culturais, geográficas e também socioeconômicas. Em razão disso, é notável o fluxo migratório dentro de um mesmo Estado federal, sobretudo os de grande extensão territorial, nos quais o clima influencia, ou naqueles onde há clara cisão de reconhecimento de grupos. A demografia estadunidense, por exemplo, pode ser analisada sob diversos ângulos, desde sua população em geral, em que se observa uma concentração maior de habitantes nas costas leste e oeste e em Estados como Texas e Illinois,

como por grupos como hispânicos e negros, onde a distribuição destas populações será variável<sup>476</sup>. Neste ponto há relação direta com a territorialidade.

O federalismo brasileiro também é influenciado pela demografia. Em um recorte temporal da época da Constituinte de 1987/1988,<sup>477</sup> observava-se também discrepante padrão demográfico no território brasileiro<sup>478</sup>, com grande concentração de população nos Estados da Região Sudeste e esparso povoamento das Regiões Norte e Centro-Oeste.

No censo de 1980, que segundo os dados é o mais próximo da Constituinte antes de sua realização, a população da Região Norte era de pouco menos de 6 milhões de habitantes e a da Centro-Oeste era de pouco mais de 7 milhões e meio. Pode-se verificar a discrepância com a Região Nordeste, que na época contava com pouco mais de 35 milhões, a Região Sul com cerca de 19 milhões e a Sudeste com seus pouco mais de 51 milhões<sup>479</sup>. Somente o Estado de São Paulo, com seus aproximados à época 25 milhões de habitantes, superava demograficamente as Regiões Norte e Centro-Oeste somadas<sup>480</sup>.

Essa diferença discrepante entre os Estados brasileiros certamente refletirá na formação da representação junto ao poder federal, conforme será visto adiante. Verifica-se que o grau de assimetria na distribuição demográfica pelo Brasil é altamente notável, indo muito além dos Estados Unidos.

Essa comparação foi levantada num dos discursos do Constituinte Siqueira Campos, Relator da Subcomissão dos Estados:

As cidades com mais de um milhão de habitantes nos Estados Unidos são em menor número do que as do Brasil, prova de que lá, ao espalharem polos, centros de decisão onde são atendidos os interesses das diversas populações, das diversas regiões do país, eles conseguiram melhorar a distribuição do ecúmeno americano<sup>481</sup>.

A demografia acaba sendo um resultado da história política e econômica brasileira. Há razões pelas quais o Sudeste acabou mais desenvolvido que as outras Regiões, além de ser mais povoado. Uma vez que recebeu um índice de fluxos imigratórios e migratório muito maior que

---

<sup>476</sup> Conferir em UNITED STATES. CENSUS. Interaction Population Map. Disponível em: <<https://www.census.gov/2010census/popmap/>> . Acesso em 17 de jan. 2017.

<sup>477</sup> Será utilizado como referencial para os dados da época a obra: IBGE. *Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1988*. 2ª ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

<sup>478</sup> É importante ressaltar que a medição demográfica no Brasil historicamente é deficiente, sendo que o primeiro sendo demográfico data de 1872. Portanto, somente e possível obter dados sobre a dinâmica demográfica abrangendo o território como um todo a partir dos censos modernos, datados dos anos 1940. Vide Ibidem, p. 21.

<sup>479</sup> Ibidem, p. 37.

<sup>480</sup> Idem.

<sup>481</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 73.

as outras regiões<sup>482</sup>. fica evidente que há notável desequilíbrio fático na formação do federalismo brasileiro, inclusive sua reafirmação na Constituinte de 1987/1988.

Siqueira Campos chama a atenção para os problemas de desnivelamento demográficos no Brasil e como a Constituinte poderia impactar no comportamento populacional no futuro com a criação de novos Estados a partir da divisão de alguns então atuais. Segundo ele,

Aqui também conseguiremos, com a criação dos novos Estados, melhorar a distribuição de população pelo nosso território, que é um dos pontos frágeis, é o calcanhar de Aquiles deste País imenso. Se criarmos novos estados, principalmente na Amazônia – principalmente na Amazônia, repito – estaremos fortalecendo sobremaneira o País, porque assim inverteremos a direção dos fluxos migratórios e conseguiremos sanear, de certa forma, os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que, hoje, são vítimas de um processo de inchaço terrível, que preocupa<sup>483</sup>.

Veja-se aqui a interconexão entre territorialidade e a demografia. A criação de novos Estados poderia criar novos centros de poder, o que proporcionaria um fluxo migratório mais disperso do que o então – e atual – para a região Sudeste. Parece que a partir dos debates na Constituinte, é possível perceber que a criação de novos Estados pretensiosamente poderia reduzir as desigualdades econômicas e equilibrar melhor o índice demográfico do País.

Evidentemente a criação de novos Estados perpassa do vínculo que determinada população possui com aquele espaço geográfico. Deste modo, a sociedade poderia se federalizar – no sentido de Livingston - ainda mais e os Estados poderiam se desenvolver sem a dependência histórica da União. Este é um dos pontos de conexão entre o federalismo e o Estado federal: por meio da formação do Estado federal, pode-se buscar atender na medida máxima possível os anseios federalistas de sua sociedade.

Portanto, previamente é possível inferir que:

1. O federalismo, como conceito político e sociológico, permeia o cenário político de um Estado. Neste ponto, havendo a federalização social<sup>484</sup>, ou seja, a identificação de

---

<sup>482</sup> “Estas trajetórias migratórias são alimentadas pelos fortes desequilíbrios regionais e sociais que têm caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, servindo como poderoso mecanismo de transferência espacial do “excedente demográfico” de determinada região, incapaz de absorvê-lo em sua economia e em sua sociedade, para outras, onde mais se desenvolveu a economia urbano-industrial ou se expandiu a fronteira agrícola. Esta transferência espacial de dezenas de milhões de pessoas tem sido parte intrínseca da dinâmica da economia e da sociedade brasileiras.”. (BRITO, Fausto. Brasil, final de século: a transição para um novo padrão migratório. *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 2000, 12, p. 5.).

<sup>483</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 73.

<sup>484</sup> Em um sentido muito parecido com o de sociedade federal de Livingston, José Afonso da Silva observa sobre as lutas políticas pelo federalismo no Império brasileiro: “Durante a Regência surgiu uma Sociedade *Federal*, derivada talvez de dissidentes da Sociedade Defensora da Independência. Pretendia derrubar aquele governo de transição, e sobre seus destroços talvez fizesse a República, com a Federação. O movimento repercutiu na Bahia, com a deposição de dois presidentes. Seis motins em 1831 precederam a insurreição federalista de 1832, em Cachoeira, onde o Capitão Bernardo Guanais Mineiro proclamou a “Federação Imperial”. (SILVA, José Afonso. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 277.).

diversidades culturais em um mesmo povo, ou ainda, convergências políticas em povos diferentes, é possível que se manifeste, juridicamente, o Estado federal por meio do pacto federativo. O Estado federal pode ser entendido como a forma de Estado que comporta um ordenamento jurídico comum a todos os Estados, que por sua vez, participam de algum modo das instituições federais.

2. Apesar dos adjetivos “simétricos” e “assimétricos” ao conceito de federalismo, para compreender como é a relação entre o governo central e os Estados federados, ou entre estes, acaba sendo forçoso demais pensar que, se federalismo e federação não são o mesmo objeto, o federalismo pode ser mesmo simétrico. Ao analisar estas pré-condições – presentes em algum grau mesmo nos Estados simétricos –, percebe-se que apenas em um plano ideal o federalismo seria realmente simétrico. As forças convergentes no federalismo dificilmente podem ser mesuradas como equivalentes em qualquer das pré-condições da assimetria federativa. Neste sentido, talvez não seja arriscado demais a inferir que não há federalismo que seja simétrico. A assimetria é inerente ao federalismo. A simetria é uma qualidade dos Estados federais, não do federalismo em si.

3. Todas as pré-condições do federalismo assimétrico que justifiquem um Estado federal assimétrico dependem do seu grau de assimetria e da construção histórica de cada Estado federal em si. Apesar de ser um fenômeno político recente na história, o federalismo como projeto de Estado encontra particularidades em cada um deles. Deste modo, as Federações mais antigas parecem influenciar as mais recentes. Novamente remetendo à explanação de Brossard, o federalismo necessita de uma experiência sociológica para firmar suas bases. É possível olhar para a experiência norte-americana e justificar o porquê de seu Estado federal ser simétrico, ao mesmo tempo em que se pode verificar os Estados federais assimétricos como a Alemanha e o Canadá e compreender o porquê da manifestação de assimetria em cada um deles. Parece haver uma relação direta com as próprias finalidades políticas de cada Constituição. No Brasil, um Estado federal de forte inspiração norte-americana foi estabelecido constitucionalmente em 1891<sup>485</sup> com acentuadas diferenças culturais, territoriais e socioeconômicas, que influenciaram

---

<sup>485</sup> Em conformidade com o que ensina Oliveira Viana nesta passagem: “O mesmo se pode dizer da Constituição de 91, que nos deu o regime republicano presidencial, também de estilo saxônico. Esta Constituição exigia dos brasileiros uma conduta só possível entre os angloamericanos, com o seu profundo espírito público e a alta consciência do interesse nacional, que lhes é própria. Mas, o exotismo, que ocorreu com a Carta de 24 (Império), ocorreu também com a Carta de 91 (República). Esta inspirava-se em fontes diversas daquelas, pois eram já o federalismo e o presidencialismo da América do Norte os padrões copiados e os modelos seguidos. Eram -- como na Carta de 24 -- exógenas as fontes da inspiração; o novo regime federativo e presidencial, que ela nos trazia, nos impunha uma outra e nova mudança de conduta política, o abandono do nosso antigo comportamento e aquisição de outros e novos comportamentos. E o resultado todos sabemos qual foi”. (OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999, p. 320)

e foram influenciadas pelos padrões demográficos. O grau de diferença é tão elevado que permite a proposta de um Estado federal assimétrico. E os fatores assimétricos chamam mais a atenção ainda pela existência do Município como ente federativo.

Desse modo, já apresentados os sentidos de federalismo e Estado federal desenvolvidos pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, entre debates acadêmicos e as propostas relativas à configuração federativa; o descompasso entre esse federalismo descentralizado dos discursos e do federalismo centralizado do resultado na Constituição de 1988 – conforme a tese defendida por Marta Arretche; as bases teóricas do federalismo assimétrico e suas pré-condições, faz-se necessário desenvolver a hipótese de que o Estado federal assimétrico poderia aproximar o Brasil do federalismo desejado politicamente na Constituinte e que possivelmente houve uma eiva centralizadora na Constituição em razão da insistência em configurar simetricamente a disposição de poderes que deveria ser assimétrica.

### 2.1.2 Resultados assimétricos na formação dos Estados federais

A passagem das pré-condições da assimetria federativa para os resultados assimétricos remete à diferença conceitual entre federalismo e federação. Logo, para se analisar a assimetria nas federações é preciso determinar quanto das pré-condições reflete na formação do Estado federal.

Não é demais lembrar que as pré-condições não podem ser confundidas com os resultados assimétricos que delas derivam. Ademais, é importante fazer algumas considerações antes de prosseguir com a análise dos resultados assimétricos:

- (i) É preciso reconhecer diferentes tipos de assimetria nas relações, assim como diferentes graus de resultados assimétricos;
- (ii) Há dois modos de resultados assimétricos que podem ocorrer em Estados federais: a assimetria de fato e de direito. O primeiro se refere à prática da assimetria nas relações que resultam do impacto das pré-condições, enquanto o segundo está relacionado ao ordenamento jurídico dos Estados e o modo como os Estados federados são tratados diferentemente pela ordem constitucional federal;

#### 2.1.2.1 Assimetria de fato nos Estados federais

### 2.1.2.1.1 Autonomia e capacidade fiscal

Os Estados federais possuem grande variação em tamanho de território e população, assim como as unidades federativas entre si possuem variação de poderio econômico. Possivelmente, não deve haver no mundo Estado federal com equivalências em tamanho, população, poder político, desenvolvimento, condições climáticas, cultura etc. Em razão deste desnivelamento, nem todas as unidades federativas tem as mesmas condições de contribuir com a Federação, portanto, é possível perceber que há variações na disposição de seguir as determinações federais, assim como uma busca por maior autonomia.

Alguns casos de assimetria de fato podem demonstrar tal afirmação. No Canadá há uma discrepância em relação à concentração de população vivendo em duas Províncias da Federação: Ontario e Quebec. Juntos, possuem cerca de 62 por cento da população canadense<sup>486</sup>. Por sua vez, na Alemanha, cerca de metade da população vivem nas *Länder* de North Rhine-Westphalia, Bavaria e Baden-Württemberg<sup>487</sup>.

Certamente, estas discrepâncias refletem na força política de determinada unidade federativa em relação às demais e certamente aumenta sua visão sobre a autonomia, uma vez que financeiramente tais Estados federados poderiam se manter sozinhos<sup>488</sup>.

Um dos mais icônicos indicadores da diferença entre as unidades constituintes é sua capacidade fiscal, ou seja, as possibilidades que cada unidade possui para arrecadarem tributos. Nesse ponto, as pré-condições de assimetria federativa irão impactar diretamente na possibilidade fiscal do Estado. Veja-se: um Estado com grande contingente populacional tende a ter maior arrecadação do que Estados pouco populosos<sup>489</sup>.

O poderio econômico pode significar uma buscar maior por autonomia, uma vez que unidades federativas mais desenvolvidas e com maiores recursos tem mais possibilidade de atuar no cenário político da Federação reclamando maior autonomia e menor dependência do governo federal para realizações, assim como menor submissão ao direito federal.

Da mesma forma, é fácil supor que Estados com pouca capacidade fiscal ficam mais dependentes do repasse de recursos do governo federal, podendo ter por isto um comportamento

---

<sup>486</sup> STATISTICS CANADA. Canada's population estimates: Age and sex, July 1, 2015. Disponível em: <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/150929/dq150929b-eng.htm>>. Acesso em 21 de jan. 2017.

<sup>487</sup> DESTATIS STATISTISCHES BUNDESAMT. Population based on the 2011 Census: Area and population. Disponível em: <[http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en\\_jb01\\_jahrta1.asp](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb01_jahrta1.asp)>. Acesso em 23 de jan. 2017

<sup>488</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism...*, p.218

<sup>489</sup> Idem.



mais submisso aos ditames da União, mas nem sempre isso ocorre. Dependerá muito dos acontecimentos políticos em questão.

No Brasil, o poder dos Estados federados no cenário político foi sempre limitado, especialmente durante a vigência das Constituições de 1937 e de 1967. Parte desta limitação, como observa Marta Arretche, se relaciona com a autoritária tradição de concentrar poderes na União, sobretudo do grande poder que esta possui para arrecadar tributos. Segundo a autora,

A concentração da autoridade política e fiscal no governo central é uma forma de distribuição vertical da autoridade política que não esteve em contradição com a construção dos Estados nacionais democráticos do ocidente europeu. A associação entre autoritarismo e centralização fez parte da trajetória histórica no Brasil, assim como de grande parte dos países latino-americanos<sup>490</sup>.

Observa-se uma histórica desigualdade socioeconômica, conforme descrito nas pré-condições de assimetria, uma vez que há desigualdades no Brasil entre os Estados e entre os Municípios. A arrecadação de tributos federais do ente federativo com maior montante, São Paulo, é largamente superior aos outros Estados, sendo mais que o dobro do que a do segundo colocado, o Estado do Rio de Janeiro <sup>491</sup>.

Nesse sentido, observa José Afonso da Silva: “no Brasil assistimos ao fato de as unidades federadas autônomas viverem, na realidade, submetidas às instituições financeiras da União, por falta de embasamento financeiro próprio e suficiente para o cumprimento de seus encargos”<sup>492</sup>.

A centralização da União, presente no sistema federativo brasileiro desde a primeira Constituição republicana, provocou agravamentos na dependência que os Estados têm daquela. E neste cerne, se encontra o problema da repartição de rendas. Esta questão merece breves comentários.

O âmago do sistema tributário estabelecido na Constituição de 1988 é a repartição de receitas entre os entes federativos. Além da arrecadação por meio da legislação tributária material do próprio ente federativo, há a participação na receita de um ente federativo por outros. Assim, estabeleceu-se modos de funcionamento para as transferências de um ente para outro, por meio da partilha de frações da receita da União para Estados e Municípios e dos

<sup>490</sup>ARRETCHE, Marta. *Relações federativas nas políticas sociais...*, p.28

<sup>491</sup> Estas estatísticas podem ser verificadas em SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Arrecadação UF 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado/arrecadacao-uf-2016>> . Acesso em 21 de jan. 2016.

<sup>492</sup> SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 309.

Estados para seus Municípios. Segundo Bercovici, há duas formas de distribuição de receitas; (i) por imposição constitucional; (ii) por deliberação espontânea do ente concedente<sup>493</sup>.

No âmbito da Constituição de 1988, são três os modos de repartição obrigatória da receita<sup>494</sup>. O primeiro é a participação direta de um ente na receita de um tributo recolhido por outro ente. Desta maneira, o ente beneficiado arrecada um tributo que não é de sua competência. São as hipóteses previstas nos arts. 157, I e 158, I do texto constitucional: Pertencem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o que a União arrecada com imposto sobre a renda incidente na fonte, pagos por aqueles na Administração Direta, Autarquias e Fundações.

A segunda forma de distribuição de receitas é a participação direta de um ente no produto da arrecadação de outro. Deste modo, o ente tributante deve repassar percentual proporcional à receita. É a previsão dos arts. 157, II e 158, II, III e IV. Assim, caso a União institua o imposto não-nominado descrito no art. 154, I, vinte por cento do que ela arrecadar será destinada aos Estados. Da mesma forma, metade da arrecadação de imposto sobre a propriedade territorial rural sítios no Municípios a eles pertencem<sup>495</sup>, metade do que os Estados arrecadam com imposto sobre propriedade veículo automotores emplacados em seus territórios, bem como vinte e cinco por cento do ICMS arrecadados pelos Estados.

Finalmente, a terceira forma de distribuição de receitas é a participação em fundos constitucionais, como o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, ambos previstos respectivamente no art. 159, I, “a” e “b”, além de outras vinculações presentes neste artigo<sup>496</sup>.

Interessante neste ponto é uma clara manifestação da assimetria federativa fática, ainda que o Brasil seja precipuamente uma Federação simétrica. As Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste tem um percentual de três por cento de tudo o que for arrecadado pela União com imposto sobre produtos industrializados e imposto de renda, de acordo com o art. 159, I, “c”<sup>497</sup>. Por serem Regiões com Estados mais pobres em comparação aos do Sul e do Sudeste, é adequável à uma Constituição que busca reduzir das desigualdades, com um projeto de Estado Social e

---

<sup>493</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição...*, p. 162.

<sup>494</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>495</sup> Se os Municípios optarem por fiscalizar e arrecadar o ITR, de acordo com a previsão do art. 153, § 4º, III, mediante convênios com a União (regulamentados pela Lei nº11.250/2005), receberão integralmente o valor de arrecadação deste imposto cobrado de propriedades rurais situadas em seu território.

<sup>496</sup> Este fundo é formado pela arrecadação de receitas com o imposto de renda e o imposto sobre produtos industrializados, sendo que os 49% do total arrecadado com tais tributos devem ser distribuídos da seguinte forma: 21,5% para o FPE e 22,5% para o FPM.

<sup>497</sup> 3% devem ser aplicados em setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, sendo que o semiárido nordestino a metade dos recursos que for à essa Região destinados.

Democrático de Direito, que Estados mais pobres recebam mais ajuda do que os mais autossuficientes historicamente.

Vê-se que fatores do federalismo, como a demografia e a desigualdade socioeconômica repercutem na formação do Estado federal. É justificável esta assimetria em razão de uma assimetria real verificável por indicadores.

Desse modo, é normal que após formação de um Estado federal, haja a manifestação assimétrica da capacidade fiscal dos Estados. Como dito antes, dificilmente Estados teriam capacidade de arrecadação iguais, por isso é possível dizer que tanto Estados federais simétricos ou assimétricos de direito, são assimétricos de fato.

#### 2.1.2.1.2 Representação política

A questão da representação é essencial nos Estados federais. Provém na assimetria fática que acomoda diversidades de muitas formas de representação, expressão e proteção de características únicas é crucial para a legitimação e a sobrevivência da federação. É neste sentido que Tarlton observa que tais características únicas que se distinguem das outras em diferentes modos, particularizando os interesses do Estado em relação ao poder federal<sup>498</sup>.

Há dois âmbitos de representação eleitoral nos Estados federais: a dos indivíduos a dos Estados federados. Ambos são representados no Poder Legislativo da União. Os indivíduos são representados em câmaras baixas nas quais as vagas são determinadas de acordo com o tamanho da população de cada Estado, enquanto estes são incorporados, simetricamente ou assimetricamente em uma câmara alta<sup>499</sup>.

A representação se relaciona principalmente à pré-condição demografia como assimetria de fato. Por uma questão lógica, locais mais povoados tendem a ter mais representantes, uma vez que há uma igualdade formal no processo eleitoral entre os eleitores. Deste modo, formalmente, o voto de um cidadão de um Estado povoado teria o mesmo peso do que o de um menos povoado. Porém, o sistema proporcional brasileiro, com números mínimos e máximos estabelecidos constitucionalmente, cria uma série de discrepâncias de representatividade.

---

<sup>498</sup> “In the model asymmetrical federal system each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate in important ways, its interests from those of any other state or the system considered as a whole. Clear lines of division would be necessary and jealously guarded insofar as these unique interests were concerned. In the asymmetrical system it would be difficult (if not impossible) to discern interests that could be clearly considered mutual or national in scope (short of those pertaining to national existence per se)”. (TARLTON, Charles D. *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism...*, p. 869)

<sup>499</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism...*, p.219

A Câmara dos Deputados, cuja composição é de 513 deputados eleitos pelo sistema proporcional em cada um dos Estados e o Distrito Federal, tem sua ocupação mínima e máxima por unidade federativa, de 8 e 70 deputados, respectivamente<sup>500</sup>. Esta assimetria fática, que é natural em razão da proporcionalidade, provoca distorções no sistema brasileiro, por não respeitar a proporcionalidade pura.

Veja-se: as Regiões com Estados com menor número de habitantes, como Norte e Centro-Oeste, acabam tendo maior representação do que os Estados do Sudeste. Uma vez que a demografia brasileira tem acentuada desigualdade, tal proporção deveria ser mantida na representação. Os limites mínimos e máximo deveriam obedecer a esta proporção para evitar tais déficits.

Deste modo, ainda em Estados com simetria de direito, como Brasil e Estados Unidos, haverá assimetria em relação à representação na câmara baixa. Esta assimetria é fática porque obedece diretamente ao critério demográfico. Todavia, a representação na câmara baixa é trivial; é evidente que locais mais povoados elejam mais representantes. Uma questão crucial para este estudo é a representação dos Estados em relação ao poder central.

Nesse ponto, uma importante observação deve ser feita. Para este trabalho, considera-se que a paridade ou não de representantes na câmara alta pode definir se uma federação é ou não considerada como assimétrica, tal qual as assimetrias de direito, ainda mais porque esta característica resvalará na influência da reforma constitucional. Assim, pode-se dizer que o Brasil é um Estado federal simétrico em razão de ter mesmo número de senadores para cada Estado, apesar de diversas assimetrias em sua ordem constitucional.

O Senado norte-americano é formado por dois representantes de cada um dos Estados federados. Como atualmente são 50, totaliza-se 100 Senadores. Este critério estava na redação original da Constituição de 1787. O Estado federal no Brasil foi constituído pela República que, aos moldes do modelo estadunidense, deveria funcionar com instituições semelhantes. O Senado, órgão vital em qualquer Federação, foi uma destas instituições.

A história constitucional do Brasil traz algumas questões importantes que nos ajudam a compreender a contemporaneidade e apontar certos deslizes no desenvolvimento do federalismo no Brasil. A paridade entre entes federativos teve início na Constituição de 1891<sup>501</sup> e permaneceu com a Constituição de 1988.

---

<sup>500</sup>Estabelecidos no art.45 e seu § 1º. Vide BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em 22 de jan. 2017.

<sup>501</sup> “Art.30 - O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados”.

Apesar de visivelmente funcional, o federalismo americano formou um Estado federal baseados em sua história política. A tentativa de estabelecer um Estado federal, baseado no norte-americano, mas com um federalismo tão diferente (já existente nos movimentos políticos do Império), deixa evidente problemas de estruturação no início da República. Com isso, o Senado brasileiro passou a ser um órgão instituído pelos padrões estadunidenses, logo simétrico.

O Senado do Império era assimétrico, uma vez que o número de senadores por Província dependia do número de deputados<sup>502</sup>. E aqui está um ponto bem importante: possivelmente a composição do Senado acompanhava politicamente aquele novo Estado com seu histórico colonial. Na República, buscou-se equilibrar o aparente desequilíbrio de representação do Senado, equivalendo o número de senadores para cada Estado federado<sup>503</sup>.

Verifica-se que o Brasil no Império, apesar de não ser formalmente uma federação, possuía um órgão de representação das Províncias. Este é mais um dos indícios da diferença entre federalismo e federação, sob a perspectiva de Livingston: pode-se dizer que o Brasil na prática funcionava quase como um Estado federal e possuía uma sociedade federalizada. Pode-se dizer que a instituição da forma federal no Brasil com a República interrompeu um desenvolvimento natural da federalização da sociedade brasileira. Deste modo, talvez não seja forçoso dizer que a ruptura causada pela americanização das instituições federativas possa ter sido um ponto de partida para os problemas atuais do federalismo brasileiro.

### 2.1.2.2 Assimetria de direito nos Estados federais

#### 2.1.2.2.1 Tratamento diferenciado no Senado

---

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)> . Acesso em 22 de jan. 2017.

<sup>502</sup> O art. 41 da Carta Política de 1824 determinava: “Cada Província dará tantos Senadores, quantos forem metade de seus respectivos Deputados, com a diferença, que, quando o numero dos Deputados da Província fôr impar, o numero dos seus Senadores será metade do numero imediatamente menor, de maneira que a Província, que houver de dar onze Deputados, dará cinco Senadores”. (BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 24 de março de 1824. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)> Acesso em 22 de jan. 2017.

<sup>503</sup> Como discursou o Constituinte Henrique Córdoba (PDS/SC): “No caso brasileiro, a justificativa histórica para a existência da segunda Câmara, o Senado, está na Federação e procuraria estabelecer o equilíbrio que teoricamente não é mantido na representação popular da Câmara dos Deputados. Ele seria estabelecido, no Senado, através de uma representação partidária dos Estados”. (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão do Poder Legislativo. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p.25.).

A primeira forma de manifestação de direito é a configuração do Senado ou órgão com equivalência funcional em um Estado federal. Em conformidade com Burdeau, trata-se da representatividade a nível federal que perfaz a lei de participação no sistema federativo<sup>504</sup>.

A diferença básica entre um Senado simétrico e um assimétrico é a distribuição de cadeiras entre os ocupantes por unidades federativa. Se houver igual peso nos votos e igual distribuição de vagas entre os Estados, será simétrico o Senado. Caso haja qualquer diferença na composição, de modo que um Estado tenha mais peso do que outro no órgão, de modo semelhante à Câmara Baixa, o Senado será assimétrico, resultando em uma assimetria de direito<sup>505</sup>. Por sua vez, em Senados assimétricos há o reconhecimento da existência de pesos diferentes em seus votos ou número de vagas diferente a depender da unidade federativa<sup>506</sup>.

Nesse raciocínio, a assimetria de direito pode se manifestar na forma na representação das unidades federativas perante o poder federal. A simetria ou assimetria na composição do Senado dependerá dos arranjos do federalismo, caso for entendido pelo Poder Constituinte a diferença entre as unidades em relação ao poder federal. Fatores presentes nas pré-condições

---

<sup>504</sup> BURDEAU, Georges apud RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional...*, p. 40.

<sup>505</sup> São exemplos de Senado simétrico o dos Estados Unidos (2 Senadores para cada um dos 50 Estados, no total de 100), do Brasil (3 Senadores para cada um dos 26 Estados e Distrito Federal, no total de 81) e do México (4 Senadores para cada um dos 31 Estados e do Distrito Federal, no total de 128). Nestes se observa uma composição paritária, na qual, para a participação nas votações da legislação federal, inclusive Emendas Constitucionais, cada voto possui o mesmo peso que outro, não importando suas características particulares.

<sup>506</sup> São casos desta manifestação de assimetria de direito o Senado canadense, que é composto de modo desigual entre as unidades federativas. Inicialmente, o Constitution Act de 1982 estabelece quatro grupos para a composição: 1. Ontario; 2. Quebec; 3. Províncias Marítimas (Nova Scotia, New Brunswick e Prince Edward Island); 4. Províncias Ocidentais (Manitoba, Columbia Britânica, Saskatchewan e Alberta). Perceba-se que dentre as nove Províncias mencionadas (Terra Nova e Labrador não se enquadra nesta divisão pela sua tardia ascensão à categoria de Província em 1949), o grupo 1 e 2 são compostos de uma Província cada um, enquanto o grupo 3 é composto de três e o grupo 4 de quatro. Cada grupo contém um número pré-determinado de vinte e quatro senadores. Apesar da paridade em relação ao poder central entre Ontario e Quebec (cada um com o mesmo número de senadores), há uma visível desigualdade em relação às Províncias dos grupos 3 e 4, como a Columbia Britânica e Alberta, com dez e seis senadores respectivamente. Além destas, o texto constitucional determina o número de seis senadores para Terra Nova e Labrador. É possível se verificar uma disparidade entre as citadas Províncias: perante a federação, elas não são iguais. Também na Alemanha se observa assimetria na composição do Bundesrat. Suas 69 cadeiras são ocupadas por representantes dos governos das Länder; a quantidade de membros será ser correspondente à quantidade de votos que cada uma delas possui. Deste modo, conforme determina o art. 51 (2) e (3) da Lei Fundamental da Alemanha, o mínimo que cada Länder terá de votos são 3. Caso tenham mais de dois milhões de habitantes, serão 4; com mais de seis milhões, 5 votos e com mais de sete milhões de habitantes, 6 votos. Cada Länder terá o número de membros equivalente ao número de votos que tiver direito. Existem claras diferenças entre elas perfazendo-se em um tratamento desigual entre elas de modo formal perante a federação alemã. As unidades de pouca população sempre serão representadas de modo inferior que as de grande contingente populacional. Tanto no Bundestag quanto no Bundesrat, Bremen, por exemplo, não tem o mesmo peso perante a federação que Baviera. Na primeira câmara, terá menos representantes e na segunda, menos votos e membros. Se no Bundesrat o poder executivo de cada uma das unidades é representado a depender de sua população, então não se pode dizer que as unidades federadas são iguais perante o poder federal. Em outras palavras, as partes componentes do todo não são iguais: há uma clara diferença de tratamento do poder federal em relação a duas unidades componentes de seu território. E esta breve constatação é apenas em relação ao poder legislativo, mas a assimetria pela desproporcionalidade pode ser verificada em outros aspectos, como por exemplo na eleição do Presidente Federal e da aprovação do Chanceler Federal, assim como na composição do Tribunal Constitucional Federal.

da assimetria federativa, como população no caso da Alemanha e diversidade cultural e territorialidade no caso do Canadá, impactam no delineamento da assimetria de fato.

#### 2.1.2.2.2 Direito das unidades federativas

A segunda forma de assimetria de direito é o tratamento dado às unidades federativas sob a Constituição, o que torna a assimetria mais notável em um Estado federal. Deste modo, nem todos os Estados em uma federação assimétrica são tratados igualmente pela Constituição Federal<sup>507</sup>.

Essa assimetria não significa funcionamento deficiente de uma federação, tampouco privilégios excessivos a determinadas unidades federativas em detrimento de outras, ou ainda, encargos em demasia a algumas, enquanto de outras é exigido menos contribuição para o Estado.

Burgess observa que a configuração assimétrica de direito, neste caso, a diferença do modo como os Estados se relacionam perante o Poder federal, reflete a diferença, não cria. Esta diferença já é preexistente ao Estado federal; está no federalismo. A configuração assimétrica de direito é um reflexo então de uma assimetria enraizada no desenvolvimento histórico do federalismo em cada Estado. Para o autor, “resultados assimétricos são projetos para obter flexibilidade na busca da legitimidade e da estabilidade política federal em geral”<sup>508</sup>.

A assimetria pode estar presente de diversas formas nos Estados federais. Ela pode ser prevista na distribuição de competências legislativas e executivas, bem como nas formas de controle de constitucionalidade, presença de uma Carta de Direitos, nos procedimentos de alteração constitucional<sup>509</sup>. O modo de manifestação da assimetria de direito dependerá de cada federação. Assim, um Estado federal cuja Constituição determine tratamento diferenciado no tocante ao modo de relação entre uma unidade federativa e a União ou entre elas, será um Estado federal assimétrico.

Esses Estados possuem justificativa para essa assimetria no grau das pré-condições da assimetria em seu federalismo. Se o grau das diferenças por muito acentuado e em razão deste grau a o Estado federal se forma, é um modo de compartimentalizar as pré-condições. Para Burgess, estes Estados federais assimétricos de direito adotam uma política de reconhecimento,

---

<sup>507</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism...*, p.220.

<sup>508</sup> Ibidem, p.221. Do original em inglês: Asymmetrical outcomes are designed to achieve flexibility in the pursuit of legitimacy and overall federal political stability.

<sup>509</sup> Idem.

na qual uma unidade federativa reconhece a outra como integrante daquele sistema, ainda que suas atribuições e competências sejam diferentes<sup>510</sup>.

Aqui cabe fazer uma crítica à associação que Raul Machado Horta faz de anomalia à assimetria<sup>511</sup>. De fato, apesar de em um plano ideal a simetria correspondesse ao objetivo de uma federação, não significa que a configuração assimétrica de direito seja algo anômalo, no sentido de irregular e anormal. Para os Estados assimétricos, esta configuração foi o resultado possível de seu federalismo altamente assimétrico.

Deste modo, o federalismo assimétrico e os Estados federais assimétricos não devem ser encarados como anômalos: ao contrário, a diversidade é a regularidade. A anomalia seria a aplicação de um modelo simétrico em um federalismo que traz latentes sinais de desigualdade entre as unidades federativas e suas populações.

Ao se verificar um Estado federal como o Canadá, os benefícios da assimetria de direito são evidentes. A ordem jurídica canadense acompanha a cisão de seu federalismo entre a população francófona do Quebec e a restante anglófono nas demais Províncias. Aí já se vê tanto a diversidade cultural quanto a territorialidade. Por este aspecto, Quebec já teria justificada seu tratamento diferenciado pelo Poder federal. Além disso, Quebec possui a segunda maior população do país, em números absolutos bem acima das outras Províncias com exceção a Ontario, assim como o segundo maior PIB, bem superior à boa parte das demais<sup>512</sup>.

Portanto, com tais assimetrias no federalismo canadense, o tratamento constitucional diferenciado é um fator que foi determinante para a permanência do Quebec na Federação. Esta Província não é a única, mas em razão da cultura francófona presente, torna-a um caso icônico de assimetria de direito necessária.

Segundo Tarlton, ao se verificar as relações entre o direito federal e os direitos dos Estados constituídos, é possível sem dúvida chegar novamente em um resultado assimétrico. Assim, se o sistema funcionar em harmonia, os elementos de semelhança entre os componentes da Federação devem predominar sobre os elementos de diversidade<sup>513</sup>.

---

<sup>510</sup> Idem.

<sup>511</sup> “O federalismo anômalo advirá sempre de deformações e de abusos no funcionamento das instituições, operando mutações na concepção constitucional. O federalismo assimétrico não deixa de ser forma anômala, se confrontado com o federalismo simétrico. A anomalia do federalismo assimétrico, para a concepção que estamos desenvolvendo, não se limita à manifestação do fenômeno fático. Pressupõe a criação normativa, a existência de regra no ordenamento jurídico federal em contraste com os fundamentos normativos do federalismo simétrico. As normas assimétricas, embora de incidência parcial, podem alterar profundamente a estrutura do federalismo simétrico” (HORTA, Raul Machado. O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo..., p. 6.).

<sup>512</sup> STATISTICS CANADA. Gross domestic product, expenditure-based, by province and territory. Disponível em < <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/econ15-eng.htm>.> Acesso em 22 de jan.2017.

<sup>513</sup> TARLTON, Charles D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism..., p.783.



A legislação federal busca uniformizar a aplicação do direito entre destinatários em diferentes localidades dentro do território nacional, enquanto cada Estado por sua vez legisla tanto suas competências constitucionalmente estabelecidas quanto os pormenores da legislação federal quando autorizados, a depender de cada Estado federal. Contudo, não há convergência automática entre o direito federal e dos Estados federados e o processo legal nas federações.

O sistema de competências estabelecido na Constituição brasileira de 1988 já foi descrito na anteriormente. Todavia, uma observação. As possibilidades de legislação dos Estados são reduzidas em comparação às da União, seja em razão do pequeno rol de competências estabelecidos no art. 24, seja pelo fato de tais competências serem concorrentes com a própria União.

A diferença entre as competências das ordens estaduais em relação ao poder federal é geralmente estabelecida nas Constituições Federais. No Brasil, a configuração da repartição de competências é simétrica, uma vez que todos os Estados, bem como todos os Municípios, entre si, possuem as mesmas competências, conforme o seu grau na Federação. A exceção é o Distrito Federal, por possuir características híbridas entre estes dois tipos de entes federativos. Esta questão será melhor explorada à frente, na discussão de como esta forma de assimetria de direito poderia ser aplicada ao Brasil.

## **2.2 As assimetrias de direito no Brasil são justificáveis? O contraste entre a vontade Constituinte e o resultado Constituído**

O Brasil, para os critérios apresentados, é uma federação simétrica, ou seja, não possui assimetria de direito, apesar das assimetrias de fato existentes e das pré-condições de assimetria. Deste modo, como as duas últimas somente existem simetricamente num plano ideal, o que poderá definir se um Estado federal é ou não simétrico é sua assimetria de direito.

Será assimétrico de direito, nesse caso, o Estado federal no qual diferença no tratamento entre a União e os Estados, seja no estabelecimento do direito, seja na representação no órgão parlamentar com representantes dos Estados, seja na aplicação não uniformes das normas federais. Deste modo, as unidades componentes em um mesmo grau federativo terão diferente tratamento perante ao poder central.

Assim como o federalismo se desenvolve a partir da experiência histórica de cada Estado, a assimetria de direito também envolverá terá razões históricas, culturais, sociais ou mesmo econômicas. Neste caso, cabe uma observação: boa parte das Federações atuais possivelmente são configuradas assimetricamente. Não é demais lembrar que os Estados

Unidos, primeira Federação historicamente constituída, mantém a igualdade perante o governo central de todos os Estados, independentemente de população, condições socioeconômicas ou cultura. Sua simetria de direito se dá pela manutenção do mesmo Estado jurídico desde a Constituição de 1787.

Alemanha, por exemplo, tem uma assimetria observável pela quantidade de cadeiras ocupadas no *Bundesrat*<sup>514</sup>. O Canadá, pela existência de tipos de unidades federativas diferentes (Províncias e Territórios), pela singularidade do direito do Quebec, e também pela composição assimétrica de seu Senado<sup>515</sup>.

Esses dois Estados, exemplos de assimetria de direito, tem como finalidade a constituição de um Estado Social de Direito e a equalização das condições de vida da população<sup>516</sup>, equalização essa também num aspecto territorial. Fundamento de Estado bem diversa da norte-americana, apesar da emergência do *New Deal*. Percebe-se duas finalidades distintas de projeto político. Neste ponto, é interessante a comparação ao Brasil: tornado federal por decreto, com um federalismo altamente centralizado (apesar das tensões descentralizadoras como em 1934 ou 1946), Brasil não teve uma experiência como a norte-americana, apesar de claro desenvolvimento de raízes federativas durante o Império.

Possivelmente, muitos os problemas federativos do Brasil atual, como a dependência financeira excessiva que muitos Estados têm dos recursos federais, bem como fenômenos tais a guerra fiscal e o nominalismo federativo. Deste modo, verifica-se uma anomalia: a Federação brasileira foi constituída nos moldes da norte-americana, mas possui problemas específicos que a interrupção do desenvolvimento de experiência federativa causou e que não se coadunam com

---

<sup>514</sup> O *Bundesrat*, cujas 69 cadeiras são ocupadas por representantes das *Länder*, é equivalente à Câmara Alta e tem sua competência destinada a assuntos relacionados às unidades federativas e à União Europeia. Diferentemente da Câmara Baixa, o Conselho Federal é formado por membros escolhidos pelo poder executivo de cada Estado e a quantidade de membros poderá corresponder à quantidade de votos que cada um dos *Länder* possui. Obedecendo-se à uma regra de proporcionalidade, os votos (e membros) de cada uma destas unidades federativas poderá variar entre três e seis. Segundo o art. 51 (2) da Lei Fundamental da Alemanha: “Cada Estado tem direito a, no mínimo, três votos. Estados com mais de dois milhões de habitantes têm quatro, com mais de seis milhões de habitantes têm cinco e com mais de sete milhões de habitantes têm seis votos”.

<sup>515</sup> A seção 22 do Constitution Act de 1867 estabelece quatro grupos para a composição : 1. Ontario; 2. Quebec; 3. Províncias Marítimas (Nova Scotia, New Brunswick e Prince Edward Island); 4. Províncias Ocidentais (Manitoba, Columbia Britânica, Saskatchewan e Alberta).

<sup>516</sup> Como prevê o art. 36 do Constitutional Act de 1982 do Canadá, “Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to a.promoting equal opportunities for the well-being of Canadians; b.furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and c.providing essential public services of reasonable quality to all Canadians”. Também determina o art. 72 (2) da Lei Fundamental da Alemanha: “The Federation shall have the right to legislate on matters falling within clauses 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 and 26 of paragraph (1) of Article 74, if and to the extent that the establishment of equivalent living conditions throughout the federal territory or the maintenance of legal or economic unity renders federal regulation necessary in the national interest.”

as dos Estados Unidos, especialmente o projeto de Estado determinado pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, pode-se especular se no fundamento do Estado, se o Brasil não estaria mais próximo em relação a projeto de Federação de Canadá ou Alemanha do que dos Estados Unidos. Algumas razões podem levar a tal reflexão.

O federalismo norte-americano foi construído sob forte ideologia liberal. Um ponto essencial das influências do pensamento político-jurídico moderno na elaboração do Estado federal norte-americano foi o liberalismo. E dois aspectos são imprescindíveis na busca de satisfazer a necessidade de colocar limites ao poder político arbitrário do governo: o reconhecimento de direitos fundamentais anteriores e independentes da vontade do Estado e a normatividade constitucional.

O desenho institucional dos Estados Unidos se direciona para a proteção desses direitos individuais. Inicialmente pela existência de uma Constituição que seja uma norma acima das outras leis produzidas pelo Congresso e que dê a elas validade. Além disso, a Constituição determina os limites possíveis dos poderes políticos de criação de normas e de sua execução pelo Estado.

O federalismo brasileiro foi reconfigurado em cada ordem constitucional. Todavia, apesar de tensões centrípetas e centrífugas durante sua história<sup>517</sup>, é possível dizer que tradicionalmente é centralizador<sup>518</sup>, funcionando algumas vezes como um Estado unitário descentralizado, no qual os Estados praticamente se reduziram a unidades administrativas aos mandos do governo federal<sup>519</sup>.

Conforme visto, em diversos momentos nas sessões da Constituinte de 1987/1988, especialmente nas Subcomissões nas quais o federalismo e o Estado federal eram objeto de debates dos constituintes e autoridades acadêmicas, a descentralização era necessária para o

---

<sup>517</sup> Como define Maria Hermínia Tavares de Almeida, “a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados”. (ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Recentralizando a Federação?*..., p. 29)

<sup>518</sup> “Com efeito, a concentração de recursos fiscais na esfera federal foi a marca do autoritarismo burocrático no Brasil. De outra parte, desde os anos 1930, o crescimento da ação do governo no domínio social correu paralelo à centralização política e à concentração de poderes no poder Executivo federal. Mais do que isso, o sistema de proteção social brasileiro foi criado, expandiu-se e adquiriu seus traços centrais durante os dois ciclos de autoritarismo, sob Vargas (1930-1945) e sob os militares (1964-1984). Em consequência, as políticas sociais estiveram associadas ao crescimento da atividade da administração federal. Elas foram marcadas por concepções autoritárias materializadas na predominância das agências do Executivo federal, dos procedimentos fechados de tomada de decisões e da gestão feita por burocracias centrais” (Ibidem, pp. 29-30)

<sup>519</sup> “A supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado-nação brasileiro. A Constituição de 1988 não foi uma exceção a essa tradição. A despeito de sua decisão em favor da descentralização da execução de políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União” (ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*..., p. 16.).

desenvolvimento nacional. Assim, pode-se dizer que havia um grande anseio pela descentralização no federalismo.

Escreve Baracho, tomando por bases as lições de Livingston, que “o federalismo convive melhor com os sistemas democráticos, pelo que é incompatível com as formas autocráticas”<sup>520</sup>. As motivações de se implantar no Brasil um autêntico federalismo, ou seja, um federalismo descentralizado, se coadunavam com o repúdio ao autoritarismo do governo e da União em si. Para uma redemocratização era necessária uma “refederalização” do Estado brasileiro. Neste sentido, “os autoritarismos dificultam salvaguardar a estrutura federal. Os regimes autocráticos tendem à centralização, pelo que se torna incompatível com formas federativas que dão autonomia aos Estados componentes, daí que reduzem os elementos inerentes ao federalismo”<sup>521</sup>.

O federalismo brasileiro dos anos da Constituinte era descentralizador, conforme se extrai da leitura dos Diários da Assembleia Nacional Constituinte, mas o resultado, o Estado federal brasileiro de 1988, era centralizador (Arretche<sup>522</sup>) ou descentralizado de forma a permitir uma guinada centralizadora poucos anos depois (Abrucio<sup>523</sup>). A posição de Arretche parece mais acertada, como anteriormente descrito, em razão de aspectos claros centralizadores no texto original da Constituição, o Projeto D, aprovado pelo plenário e passado posteriormente pela Comissão de Redação.

Nesse raciocínio, há uma desarmonia entre os anseios descentralizadores na Constituinte e a centralizadora Constituição de 1988. Isto revela outra desarmonia no Brasil entre federalismo e federação<sup>524</sup>, conceitos cuja distinção é de crucial importância para o entendimento da problemática da assimetria no Brasil.

---

<sup>520</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo...*, p. 66.

<sup>521</sup> Idem.

<sup>522</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil...*, pp.69-72.

<sup>523</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação...* p. 200.

<sup>524</sup> Importante realizar uma crítica à distinção proposta por Wilba Bernardes. Segundo a autora, “o estudo da estrutura constitucional, nesse contexto, longe de ser utópico ou carregado de normativismo sem nexo, exacerbado e casuístico, pressupõe um conjunto de normas que espelha e reflete os ideais de uma sociedade. Assim, a análise do federalismo conjugada à estrutura constitucional, longe de ser incorreta ou empobrecida, é necessária e premente. O federalismo, além de ser uma visão dinâmica da própria sociedade, é também o conjunto de instituições e atores políticos que integram a sociedade, vinculados a uma distribuição espacial de poder. Não há uma distinção entre o federalismo constitucional e o federalismo real”. (BERNARDES, Wilba Lucia Maia. *Federação e Federalismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 34). Para a autora, juridicamente há a distinção entre federalismo e federação, sendo que este se refere aos aspectos valorativos e aquele aos aspectos formais e institucionais. A crítica à esta distinção apresentada pela autora tem por base a aproximação entre o federalismo formal, ou federação, e o federalismo real, que decorre de aspectos socioeconômicos e culturais. Uma vez que, de acordo com a Teoria da Constituição, o texto constitucional deve trazer em seu conteúdo a vontade da sociedade, federalismo e federação não devem ser vistos como conceitos conflitantes. Apesar do conteúdo da Constituição de um Estado dever ser próximo de sua realidade social, não se pode desconsiderar o plano normativo no qual a Constituição está inserida. Neste contexto, não se pode realizar uma aproximação entre federalismo e federação a

O princípio simétrico no Estado federal brasileiro contribui para a retroalimentação dos problemas causados pela centralização, como a já citada instituição do FSE. Interessante notar que, em leitura dos Diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, não se encontra menção à configuração simétrica ou assimétrica do Estado federal. A simetria como regra está tão enraizada na tradição federalista no Brasil que não foi sequer cogitado uma alteração na igualdade de relações entre Estados e a União ou mesmo o número de Senadores que cada Estado deve ter direito. Presumidamente, neste último caso, houve um continuísmo de uma situação já preexistente da ordem constitucional anterior.

Nesse sentido, pode-se dar sequência à tese da centralização originada no texto aprovado da Constituição de 1988 defendida por Arretche. Segunda a autora, 1988 facilitou as reformas fiscais que acabaram por centralizar ainda mais o sistema federal brasileiro, no qual os Estados e Municípios ficam impotentes diante a União<sup>525</sup>. Pensa-se: caso a possibilidade de se configurar assimetricamente a Federação brasileira, com Estados e Municípios tendo tratamento diferenciado pela Constituição tivesse sido discutida, proposta e aceita para a então nova Constituição, seria o Estado federal brasileiro menos centralizado e com maior consonância com o sentido de federalismo presente na Constituinte?

Preliminarmente, oferece-se aqui a hipótese segundo a qual a presença de assimetria de direito como resultado assimétrico do Estado federal brasileiro possibilitaria maior descentralização e conseqüentemente, mais liberdade e autonomia para os entes federativos conseguirem cumprir sua agenda de políticas públicas junto à população, além de fomentar a colaboração entre eles.

A assimetria de direito possibilita a descentralização em Estados como o Brasil, que possuem disparidades tão elevadas em seu federalismo, que justificaria o tratamento desigual no direito para a atenuação das desigualdades fáticas. Neste caso, a assimetria de direito poderia ser uma saída para corrigir alguns problemas do federalismo brasileiro, especialmente a centralização.

### 2.2.1 Descentralização no federalismo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988

---

ponto que qualquer um dos termos se torne polissêmico. O federalismo é um conceito de natureza sociopolítica, uma vez que é o que move a vontade das autoridades constituintes, com base na característica da sociedade, em realizar um Estado jurídico no qual esteja prescrito determinadas normas que atendam a harmonia da convivência entre populações com diversidades, convertendo-as para, a nível federal, serem um só povo. O Estado federal é jurídico e é uma questão do direito constitucional de cada Estado.

<sup>525</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil...*, pp.69-72.

Há relações evidentes entre a assimetria federativa e a descentralização desejável na Constituinte de 1987/1988. Assim, figura-se uma dissonância entre os discursos em favor da descentralização do federalismo da Constituinte e a configuração centralizadora no texto constitucional de 1988. Em diversas passagens dos Diários da Constituinte é possível destacar o sentimento de descentralização presente entre congressistas.

O Relator da Comissão dos Estados, José Richa (PMDB-PR), discursou em favor da descentralização do federalismo brasileiro. Na ocasião: “ Todos nós, já pude aferir – e, por isso, em algumas questões já me antecipei na análise do mérito, porque sinto que há unanimidade – somos a favor da descentralização”<sup>526</sup>. E continua, sobre a definição de competências entre os entes federativos:

Se queremos, efetivamente, que Estados e Municípios, para poder haver um maior equilíbrio político na nossa Federação, sejam mais independentes, mais autônomos, quanto menos nos referirmos a isto na Constituição, melhor. Basta definirmos as competências exclusivas da União, porque o que não estiver nelas contido fica subentendido que Estados e Municípios podem fazê-lo. Estou procurando, dentro desse espírito, que colhi nas discussões das Subcomissões, evidenciar o desejo de que haja a descentralização, eliminando, assim, vários artigos<sup>527</sup>.

Vê-se que Richa se mostra favorável ao modelo estadunidense de repartição de competências, uma vez que segundo ele propunha em discurso, um modo mais eficaz de descentralizar o Estado federal é justamente eliminando a enumeração de competências aos Estados e Municípios<sup>528</sup>, uma vez que deste modo estes entes ficariam com as competências subsidiárias, enquanto a União seria a detentora dos poderes enumerados<sup>529</sup>.

---

<sup>526</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Comissão de Organização do Estado. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 26.

<sup>527</sup> Idem.

<sup>528</sup> Em sessão adiante, Richa retorna a este ponto defendido: “Sr. Presidente, insisto mais uma vez no sentido de que procuramos elaborar um texto enxuto, sem explicitar demasiadamente as competências dos Estados e dos Municípios, exatamente para que eles pudessem ter mais autonomia. [...] Elaboramos um texto sintético para não atrapalhar, porque a Constituição é diferente da lei. A norma geral da lei é: tudo que não for proibido está permitido. Na Constituição é exatamente o contrário; o que não for permitido está proibido. Procurei – este é o espírito do nosso relatório – só definir as competências específicas da União, para dizer o que a União pode realizar. Tudo aquilo que a Constituição não vedar os Estados e os Municípios podem fazer”. (Ibidem, p. 66)

<sup>529</sup> Em outro ponto, Richa discursa sobre a competência legislativa sobre direito agrário, aonde fica também claro sua posição: “Vamos por partes. No nosso trabalho – art. 8º, inciso XIX, letra a – já está contemplada a matéria: “legislar sobre direito agrário”. Em segundo lugar, reforma agrária não é da competência desta Comissão, há uma comissão específica que trata dessa questão. O terceiro ponto é que devemos procurar a descentralização. Ora, já estamos contemplando como de competência da União. No mais, por mim, delegaria essa competência aos Municípios, mediante um plano nacional, para que fosse a mais descentralizada possível a execução da reforma agrária. Vejam bem: o planejamento, o estabelecimento de normas e a legislação sobre direito agrário têm que ser da competência da União, porque do contrário não sai reforma agrária alguma, mas a execução tem que ser descentralizada. Neste País de vasta extensão territorial é impossível fazer e executar uma reforma agrária de forma centralizada. Legislar, estabelecer normas, isso tem que ser da competência privativa da União, porque do contrário – repito – não haverá reforma agrária alguma”. (Ibidem, p. 57)

Além de ser motivação presente na Comissão de Organização do Estado, em suas subcomissões também se verifica o afã pela descentralização entre os Constituintes. Roberto Rollemberg (PMDB-SP) observava o poderio da União sobre os Estados pelo então sistema federativo existente no Brasil e sua nocividade:

Estou convencido de que o fato de tudo estar nas mãos da União é resultado de um autoritarismo que se foi centralizando cada vez mais. Está na hora de descentralizarmos, de democratizarmos. Em matéria de riqueza nacional, um bem do povo, as decisões têm que ser tomadas por todas as representações populares e não só pela União<sup>530</sup>.

O ponto tocado por Rollemberg se coaduna com o problema da relação entre democracia e federalismo, ou ainda, entre o autoritarismo e centralização no Brasil. De fato, observa-se que em diversos momentos da história constitucional brasileira a maior centralização política e econômica significou maiores avanços no Estado Social, mas que ainda assim, não chegava a ser suficiente, sendo reclamada a democratização. Assim, para se avançar na consolidação da democracia, parecia necessário a descentralização do Estado como forma também de combater o autoritarismo que a figura da União representava naquele momento.

Foi também o defendido por Felipe Mendes (PDS-PI): “Temos que descentralizar o poder da União para os Estados e para os Municípios; temos que descentralizar o poder da esfera do Executivo para o Legislativo e Judiciário, e temos que desconcentrar o poder do Estado em benefício da sociedade”<sup>531</sup>. A descentralização no sentido defendido por Mendes é uma diluição transversal, não apenas entre os entes federativos, mas também entre os Poderes da República, de modo que conseqüentemente houvesse reaproximação da sociedade com a esfera política, uma vez que o Estado deveria ter desconcentrado seu poder<sup>532</sup>. Neste caso também se figura fortemente o aspecto descentralizador, que deveria ser acompanhado do equilíbrio entre os Poderes. Não apenas na época a União se mostrava como muito mais poderoso que os demais, como também havia desbalanceamento entre o Poder Executivo e os demais, devido à grande concentração de competências na figura do Presidente da República à época<sup>533</sup>.

---

<sup>530</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, p. 41.

<sup>531</sup> Ibidem, p. 65.

<sup>532</sup> Em outro momento, defendeu este Constituinte: “A minha colocação inicial refere-se apenas a um princípio, porque acho, que, nesta ocasião em que se discute uma reorganização do Estado brasileiro, se deveria examinar, em cada ponto, as possibilidades de fazer-se a descentralização administrativa, política, financeira etc. da União para os Estados e para os Municípios, e também que se pudesse viabilizar a desconcentração do poder de um Estado em favor da sociedade, porque acho que o Estado brasileiro é concentrador de poder em detrimento dos mecanismos da sociedade” (Ibidem, p. 101).

<sup>533</sup> O Constituinte Wilson Souza (PMDB-SC) fez justamente esta observação durante uma das sessões da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Segundo ele, “O Presidente da República, que detém o poder

A pretensão por um Estado federal com maior autonomia aos Estados e Municípios também surge no Anteprojeto do Relator da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Segundo Sigmaringa Seixas (PMDB-DF): “Procuro criar um modelo descentralizado, que se contrapõe ao atual, centralizado, com uma gama incalculável de competências da União, sendo reservada aos Estados apenas uma competência supletiva e aos Municípios, uma competência residual”<sup>534</sup>.

Assim, na proposta de Seixas pretendia-se instaurar de modo gradativo a descentralização do Estado federal brasileiro, com o estabelecimento de competências comuns entre União, Estados e Municípios<sup>535</sup>, o que se relaciona com o modelo que Horta entende como o mais moderno em relação a repartição de competências, tal qual faz a Lei Fundamental da Alemanha de 1949<sup>536</sup>.

Também na Subcomissão dos Estados é possível verificar alguns discursos a favor da descentralização do federalismo<sup>537</sup>. Assim o fez o Constituinte Valmir Campelo (PFL-DF): “acho que devemos descentralizar o máximo que pudermos, não só em termos de atividades, mas também de recursos das dotações orçamentárias”<sup>538</sup>. Do mesmo modo, Paulo Roberto (PMDB-PA):

Defendemos a tese da descentralização. Acreditamos que, com o sistema de Governo que ora desenvolvemos, tão conseguiremos fortalecer o principal do nosso propósito, nesta Constituinte, ou seja, a democracia. É lógico e evidente que entendemos que a democracia só pode ser exercitada se houver realmente autonomia. E esta autonomia só pode ser conseguida se houver um fortalecimento dos Municípios<sup>539</sup>.

---

central e alguns Governadores passam a dominar verdadeiramente o País. Torna-se um poder tirânico. Nenhum rei, nenhum tirano, nenhum ditador, em toda a História, teve mais poderes do que tem qualquer Presidente da República deste País. Só para dar um exemplo concreto: nenhum rei conseguiu mudar um sistema econômico ou a moeda como fez o Presidente Sarney, de uma canetada, por um simples decreto-lei. Trata-se de um poder altamente concentrado, ainda decorrente das mazelas da nossa formação histórica. A Federação do Brasil leva, então, a esse Estado unitário, absolutamente centralizador. (Ibidem, p. 67)

<sup>534</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>535</sup> “Estabeleço, como forma de mudança do modelo centralizado para o descentralizado, um processo gradual, criando uma área de competência comum à União, aos Estados e aos Municípios. Assim como o processo de consolidação da Federação centralizada foi gradual, é preciso que também o seja o processo de descentralização – esta é a minha concepção do problema”. (Idem)

<sup>536</sup> HORTA, Raul Machado. A Constituição Federal e o Poder Constituinte do Estado. Belo Horizonte, *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 32, pp.15-29, 1989, p.29.

<sup>537</sup> Além dos Constituintes e de autoridades acadêmicas ouvidas, outros convidados na Subcomissão dos Estados tinham posicionamentos favoráveis à descentralização. Foi o caso de José do Espírito Santo, representante da Polícia Militar de Minas Gerais. Para este Tenente-Coronel: “Com efeito, como muito bem salienta o ilustre constitucionalista Raul Machado Horta, a contemplação normativa do Estado federal, para visualizar os mecanismos, as técnicas e as regras de sua anatomia na Constituição, revela imediatamente a complexidade de sua construção jurídicopolítica. É por isto que temos certeza, Srs. Constituintes, de que V. Ex.<sup>a</sup> encontrarão formas adequadas na codificação da nossa realidade histórico-sociológico-cultural, especialmente quanto às questões da descentralização do poder federal” (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Estados..., p. 38)

<sup>538</sup> Ibidem, p. 30.

<sup>539</sup> Ibidem, p. 31.



Em sequência a este raciocínio, tem-se o declarado por Nabor Junior (PMDB-AC), em resposta ao discurso proferido pelo então governador do Rio Grande do Sul, Pedro Simon (PMDB), após ser ouvido a respeito das relações federativas no Brasil:

Quero, em primeiro lugar, congratular-me com V. Ex.<sup>a</sup> pela brilhante exposição que fez nesta Subcomissão, defendendo uma tese que não é sua, mas de toda a classe política brasileira, ou seja, o estabelecimento do princípio federativo e da autonomia dos Estados e Municípios, a descentralização da administração e das decisões<sup>540</sup>.

Posicionamento igualmente professado por Hilário Braun (PMDB-RS) na ocasião das sessões que tratavam das criações de novos Estados: “é um consenso, a nível de Assembleia Nacional Constituinte, o fortalecimento da Federação. Este, sem dúvida nenhuma, passa pelo fortalecimento dos Estados, pela descentralização do Poder”<sup>541</sup>. Neste sentido, é notável que este Constituinte considera, tal qual muitos outros, que havia um eminente desejo de descentralização do poder da União para os Estados; assim, a na noção de seu discurso, somente pelo crescimento de poder dos Estados seria possível consolidar o federalismo.

Davi Alves (PDS-MA) clamava pela continuidade da defesa dos pontos de vista da Subcomissão também no Plenário do Congresso, possivelmente para as fases de votações dos projetos que viriam posteriormente. Para ele, os interesses do grupo que ansiava pela descentralização deveriam ser defendidos contra possíveis adversários contrários. Em suas palavras:

Não podemos deixar dispersar o parecer do nobre Relator, que depois será remetido ao plenário para sua aprovação, sem que antes se forme um grupo, fora desta Subcomissão, para que esse parecer não encontre resistência no Plenário nossos sonhos não sejam frustrados por aqueles que não têm interesse em descentralizar os poderes dos grandes centros de decisão, que no caso é Brasília<sup>542</sup>.

Tal tensão foi reconhecida também pelo Relator Siqueira Campos (PDC-GO): “Fazer mudanças é um negócio muito sério, existem forças retrógradas que não querem descentralizar. Ninguém dá a fatia do poder de graça”<sup>543</sup>. O Relator continua, em outra oportunidade, sua exposição de ideias a favor da descentralização: “espero que esta subcomissão possa dar uma contribuição para resolver esse estado de coisas até aqui imperante. E que ao final dos nossos trabalhos possamos mostrar que a tônica hoje é a descentralização, é a modernização, é a democratização deste País”<sup>544</sup>.

Assim como nas outras subcomissões responsáveis pelos delineamentos da federação na Constituinte, a Subcomissão dos Municípios e Regiões também tem diversos momentos nos

---

<sup>540</sup> Ibidem, p. 101

<sup>541</sup> Ibidem, p. 120.

<sup>542</sup> Ibidem, p. 70.

<sup>543</sup> Ibidem, p. 73.

<sup>544</sup> Ibidem, p. 135

quais há claro direcionamento em favor de uma estrutura federal de Estado que fosse descentralizada; nesta subcomissão tal fator se mostra ainda mais notório em razão da grande defesa do municipalismo realizada por seus integrantes e convidados. Waldeck Ornelas (PFL-BA), logo no início dos trabalhos da subcomissão, assim discursou:

Ouvimos hoje, o clamor contra o centralismo da União. O centralismo, para ser eliminado, precisa ser combatido através de duas vertentes: uma, a da descentralização, que se fará, sem dúvida, pelo fortalecimento dos Estados e Municípios e pelo estabelecimento do novo sistema tributário; mas há uma outra vertente que precisa ser explorada – e esta Subcomissão, neste particular, tem uma condição ímpar, entre todas as Subcomissões da Constituinte – que é encarar e abordar a questão de desconcentração da União, através de um tratamento adequado ao problema das grandes regiões do País<sup>545</sup>.

Conforme diz Ornelas, havia naquele momento um forte movimento contra a centralização resultante do sistema federal da Constituição 1967. Conforme amplamente descrito, a ordem constitucional anterior não atendia mais aos anseios da classe política, seja pelo seu conteúdo autoritário, seja pela centralização de poderes na União, como era de praxe esperar de uma Constituição outorgada e sem amplo apoio da sociedade.

Em outro momento de seus discursos nesta subcomissão, também o Constituinte Raul Ferraz (PMDB-BA) se mostrou favorável à soante reprodução das ideias descentralistas no federalismo brasileiro. Segundo ele, mais eficiente que apenas dar poder aos Estados, seria uma descentralização mais radical, ao fragmentar o poder entre os então pouco mais de quatro mil Municípios existentes<sup>546</sup>.

Vivaldo Barbosa (PDT-RJ) expôs sua posição contra o centralismo no federalismo brasileiro em razão de o entender como um déficit democrático: “Evidentemente, o movimento pela descentralização corresponde a um ideal democrático. Temos o senso comum de indicar que a descentralização, a autonomia administrativa, quanto mais elevada, quanto mais ampla, colabora para a construção da democracia”<sup>547</sup>.

Assim como os Deputados e Senadores Constituintes participantes desta subcomissão, alguns convidados discursaram também em favor da descentralização do federalismo. A busca

---

<sup>545</sup> BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Municípios e Regiões..., p. 3.

<sup>546</sup> “ Defendo a descentralização. Há quem pense, quando defendo a extinção do Estado, que ando por aí defendendo a centralização do poder. Ao contrário, eu vivo defendendo a mais pura de todas as descentralizações, pois temos vinte e três Estados que normalmente – convenhamos – são administrados pelas nossas vinte e três oligarquias maiores, as que estão de plantão até serem substituídas por outras. Oligarquias têm dessas estórias. Elas caem e são substituídas por outras, que sabem arrumar-se. Então, ao invés de centralizar a administração em vinte e três oligarquias, vamos descentralizá-la em quatro mil municípios. Fica muito mais difícil dominar um país dividido em quatro mil municípios autônomos. Defendo esta tese”. (Ibidem, p. 75)

<sup>547</sup> Ibidem, p.171.

por um parâmetro verdadeiro de federalismo fica evidente na fala de Osíris Azevedo Lopes, então Diretor da Escola Superior de Administração Fazendária:

Meu desejo, ao comparecer a esta Subcomissão é influenciar para que se estabeleça um verdadeiro federalismo no Brasil, com a descentralização não só dos recursos que viabilizam as atividades, mas, essencialmente, das atividades estatais, com o nível de pertinência para os municípios, Estados e União. Parece-me que a ideia do federalismo cooperativo e funcional, que começou a influenciar os constitucionalistas a partir da Constituição de 34, nunca se consagrou. Dever-se-ia, nessa oportunidade de reformulação<sup>548</sup>

Na exposição de Marcelo Duarte, então vice-prefeito de Salvador e professor de direito constitucional da UFBA, há posicionamentos que corroboram o ponto de vista do federalismo buscado na Constituinte:

Srs. constituintes, a descentralização que a Federação representa é uma contingência da extensão territorial do Brasil e da diversidade das partes componentes do todo nacional, com uma população superior a 120 milhões. Em tais condições, uma administração eficiente não pode concentrar-se, como tem sucedido nesses últimos vinte anos<sup>549</sup>.

E tece críticas ao sistema então atual de repartição de receitas, reclamando para os Estados e Municípios fontes de receitas próprias para alcançarem efetiva autonomia em relação ao poder federal:

Sem recursos próprios de que possam efetivamente dispor a unidade político-administrativa, não se pode falar em autonomia real, senão apenas meramente formal dos estados-membros e municípios brasileiros, como tão bem assinalou Raul Machado Horta no seu trabalho “Reconstrução do Federalismo Brasileiro”<sup>550</sup>.

Verifica-se, ao analisar o trabalho das três subcomissões ligadas à Comissão de Organização do Estado, a existência de toantes discursos a favor da descentralização para o novo Estado federal, o que leva a inferir que o desejo pelo movimento centrífugo do federalismo brasileiro. Deste modo, é possível afirmar que houve uma dominância neste sentido durante a Constituinte de 1987/1988, o que leva a pensar os parâmetros de interpretação para a dinâmica do federalismo presente na Constituição. O federalismo esperado para o novo texto era um federalismo que reforçasse a autonomia dos Estados federados e dos Municípios, de maneira especial que distribuísse as competências de modo a dar razoável margem para suas legislações e execução de suas obrigações constitucionais.

---

<sup>548</sup> Ibidem, p. 89

<sup>549</sup> Ibidem, p. 104.

<sup>550</sup> Ibidem, p. 105.

### 2.2.2 Uma configuração assimétrica de direito pode proporcionar a descentralização da federação brasileira?

Nesse ponto será trabalhada a hipótese segundo a qual a assimetria de direito e suas manifestações poderiam propiciar meios para que o Estado federal brasileiro seja mais descentralizado, de modo a aproximá-lo do federalismo.

Inicialmente é preciso considerar que, em uma configuração assimétrica da Federação brasileira, as unidades federativas de mesmo grau serão desiguais em relação ao governo central e entre elas<sup>551</sup>. Deste modo, alguns Estados terão, em razão das pré-condições de assimetria, terão tratamento diferenciado, participação diferenciada na tomada de decisão e competências executivas e legislativas diferenciadas.

Não se pretende transcrever qual seria a configuração mais correta; o objetivo será demonstrar que a assimetria é o caminho para a descentralização, não qual das formas de assimetria seria a mais adequada. Isto porque não existe objeto empírico para ser comparado de Estado federal assimétrico.

Nesse caso, o Brasil possui assimetrias em sua composição, mas em razão de dar tratamento igualitário a todos os entes federativos em um mesmo grau, todos os Estados e os Municípios são formalmente iguais entre eles. Deste modo, pode-se dizer que o Brasil possui assimetrias de fato (como todo Estado federal), mas é simétrico de direito. Alguns dispositivos presentes na Constituição de 1988, todavia manifestam esta tendência pela equalização das condições entre as unidades federativas por meio da assimetria<sup>552</sup>. Far-se-á breves considerações a respeito delas.

O parágrafo único do art. 23 estabelece da que, por meio de Lei Complementar, poder-se-á realizar cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. É interessante este dispositivo no artigo que trata das competências comuns entre todos os entes federativos. Pode-se então, por meio de Lei Complementar, obviamente federal, regulamentar como será esta cooperação<sup>553</sup>. A norma constitucional abre possibilidade para infra regulação, mas desde sua

---

<sup>551</sup> Já em 1938, nos dizeres de Oliveira Viana, a adaptação feita ao se instalar o Estado federal simétrico no Brasil, ao estilo norte-americano, foi um erro que já era observável em sua época, a atribuição de “uma mesma autonomia a todos os Estados, qualquer que seja o seu grau de cultura política e a estrutura íntima da sua sociedade. Daí esses resultados divergentes: o progresso ao lado da rotina, a marcha par diante, larga e desassombada de uns, e marcha para trás de outros, rápida e incoercível”. (OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. *Evolução do Povo Brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1938, p. 325.)

<sup>552</sup> RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico...*, p. 173

<sup>553</sup> Entende Fernanda Dias Menezes de Almeida que as leis complementares deverão deixar claro quais os instrumentos de ação administrativa que poderão ser usados para dar oportunidade para o modo mais vantajoso de

promulgação o equilíbrio buscado tornou-se inviável pela inércia do Poder Legislativo da União.

Nota-se inequívoca expressão do desejo em se constituir no Brasil o federalismo cooperativo, no qual as unidades solidariamente se comportariam de modo integrado para, cada qual à sua forma, obterem maior vantagem em conjunto. Todavia, apesar dos sentidos assimétricos que a cooperação revela, no quais as diversidades e desigualdades buscam equilíbrio, às vezes exigindo mais contribuição de umas unidades do que de outras, o que pela lógica cooperativa, é normal.

O federalismo assimétrico se encontra presente neste dispositivo constitucional, sobretudo no Brasil em que os graus assimétricos são acentuados. Porém, não se encontra norma no ordenamento jurídico que regulamente como a cooperação deverá ser feita. Nota-se o resquício da cultura centralizadora no federalismo brasileiro: é preciso que haja uma lei, uniforme à toda Federação, para que a cooperação possa ter eficácia. Este dispositivo remete, ainda que sem o mesmo sucesso, às cláusulas de cooperação da Lei Fundamental alemã<sup>554</sup>.

Outro dispositivo que demonstra a presença a assimetria na Constituição é a possibilidade de instituição de Regiões Metropolitanas, que pode incentivar a cooperação a nível local, presente no § 3º do Art. 25. Diferentemente das Superintendências de Desenvolvimento, as Regiões Metropolitanas surgem da concentração demográfica e da industrialização em determinadas cidades brasileiras<sup>555</sup>.

---

cumprimento das competências comuns por meio da cooperação entre as unidades federativas. Conferir em ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p.118.

<sup>554</sup> Na categoria denominada por tarefas comuns (*Gemeinschaftsaufgaben*) no art. 91 a, o primeiro artigo citado diz respeito à participação da Federação em questões que forem importantes para a coletividade, com o propósito de assegurar melhoria nas condições de vida da população, seja na estrutura econômica regional, seja na estrutura agrária e proteção costeira. A via de realizar esta colaboração é a aprovação de uma lei pelo Conselho Federal, que definirá a participação da Federação e da Land ou Länder, bem como a delimitação de suas atividades. Em todos os dois casos, a Federação assumirá, no mínimo, metade dos custos. A segunda forma de cooperação mencionada, prevista no art. 91 b, são os convênios (*Vereinbarungen*) entre a Federação e os Länder para fomento de pesquisa universitária, em assuntos relevância inter-regional, para o quais é necessária a aprovação de todos os Länder, cujo custo será regulamentado nos termos do próprio convênio. A terceira, prevista no art. 104 a, diz respeito ao sistema financeiro e a responsabilidade na repartição das despesas. Apesar de dispor sobre a regra de cada uma dos níveis federativos assumirem a responsabilidade por seus custos, há algumas disposições no quais se observam o princípio do federalismo cooperativo, como o parágrafo (3) que autoriza que a Federação assumas as despesas totais a subsídios aos Estados, caso em que a execução será por delegação federal, e o parágrafo (5) estabelece a corresponsabilidade por uma administração pública bem ordenada. Vide (GERMANY. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Disponível em <<https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fcb703634dcd/basic-law-data.pdf>. > Acesso em 26 de jan. 2016.).

<sup>555</sup> “ A palavra metropolitana designa grandeza, capital, grande cidade, metrópole. A concentração populacional reclama macro decisões para preservar o bem-estar humano nas grandes áreas urbanas, na fase em que a metrópole se transforma na desumana megalópoles”. (HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas, *Revista de Informação Legislativa*, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr./jun. 1975, p. 34)

Apesar de não serem constituídas como ente federativo, a existência das Regiões Metropolitanas demonstra alguns reflexos das pré-condições da assimetria federativa na ordem jurídica, especialmente no que se refere no contraste entre urbano e rural, e são relevantes para o pacto federativo<sup>556</sup>. A admissão da relevância das Regiões Metropolitanas para o aprimoramento do pacto federativo, revela-se um possível caminho para o equilíbrio federativo por meio da cooperação<sup>557</sup>.

Apesar de constituídos em Regiões Metropolitanas, que são muito diversas entre si, os Municípios, integrantes ou não, são iguais perante o Estado ao qual está situado e perante a União. Deste modo, é imprescindível que as Regiões Metropolitanas sejam tratadas do modo harmonioso seus pormenores. Assim, não se pode conferir mesmo tratamento à Região Metropolitana de São Paulo, com seus 39 Municípios<sup>558</sup>, e às Regiões Metropolitanas de Cuiabá ou Macapá, respectivamente com 6 e 3 Municípios<sup>559</sup>. Assim, não se pode, por uma questão de razoabilidade, pensar os Municípios como membros da Federação sem que haja reconhecimento de diferenças materiais entre eles, assim como dos Estados.

O art. 43 versa sobre o estabelecimento pela União das Regiões de Estados que estejam em uma mesma situação geoeconômica e social, com a finalidade de levar até elas desenvolvimento e reduzir suas desigualdades. Historicamente, desde a Constituição de 1946, as questões regionais têm relevo para o federalismo brasileiro<sup>560</sup>.

De fato, as cinco Regiões do Brasil possuem disparidades socioeconômicas entre si, o que legitima a União a estimular o desenvolvimento de algumas delas por meio de programas.

---

<sup>556</sup> “Na estruturação do federalismo contemporâneo, conforme podemos perceber, diversos fatores contribuíram para o aparecimento de novas formas de estruturação política e administrativa, para que outros entes que têm fisionomia jurídica as mais diversas pudessem atender os reclamos da sociedade. Dentro dessa perspectiva, podemos destacar novas figuras institucionais e administrativas que merecem relevo, ao mesmo tempo em que surgem indagações acerca do aparecimento dos modelos adequados às soluções criadas por novas condições econômicas, sociais e de concentração urbana”. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo...*, p.135.)

<sup>557</sup> “Baracho com base em Paulo Araújo Lima, após ensinar que nas RMs efetua-se o processo decisório por meio de vínculo de cooperação, ao invés do vínculo de subordinação, típico de atividade administrativa de direito público interno, mostra que nestas há uma competência de cooperação, inobstante a presença dos elementos caracterizadores de um poder político”. (SABOIA, Marcelo Rocha. Notas sobre as Regiões Metropolitanas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 138, p. 231-236, abr./jun. 1998, p. 234)

<sup>558</sup> A Região Metropolitana de São Paulo foi instituída pela Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973 e disciplinada pela Lei Complementar nº 94 de 29 de maio de 1974. Sua regulamentação atual se deu pela Lei Complementar estadual nº 1139, de 16 de junho de 2011

<sup>559</sup> Atualmente a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá é definida pela Lei Complementar estadual nº 577, de 19 de maio de 2016 e a Região Metropolitana de Macapá pela Lei Complementar estadual nº 95 de 17 de maio de 2016.

<sup>560</sup> “Os Estados desfalcados de recursos para solução dos problemas regionais, principalmente aqueles localizados na órbita interestadual, vêm-se na contingência de aceitar a importância dada às figuras que surgem, sem uma definição institucional, mas que passam a ocupar lugar de relevo”. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo...*, p.279.)

Historicamente este papel cabe às Superintendências de Desenvolvimento, SUDAM, SUDENE e SUDECO, constituídas a partir do plano de desenvolvimento furtadiano esboçado pela CEPAL.

O desenvolvimento ou o subdesenvolvimento ocorrerem conforme os fenômenos históricos de cada local<sup>561</sup>; cada economia reagirá à sua maneira aos seus próprios problemas. Ambos podem ser vistos como processos simultâneos que se expressam geograficamente na dicotomia entre centro e periferia esboçada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL<sup>562</sup>.

O subdesenvolvimento regional pode ser visto como um fenômeno de dominação; não é apenas uma questão econômica, mas também política e cultural. Não é diferente do que Onsy Duarte Pereira denominou como imperialismo dentro da federação<sup>563</sup>. Neste caso, as Regiões mais desenvolvidas mantêm sua força sobre as menos providas. Deste modo, defende Bercovici que seria necessária uma política deliberada que possa oferecer o desenvolvimento às tais Regiões tanto econômica quanto socialmente. Não bastaria apenas modernizar o subdesenvolvido; é preciso pois transformações socioeconômicas para a realização do desenvolvimento<sup>564</sup>.

A presença da assimetria federativa na ordem constitucional nesse caso é percebida em razão do estabelecimento da possibilidade de formação destas regiões de cunho administrativo – não político – da União estabelecer políticas de desenvolvimento, continuando a política desenvolvimentista de Constituições anteriores, segundo as quais a União surge como a grande provedora de desenvolvimento a partir da criação das Superintendências.

Tal política de desenvolvimento centralizada na União não obteve sucesso em reduzir as disparidades regionais<sup>565</sup>; afirmou contudo o predomínio deste ente federativo sobre os Estados das Regiões mais necessitadas, com forte intervenção em seu planejamento<sup>566</sup>.

A Região não é ente federativo reconhecido pela Constituição de 1988, mas ainda que por vias centralizadoras, pode ser uma manifestação do federalismo assimétrico brasileiro.

---

<sup>561</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição...*, p. 37.

<sup>562</sup> Idem

<sup>563</sup> PEREIRA, Onsy Duarte. *O que é Constituição?...*, pp.78-79

<sup>564</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição...*, p. 38.

<sup>565</sup> Ibidem, p. 120.

<sup>566</sup> “O planejamento regional brasileiro efetua-se através de organismos regionais de planejamento, cujos poderes seriam menores do que aqueles consentidos com a institucionalização da região autônoma, inclusive com avanços sobre a autonomia do Estado membro, pelos seus vínculos com a União, que centraliza a elaboração e execução do planejamento regional”. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo...*, p. 282.

Todavia, parece não ser o caminho – neste sentido concorda Bercovici<sup>567</sup> – de atenuar as desigualdades regionais.

Uma previsão constitucional que leva a políticas centralizadoras, com forte intervenção da União, não parece acertada em relação ao discurso de descentralização. Se a assimetria for o caminho para equalização das condições de vida das populações, então deve estar acompanhada de descentralização. A assimetria deveria, pode-se especular, estar presente no próprio texto e não ficar à cargo do ente federativo mais poderoso.

Outra previsão assimétrica no Direito Constitucional brasileiro diz respeito à repartição de receitas, uma das formas de assimetria de fato. É cediço que a União, Estados e Municípios possuem competências tributárias específicas e que as da União se mostram consideravelmente mais amplas. Deste modo, cada unidade federativa tem recursos próprios para poder arcar com seus altos encargos, afinal um Estado Social de Direito é custoso e são diversas as políticas públicas obrigatórias aos entes.

Nesse sentido, observa José Afonso da Silva: “A autonomia das entidades federativas exige fixação constitucional rígida, que defina competências tributárias insuscetível de interferência de umas nas outras. A repartição de poder tributário autônomo é essencial à vigência do princípio federativo”<sup>568</sup>.

A Constituição de 1988 estabelece uma assimetria no tocante à tributação ao estabelecer a repartição das receitas tributárias nos arts. 157 a 162. Tais dispositivos parecem objetivar a diminuição da desigualdade entre os Estados e Municípios. Desta forma, o texto constitucional “reconhece não só os Estados mais carentes, mas também Regiões de Estados com alocação de recursos próprios da União e dos Estados, a eles e aos Municípios”<sup>569</sup>.

É possível dizer que estão presentes algumas assimetrias na ordem constitucional brasileira, conforme visto. Todavia, devido ao grau das pré-condições, lança-se a hipótese de que a configuração do Estado federal brasileiro deveria ser assimétrica para efetivar a descentralização, deste modo, aproximando o discurso da Constituinte do texto constitucional.

Dentre os modos assimetrias de direito, faz-se necessário verificar como o federalismo brasileiro os comportaria, tanto em relação a participação quanto a autonomia.

#### 2.2.2.1 Senado assimétrico

---

<sup>567</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição...*, p. 120.

<sup>568</sup> SILVA, José Afonso. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 310.

<sup>569</sup> RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico...*, p. 176.



Inicialmente, pode-se dizer que o Senado não deveria ser formado por representantes dos Estados em número igual. Nos dois principais Estados federais assimétricos que nos servem de modelo, Alemanha e Canadá, a Câmara Alta tem composição assimétrica, na qual o número de habitantes de cada unidade federativa representada tem relevo para a composição.

Evidentemente, este é um exercício de especulação. A composição assimétrica do Senado pode ser uma forma de equilibrar as desigualdades demográficas dos Estados, atenuando o déficit de representatividade e o poder de participar das decisões de maior relevo, especialmente as alterações no texto constitucional.

No modelo atual, Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que concentram significativos 40% da população brasileira<sup>570</sup>, somam apenas 9 votos no Senado. A diferença demográfica é evidente. Isso significa que a vontade de senadores eleitos majoritariamente por 40% da população representa pouco mais de 11% dos votos desta casa legislativa.

De outro lado, os três Estados menos populosos do Brasil, Acre, Amapá e Roraima, juntos tem cerca de 1% da população brasileira<sup>571</sup>, mas no Senado são representados pelos mesmos 9 senadores. É evidente o desequilíbrio que a configuração simétrica do Senado estabelece: 40% da população brasileira tem a mesma representação que 1% dela; o número de Senadores é o mesmo, o peso dos votos é o mesmo. A premissa de tratamento igualitários aos Estados acaba por trazer este déficit democrático ao Senado.

A igualdade de representação no Senado, somada à distorção do sistema proporcional estabelecido da Câmara dos Deputados, acaba dando vantagens maiores para os Estados menos populosos no jogo político, em especial no poder de reforma da Constituição. Isto toca em um dos pontos mais sensíveis do pacto federativo.

A Constituição de 1988 não possui, como conclui Arretche, mecanismos de veto para que os Estados mais populosos se protejam de medidas tomadas pelos menos populosos<sup>572</sup>. Deste modo, é possível neste cenário que se altere a Constituição para beneficiar Estados das Regiões menos populosas facilmente, a depender apenas da articulação política dentro do Senado. Estados da Região Norte e Nordeste, por exemplo, juntos somam 48 senadores, um a menos do que é necessário para aprovar uma Emenda Constitucional.

---

<sup>570</sup> As estatísticas podem ser consultadas em IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 28 de jan. 2017.

<sup>571</sup> Idem.

<sup>572</sup> ARRETCHÉ, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil...*, pp.112-113.

Este aspecto leva à uma interessante reflexão sobre o projeto da Subcomissão dos Estados da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 em criar vários novos Estados, como Tapajós, Triângulo, Santa Cruz, Juruá e Maranhão do Sul, do qual Tocantins foi realmente criado. Como visto, a criação destes novos Estados era uma forma de efetivar o discurso de descentralização e levar desenvolvimento a regiões longínquas e culturalmente díspares de alguns então atuais Estados. Caso tivessem sido todos aprovados, uma possível panaceia federativa poderia ter ocorrido: Teriam sido 5 novos Estados, 4 deles na Região Norte ou Nordeste. Isso significaria, caso não houvesse modificação no número de Senadores por Estado (na Subcomissão do Poder Legislativo não foi levantada esta opção), que seriam 12 cadeiras a mais a serem ocupadas. Neste caso, para uma Emenda Constitucional, bastariam que todos os Senadores das Regiões Norte e Nordeste se unissem para aprová-la, minando os Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste caso o projeto fosse contrário a seus interesses.

Como pelo atual sistema o Senado possui o mesmo número de representantes, esse cenário ainda pode se concretizar, já que a Constituição de 1988 permite a criação de novos Estados por meio do desmembramento de outros<sup>573</sup>. Foi o caso do plebiscito sobre a divisão territorial do Estado do Pará em mais outros dois Estados, Tapajós e Carajás. Em 2011 a população paraense decidiu contra a criação dos dois novos Estados, permanecendo assim apenas o Pará como unidade federativa. Tivessem decidido de maneira contrária, pela criação dos dois, Norte e Nordeste teriam o predomínio da maioria qualificada para aprovação de Emendas Constitucionais.

Perceba-se que no equilíbrio simétrico reside um enorme desequilíbrio no qual Norte e Nordeste, Regiões onde residem cerca de 36% da população brasileira, podem conseguir mais facilmente maiorias qualificadas para aprovação de Emendas Constitucionais do que Estados do Sul e Sudeste. Por outro lado, boa parte da receita da União é proveniente destes Estados, o que demonstra um cenário no qual alguns Estados sustentam financeiramente a Federação, mas possuem pouco poder de veto em decisões contrárias a seus interesses.

Dessa forma, a centralização do federalismo brasileiro é manifestada no Senado, aonde medidas necessárias e de interesse para a Federação aprisionam os Estados mais populosos e com indicadores socioeconômicos mais elevados. Deste modo, parece haver um fluxo cíclico

---

<sup>573</sup> Assim determina o art. 18, § 3º da Constituição Federal de 1988: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”.

de dependência da União dos Estados menos favorecidos, enquanto eles puderem controlar politicamente esta casa legislava.

Outra questão problemática de representação entre Estados e seus Senadores é o desalinhamento político-partidário entre eles. Como demonstram as pesquisas de Arretche<sup>574</sup> e Limongi<sup>575</sup>, no momento dos votos, os Parlamentares alinham-se mais às posições das bancadas de seus partidos do que dos governadores e os interesses dos Estados. Assim, não poucas vezes a vontade manifestada dos Senadores de um Estado é desarmoniosa entre eles e em relação ao governo estatal.

Longe da pretensão de uma solução para a resolução destes problemas federativos no Senado, é possível teorizar alguns resultados assimétricos, baseados no funcionamento de alguns Estados federais assimétricos de direito.

A composição do Senado poderia ser assimétrica, com número diferente de senadores por Estado. A exemplo de Canadá, a pré-condição de demografia parece ser o indicador adequado para estabelecer quantos senadores cada unidade da Federação deveria ter representada no Senado. Deste modo, Estados mais populosos e que conseqüentemente contribuam mais para a União seriam melhor representados. Esta proporção deve obedecer ao elevado grau de assimetria existente no Brasil, em que apenas o Estado de São Paulo concentra um pouco mais de 20% da população<sup>576</sup>. Assim, haveria maior equilíbrio federativo se o número de senadores fosse diferente em algumas unidades federativas.

Inicialmente, é preciso abandonar a ideia de que cada Estado deva ter 3 senadores. Esta é uma divisão que apenas corrobora para um cenário que alimenta a dependência dos Estados da União. Com o critério demográfico<sup>577</sup>, não é demais pensar que os Estados com maior população deveriam ter mais representantes. Deste modo, pode-se pensar em um número fixo de senadores por Estado, como dois, e um valor variável por população, segundo estimativas realizadas no ano anterior a da eleição. Assim, se por exemplo, for estabelecido um senador por Estado a cada 10 milhões de habitantes, somados ao número fixo de dois, haveria maior equilíbrio entre as unidades federativas representadas no Senado.

Nessa hipótese, ao invés dos atuais 81 senadores, haveria no mínimo 2 para cada Estado, perfazendo 54 senadores. Além disso, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia e Rio de Janeiro teriam

---

<sup>574</sup> ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e centralização no Brasil...*, pp. 117-144.

<sup>575</sup> LIMONGI, Fernando. *A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório. Novos Estudos*. Cebrap, n.76, São Paulo, p. 17-41, nov. 2006

<sup>576</sup> IBGE. *Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 28 de jan. 2017.

<sup>577</sup> Conforme a projeção estabelecida pelo IBGE. Verificar Idem.

cada 1 senador a mais, Minas Gerais teria 2 a mais e São Paulo 4 a mais. O total seria de 64 senadores. Voltando naquela questão das Emendas Constitucionais, observa-se que desaparece o problema do predomínio das Regiões Norte e Nordeste sobre o restante do país. Neste cenário, juntos, teriam 33 senadores, número insuficiente para conseguirem aprovar um projeto com tal finalidade, que nesta hipótese seria de 39.

Pode-se pensar também num modelo baseado no *Bundesrat* alemão<sup>578</sup>. Não é demais pensar nas influências deste país, já cujo sistema de repartição de competências foi tão importante para esboçar o brasileiro da ordem de 1988. O *Bundesrat* é formado por representantes do Poder Executivo das *Länder*, variando seu número de 3 a 6, a depender de sua população<sup>579</sup>.

Baseada na distribuição do *Bundesrat* é possível pensar o Senado brasileiro assimétrico. Ainda não considerando o fator da representação dos membros do poder, o Senado poderia ser composto com base em uma estimativa populacional, da mesma forma que o *Bundesrat*, apesar das diferenças populacionais claras entre Brasil e Alemanha. Ao se considerar as estimativas populacionais do Brasil, pode-se pensar na seguinte proposta de configuração assimétrica: para Estados com até 8 milhões de habitantes, 2 senadores; entre 8 e 12 milhões, 4 senadores; 12 a 16 milhões, 5 senadores; 16 a 20 milhões, 6 senadores; 20 a 24 milhões, 7 senadores; acima de 24 milhões, 8 senadores.

Nessa hipótese, segundo as estatísticas oficiais<sup>580</sup>, o Senado teria a seguinte composição: São Paulo, 8 senadores; Minas Gerais, 7 senadores; Rio de Janeiro, 6 senadores; Bahia, 5 senadores; Pará, Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul, 4 senadores cada; e o restante dos Estados com 2 senadores cada um, perfazendo um total de 82 senadores.

Os problemas de desequilíbrio regionais nesta hipótese também não estariam presentes. Veja-se: para aprovação de qualquer Emenda Constitucional, Norte e Nordeste não teriam o

---

<sup>578</sup> Conforme a Lei Fundamental da Alemanha, o *Bundesrat* é formado por membros dos governos dos Estados (art. 51(1)). É neste órgão que se dá a participação dos Estados na legislação e administração da Federação e em assuntos relativos à União Europeia (art. 50). De acordo com o art. 52(1), o presidente tem mandato de um ano e possui o poder de convocar o Conselho Federal e será obrigatória convocação quando representantes de dois ou mais Estados ou o Governo Federal o exigirem (art. 52 (2)). O presidente do *Bundesrat* tem poder de exercer as atribuições do Presidente Federal caso este esteja impedido ou tenha o mandato prematuramente cassado (art. 57). Membros do Governo Federal tem o direito de participar dos debates do Conselho Federal e de suas comissões e, quando demandados a fazê-lo, terão a obrigação; tem direito de serem ouvidos sempre (art. 53). Uma Comissão Conjunta, composta por membros do Parlamento Federal e do Conselho Federal, cuja regulação é feita por regimento interno elaborado pelo primeiro e aprovado pelo segundo (art. 53.a).

<sup>579</sup> Art. 51 (2) da Lei Fundamental da Alemanha: “Cada Estado tem direito a, no mínimo, três votos. Estados com mais de dois milhões de habitantes têm quatro, com mais de seis milhões de habitantes têm cinco e com mais de sete milhões de habitantes têm seis votos”.

<sup>580</sup> IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 28 de jan. 2017.

predomínio para a aprovação caso se articulassem. Seus dezesseis Estados, estando considerados os mais populosos com mais representantes, somariam 41 senadores, que corresponde a um número de votos bem inferior para aprovação de um projeto sem a participação de ao menos um senador dos Estados do Sul ou Sudeste<sup>581</sup>.

Sobre a questão de representação do Poder, não é demais lembrar que o voto direto dos senadores, conforme leciona Bonavides, enfraqueceu a instituição federativa, com a formação do Senado republicano brasileiro aos moldes do estadunidense<sup>582</sup>. Desta maneira, o funcionamento da instituição da forma como funciona o *Bundesrat* deixa mais evidente os propósitos de representação dos Estados, uma vez que seus integrantes seriam escolhidos pelos Governadores ou mesmo pelo Parlamento estadual.

#### 2.2.2.2 Assimetria nas ordens jurídicas das unidades federadas

Outro aspecto da assimetria federativa a ser explorado é a diferença entre a produção jurídica das unidades que compõem um Estado federal. Conforme visto, este é um aspecto da assimetria de direito, uma vez que tais normas dependem da vontade de autoridades públicas investidas constitucionalmente para serem emanadas.

Em diversos Estados federais assimétricos – assim definidos em razão de terem alguns entes federativos com tratamento diferenciado pela Constituição federal em relação a outros – se observa clara desigualdade relacionada a competências para produzir determinados tipos de normas, o que gera ordenamentos jurídicos em iguais níveis, mas com diferença em seus conteúdos.

Nas técnicas de repartição de competências<sup>583</sup>, seja no modo clássico norte-americano de enumeração dos poderes da União, seja enumeração de poderes aos Estados, seja atribuição divisão entre competências comuns, pode-se observar que deve haver uma determinada

---

<sup>581</sup> Nesse cenário, a maioria qualificada de 3/5 para a aprovação de uma Emenda Constitucional seria de 50 votos. Assim, ainda que angariassem todos os votos dos Estados da Região Centro-Oeste, uma iniciativa não conseguiria aprovação alguma se não tivessem ao menos a concordância de um senador de um dos Estados do Sul ou do Sudeste.

<sup>582</sup> “A introdução do sufrágio universal direto na escolha dos Senadores enfraqueceu o lado federativo da instituição, retirando-se uma faculdade de designação que, a rigor, deveria competir aos Estados-membros, a saber, às respectivas Assembleias ou Governos. Não foi o Brasil indiferente a esse elemento de institucionalização federativa. Nossos primeiros passos de ordem política, dados no sentido da implantação do sistema, atendiam àquela exigência, observada já nos Estados Unidos, país que então nos servia de modelo e donde extraímos as bases do nosso federalismo, trasladado para a Constituição da Primeira República”. (BONAVIDES, Paulo. O Senado e Crise da Federação. *Revista de informação legislativa*, v. 13, n. 50, p. 83-94, abr./jun. 1976, p 87).

<sup>583</sup> Conferir SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo...*, pp.478-479; RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional...*, pp.140-141; HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional...*, pp.342-346.

harmonia para a completude dos múltiplos ordenamentos do Estado federal. Neste caso, a União ou os Estados detém poderes remanescentes para suplementar com algumas matérias as relações jurídicas em qualquer parte do território. No caso de aplicação das normas federais, há uma expectativa de aplicabilidade em toda a extensão do território, independentemente em qual Estado o destinatário da norma se localize. Em Estados federais onde não há diferença de competências entre as unidades federativas – como Estados Unidos e Brasil, ainda que por razões diversas – a uniformidade de aplicação das normas federais é observável.

Em Estados federais com desigualdade nas competências, geralmente estabelecido pela própria Constituição, a legislação da União não é aplicada de modo constante em toda extensão territorial, havendo, portanto, diferença na submissão a depender em qual unidade federativa o destinatário da norma estiver localizado. Esta parece ser a maior forma de manifestação do federalismo assimétrico nos Estados federais, uma vez que moldam estes últimos para se adequarem a diferenças nos fatores pré-existentes que motivam a consolidação do federalismo.

Nos termos utilizados por Burgess<sup>584</sup>, os resultados assimétricos – como visto, a assimetria de direito – são ocasionados pelas pré-condições presentes no momento do federalismo, ou seja, na formação do Estado federal. Assim, se muito destoantes as diferenças nas pré-condições, haverá a tendência à formação de uma federação com diferença nas competências entre seus entes componentes. A tendência também se coaduna com a descentralização do federalismo, uma vez que, ao menos em determinadas unidades, haverá menor poder de ingerência da União.

Em diversos Estados federais contemporâneos o federalismo assimétrico se manifesta com a diferença entre suas diversas unidades componentes, observável em países tais, a título de exemplo, como Canadá e Rússia. Nestes, os ordenamentos jurídicos estaduais formam mosaico assimétrico devido às particularidades de um ou alguns entes federativos.

O Canadá é uma federação emblemática na forma de organização assimétrica, não somente pela composição de seu Senado, como também pela repartição de competências entre suas Províncias e Territórios, aonde fica claro o desnível da aplicabilidade do direito federal. A Província do Quebec é o maior exemplo de tratamento diferenciado pela Constituição canadense, apesar de não ser o único.

Mesmo antes do *Constitution Act*, as antigas colônias da América do Norte Britânica estavam envolvidas em um complexo sistema de proteção de minorias linguísticas e religiosas,

---

<sup>584</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism...*, p.220

fatores de diversidade cultural que estão presentes na história política canadense<sup>585</sup>. Após a formação da Federação, foi estabelecido um sistema no qual cada uma das Províncias teria o poder ter sua própria Constituição<sup>586</sup>. A adoção do federalismo assimétrico foi fundamental para a manutenção da unidade entre canadenses de origem inglesa e francesa sob uma mesma ordem jurídico-constitucional, já que as diversidades culturais eram exponencialmente maiores que nos EUA<sup>587</sup>.

A Província do Quebec passou a ter considerável autonomia política durante os anos 1960, justificada por um nacionalismo quebequense, o que reafirmou a cultura francófona e causou uma secessão cultural em relação aos anglófonos do restante do Canadá, em especial aos que residiam no Quebec<sup>588</sup>. Apesar de ser obrigado a garantir direitos relacionados aos cidadãos de idioma e cultura anglófonas<sup>589</sup>, a oficialização do idioma francês<sup>590</sup> coloca em xeque a política federal multiculturalismo bilíngue.

Verifica-se outra assimetria de direito no tratamento diferenciado do Quebec em relação às outras Províncias na competência legislativa sobre educação, prevista na seção 93. Existem quatro disposições sobre política educacional que devem ser seguidas pelo Poder Legislativo de todas as Províncias; todavia, a seção 93 A determina que tais disposições não se aplicam ao Quebec<sup>591</sup>. Também em relação ao Quebec, conforme a seção 94, não há competência do

---

<sup>585</sup> BRODIE, Ian; MORTON, F.L. Do the “Haves” Still Come Out Ahead in Canada? In: NEWMAN, Stephen L (org.). *Constitutional Politics in Canada and United States*. New York: State University of New York, 2004, p. 206.

<sup>586</sup> Os poderes provinciais são previstos a partir do art. 58 do Ato Constitucional de 1867.

<sup>587</sup> “A distinctive feature of the Canadian federation is the continuing existence and vitality of a French Canadian majority concentrated within one province. Approximately 80 percent of the French Canadian population lives in Quebec where they constitute 80 percent of the population. Throughout its history the Canadian federation has been marked both by the French-English duality and by a strong regionalism expressed through the provinces”. (WATTS, Ronald. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Ontario. Queen’s University Press, 1996, p. 91.).

<sup>588</sup> “During the 1960s, a new Quebec nationalism emerged and made a number of political demands. These included a reformed federalism giving the Quebec government special powers over education, language, and economic development it could use to protect the French language. According to the new Quebec nationalism, Quebec was the primary home of French-speakers in North America. The decline of French Canadian communities outside Quebec demonstrated that French could only be secure where French speakers formed a majority. These political developments directly threatened Quebec’s English speaking minority.” (BRODIE, Ian; MORTON, F.L. Do the “Haves” Still Come Out Ahead in Canada?... p. 209. ).

<sup>589</sup> QUEBEC. Charter of Human Rights and Freedoms. Disponível em: < [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_12/C12\\_A.HTM](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12_A.HTM) >. Acesso em 2 de jun. 2016.

<sup>590</sup> QUEBEC. Charter of the French Language. Disponível em: < [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_11/C11\\_A.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11/C11_A.html) >. Acesso em 2 de jun. 2016.

<sup>591</sup> “93. LEGISLATION RESPECTING EDUCATION In and for each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Education, subject and according to the following Provisions. 93A. QUEBEC Paragraphs (1) to (4) of section 93 do not apply to Quebec”. (CANADA. Constitution Act, 1867. Disponível em: < <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html#h-2> >. Acesso em 3 jun. 2016.)

Parlamento canadense para legislar sobre a unificação da legislação de direitos civis e de propriedade<sup>592</sup>.

Além disso, família de direito que estrutura o ordenamento do Quebec, a romano-germânica, se destaca em relação ao *Common Law* predominante no restante do Canadá<sup>593</sup>. Por influência de sua colonização francesa, a ordem jurídica do Quebec é estruturada de modo único dentro da Federação. De modo de reconhecer as diversidades culturais dentro de uma mesma ordem, a assimetria de direito possibilitou que, após a formação em 1857, o Quebec permanecesse com o seu sistema jurídico<sup>594</sup>.

São muitas as passagens na Constituição canadense que buscam individualizar o Quebec em relação às outras Províncias e Territórios, o que se mostra uma clara assimetria de direito<sup>595</sup>. Além de Quebec, outra Província com tratamento diferenciado pela ordem federal é Ontario. Em diversos momentos do texto constitucional, há o estabelecimento de regras diferentes para estas duas Províncias em detrimento das outras. Ainda assim, figura-se o Canadá como uma das federações mais descentralizadas do mundo<sup>596</sup>.

---

<sup>592</sup> “94. LEGISLATION FOR UNIFORMITY OF LAWS IN THREE PROVINCES. Notwithstanding anything in this Act, the Parliament of Canada may make Provision for the Uniformity of all or any of the Laws relative to Property and Civil Rights in Ontario, Nova Scotia, and New Brunswick, and of the Procedure of all or any of the Courts in those Three Provinces, and from and after the passing of any Act in that Behalf the Power of the Parliament of Canada to make Laws in relation to any Matter comprised in any such Act shall, notwithstanding anything in this Act, be unrestricted; but any Act of the Parliament of Canada making Provision for such Uniformity shall not have effect in any Province unless and until it is adopted and enacted as Law by the Legislature thereof. (CANADA. Constitution Act, 1867. Disponível em: < <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html#h-2>> . Acesso em 3 jun. 2016.).

<sup>593</sup> LAIDLER, Pawel. The Distinctive Character of the Quebec Legal System. In: 3rd Congress of Polish Association for Canadian Studies & 3rd International Conference of Central European Canadianists, 2004, Kraków. *Place and Memory in Canada: Global Perspectives*. Kraków, 2004, pp. 277-287. Disponível em: <<http://www.ptbk.org.pl/userfiles/file/laidler04.pdf>>. Acesso em 02 de jun. 2016.

<sup>594</sup> “129. CONTINUANCE OF EXISTING LAWS, COURTS, OFFICERS, ETC Except as otherwise provided by this Act, all Laws in force in Canada, Nova Scotia, or New Brunswick at the Union, and all Courts of Civil and Criminal Jurisdiction, and all legal Commissions, Powers, and Authorities, and all Officers, Judicial, Administrative, and Ministerial, existing therein at the Union, shall continue in Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick respectively, as if the Union had not been made; subject nevertheless (except with respect to such as are enacted by or exist under Acts of the Parliament of Great Britain or of the Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland,) to be repealed, abolished, or altered by the Parliament of Canada, or by the Legislature of the respective Province, according to the Authority of the Parliament or of that Legislature under this Act”. (CANADA. Constitution Act, 1867. Disponível em: < <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html#h-2>> . Acesso em 3 jun. 2016.).

<sup>595</sup> “While Quebec wants its distinctiveness recognized, some provinces insist on equality. This contributes to a decentralizing dynamic in which any devolution in favour of Quebec must be extended to the other provinces as well, leaving Quebec's desire for special status unsatisfied and triggering further demands for decentralization. For some Quebecers, the desire for asymmetry extends to outright separation”. (KNOPFF, Rainer; SAYERS, Anthony. Canada. In: KINCAID, John; TARR, G. Alan (Org.). *A Global Dialogue on Federalism...*, p.114)

<sup>596</sup> GREENE, Ian. Constitutional Amendment in Canada and the United States. In: NEWMAN, Stephen L (org.). *Constitutional Politics in Canada and United States*. New York: State University of New York, 2004, p. 261.



A assimetria de direito também está presente na divisão vertical do poder na Federação Russa<sup>597</sup>. Após o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1991, a Rússia passou por um processo centrífugo para consolidar o federalismo em sua enorme extensão territorial. Assim como Alemanha e Canadá, a Rússia também é formada por uma enorme diversidade cultural, que já acarretou hostilidades internas.

A divisão política da Rússia é complexa, com algumas unidades federativas com pesos diferentes em relação a outras e em relação ao poder central. Sua Constituição prevê tipos de unidades federativas diferentes ao mesmo nível da descentralização vertical do poder: Repúblicas (unidades com maior autonomia e algumas características de Estado federados)<sup>598</sup>, *Oblasts*, *Krais*, uma província autônoma<sup>599</sup>, quatro distritos autônomos (com distinção étnica)<sup>600</sup> e três cidades federais<sup>601</sup>.

Em razão da diversidade e para melhor organização do território, algumas unidades possuem uma autonomia maior que outras. As Repúblicas da Federação Russa possuem sua própria Constituição (recebem a manifestação de um poder constituinte derivado decorrente) enquanto *Oblasts* e *Krais* são regidas por uma Carta (ou Estatuto) e tem uma autonomia menor que as Repúblicas<sup>602</sup>.

A assimetria na Rússia obedece a um padrão diferente que no Canadá em relação à representatividade no poder federal. Enquanto há uma discriminação entre as Províncias

---

<sup>597</sup> “Russia has not only the world's largest national land area, but also one of its most complex federal systems. The Russian Federation combines both ethno-federalism and territorial federalism. Its 89 constituent units, typically referred to as "subjects of the federation," are divided into six different types - republics, autonomous areas, one autonomous region, territories, regions, and federal cities - although the asymmetrical features of this division have been muted since the adoption of the 1993 federation Constitution”. (SALIKOV, Marat. Russian Federation. In: KINCAID, John; TARR, G.Alan (Org.). *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. London: McGill-Queen’s University Press, 2005, p. 280).

<sup>598</sup> “Republics resemble nation-states in several respects. They have their own constitutions, while other constituent units have charters; they have state languages that are used in legislation, administration, and schools along with Russian (the official language of the federation); they have the right to establish constitutional courts (which has been done by about half of the republics), while other constituent units have charter courts; the heads of the republics are usually denominated as presidents, while those in other constituent units are called governors; and the republics have capitals, while other subjects of the federation have so-called administrative centers”. (Ibidem, p. 285)

<sup>599</sup> a Rússia possui entre suas unidades federativas o *Oblast* Autônomo Judaico, que criado inicialmente para ser um assentamento judeu na extinta URSS, continuou como uma divisão política da Federação com distinção diversa do restante das unidades, ainda que institucionalmente seja estruturado como se fosse um *Oblast*.

<sup>600</sup> “The autonomous region and autonomous areas, which are commonly called "autonomies," were designed to reflect the distinctive ethnic composition of the populations they contain”. (Ibidem, p.186).

<sup>601</sup> A previsão está na Constituição da Federação Russa em seu artigo 5º e melhor detalhada a partir de seu artigo 65.

<sup>602</sup> “The Federation Treaty between the federal government and the governments of almost all the constituent units, signed in 1992, proposed one solution to this conflict, namely distinguishing between federal powers and concurrent powers, with republics being awarded more concurrent powers than were other constituent units”. (SALIKOV, Marat. Russian Federation..., p. 289)

canadenses na composição do Senado e da Câmara dos Comuns, a composição da Assembleia Federal<sup>603</sup> russa obedece a um critério mais simétrico.

Observa-se que, nestes dois Estados federais, há manifestação do federalismo assimétrico por meio da desigualdade de competências entre as unidades federativas que compõem a extensão territorial. Em todos os dois casos, ainda que em um mesmo nível, há desnivelamento na autonomia. Portanto, pela lei da autonomia de Burdeau, lembrada por Rosah Russomano<sup>604</sup>, alguns entes federados possuem juridicamente maior autonomia que outras.

Essa é uma diferença substancial para os Estados sem a manifestação desta assimetria de direito, ou seja, Estados federais simétricos neste ponto. Todos as unidades federativas possuem o mesmo poder, a mesma competência, seja para legislar, seja para a execução de suas normas e das normas federais. A primeira federação do mundo contemporâneo, os Estados Unidos, estão inseridos neste contexto: todos os seus Estados, originários e posteriormente agregados, possuem a mesma competência, definidos pela interpretação da Constituição como os poderes remanescentes.

Fortemente inspirada pela configuração da Federação norte-americana, a simetria entre os poderes dos Estados no Brasil está presente desde a Constituição de 1891. Assim, cada Estado brasileiro possui, independentemente de seu tamanho, população, riqueza ou quaisquer outros indicadores, as mesmas competências legislativas e executivas.

Desse modo, a federação brasileira não considera as elevadas diferenças fáticas e sociopolíticas para definir competências, com exceção do Distrito Federal, que possui características de Estados e Municípios.

Por ser um Estado federal ímpar no mundo contemporâneo em razão do reconhecimento dos Municípios como ente federativo, a federação brasileira possui uma divisão simétrica de suas unidades, em que a União foi estabelecida como “titular da soberania e dos poderes

---

<sup>603</sup> O Parlamento da Federação Russa é a Assembleia Federal, órgão representativo e legislativo da Federação (art. 94). É um órgão permanente (art. 99), e formado por duas Câmaras (art. 95): 1) o Soviete Federal, composto por dois membros de cada divisão, sendo um representativo e outro dos órgãos executivos da autoridade estatal; 2) Duma do Estado, com 450 deputados eleitos por 4 anos (art. 96). Os membros de ambas as casas gozam, via de regra, de imunidade no exercício de suas funções (art. 98). As Câmaras se reúnem separadamente, mas podem celebrar reuniões conjuntas para ouvir mensagens do Presidente da Federação, do Tribunal Constitucional da Federação e intervenções de dirigentes de Estados estrangeiros (art. 100). Além disso, cada uma aprova seu Regramento interno, resolve assuntos internos, elege seu Presidente e Vice-Presidente, formam comitês e comissões, celebram audiências parlamentares sobre assuntos de sua competência, formam uma Câmara de Contas (art. 101).

<sup>604</sup> “Não obstante, é indispensável a esta forma estatal a autonomia das entidades menores, para que se não negue a essência do regime. Esta autonomia, segundo Burdeau, firma-se mediante duas leis: a lei da participação (colaborando os Estados-membros na formação da vontade federal) e lei da autonomia (elaborando estes Estados-membros duas leis fundamentais, sua legislação ordinária e apresentando administração, bem como fontes de receita própria”. (RUSSOMANO, Rosah. *Lições de Direito Constitucional...*, p. 40).

soberanos da Federação<sup>605</sup>, os Estados como suas instituições típicas autônomas<sup>606</sup> e os Municípios como entes com autonomia político-financeira e de auto-organização<sup>607</sup>.

Há paridade entre todos os Estados, tanto em relação à participação quanto em relação à autonomia, assim como entre todos os Municípios, que, não importando suas características particulares, são iguais entre si. Assim, juridicamente para a ordem federal brasileira, não há Estado mais autônomo que outro, tampouco Município mais autônomo que os demais.

Conforme verificado no primeiro capítulo, a repartição de competências legislativas e executivas se encontra na Constituição a partir do art. 21, bem como as tributárias estão determinadas a partir do art. 153. Em todos os casos, a Constituição não discrimina qualquer Estado. Todos os Estados possuem a mesma competência para legislar concorrentemente sobre quaisquer dos assuntos descritos no art. 24 e podem executar as competências comuns do art. 23. A Constituição, ao repartir as competências, não levou em consideração a aplicabilidade de certas normas para certos Estados da federação em razão de suas particularidades; não importa se o Estado em questão for São Paulo ou Piauí, tão díspares entre si, eles somente poderão atuar conforme os poderes instituídos nos citados artigos.

Do mesmo modo, todos os Municípios da Federação brasileira, dos superpopulosos São Paulo e Rio de Janeiro aos de populações de poucos milhares de habitantes, detém os mesmos poderes definidos indicativamente determinados no art. 30. Deste modo, estas unidades federativas de terceiro grau possuem, de forma independente de suas características singulares—que são consideravelmente destoantes—, competências iguais para enfrentar problemas e situações diversas.

A questão da autonomia é relacionada diretamente, portanto, com a repartição de competências. O quão de autonomia que uma unidade federativa possui definirá o alcance federal de seu ordenamento jurídico pelas matérias que podem constituir, bem como pela estrutura de seu ordenamento em si e de suas instituições. Uma clara evidencia disso é o dispositivo do art. 25, que determina a obrigação de que cada Estado deverá possuir uma Constituição, de modo semelhante à Federação que possui a Constituição Federal. Deste modo, cada Estado deverá constituir seu ordenamento a partir de um texto constitucional e deverá possuir certas instituições como a Assembleia Legislativa e Tribunal de Justiça, determinados pela Constituição Federal.

---

<sup>605</sup> HORTA, Raul Machado. *Formas Simétrica e Assimétrica do Federalismo no Estado Moderno...*, p.89.

<sup>606</sup> SILVA, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro...*, p. 302

<sup>607</sup> *Ibidem*, p. 353.

Nesse sentido, há uma verdadeira uniformização do direito estabelecida pela ordem constitucional de 1988 ao instituir o complexo sistema de repartição de competências. Além de enumerar as competências da União – com a maior parte das matérias –, o texto enumera as dos Estados de modo comum e concorrente, não permitindo que haja de modo imediato poderes para seus órgãos legislativos emitirem normas de matérias além das previstas.

Não se permite, deste modo, uma descentralização do direito. As normas jurídicas emitidas pelos Estados são, em boa parte, regulamentações a nível estadual de normas federais naquilo que não for proibido pelo poder central. Como não há espaços que os Estados possam legislar ou executar exclusivamente determinados conteúdos, observa-se sempre um paralelo das matérias dos arts. 23 e 24 com a legislação federal ou com ações do governo da União<sup>608</sup>.

Como a União avocou para si na Constituinte de 1987/1988 a maior parte das competências, apesar de todo o discurso a favor da descentralização, verifica-se que a própria repartição entre União, Estados e Municípios, da forma como foi pensada, acabou se revelando como centralizadora de acordo com os efeitos nos anos posteriores<sup>609</sup>. Assim, apesar da previsão de poderes reservados aos Estados previsto no art. 25, §1º, mostram-se quase nenhuma das competências possíveis, materiais ou legislativa, devido à grande quantidade de assuntos prescritos como competências exclusivas e privativas da União nos arts. 21 e 22.

Nesse raciocínio, a simetria de direito na Federação brasileira, em relação às competências das unidades federadas, corrobora para o cenário de centralização. Primeiro, pela grande quantidade de competências enumeradas da União, o que acaba impossibilitando o exercício das competências reservadas dos Estados. Segundo, pela uniformização que acaba gerando nas unidades da Federação, com realidades muito distintas. Neste ponto, o Estado federal brasileiro prima pela igualdade formal entre os entes federativos.

Veja-se como exemplo a concentração efetuada por algumas leis federais dos anos 1990, conforme observado por Marta Arretche<sup>610</sup>. A Lei 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos, é exemplo claro de como há disparidades em sua aplicabilidade em entes federativos de mesmo grau, mas materialmente diversos. Em Estados, pode-se comparar São Paulo, com a maior população do país, ao Amapá, cuja população se mostra inferior a

---

<sup>608</sup> Nesse sentido, escreve Marta Arretche: “A CF 88 havia previsto competências privativas da União em políticas a serem executadas por estados e municípios. Essa decisão revela que os constituintes não apenas não pretenderam limitar a União em sua autoridade para legislar sobre as ações de estados e municípios como lhe autorizaram exclusividade para legislar sobre políticas que estavam, nesse mesmo contexto, sendo transferidas para estados e municípios”. (ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e centralização no Brasil...*, p. 47)

<sup>609</sup> Ibidem, p. 70.

<sup>610</sup> Ibidem, p. 55.

quarenta vezes<sup>611</sup>. Em todos os dois Estados, com contingentes populacionais tão diversos, a lei se aplica igualmente, não levando em conta as particularidades de cada Estado e que poderiam influenciar o procedimento licitatório, especialmente no tocante à burocracia estabelecida.

Do mesmo modo, em relação aos Municípios as diferenças ficam ainda mais evidentes. Grandes metrópoles com milhões de habitantes e com área territorial média, como São Paulo e Rio de Janeiro, possuem realidades distintas e complexidades devido aos seus indicadores em comparação a Municípios com pouca infraestrutura e pequena população. Os Municípios se submetem igualmente à legislação federal, como por exemplo à citada Lei de Licitações. Assim, ao mesmo tempo que pode oferecer segurança jurídica e controle para grandes cidades, pode também significar também empecilhos que dificultam o exercício das competências.

A repartição de competências de modo assimétrico, a exemplo das Federações do Canadá e da Rússia, poderia significar maior independência do governo federal em relação às suas normas, conseqüentemente maior autonomia e descentralização na configuração do Estado federal brasileiro<sup>612</sup>.

Embora não existindo na ordem brasileira diferenças entre unidades federativas de mesmo grau, há possibilidade prevista constitucionalmente de configurar assimetricamente sem alteração por emenda constitucional, dentro da repartição de competências estabelecida.

A previsão do art.22, parágrafo único, se mostra como alternativa para estabelecer uma assimetria de direito na ordem constitucional. Este dispositivo se perfaz da técnica de delegação de competências importada do federalismo alemão e representa um mecanismo de descentralização do Estado federal<sup>613</sup>, apesar do aspecto centralizador da repartição de competências no texto constitucional.

Segundo dispõe essa norma, lei complementar poderá autorizar os Estados a legislarem sobre matérias dispostas no artigo, ou seja, matérias de competência privativa da União. Assim, segundo é possível interpretar a norma, a União, detentora de grande número de tais competências, pode delegar uma ou alguma delas aos Estados. A própria União, em sua atividade legislativa pode decidir pela descentralização a nível infraconstitucional.

---

<sup>611</sup> IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 1º de mar. 2017

<sup>612</sup> “La descentralización del poder no se mide o gradúa por relación con el que corresponde a la autoridad política central. Esa técnica es la propia del Estado Federal. Lo singular del federalismo asimétrico es que el poder de cada Estado-miembro se mide, además, por relación con lo demás Estados-miembros, a quienes no está permitido avanzar hacia la «diferencia» ajena, porque el privilegio no es un derecho”. (CAAMAÑO, Francisco. *Federalismo Asimétrico: la imposible renuncia al equilibrio*. *Revista española de derecho constitucional*, ano 19, nº55, pp. 359-363, 1999, p. 362.)

<sup>613</sup> HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988...*, p.266.

É possível indagar sobre o texto a respeito de como esta delegação pode ser realizada, especialmente em relação aos Estados destinatários e ao alcance das matérias. Em relação a estas, entende-se que a União pode apenas delegar matérias específicas dentro das competências privativas, não sendo possível, portanto, a emissão de uma lei complementar que conferisse aos Estados uma competência legal geral<sup>614</sup>.

Desse modo, estaria vetada a União de delegar competências como autorizar aos Estados legislarem sobre direito civil ou direito penal. Se fosse possível, cada Estado poderia em tese estabelecer um Código Civil e um Código Penal próprio, o que poderia acabar gerando conflitos em relação ao direito federal.

Todavia, dentro de direito civil ou penal, no mesmo exemplo, é possível a delegação de questões específicas, como regime de casamento ou penas para determinados crimes. Caso haja autorização do Poder Legislativo federal, em tese é possível estabelecer tal descentralização para os Estados legislarem sobre assuntos específicos dentro das competências privativas da União.

Apesar da previsão constitucional na redação original do Projeto D, estando presente assim desde a promulgação em 1988, a delegação de competências prevista no parágrafo único do art. 22 foi utilizada uma única vez, na Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000. De acordo com esta lei, os Estados foram autorizados pela União a legislar para instituir o piso salarial conforme a proporção da extensão e da complexidade do trabalho, conforme previsão do art. 7º, V. Esta previsão é referente a um assunto de específico de direito do trabalho, uma das matérias previstas no art. 22, I, como competência privativa da União.

Por ser a única lei existente que institui esta autorização, não há uma sequência de entendimentos que possam ser firmados sobre o alcance da delegação, tampouco sobre os Estados que podem recebê-la. A Lei Complementar nº 103 estabelece a autorização para todos os Estados da Federação – ela se destina aos Estados e ao Distrito Federal – por questões de pretensão de uniformização de direitos. Assim, cada Estado pode, com a mesma competência, instituir o piso salarial com valores diferentes.

Não há, constitucionalmente determinada, vedação alguma a conferir delegações diversas a Estados diferentes pela interpretação do parágrafo único do art. 22. Portanto, por meio deste dispositivo, a Constituição Federal de 1988 traz um modo de instituir a assimetria de direito, ao possibilitar que Estados tenham ordenamentos jurídicos provenientes de competências diversas.

---

<sup>614</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo...*, p. 482; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 93.

Esse foi a posição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao comentar o parágrafo único do art.73 do Anteprojeto Afonso Arinos, que trazia redação semelhante ao do art. 22, parágrafo único da Constituição de 1988:

Inova, ademais, o anteprojeto ao permitir, no artigo 73, parágrafo único, que , por meio de lei, seja delegada aos Estados a competência para legislar sobre matérias de competência privativa da União. Trata-se de uma ideia merecedora de aplauso, desde que não se torne obrigatório que a delegação seja feita, nos mesmos termos, relativamente a todos os Estados. Ao invés, se se admitir que, em função das condições e peculiaridades de cada Estado, se faça tal delegação, a inovação propiciará uma flexibilidade benéfica para o federalismo brasileiro<sup>615</sup>.

Esse dispositivo é um importante mecanismo de descentralização do federalismo brasileiro, bem como de fazer possível a assimetria de direito no Brasil em relação às competências dos Estados para adequação às pré-condições federalismo assimétrico. Desta forma, por meio de lei complementar, a União pode conceder a um ou alguns Estados, a depender de suas características peculiares, mais competências legislativas, o que por consequência, levaria à uma descentralização não uniforme.

Nesse sentido, observa Horta: “A efetiva adoção desse procedimento representará saudável prática de descentralização legislativa e caracterizará o amadurecimento do federalismo brasileiro”<sup>616</sup>.

Atendendo aos desígnios descentralizadores da Assembleia Nacional Constituinte, a União pode conferir, por exemplo, competência para Estados mais populosos a legislarem sobre questões específicas de direito processual (art. 22, I) ou Estados grandes reservas indígenas terem legislação específica sobre estas populações (art. 22, XIV) ou ainda, Estados cuja parcela significativa de sua economia baseada no agronegócio, poderem legislar sobre direito agrário (art. 22, I).

Para Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao comentar a importância do princípio da isonomia para que a lei permita a todos o desfrute dos benefícios do desenvolvimento, “não há porque não transpor essas considerações para o plano de organização federativa, tentando-se um federalismo não-simétrico como uma forma de se reduzirem as desigualdades sociais e regionais”<sup>617</sup>.

Apesar de ser um mecanismo de descentralização para os Estados, a norma constitucional não abre tal caminho para os Municípios. Deste modo, a discrepância material entre estes entes federativos, conforme anteriormente mencionado, não consegue ser ajustada

<sup>615</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987, p.18.

<sup>616</sup> HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988...*, p.266.

<sup>617</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 95.

com delegação de competências para os de grande porte, por exemplo. O disposto no art. 22, parágrafo único, portanto não permite que os Municípios possam ter tratamento diferenciado pela União – já que as competências são estabelecidas somente pela Constituição Federal, o que acaba tendencialmente pela uniformidade suas legislações e atividades.

Além de delegação de competências, outro modo constitucionalmente possível de se estabelecer a assimetria por direito nas competências dos Estados é uma reforma do sistema de repartição por meio de Emendas Constitucionais. Frise-se que a forma federativa do Estado brasileiro é limitação material ao Poder Constituinte Derivado Reformador, mas não o sistema de competências estabelecido. Deste modo, é perfeitamente possível que possa ser alterado, de modo a conferir determinadas competências a certos Estados ou a Municípios, de acordo com indicadores tais quais os das pré-condições no âmbito do federalismo.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Esperamos que a reconstrução da República Federal restaure na sua plenitude os poderes dos Estados, sem prejuízo da missão nacional da Federação, para, sob a égide inovadora do federalismo de equilíbrio, preservar a integridade da Nação, a indissolubilidade do vínculo federativo, o desenvolvimento da União e dos Estados e associar o Estado federal à realização dos objetivos do Governo democrático”.

Raul Machado Horta – “Organização Constitucional do Federalismo”, 1985.

O que une as partes no federalismo é a finalidade de integrar, não de se tornar uno. Pode-se pensar que o federalismo rejeita a unidade, apesar de ter como o objetivo uma união. Com base nesta noção de federalismo, construída no decorrer deste trabalho, inferem-se as seguintes considerações finais.

O trabalho buscou demonstrar evidências que comprovam a hipótese de a configuração assimétrica do Estado federal brasileiro ser um meio para se alcançar a descentralização presente no sentido de federalismo no Brasil da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Nos Diários da Constituinte, documentos que são fontes essenciais para a busca deste sentido, está evidente em discursos que o federalismo que se almejava era descentralizado, conforme demonstrado. A descentralização era desejada pelos políticos e autoridades ouvidas na Assembleia Nacional Constituinte em razão de sua aproximação com a democracia – havia enorme rejeição ao modelo centralizador do Regime Militar – e com isso, possibilitar maior autonomia para Estados e Municípios. Uma das formas encontradas de realizar esta descentralização foi o estabelecimento de competências comuns e concorrentes entre União e demais entes federativos.

O estudo do federalismo passa pelo exame de certas categorias<sup>618</sup>. Pode-se abordar o federalismo por meio da dicotomia competição e cooperação, sendo que a Constituição estimula o comportamento cooperativo dos entes federativos<sup>619</sup>. Além desta abordagem, é possível

<sup>618</sup> Há muitas formas de se abordar ou classificar as teorias sobre o federalismo. Pode-se falar em diversas classificações, a depender do tipo de análise. Em esclarecedor trabalho, William H. Stewart demonstra a existência de 326 metáforas e modelos de adjetivações do federalismo em diversas obras acadêmicas. Ele propõe o agrupamento de todas essas classificações por temas comuns a elas. Vide STEWART, William H. *Metaphors, Models, and Development of Federal Theory*. *Publius*, Vol. 12, nº 2, pp. 5-24, 1982

<sup>619</sup> A Constituição determina a cooperação entre a União e Estados, Distrito Federal e Municípios no art. 23, parágrafo único. Além disso, a Constituição dá interessante instrumento de cooperação entre seus entes federativos no art. 241, o qual permite a celebração de um consórcio entre eles. O consórcio, regulamentado pela Lei 11.107/05

também pensar o Estado federal em sua configuração simétrica ou assimétrica. De um modo geral, uma federação será simétrica quando houver paridade entre seus componentes tanto na representação no poder federal quanto na autonomia entre os entes federativos. Assim, estruturalmente há federações que são simétricas e assimétrica. As razões pelas quais cada Estado federal se configura simetricamente ou assimetricamente dependerá de suas experiências e as condições pelas quais as diferenças materiais entre os entes componentes justificam as diferenças formais.

A análise sobre o federalismo assimétrico no Brasil possui poucos trabalhos publicados e nenhum deles aborda a ideia de federalismo brasileiro presente na Assembleia Nacional Constituinte, que possibilitou a obtenção do ponto de vista a respeito de federalismo e Estado federal discutido naquele momento histórico. Além disso, se limitam a buscar reconhecer no Brasil o federalismo assimétrico ou ainda em que institutos existem assimetria federativa no Brasil<sup>620</sup>.

A presente proposta pretendeu dar uma nova abordagem para a assimetria no federalismo brasileiro. Para tanto, utilizou-se da noção teorizada por Livingston, para quem a natureza do federalismo estava na sociedade, não na forma. Deste modo, o federalismo é conceito sócio-político que não depende da sua correspondência formal, o Estado federal. Esta distinção é fundamental para se pensar, como propõe Michael Burgess, a simetria e assimetria. Assim, Burgess divide a análise da assimetria em pré-condições e resultados, correspondente à divisão conceitual entre federalismo e Estado federal.

É possível a reflexão sobre quais as funções da assimetria em um Estado e entre as quais, a descentralização. Em um cenário assimétrico, certas unidades federativas podem ter mais competências e prerrogativas que outras, e neste aspecto, para elas, maior autonomia em relação ao poder federal. Há Estados federais, como Canadá e Rússia, em que há diferenças entre suas unidades componentes. O Brasil, enquanto federação com grande disparidade entre seus Estados, pode ser pensado também de modo assimétrico.

Os problemas do federalismo brasileiro são muitos, como já sinalizava Raul Machado Horta em 1957, com o grande domínio da União, o que gerava um déficit democrático e uma grande dependência dos Estados mais pobres. Nos anos recentes, sobretudo após a Constituição de 1988, o cenário continua centralizador, conforme as análises de Fernando Abrucio e Marta

---

e pelo Decreto nº 6017/07, estabelece uma autarquia comum a todos e prevê formas de cooperação em diversos setores entre eles, como educação, logística e desenvolvimento econômico. Exemplo desta prática é o Consórcio Brasil Central, celebrado em 2015 pelos Estados do Centro-Oeste, Rondônia e Tocantins.

<sup>620</sup> Destacam-se as obras “Federalismo Assimétrico Brasileiro” de Ricardo Victalino de Oliveira e “O Federalismo Assimétrico” de Dircêo Torrecillas Ramos.

Arretche, o que destoava do propósito descentralizador da Assembleia Nacional Constituinte. Questiona-se se uma saída para a descentralização é a assimetria no Estado federal brasileiro.

Portanto, mostra-se inédita a pesquisa realizada, uma vez que a assimetria federativa, dentro dos estudos sobre federalismo, é matéria a ser ainda explorada por meio de pesquisas a respeito de seu funcionamento no Brasil e nos Estados federais. O Estado federal assimétrico no Brasil, conforme comprovado, é juridicamente possível, mesmo que não haja alteração constitucional por meio de Emendas. Pretendeu-se assim apresentar uma nova perspectiva sobre como o Estado federal brasileiro, de modo justificado, pode ser configurado assimetricamente.

A configuração assimétrica do Estado federal brasileiro mostra-se, conforme demonstrado nesta pesquisa, como um meio para a descentralização, especialmente com as diferenças entre as ordens jurídicas. No embate entre sentido de federalismo descentralizado, como comprovado, da Constituinte e a configuração centralizadora na União da Constituição de 1988, a assimetria federativa pode significar uma reconfiguração da Federação, de modo a aproximar mais a estrutura formal das assimetrias inerentes ao federalismo brasileiro.

Era evidente a preocupação dos Constituintes em buscar um federalismo que refletisse a realidade da sociedade brasileira e dos Estados. Assim, buscou-se compreender o que significava o federalismo durante as audiências da Assembleia Nacional Constituinte. Foram verificados inicialmente, para tal, o texto e arquivos a respeito da Comissão Afonso Arinos, que antecedeu e influenciou a Constituinte.

Ao se partir para a análise daquilo que poderia ser essencial para o federalismo, foram estudadas as ideias das autoridades acadêmicas convidadas para serem ouvidas nas subcomissões temáticas ou amplamente citadas nelas. Para tanto, as subcomissões selecionadas foram as três que compunham a Comissão do Estado: Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, Subcomissão dos Estados e Subcomissão dos Municípios e Regiões. Examinou-se o modo como o federalismo é entendido nas obras ou discursos de Raul Machado Horta, Paulo Bonavides, Paulo Lopo Saraiva, Onsy Duarte Pereira, Rosah Russomano, José Alfredo de Oliveira Baracho e Paulo Brossard. Após se verificar as tais abordagens, foram verificadas as propostas de cada subcomissão, tanto o texto quanto o relatório de cada um dos Anteprojetos.

Posteriormente foi estudado o texto constitucional no que diz respeito à estruturação da Federação brasileira, especialmente a repartição de competências. Aqui, discutiu-se se o Estado federal formado pela Constituição de 1988 era centralizado ou descentralizado em sua origem para ter gerado o contemporâneo cenário centralizador. Para tanto, foram contrapostas as teses de Fernando Abrucio e Marta Arretche.

Passou-se então à discussão sobre a hipótese se o federalismo assimétrico seria o mais adequado ao sentido descentralizado de federalismo revelado na Constituinte e, portanto, se a disposição assimétrica do Estado federal no Brasil seria um modo de conseguir a descentralização almejada.

Para tanto, fez-se uma abordagem conceitual sobre o federalismo e Estado federal, uma vez que distinção dos conceitos é fundamental para a compreensão detalhada do federalismo assimétrico. Assim, utilizando-se como base a análise de Michael Burgess sobre elementos que compõem a ideia de assimetria federativa, dividiu-se a noção em pré-condições e resultados. As pré-condições para a assimetria federativa estão no campo do federalismo enquanto noção sociopolítica, enquanto os resultados assimétricos estão no campo do Estado federal, como propriamente o acabamento jurídico-político do princípio federativo. Neste aspecto, a configuração do Estado federal, com suas normas e instituições, será uma correspondência da experiência sociológica do federalismo.

Apresentou-se na sequência algumas pré-condições do federalismo assimétrico: diversidades culturais, territorialidade, desigualdades socioeconômicas e demografia. Cada uma destas pré-condições demonstra fatores que podem condicionar a assimetria no resultado. Após, foram apresentados os resultados assimétricos baseados na distinção entre assimetria de fato, relativo a relações assimétricas oriundas dos impactos das pré-condições, e assimetria de direito, referente ao modo como as unidades constituídas são tratadas pelo direito constitucional do Estado, sobretudo em sua representatividade perante o poder central e na composição de suas ordens jurídicas.

Em seguida se discutiu se as assimetrias de direito, as que são mais relevantes para a dicotomia simétrico/assimétrico, são justificáveis no Brasil, em conformidade com os anseios descentralizadores da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Neste ponto, investigou-se se uma configuração assimétrica do Estado federal brasileiro pode proporcionar sua descentralização, tanto pela sua composição de seu Senado quanto pela assimetria nas ordens jurídicas de entes federativos.

Como resultados desta pesquisa, pode-se pensar em algumas conclusões e reflexões que permitem afirmar que efetivamente a assimetria de direito no Brasil poderia sim ser um modo de descentralização, desejo político dos Constituintes, como largamente comprovado.

Inicialmente, pode-se afirmar que a noção de federalismo simétrico é uma utopia. O federalismo, como princípio diretor da organização política dos Estados, existe no momento anterior da formação das federações e permanece como diretriz para o comportamento das unidades federativas. Como condição para a formação das federações, é necessária a existência

de uma motivação de confiança entre as unidades competentes, que são sempre diferentes entre si em população, área territorial, culturas e mesmo socioeconomicamente.

Desse modo, não há federação formada por partes com características iguais, ainda que possam ser semelhantes em alguns aspectos. Assim, sempre haverá, ainda que de modo não tão discrepante, assimetria no federalismo. Não há, portanto, simetria no federalismo pela ausência de experiência histórica de Estados federais formados por partes com características equivalentes.

O federalismo brasileiro foi formado historicamente em uma tradição centralizadora, desde a República Velha com a política intervencionista. Em dois períodos especialmente, o Estado Novo e o Regime Militar, o federalismo foi praticamente solapado, tornando a previsão de um Estado federal nas respectivas Constituições um mero nominalismo. Este foi um dos principais pontos de crítica dos Constituintes em 1987/1988, para os quais o federalismo no Brasil deveria ser reformulado de modo a se tornar mais descentralizado, o que demonstra a grande rejeição ao sistema federativo da ordem constitucional anterior.

É notório que o desejo dos constituintes era a instituição de um Estado federal descentralizado, por este permitir maior autonomia aos Estados e fortalecer a democracia. Em diversas passagens dos discursos dos constituintes e de seus convidados é possível perceber a vontade de constituir um Estado federal descentralizado para se adequar a uma noção de federalismo pré-constituída durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988.

O federalismo se mostrou como um conceito parcialmente idealizado na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. O federalismo se desenvolve nos Estados como uma experiência histórica e em cada um deles é possível se observar particularidades. Assim, o federalismo norte-americano é um movimento político em constante transformação que se diferencia em origem e desenvolvimento do federalismo alemão ou do suíço.

Da mesma forma, o federalismo brasileiro teve um desenvolvimento bem específico, apesar das influências claras norte-americanas na instituição do Estado federal no início da República. É possível perceber que havia a presença do federalismo na época do Império, mas a partir de sua introdução a partir da Constituição de 1891 se observa um comportamento centralizador por parte do governo federal em relação aos poderes subnacionais. Ainda assim, a tradição autoritária brasileira proporcionou períodos de verdadeira inibição das relações federativas.

Em razão disso, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, o centralismo parece ter sido associado ao autoritarismo que era proveniente da União. Assim, as autoridades políticas e acadêmicas não reconhecem que a centralização seja inerente ao

federalismo brasileiro; ao contrário, o centralismo repudiado era um obstáculo ao exercício de um “federalismo autêntico”, na expressão utilizada por Baracho.

O “federalismo autêntico” se refere a um modo de disposição dos poderes em um Estado federal, de forma que não seja centralizado o suficiente para descaracterizar a prática de uma federação, perfazendo um Estado unitário descentralizado. De fato, há um espectro centralização/descentralização que pode caracterizar um Estado de acordo com sua forma, se unitário ou federal. Deste modo, há Estados unitários que são descentralizados, que funcionam quase como um Estado federal, assim como alguns Estados federais são tão centralizados em razão de dispositivos de sua ordem jurídica que o fazem funcionar na prática como um Estado unitário descentralizado. O federalismo autêntico, presente em um Estado federal, possibilitaria seu funcionamento efetivo como uma federação, com participação dos Estados na tomada de decisão a nível federal, bem como autonomia executiva, legislativa e financeira dos Estados.

O atual Estado federal brasileiro mostra-se, em conformidade com a proposta de Arretche, centralizado em razão da distribuição de competências e na ausência de mecanismos de veto dos Estados para decisões do poder federal. Assim, o federalismo acaba se condicionando à estrutura criada pelo Estado federal da Constituição de 1988. A centralização originada na Constituição de 1988 contribuiu para as reformas fiscais dos anos 1990, que agravaram mais o quadro de controle da União sobre os Estados e Municípios, com a aprovação de diversas leis e algumas Emendas Constitucionais que limitaram ainda mais a autonomia dos entes subnacionais. Este cenário do Estado federal brasileiro parece afastá-lo do federalismo buscado pelos Constituintes.

A forma de abordagem da assimetria federativa necessita da distinção entre federalismo e federação, em conformidade com a abordagem proposta por Burgess. Há um caminho para se compreender a assimetria que se inicia em verificar as pré-condições para a assimetria. Estas são elementos presentes no conceito de federalismo assimétrico. De todo modo, não é possível aferir nestas pré-condições simetria, uma vez que não se mostra plausível em um Estado que todas os indicadores tenham paridade entre as unidades federativas em uma federação.

As pré-condições da assimetria que justificam a assimetria federativa em um Estado federal dependem do grau da assimetria presente nestas características, além do desenvolvimento histórico de cada uma das federações. O federalismo possui particularidades em cada uma delas. Deste modo, mostra-se imprescindível que o federalismo possua uma experiência sociológica com a finalidade de solidificar seus fundamentos. As pré-condições podem, assim, ter um aspecto cultural como um socioeconômico.

O federalismo, como conjectura de pré-condições como diversidades culturais, territorialidade, desigualdades socioeconômicas e demografia, necessita ser compreendido como fenômeno sociológico, conforme a proposta de Livingston. Neste sentido, o conceito de federalismo está contido na sociedade de um Estado e não necessariamente em sua ordem jurídica. A sociedade necessita estar devidamente federalizada, com concentração de culturas próprias em espaço territorialmente definidos.

Os resultados assimétricos do federalismo constituem o Estado federal, ou seja, o Estado federal é a imputação de normas constitucionais motivadas pela existência de pré-condições assimétricas do federalismo. Deste modo, a federação acaba sendo condicionada pelos fatores oriundos da noção de federalismo presente na construção do Estado, especialmente na vontade dos constituintes.

A configuração da federação, especialmente no tocante à distribuição das competências e representação das unidades federativas, tende a acompanhar a assimetria presente nas pré-condições. Se o grau de assimetria for elevado do suficiente para justificar uma assimetria de direito, a federação tenderá a ser assimétrica. Assim, ocorrem em federações assimétricas como Canadá, Alemanha e Rússia por exemplo, nas quais a assimetria presente nas pré-condições no âmbito do federalismo reflete a assimetria de fato e de direito em suas instituições.

As assimetrias no Estado federal podem ser tanto de fato quanto de direito. Em todos os Estados federais a assimetria de fato, cujos fatores refletem as assimetrias das pré-condições, surge como determinante. Desta forma, como as assimetrias de fato são referentes a capacidade fiscal e representação política, por exemplo, dependentes de fatores demográficos, as federações possivelmente serão assimétricas de fato, por terem concentrações diferentes de população em unidades federativas distintas. Haverá, portanto, diferença entre número de representantes com alguma proporcionalidade. Do mesmo modo, a capacidade contributiva da população de cada unidade federativa dependerá de fatores que não podem ser determinados juridicamente, tal qual a demografia. Assim, as assimetrias de fato existirão em qualquer federação, uma vez que todas possuem tais diferenças entre suas unidades constituintes.

A assimetria que pode ser definida pela ordem constitucional de uma federação é a assimetria de direito, referente a como as unidades federativas são tratadas de modo diversificado pela ordem constitucional. A assimetria de direito é o critério que define se um Estado federal é simétrico ou assimétrico; será do primeiro tipo se não houver diferença de tratamento pelo poder federal em relação às suas unidades federativas; será do segundo caso haja assimetria na representação dos entes no poder federal, em casa equivalente a um Senado, ou as competências e poder de criação do direito no âmbito estadual. São exemplos de

federações simétricas os Estados Unidos, Brasil e México; são de federações assimétricas Canadá, Alemanha e Rússia, ainda que cada uma possua uma manifestação variável da assimetria de direito. A simetria de direito não exclui também a possibilidade de existir normas que estabeleçam certas assimetrias no sistema, como é o caso da Constituição brasileira ao determinar o repasse de receita a fundos para o desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A assimetria de direito possibilita a descentralização do federalismo e conseqüentemente das instituições federativas. É pressuposto que em um Estado federal simétrico, ainda que relativamente descentralizado como os Estados Unidos, haja certa uniformidade entre as competências das unidades federativas.

Essa questão se coaduna diretamente com o sistema de repartição de competências de uma federação. Quando as competências das unidades federativas forem enumeradas constitucionalmente, haverá maior tendência à uniformização, ainda que haja para elas competências suplementares. Assim, uma Constituição Federal, ao definir sobre quais matérias são competentes as unidades, enumera ao mesmo tempo que limita os poderes dos entes subnacionais. Ao estabelecer o tratamento diferenciado a uma ou mais unidades, a Constituição descentraliza o sistema em relação àquelas que receberem mais competências.

A descentralização ocorre também pela assimetria de direito na determinação de um Senado, ou órgão com equivalência funcional, com número de vagas diferentes para as unidades constitutivas. Com a configuração desigual, aumenta a participação de alguns entes na tomada de decisão a nível federal, especialmente nas emendas à Constituição. Deste modo, segundo Arretche, a Constituição brasileira de 1988 mostra-se centralizadora também por não permitir muitos mecanismos de veto dos Estados às decisões do poder central.

A assimetria de direito, tanto no aspecto da representação quanto da autonomia, como caminho de descentralização para o Estado federal brasileiro, é possível de ser concretizada por meio de algumas formas presentes na Constituição. Sobre a representação no Senado, é possível estabelecer uma assimetria alterando seu art. 46, § 1º, que por sua vez determina a regra de paridade. Conseqüentemente, por meio de Emenda Constitucional se pode instituir número diferente de cadeiras dependendo do Estado, obedecendo-se a um critério como o populacional, a exemplo do *Bundesrat* alemão.

O estudo sobre a assimetria de direito no aspecto da autonomia dos Estados federados em legislar está relacionado diretamente ao sistema de repartição de competências do sistema federativo. Neste sentido, a Constituição brasileira, com sua complexa repartição, determina as mesmas competências para todos os Estados (comuns, concorrentes, suplementar e residual) e



para os Municípios (poderes definidos indicativamente), de modo que cada grau de unidade federativa tenham as mesmas possibilidades executivas e legislativas. O Brasil, portanto, é simétrico, mas pode se tornar assimétrico nas competências dentro das previsões da Constituição de 1988.

A assimetria de direito em relação à autonomia dos Estados federados pode ser implementada no Brasil por meio de Emenda Constitucional que rearranje o sistema de repartição de competências estabelecidos a partir do art. 21 da Constituição de 1988. Deste modo, seria possível nominar quais unidades federativas receberiam competências determinadas atualmente como exclusivas e privativas para a União.

De forma já constitucionalmente prevista, a assimetria de direito é possível no uso do art. 22, parágrafo único, da Constituição de 1988, que prevê a delegação de competências por meio de lei complementar editada pelo Poder Legislativo federal. Ainda que se refira a assuntos específicos de cada uma das matérias das competências privativas da União, este instrumento mostra-se uma eficaz forma de descentralização do federalismo brasileiro, uma vez que permite que Estados legislem sobre tais matérias, de modo a atender às suas particularidades, já que as condições fáticas entre eles são tão díspares. Neste raciocínio, não há impedimento constitucional, textual ou interpretativo, que crie obstáculo à delegação de competências específicas a determinados Estados, criando deste modo uma assimetria no tocante à autonomia legislativa ao realizar tal descentralização.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo Editora Hucitec . Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A Constituição do Estado federal e das unidades federadas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 24 n. 93, pp. 171-182 jul/set, 1987.

\_\_\_\_\_. *Competências na Constituição de 1988*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação?. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, nº.2, pp. 377-423, 2009.

\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 95, p. 39-57, 2013.

\_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v.23 n.80, pp. 25-48, set/2002.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Assembleia Nacional Constituinte e seus temários. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 92, p. 63-146, out./dez. 1986.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UFMG, 1982.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1975.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federação e Federalismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010

\_\_\_\_\_. O federalismo dualista e competitivo: a concepção norte-americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v. 98, pp. 159-173, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Constituinte e Constituição: a Democracia, o Federalismo, a Crise Contemporânea*. Fortaleza: Editora da Universidade Federal do Ceará, 1985.

\_\_\_\_\_. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_; PAES DE ANDRADE, Antonio. *História Constitucional do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

\_\_\_\_\_. O caminho para um federalismo de regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a.17 n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.

\_\_\_\_\_. O federalismo e a revisão da forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa*, n.37, pp.21-42 jan/mar. 1973.

\_\_\_\_\_. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*. n. 31, pp. 53-78, jul/set. 1971.

\_\_\_\_\_. O Senado e Crise da Federação. *Revista de informação legislativa*, v. 13, n. 50, p. 83-94, abr./jun. 1976 .

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Comissão de Organização do Estado. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 18pp.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Subcomissão dos Estados. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 18pp.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Anteprojeto da Subcomissão dos Municípios e Regiões. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 14pp.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Comissão de Organização do Estado. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 80pp.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 127 pp.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diários da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 251 pp.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão do Poder Legislativo. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 218pp.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Estados. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 191 pp.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Diário da Subcomissão dos Municípios e Regiões. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 193 pp.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988). Relatório da Subcomissão de Municípios e Regiões. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 73 pp.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 14 de jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 22 de jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em 3 de jul. 2016.

BRITO, Fausto. Brasil, final de século: a transição para um novo padrão migratório. *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 2000, 12.

BRYCE, James. *The American Commonwealth*. London: Macmillan & Co. Ltd, 1919.

BRODIE, Ian; MORTON, F.L. Do the “Haves” Still Come Out Ahead in Canada? In: NEWMAN, Stephen L (org.). *Constitutional Politics in Canada and United States*. New York: State University of New York, 2004.

BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006.

CAAMAÑO, Francisco. Federalismo Assimétrico: la imposible renuncia al equilibrio. *Revista española de derecho constitucional*, ano 19, n.55, pp. 359-363, 1999.

CALMON, Pedro. *História Social do Brasil: Volume 3 – A Época Republicana*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

CANADA. Charlottetown Accord: Document. Disponível em: < <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/charlottetown-accord-document>> . Acesso em 5 de mar.2017.

\_\_\_\_\_. Constitutional Activity from Patriation to Charlottetown (1980-1992). Disponível em < <http://www.lopparl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp406-e.htm#B.Distinct>>. Acesso em 5 de mar. 2017.

CASALINI, Brunella. Popular Sovereignty, the Rule of Law, and the “Rule of Judges” in the United States. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*. Dordrecht: Springer, 2007.

COELHO, João Gilberto Lucas. *A Nova Constituição: Avaliação do texto e comentários*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

DALL’AQUA, Fernando Maída. O Impacto da Lei Kandir sobre a Economia Paulista. EAESP/FGV/NPP. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2929/Rel31-1999.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em 14 de jul.2016

DESTATIS STATISTISCHES BUNDESAMT. Population based on the 2011 Census: Area and population. Disponível em: < [http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en\\_jb01\\_jahrta1.asp](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb01_jahrta1.asp)>. Acesso em 23 de jan. 2017.

DICEY, Albert Veen. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 1982.

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

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Constituinte: Assembleia, Processo, Poder*. 2. ed. São Paulo: RT, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva, 1987.

FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Marlene Holzhauser. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GERMANY. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Disponível em <[https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic\\_law-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf)>. Acesso em 6 de mar.2017.

\_\_\_\_\_. Statistische Ämter: Area and population. Disponível em: <[http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en\\_jb01\\_jahrtab1.asp](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/en_jb01_jahrtab1.asp)>. Acesso em 6 de mar.2017

GREENE, Ian. Constitutional Amendment in Canada and the United States. In: NEWMAN, Stephen L (org.). *Constitutional Politics in Canada and United States*. New York: State University of New York, 2004.

GUIA DA CONSTITUINTE. A Comissão, sob fogo cruzado. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.3, 19 de set. 1986.

\_\_\_\_\_. Os perfis dos 49 membros da Comissão. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p.5, 19 de set. 1986.

HAUPT, Heinz-Gerhard. Religião e nação na Europa no século XIX: algumas notas comparativas. *Estudos Avançados*, São Paulo , v. 22, n. 62, p. 77-94, 2008.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HORTA, Raul Machado. A Constituição Federal e o Poder Constituinte do Estado. Belo Horizonte, *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 32, pp.15-29, 1989.

\_\_\_\_\_. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. *Revista do Legislativo*, ALMG, nº 25, pp.14-25, 1999

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

\_\_\_\_\_. Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas, *Revista de Informação Legislativa*, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr./jun. 1975.

\_\_\_\_\_. Evolução Política da Federação. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, pp. 30-63, jan/mar 1969.

\_\_\_\_\_. Formas Simétrica e Assimétrica do Federalismo no Estado Moderno. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, n.1, 1988.

\_\_\_\_\_. O Estado-membro na Constituição Federal brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 69(70), 186, 1990.

\_\_\_\_\_. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.22 n. 87, p.5-22, jul/set. 1985.

\_\_\_\_\_. Problemas do federalismo brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, v. 9, pp.68-88, 1957.

\_\_\_\_\_. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 33, pp. 249-274, 1991.

HRBEK, Rudolf. Federalismo e processo de integração na Europa. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: K. Aenauer, 2001.

IBGE. *Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

\_\_\_\_\_. Contas Regionais de 2010 a 2013. Sala de Imprensa. Disponível em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3038>. Acesso em 27 de jul. 2016

\_\_\_\_\_. Estados. Censo de 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>. Acesso em 27 de jul.2016

\_\_\_\_\_. Produto Interno Bruto dos Municípios 2010-2013. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010\\_2013/default\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010_2013/default_xls.shtm). Acesso em 27 de jul, 2016.

\_\_\_\_\_. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em 28 de jan. 2017.

JAGUARIBE, Hélio. A Comissão Afonso Arinos. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. ANC 88, 5 de set. 1986.

JOHANSEN, David; ROSEN, Philip. The notwithstanding clause of the charter. 1997. Disponível em: <http://www.lopparl.gc.ca/content/lopparl/researchpublications/bp194-e.pdf>. Acesso em 5 mar. 2017.

KNOPFF, Rainer; SAYERS, Anthony. Canada. In: KINCAID, John; TARR, G.Alan (Org.). *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. London: McGill-Queen's University Press, 2005.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, v.11, n.2: 63-81, out. 1999.

LAIDLER, Pawel. The Distinctive Character of the Quebec Legal System. In: 3rd Congress of Polish Association for Canadian Studies & 3rd International Conference of Central European Canadianists, 2004, Kraków. *Place and Memory in Canada: Global Perspectives*. Kraków, 2004.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*. Vol I. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014.

LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório. *Novos Estudos*. Cebrap, n.76, São Paulo, p. 17-41, nov. 2006.

LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, pp. 81-95, 1992

MALBERG, R. Carré de. *Teoría General del Estado*. Traducción de José Lión Depetre. México: UNAM, 1998.



MARRAFON, Marco Aurélio. *Constituição e Poder: Federalismo, Direito e Política*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

MIRANDA, Jorge. A transição constitucional brasileira e a Comissão Afonso Arinos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 24, n.94, pp.29-44, abr/jun. 1987

\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado de da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: O problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.25 n. 100, pp.127-162, out/dez. 1988.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

OLIVEIRA VIANA, Francisco José de. *Evolução do Povo Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1938.

\_\_\_\_\_. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

PALEKER, S. A. Federalism: A Conceptual Analysis. *The Indian Journal of Political Science*. v. 67, n. 2 (Apr-Jun), pp.303-310

PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*. Brasília: Editora UnB, 1987.

\_\_\_\_\_. *Que é Constituição?* Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964.

POCHMANN, Marcio. *Desigualdade Econômica no Brasil*. São Paulo: Ideias e Letras, 2015.

POLETTI, Ronaldo. *1934*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Coleção Constituições Brasileiras).

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.

RIKER, William. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.

RUSSELL, Peter H. Can the Canadians be a Sovereign People? In: NEWMAN, Stephen L (org.). *Constitutional Politics in Canada and United States*. New York: State University of New York, 2004.

RUSSOMANO, Rosah. Facetas da “Comissão Afonso Arinos” – e eu.. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a.24, n. 95 pp 281-300, 1987

\_\_\_\_\_. *Lições de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: José Kofino Editor, 1968.

SABOIA, Marcelo Rocha. Notas sobre as Regiões Metropolitanas. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 138, p. 231-236, abr./jun. 1998.

SANTOS, Milton. *Por Uma Outra Globalização: do Pensamento Único à Consciência Universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Arrecadação UF 2016. Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado/arrecadacao-uf-2016>> . Acesso em 21 de jan. 2016.

SIDGWICK, Henry. *The Elements of Politics*. London: Macmillan & Co.,1897.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2005

\_\_\_\_\_. *O Constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*. Vol I. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2014.

\_\_\_\_\_. *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Celina. Federal Republic of Brazil. In: KINCAID, John; TARR, G.Alan. *A Global Dialogue on Federalism vol.1: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

STATISTICS CANADA. Canada's population estimates: Age and sex, July 1, 2015. Disponível em: <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/150929/dq150929b-eng.htm>>. Acesso em 21 de jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Gross domestic product, expenditure-based, by province and territory. Disponível em < <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/econ15-eng.htm>.> Acesso em 22 de jan.2017.

STEWART, William H. Metaphors, Models, and Development of Federal Theory. *Publius*, Vol. 12, n. 2, pp. 5-24, 1982.

TARLTON, Charles D. Federalism, Political Energy, and Entropy: Implications of an Analogy. *The Western Political Quarterly*, University of Utah Western Political Science Association, Salt Lake City, v. 20, n. 4, pp. 866-874, 1967.

\_\_\_\_\_. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 27, n. 4, pp. 861-874, nov. 1965.

TORRES ESTRADA, Pedro. La Autonomia Municipal y su Garantia Constitucional Directa de Protección: Estudio Comparado de los Supuestos Español e Mexicano. México: UNAM, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Livro 1: Leis e Costumes. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WATTS, Ronald. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Ontario. Queen's University Press, 1996.

WERNECK, Ana Luiza Duarte. O Estado Regional Italiano. In: MAGALHÃES, Joé Luiz Quadros de (coord.). *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 176.

WHEARE, K.C. *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press, 1963.