

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

FABIO ALEXANDRE COSTA

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO E A
CENTRALIZAÇÃO NA FIGURA DA UNIÃO PÓS-1988

São Paulo

2015

FABIO ALEXANDRE COSTA

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO E A
CENTRALIZAÇÃO NA FIGURA DA UNIÃO PÓS-1988**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Jorge Costa

São Paulo

2015

C837c Costa, Fabio Alexandre

A evolução histórica do federalismo brasileiro e a centralização na figura da União pós-1988. / Fabio Alexandre Costa. – 2015.

204 f.; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

Bibliografia: f. 195-204

FABIO ALEXANDRE COSTA

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO E A
CENTRALIZAÇÃONA FIGURA DA UNIÃO PÓS-1988**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Jorge Costa

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Alcides Jorge Costa (Orientador)
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Mauro José Silva

Aos meus pais.
Gustavo, Gabriel e Mariana.

RESUMO

Esta dissertação visa apresentar tendências do federalismo brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988. Para tanto, ela se divide em três etapas. Na primeira, faz-se uma revisão bibliográfica que remete às origens do federalismo e às principais escolas debatedoras do tema. Observam-se muitas divergências entre essas escolas, mas enfatiza-se o consenso que existe em torno da característica marcante das federações: a descentralização política que confere autonomia aos entes federativos. O foco da segunda etapa é a descentralização na história do federalismo brasileiro. No que tange à passagem do Império unitário à República federativa, a dissertação recorre principalmente a relatos de importantes figuras políticas contemporâneas do processo de transição. Já no Brasil republicano, analisam-se as constituições federais e outros instrumentos legais e extralegis que deram forma e materializaram a federação, com a municipalização de diversas políticas de Estado, como a Educação, a Saúde e a Assistência Social. A essa análise, soma-se o suporte de juristas e cientistas políticos para construir um panorama das diversas fases do federalismo brasileiro. Verifica-se que são conflitantes as opiniões sobre a autonomia de fato dos entes federativos. Na terceira etapa, parte-se do exame da transição da ditadura militar para o regime democrático e dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em especial no que tange os debates acerca da descentralização. A posterior investigação do texto constitucional de 1988 revela um arranjo federativo que consagrou a autonomia de quatro entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), cooperativo, que descentralizou receitas, mas centralizou competências. Em seguida, estuda-se a distribuição de poder decisório entre os diferentes níveis de governo em matéria de finanças públicas, políticas sociais, segurança-pública e auto-organização. Conclui-se, então, que o arranjo, gerado em uma atmosfera favorável à descentralização, é marcado pela convivência com tendências politicamente centralizadoras, com a gestão e formulação de políticas públicas em todas as esferas estatais.

Palavras-chave: Federalismo. Centralização. Constituição. Entes federativos

ABSTRACT

This dissertation presents tendencies of the Brazilian federalism after the promulgation of the 1988 Constitution. In order to achieve such objective, it is divided in three stages. Firstly, through a bibliographic review, it refers to the origins of federalism and the main schools which debate the theme. Many divergences between the schools are observed, but it emphasizes the consensus about their most characteristic of the federations: the decentralization which bestows autonomy on the federative entities. The focus of the second stage is the decentralization in the history of the Brazilian federalism. Regarding the passage from the unitary Empire to the federalist Republic, the dissertation draws mainly on accounts of important political men, contemporary with the transition process. Regarding the republican Brazil, it analyses the federal constitutions and other legal and extra legal instruments which gave form and materialized the federation. In addition to this analysis, the support of historians and political scientists contributes to develop an overview of the diverse phases of the Brazilian federalism. It is verified that there are conflicting opinions on the de facto autonomy of the federal entities, particularly during periods of dictatorships. In the third stage, the first step is an examination of the transition from military dictatorship to democratic rule and the work of the National Constituent Assembly, specially the debates concerning decentralization. The following investigation of the 1988 constitutional text reveals a federal arrangement that established the autonomy of four federal entities (federal, states, federal district and municipalities), cooperative, which decentralized revenue, but centralized powers. Then, the dissertation studies the dispersion of power between different levels of government regarding public finances, social policy, public security and self organization. It concludes that this arrangement, which was raised in an atmosphere conducive to decentralization, is marked by the coexistence with politically centralizing tendencies motivated.

Keywords: Federalism. Descentralization. Constitution.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Bancadas	143
Tabela 2 – Competências Legislativas da União.....	159
Tabela 5 - Competências materiais da União.....	161
Tabela 6 - Condições de adesão e permanência no Pronasci e projetos que o integram	182
Tabela 7 - Interpretação do STF sobre a Competência da União	185
Tabela 8 - Município: Mairiporã -UF: SP -Ano: 2013....	Erro! Indicador não definido.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIB - Ação Integralista Brasileira

ANL - Aliança Nacional Libertadora

Arena - Aliança Renovadora Nacional

BNH - Banco Nacional de Habitação

CIN - Comissão de Investimento no Nordeste

CNC - Conselho Nacional do Café

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

DNC - Departamento Nacional do Café

Dnocs - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

FEB - Força Expedicionária Brasileira

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública

FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

Finsocial - Fundo de Investimento Social

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GGI - Gabinete de Gestão Integrada

Ibam - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Ideb - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica

Iocs - Inspetoria de Obras Contra as Secas

IPM - Inquérito Policial Militar

LDB - Lei de Diretrizes e Bases

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MEC - Ministério da Educação
NOB - Norma Operacional Básica
PAR - Plano de Atividades Articuladas
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PD - Partido Democrático
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Partido Liberal
PMB - Partido Municipalista Brasileiro
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE - Plano Nacional de Educação
PRM - Partido Republicano Mineiro
Pronasci - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRP - Partido Republicano Paulista
PRR - Partido Republicano Rio-grandense
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
Simec - Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SIMpaz - Sistema Nacional do Projeto Mulheres da Paz
Sisfor - Sistema Nacional do Bolsa-Formação
SNI - Sistema Nacional de Informações

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

STF - Supremo Tribunal Federal

Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS - Sistema Único de Saúde

Susp - Sistema Único de Segurança Pública

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UDN - União Democrática Nacional

UDR - União Democrática Ruralista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. FEDERALISMO	18
1.1 CONFEDERAÇÕES ANTIGAS E MODERNAS.....	19
1.1.1 A Confederação das Doze Tribos de Israel	19
1.1.2 Confederações na Grécia Antiga	21
1.1.3 A Confederação Helvética	23
1.1.4 A República das Províncias Unidas dos Países Baixos	24
1.1.5 Confederações Germânicas	25
1.1.6 Os Estados Unidos e os Artigos da Confederação	27
1.2 O FEDERALISMO NORTE-AMERICANO	32
1.3 OS PROBLEMAS DE DEFINIÇÃO E O DEBATE SOBRE AS INSTITUIÇÕES ESSENCIAIS AO FEDERALISMO	38
1.3.1 A Questão da Formação das Federações	49
1.4 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E COOPERAÇÃO	53
1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
2. O FEDERALISMO NO ESTADO BRASILEIRO	66
2.1 O BRASIL IMPERIAL	67
2.1.1 Da Independência à Abdicação de D. Pedro I: a construção de um Império centralizado	67
2.1.2 A influência das elites regionais na formatação do federalismo brasileiro ...	72
2.1.3 Descentralização e “Regresso”	73
2.1.4 Dois Projetos para o Brasil	77
2.2 O FEDERALISMO NA REPÚBLICA VELHA	83
2.2.1 A Descentralização na Constituição de 1891	84
2.2.2 Federalismo Isolacionista	87
2.3 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A CONSTITUIÇÃO DE 1934	92
2.3.1 O Federalismo Centralizado com Traços Cooperativos na Constituição de 1934	95
2.3.2 Federalismo que não Saiu do Papel	100
2.4 O ESTADO NOVO	103
2.4.1 A Constituição de 1937	105
2.4.2 A Centralização Política no Estado Novo	109
2.5 FEDERALISMO NO REGIME DEMOCRÁTICO DE 1946 A 1964	110
2.5.1 As Bases Constitucionais do Federalismo Cooperativo	112
2.5.2 Federalismo Cooperativo, Centralizado e Municipalista	115
2.6 O REGIME MILITAR	119

2.6.1 Centralização Política e Financeira na Constituição de 1967, o texto constituição do militarismo	124
2.6.2 Federalismo Centralizado e Cooperativo	128
2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
3. FEDERALISMO NO BRASIL PÓS-1988	136
3.1 UMA TRANSIÇÃO “LENTA, GRADUAL E SEGURA”	136
3.2 UM PANORAMA DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE	142
3.2.1 As Razões e o Conteúdo da Decisão de Descentralizar	147
3.3 FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: AUTONOMIA, DESCENTRALIZAÇÃO DE RECEITAS E CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS	156
3.4 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	164
3.5 A CONVIVÊNCIA COM TENDÊNCIAS CENTRALIZADORAS	172
3.5.1 O Poder Decisório nas Políticas Sociais	172
3.5.2 Restrição da Autonomia dos Estados e Municípios no Campo das Finanças Públicas	176
3.5.3 Centralização na Política de Segurança Pública	178
3.5.4 Centralização e Poder Judiciário	183
3.6 A CENTRALIZAÇÃO POR MEIO DA TRIBUTAÇÃO: FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	Erro! Indicador não definido.
3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	188
CONCLUSÃO	190
REFERÊNCIAS	195

INTRODUÇÃO

Há poucos dias do término de seu mandato, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva pôs termo, pelo menos provisoriamente, a uma questão que esquentou o cenário político brasileiro em 2010. No dia 22 de dezembro, o Presidente sancionou a Lei que rege a exploração de hidrocarbonetos fluidos nas áreas do pré-sal e outras estratégicas (Lei nº 12.351), mas vetou¹ os dispositivos que modificariam a destinação dos royalties e participações especiais decorrentes dos contratos de partilha de produção ou de concessão na exploração marítima². As modificações se dariam em detrimento dos estados e municípios produtores e, tendo em vista que em alguns municípios as receitas provenientes dessas atividades representam mais da metade de suas receitas totais, é natural que os níveis de governo afetados tenham permanecido tensos desde a aprovação da Lei em cada uma das Casas do Congresso Nacional até o seu veto por parte do Chefe do Poder Executivo Federal, tal fato serve para demonstrar o tamanho da centralização e poder decisório do Poder Executivo, que pode vetar a decisão de outros Poderes Constituídos, sem qualquer ressalva ou contrapartida.

Como veremos nas lições dos estudiosos do federalismo William Riker, Alfred Stepan, Kenneth Wheare e Daniel Elazar, a mutabilidade marca as federações, logo, polêmicas como a dos royalties do petróleo, que envolvem mudanças na distribuição de receitas entre os entes federativos, não podem ser encaradas como defeitos dessa forma de Estado. Ao contrário, os debates sobre a repartição não só de recursos, como também de autoridade e responsabilidades devem ser encaradas como oportunidades para se adequar o federalismo às especificidades de cada país, como é o caso brasileiro em que existe centralização de poder na figura do Poder Executivo.

¹Com fundamento nas manifestações dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, de Minas e Energia, da Ciência e Tecnologia, da Secretaria de Relações Institucionais e da Advocacia-Geral da União.

²Em plataforma continental (o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância), mar territorial (faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular) ou zona econômica exclusiva (faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial). Vide Lei nº 8.617, de 04 de janeiro de 1993.

No Estado brasileiro, as discussões sobre a centralização de poder decisório, atribuições e rendas aparecem com proeminência na cena política desde antes do Brasil configurar uma federação até os presentes dias. É importante ter em mente, contudo, que seus contornos sofreram transformações de uma época para outra. Nas disputas em torno da consolidação do Império e do conteúdo da primeira Constituição brasileira, os conservadores apresentavam a centralização como requisito essencial para a manutenção da Monarquia e da integridade do território, enquanto seus adversários entendiam-na como forte resquício do absolutismo. Já no contexto da redemocratização na década de 1980, os conservadores, como José Sarney, tentavam relacionar a noção de centralização com a de governabilidade, e os progressistas, como Ulysses Guimarães, associavam-na ao autoritarismo e burocratismo do regime militar. A descentralização a ela oposta aparecia na retórica progressista como metonímia da democracia, eficiência do governo e justiça social. Assim, não surpreende que o Brasil tenha oscilado entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, ainda que com a prevalência das primeiras, que prevaleceu após a Assembléia Constituinte e no texto da Carta Magna.

A academia esteve atenta e, como apontou Celina Souza (2008, p.215), uma das principais teóricas do federalismo entre nós, a literatura sobre descentralização é abundante, em especial no que tange suas causas e efeitos. A brilhante professora Marta Arretche (2000, p.115), a própria despona entre os muitos autores que investigaram motivadores e impactos da centralização no Poder Executivo empreendida no período que sucedeu a promulgação da Constituição de 1988.

Menos profusos são os estudos sobre a permanência e expansão de movimentos que restringem a autonomia dos entes federativos no seio do regime democrático atual. Destaca-se Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p.82), que, buscando responder se a federação brasileira estaria passando por um processo de recentralização, pondera a existência de mecanismos centralizadores em matéria financeira e de políticas sociais, teoria que este mestrando filia-se, que em minha modesta opinião centraliza-se no Poder Executivo, especificamente no federal que tem o controle das políticas públicas de Estado em grande parte das áreas de atribuição do Estado.

Diante de tudo isso, resolvemos contemplar na presente dissertação um amplo espectro de tendências centralizadoras que se fazem presentes atualmente na federação brasileira para tentar contribuir com a discussão sobre os rumos de nosso federalismo. Faz-se necessário ressaltar desde já que a antinomia centralização/descentralização comporta várias dimensões. Por ora, sem desprezar as dimensões financeira e administrativa, nos ocupamos da dispersão do poder decisório entre as unidades da federação. Para explorar o tema, a dissertação organiza-se em três capítulos. No primeiro, faz-se inicialmente uma revisão bibliográfica para rememorar a formação de confederações antigas e modernas e da federação norte-americana, paradigma para a distinção entre confederações e federações. A leitura dos Artigos da Confederação e da Constituição dos Estados Unidos aparece como instrumento relevante para o esclarecimento de tal distinção. Posteriormente, as lições de Riker, Stepan, Wheare e Elazar, representantes das principais escolas teóricas sobre federalismo, são apresentadas para a construção de um sólido arcabouço conceitual sobre o assunto. Esse caminho permite-nos trabalhar, ao final do capítulo, as idéias de autonomia dos entes federativos e de federalismo cooperativo. O segundo capítulo é aberto com uma análise do debate sobre centralização e descentralização no Brasil Imperial, recorrendo-se principalmente aos textos de notáveis homens públicos da época, mas, ainda, à Constituição de 1824 e outros documentos jurídicos que influenciaram o rearranjo de papéis atribuídos aos governos provinciais. Depois, examinamos o desenrolar do federalismo brasileiro no Estado republicano, especificamente quanto à autonomia dos entes federativos. Mais uma vez, a leitura das constituições e de legislação infraconstitucional é utilizada, mas, seguindo a recomendação expressa de Riker, também se busca avaliar o comportamento real do sistema. O foco na trajetória do federalismo pátrio nessa etapa justifica-se para contextualizar a etapa seguinte, servindo para a sua melhor compreensão.

No terceiro capítulo, chegamos à federação brasileira regida pela Constituição de 1988, mas sem deixar de delinear o período de transição entre a ditadura militar e o regime democrático, de observar a conformação da Assembléia Nacional Constituinte. Em seguida, estudamos o arranjo federativo disposto na nova Carta e fizemos uma revisão da descentralização das políticas sociais sob tal arranjo. Por fim, analisamos a existência de tendências politicamente centralizadoras no âmbito

das finanças públicas, da segurança, do Poder Judiciário e das próprias políticas sociais, que resultaram na centralização de Poder no Executivo nas três esferas de gestão estatal, tendo uma visão social e jurídica sobre o tema e focado que da absurda centralização de Poder na figura do Poder Executivo em todas os entes federativos do Estado

1. FEDERALISMO

Ao longo da história da humanidade, cidades, províncias, enfim, diversos tipos de comunidades associaram-se para a realização de determinados objetivos. Dependendo das circunstâncias e finalidades da aproximação, as associações que se formaram foram mais ou menos coesas, originando alianças, de caráter temporário e cunho fundamentalmente militar, e confederações, com horizonte de permanência, funções mais diversificadas e dotadas de pelo menos um órgão comum aos membros confederados. Na primeira etapa deste capítulo, será justamente sobre as confederações que nos debruçaremos, partindo da Liga das Doze Tribos de Israel, no século XIII A.C., até chegar aos Estados Unidos da América e seus Artigos da Confederação, ratificados definitivamente em 1781.

É nesse novo país que também surge uma nova forma de Estado e, com ela, um problema de definição. Como se verá em um segundo momento, em 1787, os Estados Unidos da América promulgaram uma Constituição que desenha um modelo de organização estatal que viria a inspirar os sistemas políticos até a atualidade. Resultado de um complexo processo de negociação, a Constituição não materializou por completo nenhum dos projetos apresentados pelos principais grupos em disputa, o que parece ter refletido na ausência no texto constitucional de uma autodefinição dos Estados Unidos, constando em seu preâmbulo somente que o povo norte-americano passaria a formar uma “União mais perfeita” (more perfect Union). A única indicação de que o termo Confederação deveria ser deixado para trás encontra-se no artigo (art.) 6º da Carta, que prevê que “as dívidas contraídas e compromissos assumidos antes da adoção desta Constituição serão tão válidos contra os Estados Unidos sob o regime desta Constituição, como o eram sob a Confederação” (tradução nossa)³. Nesse passo, muitos estudiosos começaram a utilizar uma expressão até então entendida como sinônima de confederação para referirem-se especificamente à forma de Estado estabelecida na Constituição dos Estados Unidos: “federação”. Assim, passou-se a verificar uma polarização entre aqueles que entendem como federais os Estados organizados segundo os principais

³ O texto em língua estrangeira é: “Debts contracted and Engagements entered into, before de Adoption of this Constitution, shall be as valid against the United States under this Constitution, as under the Confederation”.

traços do modelo norte-americano e os que permaneceram recorrendo aos termos federação e confederação como sinônimos. As divergências doutrinárias a respeito da definição, das instituições essenciais e das condições de formação das federações entre representantes das principais correntes teóricas sobre federalismo.

Apesar dos muitos desacordos observados, alguns pontos comuns emergirão na análise dos teóricos do federalismo. Apontada por todos como imprescindível para a configuração de um Estado autenticamente federal, a descentralização política será o derradeiro objeto de estudo do presente capítulo da dissertação. Descentralizar o quê e para quê? São as perguntas que deverão ser respondidas e que permitirão uma análise geral dos Estados federais amadurecidos.

1.1 CONFEDERAÇÕES ANTIGAS E MODERNAS

1.1.1 A Confederação das Doze Tribos de Israel

Pensar nos primórdios das confederações leva-nos aos idos do século XIII antes de Cristo (A.C.), à antiga Israel, quando, após o seu estabelecimento na Palestina, as doze tribos israelitas deram forma normativa a uma confederação. A religião judaica foi elemento crucial para a constituição e manutenção da liga tribal então formada, eis que as doze tribos reuniram-se em confederação mediante cerimônia em que renovaram sua aliança com Javé. Acreditava-se que, por ato de misericórdia, Javé havia escolhido os israelitas como seu povo, abençoando-os e reservando-lhes um futuro próspero, se mantivessem o compromisso com a aliança, com fidelidade exclusiva a seu Deus.

Um templo central guardava a Arca que significava a presença divina e, apesar das discordâncias a respeito do seu local, Martin Noth (1966, p.22) e John Bright (1981, p.41), especialistas na história de Israel, confirmam a sua importância na vida da liga tribal. As tribos reuniam-se no santuário tanto para festejar e homenagear Javé, como para a resolução de divergências e a discussão de assuntos relevantes entre os representantes das tribos (Nãsi). Como os termos da própria aliança estipulavam, eles deviam ser depositados e periodicamente lidos no

templo, o que era essencial para a manutenção da Confederação, uma vez que, não sendo fundada em uma unidade racial nem nacional, dependia da escolha moral de cada geração de israelitas em renovar a aliança com Javé (BRIGHT, 1981, p.42). As reuniões no templo central configuravam, portanto, uma espécie de órgão comum a toda a liga tribal.

Nesse contexto, a Lei da aliança tinha papel vital na Confederação. Além da fé exclusiva em Javé e da leitura pública do tratado da aliança no santuário central, os membros das tribos tinham por obrigação comparecer regularmente diante de Javé para o pagamento de uma espécie de tributo e atender ao recrutamento militar por parte dos juízes maiores (ou simplesmente juízes), lideranças carismáticas que se colocavam a frente do povo israelita para defender a Confederação de ameaças externas. Além disso, aos membros da liga eram vedadas ações que pudessem entrar em conflito com os direitos dos demais israelitas ou que perturbassem a paz da comunidade. Bênçãos e maldições eram estipuladas para os bons e maus seguidores da aliança, reforçando o prestígio da lei em Israel.

A menor importância conferida à expansão territorial refletia-se na ausência de um exército permanente e no recrutamento militar das tribos com o propósito quase que exclusivo de defesa. Já a supremacia da lei materializava-se em alguns aspectos centralizados da administração da justiça. Apesar da resolução de desavenças por anciãos nas entradas e praças das cidades e, nos casos mais difíceis, por sacerdotes em tribunais sagrados locais, cabia aos chamados juízes menores a solução de conflitos entre as tribos e a interpretação das leis, dando-lhe um sentido único, que deveriam divulgar a todas as tribos de Israel para uma aplicação uníssona da legislação (NOTH, 1966, p.32).

Assim, a ausência de um governo geral formalmente instituído, de uma máquina administrativa e até mesmo do Estado como modernamente concebido foi compensada de forma inédita pela liga das doze tribos pelo seu comprometimento com o direito divino. Assegurava-se, então, não só a paz entre as tribos, mas também, em alguma medida, a ação conjunta dos israelitas. De fato, a despeito da heterogeneidade dos elementos que compunham as tribos, das adversidades geográficas e de rivalidades internas, a Confederação perdurou por mais de duzentos anos, dando lugar, ante a grave ameaça por parte dos filisteus, que se

acreditava não poder combater sem um sistema totalmente coeso, a um reino único, sob a Monarquia de Saul.

1.1.2. Confederações na Grécia Antiga

Ligas com vínculos religiosos e culto a um Deus comum também se formaram na Grécia, onde receberam o nome de anficionias. Tais ligas eram dotadas de assembléia central, que, além de administrar os recursos dos templos, tinham jurisdição religiosa sobre todo o território da anficionia. Apesar da essência religiosa, algumas anficionias também desempenharam certo papel político, como as Ligas de Delphes e de Delos, que influenciaram o direito internacional na Grécia (LE FUR, 1896, p.256).

Até a conquista da Grécia pela Macedônia, associações de cunho político entre cidades formavam-se apenas em caráter temporário. Além da geografia da Grécia não favorecer a coesão entre as cidades-Estado gregas, elas estavam imbuídas de um forte espírito municipal e os cidadãos eram de fato muito ligados a sua polis, de maneira que associações políticas duradouras não se fizessem possíveis. Acreditava-se que territórios limitados facilitavam a deliberação popular, beneficiando a cidadania e a vida democrática (ZIMMERMANN, 1999, p.182).

Porém, a conquista pela Macedônia destruiu antigas tradições, aproximou os gregos de diferentes polis, fazendo nascer o sentimento do helenismo, favorecido por afinidades linguísticas e religiosas. O patriotismo local deu lugar a um sentimento de pertencerem todos os gregos a um mesmo povo, construindo-se a idéia de interesse comum, de compreensão e concessão mútua em prol do bem geral (LE FUR, 1896, p.257).

Dentre as inúmeras confederações que se formaram na Grécia antiga, destacam-se a Liga Aqueia, formada com vistas à resistência contra o ímpeto conquistador da Macedônia, de Esparta e de Etólia, e a Liga Etólia, fundada, não com fins de preservar a liberdade da Grécia, mas, ao contrário, aliando-se muitas vezes aos macedônios e romanos para submeter outras cidades gregas ao seu domínio. Enquanto a Liga Etólia viveu livre e poderosa, a Aqueia passou da dominação da Macedônia para a romana. Com efeito, embora os motivos de

fundação das ligas e seu grau de liberdade não tenham sido os mesmos, o seu fim foi condicionado por igual fator: a redução da Grécia a província do Império Romano, concluída no século II A.C.

Enquanto existiram, ambas as ligas foram lideradas por um governo geral permanente, organizado e que tinha o dever de proteção das cidades coligadas contra ataques externos e internos. Tanto na Liga Aqueia, quanto na Etólia, as decisões do Congresso vinculavam a todos os membros da confederação e diziam respeito a uma gama relativamente ampla de atribuições. A influência das cidades-Estado nas deliberações confederais e, conseqüentemente, certa dependência do governo geral com relação a elas estavam asseguradas, tendo em vista que as cidades tinham igual representação no Senado⁴, principal componente do Congresso, e que nomeavam seus representantes no Senado logo após as eleições locais. O Congresso era responsável pela coesão da confederação, pela admissão de novos membros e pelas relações internacionais da liga, declarando guerras e selando a paz, nomeando embaixadores, recebendo representantes estrangeiros e fiscalizando as relações entre as cidades confederadas e outras nações. Funcionava, ainda, como tribunal, competente para resolver conflitos entre as cidades, para punir aquelas que desrespeitassem as decisões congressuais e não cumprissem suas obrigações para com a liga - como o fornecimento de contingentes militares e de contribuições pecuniárias - e até para julgar casos da esfera privada, podendo punir cidadãos com a pena de morte (LE FUR, 1896, p.52).

Por outro lado, em decorrência do propósito fundamentalmente militar dessas uniões, muitos poderes das cidades-Estado foram preservados, por exemplo, tribunais locais, orçamento próprio, atribuições administrativas e grande liberdade nas relações com povos estrangeiros, o que, paradoxalmente, parece ter levado a um pior desempenho das Confederações em suas funções militares. Como em um ciclo vicioso, os insucessos acarretaram maiores restrições à autoridade central, que dificultaram ainda mais o exercício de tais funções (RIKER, 1987, p.24), culminando na submissão dos territórios gregos ao poderoso Império Romano.

⁴Apesar da representação igualitária no Senado, Le Fur (1896) aponta diferenças entre os membros confederados, em especial na Liga Etólia.

1.1.3 A Confederação Helvética

Após a desintegração das ligas gregas, formações confederativas só reapareceram na Idade Média. Nesse cenário, em 1291, constituiu-se a Confederação Helvética, composta originariamente por três cantões suíços que desejavam afastar a ameaça do Império Austríaco.

Com efeito, o principal dever da Confederação era a proteção de seu território, que, a partir de 1481, passou a agregar treze cantões. Aos cantões eram proibidos a celebração de tratados internacionais - com exceção de Zurique e Berne, que só integraram a Confederação com a condição de que esse direito fosse preservado - e o uso da força na resolução de conflitos com outros cantões. No entanto, do ponto de vista interno, sua soberania foi totalmente preservada, ao ponto de sete cantões adotarem constituições aristocráticas, enquanto os outros seis adotaram constituições democráticas (LE FUR, 1896, p.52). A heterogeneidade dos cantões também era reconhecida com adoção de três idiomas oficiais (alemão, francês e italiano), característica presente na Constituição Suíça de 1874, atualmente vigente⁵.

Os treze cantões estavam igualmente representados na Dieta, uma espécie de assembleia de embaixadores representando os governos cantonais. Os poderes da Dieta eram limitados não só pelo conteúdo de sua competência, restrita às matérias de interesse comum, quanto por não ser um órgão permanente, reunindo-se tão somente quando convocada por um dos cantões. O órgão geral da Confederação era, pois, em sua essência, fortemente dependente das unidades cantonais. Apesar da representação igualitária, os cantões só podiam intervir na deliberação sobre assuntos de seu interesse, não surpreendendo que se tenham formado assembleias paralelas para o debate de questões pertinentes a apenas um grupo de cantões.

O advento da Reforma Protestante multiplicou o aparecimento dessas dietas paralelas, tendo em vista que opôs cantões católicos e protestantes, que não mais

⁵Outras particularidades retomadas pelo texto constitucional suíço contemporâneo são a neutralidade e milícia armada e os procedimentos democráticos semidiretos, garantindo-se a iniciativa legislativa e o poder decisório à população.

se reuniam em uma mesma assembléia. O respeito à heterogeneidade linguística não se repetiu na seara das religiões. Católicos e protestantes enxergavam-se reciprocamente como grandes inimigos e o resultado dessa intolerância foi o enfraquecimento da Confederação, que, na prática, parecia configurar duas confederações distintas, cada qual com interesses, políticas e assembléias próprios. Fragilizada, nem mesmo as condições geográficas vantajosas para a defesa de seu território foram suficientes para evitar a dissolução da Confederação Helvética perante Napoleão (LE FUR, 1896, p.54).

1.1.4 A República das Províncias Unidas dos Países Baixos

Outra união que perdurou até ser derrotada pelo Imperador francês foi a das Províncias Unidas dos Países Baixos. Tal como na antiguidade, a religião aparece com proeminência na sua formação. De fato, a independência das províncias do Império Espanhol foi motivada principalmente pela violenta imposição da fé católica sobre o reino. A luta pela independência perdurou mais de trinta anos e chegou a reunir em aliança de paz e socorro mútuo dezessete províncias belgas e holandesas. No entanto, a própria desconfiança entre católicos belgas e protestantes holandeses impediu que uma união mais próxima se firmasse. Assim, apenas as sete províncias holandesas foram signatárias da União de Utrecht de 1579 e levaram adiante o conflito contra o Império Espanhol, tendo sua independência reconhecida em 1609 e formando a República das Províncias Unidas dos Países Baixos.

A União de Utrecht permaneceu como lei fundamental da República e constituiu um governo geral dotado de três órgãos principais: os Estados Gerais, o Conselho de Estado e o Stadhouder. Dotado de ampla competência nas relações internacionais, com exclusividade sobre o direito de guerra, e com controle sobre o direito de legação e de celebração de tratados pelas províncias, o governo geral tinha atribuições interiores mais restritas, recaindo apenas sobre matéria tributária, o direito colonial e a manutenção do protestantismo como religião do Estado, mas com a preservação da liberdade religiosa individual.

Porém, o principal limitador do poder do governo geral não estava na restrição de suas competências internas, mas no fato de, a despeito da obrigatoriedade de suas deliberações para as províncias, não dispor de mecanismos para realmente impor a obediência. Além disso, o principal órgão do governo geral, os Estados Gerais, não só era composto por deputados vinculados aos interesses dos governos provinciais pelas instruções, como também, nas matérias de maior importância - como as relativas à guerra, aos impostos, ao ingresso de novos membros à República e à revisão da Constituição -, dependia do voto unânime de todas as províncias. No mesmo sentido, o Conselho de Estado, que deveria ser o guardião dos interesses gerais e justamente por isso não tinha seus membros vinculados a instruções dos governos provinciais - apesar de nomeados por eles -, passou do exercício inicial de quase todo o Poder Executivo para a atuação apenas em matéria financeira e militar (LE FUR, 1896, p.54).

Entretanto, o desenho formal de uma união que fortalecia os governos provinciais não foi suficiente para preservar a sua força na prática. Na figura do Stadhouder encontra-se um primeiro fator da pujança do governo geral. Apesar de concebido como um governador de província, com funções essencialmente financeiras e militares, o Stadhouder veio a exercer uma espécie de autoridade geral sobre a República, na medida em que mais de uma província nomeava o mesmo governador e suas atribuições passavam a abarcar as mais importantes atividades executivas e judiciais, como a execução de decretos e a presidência de todas as cortes de Justiça (JANIÇON, 1729, p.89). Um segundo fator que contribuiu para que as decisões nas Províncias Unidas dos Países Baixos emanassem de um centro de poder de fato foi a predominância da Holanda e de sua capital Amsterdam sobre as demais localidades. Essa única província respondia por mais da metade da população e dos recursos gerados para a República (RIKER, 1987, p.54).

1.1.5 Confederações Germânicas

No decorrer das Idades Média e Moderna, a região da atual Alemanha vivenciou diversas formas de confederação, desde as mais primitivas até as mais poderosas e coesas. Dentre elas, destaca-se a Liga Hanseática, instituída em definitivo entre 1360 e 1370, com os propósitos iniciais de reunir forças para navegar

nos mares do Norte e para impedir os abusos por parte dos senhores feudais. Seu órgão comum, também denominado Dieta, congregava delegados de cada cidade confederada para a deliberação sobre seus interesses comuns.

Porém, apesar da igualdade na representação, a cidade de Lübeck aparece como liderança frente às demais, eis que sediava a Dieta e seu Prefeito era o Presidente da Liga. A jurisdição da Dieta impunha-se sobre todos os membros da Liga, o exército e a marinha de guerra, sistema sustentado por sanções aplicadas aos desobedientes, que, por exemplo, estabelecessem relações comerciais com estrangeiros. Com as Grandes Navegações e o desenvolvimento de novas nações marítimas marcou-se o início da decadência da Liga, que, perdendo a sua importância comercial, tornou-se incapaz de manter a obediência e a coesão entre seus membros (LE FUR, 1896, p.54).

Bem mais curta foi a sobrevivência da Confederação do Reno, que reuniu Estados e principados que se separaram do Sacro Império Romano-Germânico. Constituída em 1806, sob a proteção de Napoleão, a Confederação desgastou-se com a dominação exercida pelo General francês, manifesta nas constantes requisições de soldados e subsídios, e dissolveu-se diante de suas primeiras derrotas, de modo que, em 1813, já havia deixado de existir (LE FUR, 1896, p.55).

Em 1815, formou-se a Confederação Germânica, com a finalidade de preservar a segurança interior e exterior, a independência e a inviolabilidade de seus trinta e nove membros soberanos. Para a consecução de tais fins, conferiu-se a um poder geral, a Dieta, atribuições limitadas, mas no âmbito das quais todos os membros confederados deveriam prestar-lhe obediência. Por um lado, a Dieta detinha os direitos de guerra, legação e de celebração de tratados internacionais, bem como o dever de manter a paz interna e de preservar os princípios monárquicos. Por outro, o órgão não tinha como executar diretamente suas decisões, na medida em que não possuía exército, receitas próprias nem tribunais, dependendo das autoridades regionais e locais como intermediadoras de suas ações. Nesse cenário, os membros confederados deparavam-se com praticamente nenhuma restrição, salvo as que os impedia de firmar acordos com potências estrangeiras com quem a Confederação estivesse em guerra ou que pusesse em risco a segurança da mesma e de seus demais componentes e de recorrer à força

para solucionar conflitos internos. Justamente de disputas entre as principais potências confederadas, a Áustria e a Prússia, a respeito da organização que as mantinha congregadas, eclodiu a guerra que pôs termo à Confederação Germânica e marcou o surgimento da Confederação da Alemanha do Norte, da qual não faziam parte os Estados germânicos ao Sul do Rio Main (LE FUR, 1896, p.55).

A nova Confederação uniformizou a legislação comercial, alfandegária e postal, e um exército e uma marinha militar para todos os membros confederados, sob a liderança da Prússia. A Dieta foi instituída como órgão legislativo geral, que deveria atuar com a cooperação de uma assembléia eleita pelo voto universal e direto. Embora não fizessem formalmente parte da Confederação, os Estados do Sul, em matéria alfandegária e dos impostos indiretos, submetiam-se à sua legislação e compunham órgãos gerais especiais responsáveis pela deliberação no campo aduaneiro. A Guerra Franco-Prussiana (1870-1871)⁶ aproximou ainda mais os Estados do Sul da Confederação, levando-os a celebrar aliança militar que reuniu seus exércitos contra as tropas de Napoleão III. Após a vitória na Guerra, tratados assinados em Versalhes e Berlim fizeram nascer o Segundo Império Alemão, elevando o Rei prussiano, Guilherme I, a Imperador (LE FUR, 1896, p.57).

1.1.6 Os Estados Unidos e os Artigos da Confederação

Capítulo-chave da história das confederações desenvolve-se na América, onde as treze colônias inglesas no continente também se uniram, por entenderem necessário para enfrentar o processo de independência. Vejamos como esse processo começou. Na vigência do regime colonial, as colônias careciam de liberdade comercial e industrial, eis que a Inglaterra detinha o monopólio do comércio e do abastecimento de produtos manufaturados. Na área da tributação, sua liberdade também era bastante limitada, pois a legislação tributária era editada pelo parlamento inglês, no qual as colônias não tinham representação. O rompimento com a Inglaterra teve como gota d'água justamente a questão tributária.

⁶Guerra formalmente declarada pela França à Prússia, em 19 de julho de 1870. Os Estados do Sul, Bavária, Württemberg e Baden consolidaram a vantagem numérica germânica que influenciou a derrota francesa. As negociações de paz foram pesadas para a França, que, além de ter perdido os territórios da Alsácia e da Lorena, teria arcar com os custos da ocupação germânica nas províncias do norte até que uma indenização de 5 bilhões de francos fosse paga (VIDIGAL, 2007).

Ora, a Inglaterra, atolada em dívidas em decorrência da Guerra dos Sete Anos (1756-1763)⁷, estabeleceu, unilateralmente, um imposto do selo a ser pago pelas colônias. O novo imposto veio acompanhado de medidas duras, como o envio de guarnições permanentes às grandes cidades, medida desejada pelos governadores das colônias, representantes da Coroa inglesa em constante conflito com as assembleias populares locais. Articulando-se com o fito de enfraquecer os laços de dependência para com a Inglaterra, nove das treze colônias realizaram em Nova Iorque um Congresso que, além de protestar contra o imposto do selo, redigiu uma declaração de direitos e reclamações das colônias, que alcançou grande repercussão. No entanto, a Coroa inglesa não recuou, substituindo o imposto do selo por diversas outras taxas, como a do papel, do vidro e do chá. Apesar de defendidos pelo partido dos whigs, que influenciaram a eliminação de todas as taxas com exceção da do chá, os colonos mantiveram os protestos, chegando inclusive a formar associações contrárias à importação de produtos da metrópole e ao emprego de mão-de-obra de origem inglesa. O auge desse cabo de guerra foi deflagrado pela ordem de se enviar a diversos portos coloniais navios carregados de chá. No porto de Boston, tais cargas foram afundadas pelos norte-americanos, ensejando retaliação por parte da Inglaterra, como o fechamento do referido porto e a supressão de liberdades coloniais.

Dessa vez, as treze colônias reuniram-se na Filadélfia em um Congresso geral, que se declarou o guardião dos direitos e liberdades das colônias e redigiu uma declaração de direitos, considerada como o programa da revolução americana (LE FUR, 1896, p.58). O combate em Lexington, de 19 de abril de 1775, do qual os norte-americanos saíram vitoriosos, marcou o início da revolução. Porém, a ruptura definitiva não veio com facilidade, eis que a Coroa inglesa ainda contava com a lealdade de boa parte dos habitantes do novo mundo. Além disso, o Congresso não

⁷ Inglaterra e França “disputavam a supremacia no desenvolvimento do comércio ultramarino e do império

colonial. A Guerra dos Sete Anos foi simplesmente a culminação da luta que se vinha travando havia perto de um século. As hostilidades começaram, muito apropriadamente, na América, em resultado da disputa pelo vale do Ohio. Não tardou a entrar em jogo a questão fundamental do domínio do continente norte-americano pela Inglaterra ou pela França. Por fim, quase todos os grandes países da Europa se colocaram de um lado ou de outro. [...] De seu outrora magnífico império americano, a França perdeu tudo, exceto duas ilhotas na costa da Terra Nova, Guadalupe e algumas outras possessões nas Índias Ocidentais, além de uma parte da Guiana, na América do Sul” (BURNS; LERNER; MEACHAM, 2005, p.447-448).

havia recebido poder nem para proclamar a separação da Inglaterra nem para estabelecer um novo governo que substituísse a Monarquia e o Parlamento inglês.

Entretanto, aos poucos, comitês locais não-governamentais foram usurpando a autoridade inglesa e dos governadores, de maneira que as colônias fossem se tornando independentes de fato. Nessa conjuntura, o Congresso assumiu a autoridade central, tornando-se representante da união das colônias e exercendo funções de um governo geral, como a organização do exército sob o comando do General Washington e a emissão de bilhetes de crédito com validade continental. A ruptura definitiva foi acelerada pelo combate em Bunker's Hill, tendo sido a independência das treze ex-colônias declarada em 4 de julho de 1776.

Ante a resistência inglesa em aceitar a independência das ex-colônias, o que se refletia na manutenção de tropas na América, elas se uniram em uma confederação, formalizada nos chamados Artigos da Confederação, aprovados pelo Congresso em 1777, mas ratificados definitivamente em 1781, dando origem aos Estados Unidos da América. Nesse contexto, a Confederação teria por objetivo a defesa, a garantia das liberdades e o bem-estar de todos os seus treze estados⁸, de modo que cada um deles, ao mesmo tempo em que preservasse sua soberania, liberdade e independência, estivesse comprometido a assistir os demais na defesa da soberania e contra ataques de qualquer natureza, inclusive religiosa e comercial.

Não havendo separação dos poderes, a autoridade central era exercida pelo Congresso, composto por delegados nomeados anualmente pelas legislaturas estaduais, de forma que cada estado pudesse ter entre dois e sete representantes, mas contasse com somente um voto nas deliberações da Casa reunida. No âmbito das relações internacionais, cabiam com exclusividade ao Congresso os direitos de guerra e paz, de legação e de firmar tratados e alianças com outras nações. No âmbito interno, além da direção do exército e da marinha, da regulação das relações entre os estados e os indígenas e da resolução de conflitos entre estados confederados, era de sua competência as matérias onde a unidade fosse essencial,

⁸Nova Hampshire, Baía de Massachusetts, Rhode Island and Providence Plantations, Connecticut, Nova Iorque, Nova Jersey, Pensilvânia, Delaware, Maryland, Virgínia, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Geórgia.

como a cunhagem e a determinação do valor da moeda, a fixação do padrão de pesos e medidas e o estabelecimento do serviço postal (art. IX).

Apesar de longo, o rol de poderes delegados ao Congresso era exaustivo, de maneira que todos os demais poderes, jurisdições ou direitos que a ele não houvessem sido expressamente atribuídos estivessem em mãos dos estados. Nessa esteira, tudo o que fosse relativo aos direitos fundamentais, como a liberdade religiosa e de expressão, era de competência estadual, bem como a criação e cobrança de impostos, desde que não interferissem nas relações internacionais, o que obrigava o Congresso a repartir os encargos federais entre os estados confederados. Uma vez que tampouco existiam, em esfera nacional, Poder Executivo e Poder Judiciário, o Congresso não possuía qualquer poder de ação e coerção sobre os indivíduos. Pode-se dizer, portanto, que a autoridade geral era dependente dos governos regionais, pois, além de não recolher impostos, carecia de atuação direta sobre os cidadãos. Além da conferência das competências residuais às treze ex-colônias, o que lhes garantia a autoridade sobre os interesses considerados locais, a interferência dos estados nas matérias confiadas ao Congresso estava assegurada, tendo em vista que, além de nomear os delegados que o compunham, poderiam destituí-los do cargo e indicar um representante de confiança para o seu lugar. No mesmo sentido, todas as decisões do Congresso deveriam ser aprovadas pelo voto da delegação da maioria dos estados e, em alguns casos mais graves -como o da participação em guerras, tratados e alianças -, a aprovação dependeria da concordância de nove dos treze estados-membros. A manutenção desse pacto federativo que também concedia aos estados ampla autonomia sobre os interesses locais estava assegurada, em razão da exigência da concordância unânime das treze assembleias estaduais com qualquer proposta de reforma do pacto. Com efeito, esse formato de confederação atendia aos anseios pela eliminação do controle de um governo distante e pelo estabelecimento de governos próximos, que pudessem ser fiscalizados pela população.

Como observa Alexis de Tocqueville (2005, p.75), nos Estados Unidos de fins do século XVIII, conviviam duas tendências opostas: uma favorecida pela afinidade religiosa, linguística, legal e dos costumes, e, principalmente, pela luta contra um inimigo comum, que estimulava a união entre os treze estados; outra justificada pela pré-existência individual daqueles estados como colônias, com governadores

próprios, interesses e usos particulares, que fazia com que se temesse uma união mais forte que pudesse fazer a importância particular de cada estado ser absorvida em uma importância comum. Durante o conflito com a Inglaterra, os estados sentiam que, para garantir sua condição de independência, não poderiam obstar os esforços do Congresso e, no âmbito militar, deveriam agir unisonamente sob o comando de George Washington, prevalecendo a tendência à unidade. Todavia, após o reconhecimento do status de Confederação por sua ex-metrópole, ficaram claras as divergências de interesse entre os estados, as incongruências entre suas legislações e a desconfiança para com o governo geral.

Nessa esteira, após o tratado de paz assinado em 1783 (Tratado de Paris), a utilidade do Congresso nas relações internacionais dos Estados Unidos viu-se mitigada e, internamente, o órgão estava privado de meios de ação, já que os Artigos da Confederação não lhe atribuíam competência em matéria tributária. Não conseguia sequer angariar recursos para o confronto com os vizinhos indígenas e para quitar suas dívidas com soldados e os empréstimos provenientes da França e Holanda durante a guerra de independência. Tampouco tinha mecanismos para impor aos estados o cumprimento de suas obrigações, tendo em vista que, como salienta Tocqueville (2005, p. 128) “cada colônia, tornando-se república independente, apoderou-se da soberania inteira”. Justamente o descumprimento de obrigações por parte dos estados levou à iminência do recomeço do conflito com a Inglaterra. Ora, em razão do não pagamento de indenização estabelecida no Tratado de Paris pelo confisco da propriedade de ex-colonizadores durante a guerra de independência, a ex-metrópole recusou-se a entregar fortes em Detroit e Mackinack, até que os pagamentos fossem efetuados.

Algumas tentativas de aumento do poder do Congresso foram empreendidas ainda no seio dos Artigos da Confederação, como a criação de tarifas nacionais e a regulação nacional do comércio. No entanto, aqueles que condenavam a irresponsabilidade fiscal dos governos estaduais, que tinham interesse na expansão do comércio ou que temiam o confronto com a Inglaterra não enxergavam em meras emendas uma solução definitiva.

Entendia-se que o Congresso não teria forças para dirigir a Confederação em caso de guerra e nem mesmo para manter a ordem interna. O risco de falência e

desagregação da nova nação era iminente e patriotas como Washington, Benjamin Franklin, Alexander Hamilton e James Madison anteciparam-se ao pior, convocando a Convenção da Filadélfia com vistas à elaboração de uma constituição.

1.2 O FEDERALISMO NORTE-AMERICANO

James Madison, um dos autores dos artigos que vieram a ser compilados sob o título “The Federalist Papers” e do Plano de Virgínia condenava com veemência a excessiva autoridade dos estados. Criticava não só o enfraquecimento do governo geral, mas também a ineficiência dos governos estaduais e sua incapacidade de recrutar os melhores homens para lidar com os interesses nacionais⁹. Por isso, sustentava a organização de um governo nacional capaz de subordinar os estados, de maneira que seu Plano desenhava um Estado altamente centralizado, desprovido, como se verá, do caráter confederativo inserto nos Artigos da Confederação.

Consoante o Plano de Virgínia, para assegurarem-se a independência e a superioridade do governo central, ele seria totalmente separado dos estados no âmbito eleitoral, na medida em que a Câmara dos Representantes (House of Representatives) seria eleita pelos cidadãos, o Senado pela Câmara dos Representantes e ambos seriam responsáveis pela indicação de nomes a ocuparem os postos nos Poderes Executivo e Judiciário. Ademais, as Câmaras teriam suas cadeiras divididas entre os estados proporcionalmente à sua população, o que se acreditava fazer prevalecer os interesses nacionais em detrimento dos regionais. Além disso, o Plano expandia a competência legislativa do Congresso Nacional, abrangendo tanto as matérias já previstas nos Artigos da Confederação quanto os casos em que a harmonia do país pudesse ser perturbada pela iniciativa legislativa individual e todo o campo residual que não estive expressamente sob a competência

⁹ William Riker (1987, p.35) aponta os 12 vícios do sistema político dos Estados Unidos elencados por Madison no artigo intitulado Vices of the Political System of the United States: o fracasso dos estados no cumprimento de requisições constitucionais; a usurpação pelos estados da autoridade federal; violações ao direito e aos tratados internacionais; ofensas dos estados aos direitos dos demais; ausência de unidade nas matérias em que o interesse comum a exige; inexistência de garantia das constituições e leis estaduais contra a violência interna; carência do poder de sanção das leis e do poder de coerção do governo da Confederação; carência de ratificação popular dos Artigos da Confederação; multiplicidade de leis nos diversos estados; instabilidade, injustiça e impotência das leis estaduais.

dos estados. O governo nacional teria, ainda, poder de veto sobre qualquer lei produzida em âmbito estadual e também a responsabilidade de garantir que os governos estaduais preservassem as características republicanas, como a divisão horizontal do poder. Diante de todo o exposto por William Riker , um dos mais influentes estudiosos do federalismo, afirma que os estados, antes soberanos, seriam reduzidos a simples províncias.

Porém, ao contrário do que pretendia um dos principais atores da convocação da Convenção de Filadélfia, o novo arranjo firmado na Constituição de 1787 não significou a obediência irrestrita dos estados ao governo central. A necessidade de ratificação do novo texto constitucional por pelo menos nove dos treze estados-membros abriu espaço para que se iniciasse um amplo debate, polarizando o grupo de Madison e Hamilton, os Federalistas (Federalists), partidários do fortalecimento do poder central, e os Antifederalistas (Antifederalists), capitaneado por Richard Henry Lee, Patrick Henry e Mercy Warren e composto por democratas temerosos da arbitrariedade de um poder central vigoroso e que defendiam a manutenção dos Artigos da Confederação para o resguardo da autoridade estadual.

De um lado, os Federalistas enxergavam na pouca coesão da antiga Confederação um fator de instabilidade política e ineficácia econômica. Argumentavam que a maior união entre os estados resultaria no progresso nos dois campos, evitando a competição interna e propiciando uma postura uníssona perante o cenário internacional, o que diminuiria a suscetibilidade do país a influências estrangeiras desagregadoras. Em nome da proteção aos direitos individuais e da formação de um governo verdadeiramente representativo, sustentavam a constituição de um governo respaldado pela aprovação popular e, ao mesmo tempo, controlável em sua atuação. Emergia, então, a defesa da representação popular no Congresso, do presidencialismo e da tripartição do Poder estatal nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como concebida por Montesquieu (1973, p.178) para a preservação das liberdades (HAMILTON;JAY;MADISON,2010, p.59).De outro lado, os Antifederalistas consideravam o sistema presidencial um grave risco aos direitos individuais, eis que o Executivo seria dotado de uma força excessiva, análoga a das monarquias e propícia ao exercício tirânico do poder (KETCHAM, 2003,p.79). Quanto ao ímpeto dos Federalistas pelo crescimento comercial, os Antifederalistas contra-argumentavam que a população seria assolada por uma

elevada carga tributária para custear as campanhas expansionistas do Estado. Asseveravam, também falando em prol da vontade do povo, que um governo central com autoridade sobre um território tão extenso inviabilizaria uma real fiscalização popular, representando, portanto, a traição dos valores, direitos e liberdades conquistados durante a guerra de independência (ZIMMERMANN, 1999, p.89).

Nesse contexto, se quanto à tripartição dos Poderes republicanos, à criação do presidencialismo e ao fortalecimento do governo central os Federalistas se viram satisfeitos, por outro giro, é certo que esse fortalecimento não se deu na medida almejada. Talvez o principal sintoma da discrepância entre as metas do Plano de Virgínia e o que foi efetivamente aprovado na Convenção da Filadélfia seja a concessão da competência residual aos estados e não à União. Desse modo, a competência estadual seria a regra e a federal a exceção.

Quanto à representação dos estados, após intensos debates que quase levaram à dispersão da Convenção, estabeleceu-se o acordo denominado The Great Compromise, decidindo-se pela adoção do critério da proporcionalidade somente na Câmara dos Representantes, mas pelo da igualdade no Senado, beneficiando-se os estados menos populosos. Também indo de encontro ao sugerido no Plano de Virgínia, o eleitorado do Senado não seria composto pelos membros da Câmara dos Representantes, mas sim pelos das assembleias legislativas estaduais, reforçando a participação da vontade dos estados na vontade nacional. Outra previsão que visava estimular a influência dos interesses estaduais no governo central foi a requisição de que os congressistas fossem habitantes dos estados pelos quais fossem eleitos, estimulando o Executivo Nacional e os líderes políticos a buscarem aliados nas legislaturas estaduais, fato que, somado à prerrogativa de tais legislaturas prescreverem as regras eleitorais, de um sistema partidário relativamente descentralizado.

No mesmo sentido de conter o poder central, a iniciativa do processo de edição de emendas constitucionais foi atribuída tanto à Câmara dos Representantes e ao Senado (com a adesão de dois terços dos membros de ambas) quanto à convenção especial a ser designada pelo Congresso, a pedido das legislaturas de dois terços dos estados-membros. O texto da emenda deveria necessariamente ser aprovado ou por três quartos das assembleias legislativas estaduais ou por

convenções extraordinárias convocadas em três quartos dos estados para esse fim. Ademais, o veto do governo nacional sobre as leis estaduais não foi contemplado pelo texto constitucional.

Porém, apesar dos muitos freios às pretensões dos Federalistas quanto à expansão do poder central, a nova realidade ainda assim seria a de uma autoridade nacional muito mais forte e estruturada do que aquela criada pelos Artigos da Confederação.

Em primeiro lugar, a Constituição de 1787 determinou que os ocupantes da maioria dos postos responsáveis pela legiferação e execução das atividades de competência do governo nacional não mais fossem nomeados pelos governos estaduais. Os deputados da Câmara dos Representantes seriam eleitos pelo voto direto da população e o Presidente da República pelo voto de colégios eleitorais. Em 04 de agosto de 1913, a Emenda nº 17 garantiu que o Senado também fizesse parte dessa regra, determinando que os senadores igualmente fossem eleitos pelo voto popular. Desse modo, procurou-se assegurar que os detentores de tais cargos fossem leais aos interesses nacionais, deixando de responder perante os governos de estado.

Ao mesmo tempo, do ponto de vista financeiro, a União deixou de depender dos estados, na medida em que não só as assembléias estaduais, mas também o Congresso Nacional poderiam criar e aumentar tributos. No âmbito das atribuições interiores da União, acrescentou-se, ainda, a regulação do comércio interestadual, o governo dos territórios e a possibilidade de intervenção nos estados em situações pré-determinadas, como na defesa de governos republicanos, contra invasões estrangeiras e em caso de comoção interna. No campo das relações internacionais, a competência do governo central foi expandida. Além de deter a exclusividade dos direitos de guerra, de legação e de celebração de tratados, passou a representar os estados diante de outros países, de forma que os estados perdessem completamente a personalidade internacional. Por tal motivo, Le Fur (1896, p.186) afirma que, mesmo que, em tese, a competência residual tenha sido constitucionalmente destinada aos estados, ela foi, na prática, na seara das atribuições exteriores, absorvida pelo poder central.

Os tratados internacionais celebrados pelo governo nacional, ao lado da Constituição e das leis complementares, constituem a lei suprema dos Estados Unidos. Embora não estivesse expressamente previsto na Carta de 1787, foi nos Estados Unidos que surgiu o primeiro antecedente de controle judicial de constitucionalidade das leis. Os Federalistas já concebiam a Suprema Corte como órgão imbuído da função de solucionar os conflitos entre a autoridade central e as unidades federativas, materializados na edição de leis supostamente em desarmonia com a lei suprema do país. Porém, foi apenas em 1803, que o então Presidente da Suprema Corte, John Marshall, no famoso caso *Marbury contra Madison*, declarou a inconstitucionalidade de uma lei e, em 1810, declarou a inconstitucionalidade de uma lei estadual. Nas palavras de Tocqueville (2004, p. 169), seria ao Tribunal Supremo que recorreriam “a União, para se fazer obedecer pelos Estados; os Estados para repelir as pretensões exageradas da União”, preservando-se o pacto federativo consagrado na Constituição.

É importante destacar que, apesar da polarização ideológica geral entre o grupo dos Federalistas e os Antifederalistas, negociações isoladas, pautadas por interesses pontuais dos estados, também deram o tom da Convenção da Filadélfia. Assim, se no *Great Compromise*, os estados mais populosos se opuseram aos menos populosos, no *Commercial Compromise* e no *Three-Fifths Compromise*, a negociação se deu entre os estados do Norte e os estados do Sul. Pelo primeiro compromisso, com o intuito de se atenderem os interesses tanto dos fazendeiros sulistas, como dos industriais nortistas, estabeleceu-se que Congresso Nacional seria o único responsável pela regulamentação do comércio com nações estrangeiras e dos estados entre si, todavia, com a ressalva de que não poderia taxar a exportação, nem emitir leis que proibissem o tráfico negreiro até 1807. Pelo segundo, respondendo aos anseios dos estados do Sul por ver sua população escrava levada em conta para efeito de composição da Câmara dos Representantes, mas, ao mesmo tempo, acalmando a restrição dos estados do Norte contra tal proposta, determinou-se que cada escravo seria considerado como três quintos de um homem livre. (ZIMMERMANN, 1999, p.158).

A despeito dos compromissos que se firmaram entre os diferentes grupos envolvidos no processo de negociações da Convenção, a opinião pública não foi unânime no apoio ao texto constitucional que estava para ser aprovado. Enquanto

as áreas urbanas e costeiras, mais ricas e cosmopolitas, posicionaram-se favoravelmente ao documento, em razão de interesses comerciais convergentes com uma política econômica centralizada, as áreas provinciais e pequenas fazendas, em defesa de interesses mais agrários e descentralizados, refutavam aquele documento que gestava um governo central mais forte. A questão da ausência de uma declaração formal de direitos, criticada pelos Antifederalistas, receosos de arbitrariedades do poder central fortalecido, também suscitou pressão popular. Forçou-se, então, o recuo da posição dos Federalistas, que alegavam que tal declaração não se fazia necessária, tendo em vista o já disposto sobre os direitos individuais nas legislações estaduais e o rol taxativo de competências do governo federal assentado no texto constitucional. Reporta-se que tal recuo por parte dos Federalistas foi essencial para a ratificação definitiva da Constituição (ZIMMERMANN, 1999, p.65).

Finalmente, o que se concretizou na Constituição de 1787 não foi nem um Estado unitário, nem um Estado confederado como conhecido até então. O modelo de organização estatal resultante não estava previsto em nenhuma teoria constitucional existente à época, nem pode ser atribuído exclusivamente a qualquer dos grupos em disputa. Sequer a dualidade do critério de representação no Congresso, pode ser arrogada a uma teoria do federalismo, tendo sido evocada sim como estratégia para evitar a dissolução da Convenção. Nesse passo, os Estados Unidos pós-1787 inovaram ao estabelecer constitucionalmente dois níveis de governo distintos, independentes um do outro nas esferas de atuação que lhes eram exclusivas, mas coordenados entre si e com todos os Estados representados na vontade federal. Cada cidadão norte-americano estaria subordinado diretamente aos governos regional e nacional ao mesmo tempo. Assim, nas palavras de Riker (1975, p. 256), os Estados Unidos configuraram simultaneamente uma liga entre estados e um Estado centralizado. Uma liga porque, na sua área de competência, os estados agiriam segundo seus próprios interesses, limitados tão somente pela Constituição, instância, da liberdade em suas prescrições. Um Estado centralizado, na medida em que, nas matérias de competência da União, os estados deveriam necessariamente obedecer às diretrizes estabelecidas pelo governo federal. O sucesso do modelo norte-americano na coexistência entre estados politicamente importantes e um

governo central eficiente influenciou a propagação de constituições federais nos séculos que se seguiram.

1.3 OS PROBLEMAS DE DEFINIÇÃO E O DEBATE SOBRE AS INSTITUIÇÕES ESSENCIAIS AO FEDERALISMO

Embora exista consenso entre os estudiosos do federalismo de que a Constituição norte-americana de 1787 originou uma nova forma de Estado, a concordância entre eles não alcança uma definição comum para esse novo modelo.

No entendimento de Willian Riker (1975, p.87), principal representante da moldura teórica que aborda as federações como forma de Estado em que, no interior de seu território, se descentraliza espacialmente a atividade política e econômica, o federalismo pode ser definido mesclando-se o seu sentido original, que enfatiza a existência de um governo central (central government) e de governos constituintes (constituent governments), e noções contemporâneas, que carregam a idéia de distribuição de funções. Nas suas palavras, “federalismo é uma organização política em que as atividades de governo são divididas entre governos regionais e um governo central, de maneira que cada tipo de governo tome as decisões finais em algumas atividades” (RIKER, 1975, p. 101, tradução nossa)¹⁰. Portanto, a seu ver, as instituições essenciais para a configuração do federalismo são o governo da federação e os governos das unidades federadas, desde que ambas as esferas governem simultaneamente o mesmo território e o mesmo povo e sejam dotadas de autoridade suficiente para tomarem decisões independentemente uma da outra em matérias determinadas.

Assim, podem ser considerados federações, por um lado, aqueles Estados em que as autoridades do governo central podem tomar decisões sem contar com a aprovação dos governos constituintes somente em uma única categoria restrita de ação (mínimo), por outro, os Estados nos quais as autoridades do governo central podem tomar decisões sem obter a aprovação dos governos constituintes em todas as áreas de atuação, com exceção de uma (máximo), bem com todos os demais

¹⁰ O texto em língua estrangeira é: “Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions”.

Estados situados entre esses dois extremos. Reconhecendo a remota possibilidade de um Estado assumir a forma mínima ou máxima em sentido puro, Riker entende que as federações mais próximas do mínimo do que do máximo seriam as federações periféricas (*peripheralized federations*), enquanto que as mais próximas do máximo do que do mínimo, as centralizadas (*centralized federations*). Por isso, conforme o autor, seria uma restrição arbitrária ao significado do termo federalismo limitar sua aplicação ao federalismo centralizado institucionalizado na Constituição dos Estados Unidos de 1787. A Suíça, anterior a 1798, bem como as ligas gregas e de Israel, dentre outras, seriam federações, só que do tipo periférico. Então, para Riker, federação e confederação permanecem expressões sinônimas, que carecem das qualificações “periférica” ou “centralizada” para distinguir as diferentes formas de Estado às quais se aplicam.

Nessa esteira, Riker explica que todos os Estados podem ser avaliados segundo um continuum mensurando o grau de centralização. No polo mais descentralizado, estão as alianças (*alliances*), cujo órgão central, se houver, não é habilitado a tomar qualquer decisão política sem consultar os governos de todos os membros da aliança, que preservam sua completa soberania, com observância às obrigações perante seus aliados. No polo oposto, estão os Estados com governos totalmente centralizados (*fully centralized governments*), em que toda a política é deliberada pelo governo central, admitindo-se tão somente a descentralização administrativa, em suma, a execução pelos governos constituintes das decisões do governo central. Entre os dois polos, as federações periféricas, como a Suíça antes de 1798, e as centralizadas, como os Estados Unidos.

Definitivamente, a questão da descentralização está no foco da abordagem de Riker do federalismo, tanto que, ao analisar as federações centralizadas, o cientista político subclassifica-as também segundo o grau de descentralização. Em um dos extremos dessa classificação, está o federalismo totalmente centralizado (*fully centralized federalism*), em que a maioria das decisões políticas significantes são tomadas no centro e a noção de direitos estaduais ou provinciais é relativamente insignificante, como na União Soviética. No outro, está o federalismo parcialmente centralizado (*partially centralized federalism*), em que muitas decisões políticas relevantes são tomadas pelos governos constituintes e a noção de prerrogativas estaduais ou provinciais é significativa, como no Canadá e na

Austrália. No entender de Riker, a importância dessa distinção entre o grau de descentralização reside na relação com a estabilidade da federação e com as características de seu sistema partidário.

Com efeito, apesar de, ao contrário de outros autores, não elencar um rol mais extenso de instituições essenciais para a configuração de uma federação, Riker procura identificar quais variáveis influenciam a sua estabilidade. Suas conclusões a esse respeito indicam que, além do maior grau de centralização, a maior quantidade de unidades e a ausência de uma unidade muito maior que as demais contribuem para a estabilidade das federações. Riker não encontrou relação entre a multiplicidade de idiomas, o nível de prosperidade e o grau de liberdade e a estabilidade dos Estados federais.

Quanto às características do sistema partidário, Riker explica que, nas federações totalmente centralizadas, o sistema partidário é completamente centralizado, enquanto que nas federações parcialmente centralizadas, o sistema partidário é relativamente descentralizado. O autor refuta que se aponte uma relação de causa e consequência entre as duas características, diagnosticando sim uma relação de retroalimentação entre elas. Assim, se um partido altamente disciplinado estiver no controle do governo central e também controlar os governos constituintes, a federação será totalmente centralizada, em razão da influência do governo central sobre a política nas unidades constituintes. No entanto, o autor explica que todo sistema federal autêntico apresentará algum grau de disputa intergovernamental, o que ele alcunha de desarmonia (*disharmony*), eis que haverá duas esferas de governo sobre o mesmo território e dirigindo as mesmas pessoas, esferas essas que nem sempre compartilharão as mesmas ideologias e interesses. Riker (1987, p. 74) assevera que “se não houver disputas, ou o sistema federal foi totalmente unificado ou entrou em colapso. Se houver disputas, então o federalismo está vivo e bem, contudo, se elas se tornarem excessivas, reformas constitucionais ou a secessão provavelmente ocorrerão” (tradução nossa)¹¹. Em tese, os partidos políticos poderiam ser apontados como agentes capazes de harmonizar as políticas do governo central e das unidades constituintes. Porém, na prática, em todas as

¹¹ O texto em língua estrangeira é: “If there are no disputes, then either the federal system has been fully unified or it has collapsed. If there are disputes, then federalism is alive and well, though, if they become excessive, constitutional reform or secession will probably follow”.

federações dotadas de um sistema partidário livre, o inverso ocorre, com os partidos políticos pondo os dois níveis de governo um contra o outro, como forma de confrontar os partidos concorrentes.

Alfred Stepan (1999, p.204), diretor do Centro de Estudos sobre Democracia, Tolerância e Religião da Universidade de Columbia, critica a dicotomia criada por Riker entre federalismo periférico e federalismo centralizado. O professor esclarece que, o que Riker denomina federação periférica trata-se, na realidade, de confederação, caracterizada fundamentalmente pela ausência de constrangimento constitucional à soberania de seus membros. De acordo com Stepan, os membros confederados só são constrangidos situacionalmente e desde que, soberanamente, julguem de seu interesse agir de forma coletiva.

Logo, na sua concepção, a dicotomia cabível para a classificação das formas de associação entre Estados é entre confederação e federação, termos que teriam deixado de expressar o mesmo sentido a partir do fenômeno do Estado federativo organizado na Constituição dos Estados Unidos de 1787. Para explicar o novo significado de federação, Stepan apropria-se da definição de Robert Dahl de sistema federativo:

Um sistema em que algumas matérias estão exclusivamente dentro da competência de certas unidades locais - cantões, estados, províncias - e constitucionalmente além do escopo da autoridade do governo nacional; e no qual certas outras matérias estão constitucionalmente fora do escopo de autoridade das unidades menores. (DAHL apud STEPAN, 2004, p. 32, grifo do autor, tradução nossa)¹².

Dessa definição emerge mais um ponto de divergência entre Stepan e Riker, que consiste no acréscimo pelo primeiro de outra instituição essencial ao federalismo além da existência de duas esferas de governos dotadas de áreas de competência próprias nas quais agem com independência. Com efeito, Stepan considera que o federalismo, em sentido estrito, esteja assentado em uma democracia constitucional, entendendo que tal regime resguarda as regras formais do federalismo contra violações arbitrárias. No seio da democracia constitucional,

¹² O texto em língua estrangeira é: "A system in which some matters are exclusively within the competence of certain local units - cantons, states, provinces - and are constitutionally beyond the scope of the authority of the national government; and where certain other matters are constitutionally outside the scope of the authority of the smaller units".

proporcionam-se as garantias e mecanismos necessários para assegurar o respeito às prerrogativas legislativas das subunidades da federação e à construção de sistemas constitucional, legislativo e judiciário relativamente autônomos. Nesse passo, o professor conclui que existe uma diferença fundamental entre um sistema democrático federativo e um não- democrático com características federais, critica o isolamento das literaturas sobre federalismo e democracia e propõe uma nova forma de estudar os sistemas federativos.

Assim, o cerne do estudo de Stepan passa a ser o federalismo democrático, em especial os arranjos constitucionais sobre o pacto federativo. O autor revela que, em sua concepção, a consolidação da democracia depende da consagração de três valores, a saber, a liberdade, que implica que a maioria, independentemente de sua composição, não imponha sobre as minorias políticas violadoras de direitos individuais; a igualdade, que, em sentido estrito, manifesta-se na máxima “um cidadão, um voto” (one citizen one vote), mas que, em sentido amplo, requer também que se busque proporcionar direitos básicos e bem-estar a todos os cidadãos; e a eficácia do processo de elaboração de políticas.

Com tais conceitos em mente, Stepan preocupa-se em revelar as tensões entre o federalismo e a consolidação da democracia, na medida em que, em um sistema federativo, o demos (a totalidade dos cidadãos da polis) sempre será restringido. Em primeiro lugar, é característica fundante dos Estados federais que a competência do governo central não seja ilimitada, de modo que a agenda sobre a qual o demos possa deliberar no governo central seja restrita constitucionalmente. Em segundo lugar, o demos é disperso, tanto verticalmente, com a sua divisão em muitos demos (cidadãos das unidades federadas), quanto horizontalmente, com a pluralidade de autoridades no governo central. Alerta Stepan que a existência de uma Câmara Alta composta pelo critério da representação igualitária das unidades constituintes afronta diretamente o princípio da igualdade, uma vez que o voto de um cidadão de um Estado menos populoso pode contar mais do que cem votos de cidadão de um Estado populoso. Em terceiro lugar, as constituições democráticas, ao estabelecer quóruns extraordinários para a aprovação de emendas ao seu texto, obrigam as gerações futuras a formarem supermaiorias para poderem legislar. Por outro giro, o demos resta ainda mais restringido com o estabelecimento de cláusulas pétreas, isto é, com a absoluta vedação de que certas matérias sejam deliberadas,

mesmo em sede de emenda constitucional. Por último, mas não menos importante, as constituições em Estados federais são mais complexas que em Estados unitários, sendo fluidas as fronteiras entre as competências do governo central e dos governos das subunidades, o que dá azo ao fortalecimento do Poder Judiciário como instância de decisão final dos conflitos de competência, uma autoridade que não é periodicamente submetida à avaliação do demos por meio do voto.

Nessa esteira, Stepan reforça sua crítica sobre a dicotomia de Riker entre federações periféricas e federações centralizadas, propondo que a abordagem do federalismo democrático se realize em um continuum que se prolonga desde o caso mais demos-constraining (que restringe o demos) até o mais demos-enabling (que amplia o demos). O continuum é operacionalizado por meio de quatro variáveis:

1. quanto maior o grau de sobrerrepresentação dos Estados menos populosos na Câmara regida pelo princípio territorial, mais a federação será demos-constraining;
2. quanto maior a amplitude da competência política da Câmara territorial, maior será seu potencial de limitar as prerrogativas legislativas da Câmara composta segundo o princípio da representação proporcional - que se aproxima da máxima “uma pessoa, um voto” - e mais demos-constraining será a federação;
3. quanto maior a quantidade de matérias excluídas da competência legislativa constitucionalmente atribuída ao governo central, mais demos-constraining será a federação;
4. quanto maior o grau em que o sistema partidário privilegiar os interesses políticos nacionais, ao invés de interesses meramente regionais e locais, mais demos-enabling será a federação.

A essa altura, cumpre ressaltar que William Riker não desdenha o papel das constituições para as federações. Ao contrário, reconhece sua importância na guarda dos termos do pacto federativo, em especial quando as circunstâncias que nortearam a formação da federação deixam de existir. Ocorre que, na sua concepção, além de não se dever vincular o federalismo a um regime político específico - como o faz Alfred Stepan com a democracia - a ênfase dos estudos sobre federalismo não deve recair sobre arranjos constitucionais, por seu parco

poder de descrição do funcionamento concreto das federações, o que vai ao encontro das críticas citadas por Celina Souza (2008, p.152) à escola teórica que associa federalismo e democracia, representada por Stepan. No entender de Riker, o estudo do federalismo deve focalizar as forças reais do sistema político, o sistema partidário, as práticas políticas e as estruturas de poder econômico.

Por seu turno, o professor australiano Kenneth Wheare (1951, p.22) concorda com Stepan no tocante à dicotomia entre confederação e federação, afirmando que, diante da novidade da Constituição de 1787, os Estados Unidos mereciam ser colocados em uma categoria separada de forma de Estado. Então, reconhecendo a confusão causada pelo uso de uma expressão pré-existente para a descrição de um novo fenômeno, Wheare tenta organizar o pensamento, em primeiro lugar, descreve nos três princípios de organização estatal: 1. O princípio confederativo, que rege os Estados onde o governo geral (general government) é dependente dos governos regionais (regional governments), aplicável aos Artigos da Confederação e à Suíça antes de 1798; 2. O princípio devolutivo, que rege os Estados onde os governos regionais são subordinados ao governo geral, aplicável, segundo o autor, aos casos da Irlanda do Norte e da África do Sul e 3. O princípio federativo, que implica “não meramente que o governo geral, bem como os governos regionais, operem diretamente sobre o povo, mas, além disso, que cada governo seja limitado a sua própria esfera e, dentro dela, seja independente dos demais” (WHEARE, 1951, p. 15, tradução nossa)¹³, marca dos Estados Unidos pós-1787.

Em segundo lugar, Wheare explica que o predomínio do princípio federativo em um texto constitucional edifica uma constituição federal, mas que uma constituição federal pode não alavancar um governo federal, caso o princípio federativo não predomine também no funcionamento concreto do sistema. Note-se que dizer que o princípio federativo tenha de predominar na constituição e no governo para que esses sejam federais não significa que o princípio deva ser absoluto, que não possa haver exceções. No entanto, quando o princípio federativo for importante, mas não predominante na constituição e no governo, eles serão apenas “quase-federais”. Diante disso, escrevendo na década de 1950, o professor

¹³ O texto em língua estrangeira é: “not merely that the general government, like the regional governments, should operate directly upon the people, but, further, that each government should be limited to its own sphere and, within that sphere, should be independent of the other”.

considera que, além dos Estados Unidos, somente Austrália, Suíça e Canadá tinham governos federais - apesar da Constituição quase-federal do último.

Nessa esteira, Wheare, um dos principais formuladores da escola teórica que visualiza o federalismo principalmente como pacto que combina o princípio da unidade com o princípio da autonomia interna dos estados, aponta como instituição essencial ao governo federal que o pacto que estabeleça o governo geral e os governos regionais, bem como as relações entre eles, a distribuição de poderes e os limites de sua esfera de atuação, seja supremo. Ou seja, a constituição federal deve ser suprema pelo menos no tocante ao pacto federativo, para garantir que as instâncias governamentais não estejam em posição de exceder seus poderes. Desse modo, o direito de nulificação é incompatível com o federalismo, uma vez que permitiria que os governos regionais recusassem-se pontualmente a cumprir leis que, segundo o determinado pelo pacto, fossem de competência do governo geral. Diante da necessidade de supremacia da constituição, tem-se que ela deve ser preferencialmente escrita. Outra instituição essencial ao governo federal refere-se ao processo de emenda ao texto constitucional, que deve envolver tanto o governo geral quanto os regionais, no mínimo quando o alvo da possível modificação for os termos do pacto federativo. Por último, Wheare esclarece que, tendo em vista que o respeito à distribuição de poderes entre os governos regionais e o governo geral é fator do qual um governo federal não pode prescindir, a resolução de conflitos quanto ao significado da distribuição deve ser procedida por uma instituição imparcial, independente dos dois níveis de governo. Adverte o autor que não é essencial para a configuração do governo federal que esse papel seja atribuído às cortes. Entretanto, em virtude da função típica do Poder Judiciário, seja em Estados federais, seja em Estados não federais, de interpretação das leis, é natural que, quando ausente qualquer disposição em contrário, a Suprema Corte profira a decisão final nas disputas envolvendo o pacto federativo, em outras palavras, que ela se torne a guardiã da constituição federal, como ocorreu nos Estados Unidos.

Wheare ressalta que não se desfigura o federalismo ao se estabelecer um rol de competências compartilhadas, desde que se pré-defina qual instância governamental deverá prevalecer em caso de conflito. O professor explica que, embora uma terceira lista de competências possa incentivar um maior número de disputas e, conseqüentemente, mitigar a eficiência do federalismo, em muitos casos

ela pode ser benéfica. Por exemplo, quando da formação da federação, o governo geral ainda não esteja apto a exercer certas atribuições, deixando os governos regionais inseguros em cederem o controle sobre tais matérias. Ainda discutindo a questão das atribuições, Wheare traz à baila a questão da alocação das competências residuais. O professor refuta a tese dos autores que, como o brasileiro Augusto Zimmermann (1999, p.42), defendem a atuação subsidiária por parte do governo geral, implicando que a competência residual seja conferida aos estados. Wheare apresenta objeções tanto à concessão da competência residual aos governos regionais quanto ao governo geral, para frisar que não há fórmula fixa que garanta um melhor federalismo em todos os cenários.

No mesmo sentido, evitando que uma série de instituições sejam elevadas ao status de essencial ao federalismo, Wheare destaca que, ao contrário da divisão vertical, a divisão horizontal de Poderes não pode ser considerada imprescindível para a classificação de um governo como federal. Sustenta, pois, que a decisão de como se repartir o Poder estatal no âmbito do governo central deve se relacionar com o objetivo de se consolidar um governo mais ou menos forte, ressalvada a necessidade de que a autoridade sobre a decisão final sobre os conflitos envolvendo o pacto federativo deva ser independente e que o resultado prático dessa necessidade repercuta na separação do Poder Judiciário dos demais ramos do governo geral. Refletindo sobre como proporcionar o bom funcionamento do governo federal, mas sem a pretensão de incluir outras características no rol de instituições essenciais ao federalismo, Wheare defende a adoção do sistema bipartidário, do critério de representação igualitária na Câmara Alta e outros mecanismos que possam resguardar os interesses de estados menores, e a inexistência do direito de secessão e de expulsão unilateral de membros federados.

Alinhando-se à mesma escola de Wheare, Daniel Elazar (1968, p.352), fundador de "Publius", publicação dedicada ao tema do federalismo, chama a atenção para a possibilidade de um Estado adotar princípios federativos sem configurar um sistema autenticamente federal.

Como isso é possível? O cientista político descreve os princípios federativos como aqueles que valorizam a "primazia da barganha e da coordenação negociada entre diferentes centros de poder como prelúdio para o exercício do poder dentro de

um único sistema político, e que estressa o valor de centros de poder dispersos como mecanismo de salvaguarda das liberdades locais e individuais” (ELAZAR, 1968, p. 354, tradução nossa)¹⁴. Os Estados unitários administrativamente descentralizados, por exemplo, bebem na fonte de princípios federativos sem configurar um Estado federal, na medida em que a autonomia concedida aos governos locais é restrita aos interesses locais e que as atribuições desses governos são reguladas, fiscalizadas e podem até ser absorvidas pelo governo central. Assim, o federalismo como princípio não pode ser confundido com a federação como forma de Estado.

No entender de Elazar, a despeito das diferenças existentes entre as federações, há três elementos comuns a todas elas, instituições essenciais para a compleição do Estado federal.

Em primeiro lugar, a forma escrita da constituição, que, ao contrário do que apregoa Wheare, não é apenas preferencial para o funcionamento da federação, mas sim um fator imprescindível para a sua existência, tendo em vista que ela carregará os termos em que o poder é dividido entre as diferentes instâncias governamentais. Com efeito, além de escrita, a constituição só poderá ser modificada por meio de procedimentos extraordinários. Em segundo lugar, a distribuição do poder deve se dar em bases territoriais. Em terceiro lugar, essa distribuição deve ser efetivada pela não-centralização ao invés da descentralização. A essa altura, o leitor perguntará qual a diferença entre não centralizar e descentralizar. Elazar responde que os poderes descentralizados pelo governo central (central government) para os governos locais (local governments) podem ser retomados unilateralmente, enquanto que a não-centralização garante que a autoridade dos governos sobre as matérias que lhe são atribuídas não possa ser retirada sem consentimento mútuo.

Estabelecido o sistema federativo em torno dessas três instituições essenciais, o cientista político elenca uma série de características que contribuem para a preservação da união e da não-centralização, que, em conjunto, são o espírito dos princípios federativos.

¹⁴ O texto em língua estrangeira é “primacy of bargaining and negotiated coordination among several power centers as a prelude to the exercise of power within a single political system, and stress the value of dispersed power centers as a means for safeguarding individual and local liberties”.

Como catalisadores da união são citadas: a existência de linhas de comunicação direta entre o público e o governo geral (general government) e os governos constituintes (constituent governments), com o povo influenciando e fiscalizando ambas as instâncias governamentais, que, por sua vez, têm atuação imediata sobre ele; um sentimento de nacionalidade comum que aproxime os cidadãos das diversas unidades constituintes; necessidade geográfica. Já como estimulantes da não-centralização são mencionadas: a distribuição relativamente equânime de população e riquezas entre as unidades da federação ou pelo menos o equilíbrio das desigualdades em termos geográficos ou numéricos; estabilidade das fronteiras internas; diferenças entre as legislações dos membros federados; influência das unidades no processo de emenda constitucional; representação das unidades na legislatura nacional; sistema partidário descentralizado; reconhecimento da importância política das unidades constituintes.

Por fim, Elazar explica que a manutenção do princípio federativo requer que tanto a nação, quanto as unidades constituintes possuam os meios adequados para exercer com independência suas atribuições exclusivas.

Apesar das discordâncias e críticas recíprocas entre os proeminentes estudiosos do federalismo sobre a definição e as instituições essenciais das federações, é possível depreender de suas lições um consenso mínimo sobre as características do Estado federal e, para Riker, o Estado federal centralizado¹⁵. Riker, Stepan, Wheare e Elazar, todos os autores prevêem que a configuração desse Estado requer a coexistência de pelo menos dois níveis de governo distintos, cada um independente dos demais para atuar na esfera de competência que lhe for atribuída. Essa característica básica das federações, que distribui o poder decisório entre entes federativos autônomos, mas não soberanos, é denominada descentralização política e será foco de nossas atenções no decorrer de todo o trabalho.

¹⁵A partir de agora, deixaremos de fazer essa ressalva quanto à concepção de Riker e passaremos a utilizar simplesmente as expressões Estado federal e federações.

1.3.1 A Questão da Formação das Federações

Não surpreende, tendo em vista as divergências de opinião sobre em que consiste o Estado federal e quais são as suas instituições essenciais, que os estudiosos do tema também não cheguem a um consenso sobre as condições para a criação e a manutenção de uma federação.

Sustentando que as federações se formam e se mantêm na presença de barganhas federativas, Riker (1975, p.87) parece ser o autor mais inflexível quanto ao rol de condições necessárias para que as barganhas se realizem. De um lado, os políticos que oferecem a barganha são movidos pelo desejo de ampliar seu controle territorial, seja para confrontar uma ameaça externa de cunho diplomático ou militar, seja para preparar-se militar ou diplomaticamente para a expansão sobre novos territórios. De outro lado, quem aceita a barganha abre mão de parcela de sua independência em prol da união, com o intuito de proteger-se contra ameaça externa ou de participar das conquistas da futura federação. Assim, as barganhas federativas são negociações racionais em que ambas as partes fazem concessões em nome de vantagens maiores. Riker resume as duas predisposições que devem estar sempre presentes na barganha federativa: “1) the expansion condition and 2) the military condition” (RIKER, 1987, p. 14).

Uma indagação a ser feita refere-se ao porquê do ímpeto pela ampliação do controle territorial não ser saciado diretamente pela conquista. Com efeito, Riker explica que, antes do surgimento do federalismo centralizado, grandes Estados formavam-se principalmente com a conquista de territórios tecnologicamente mais atrasados, como ocorrera com os Impérios europeus que dominaram vastas regiões na América, na África e na Ásia. Porém, tanto o desgaste provocado por disputas entre eles quanto o desenvolvimento tecnológico dos territórios subordinados - estimulando sua sublevação - contribuíram para a dissolução daqueles Impérios. Nesse cenário, quais seriam as opções das unidades recém-independentes? Fragmentadas, seriam presas fáceis para novos imperialismos, que mais uma vez suprimiriam suas identidades individuais; reunidas em alianças ou federações periféricas, padeceriam de ineficiência, em razão da necessidade de se consultar os governos dos membros daquelas uniões para que a maior parte das medidas

importantes fossem efetivadas. O exemplo emergente dos Estados Unidos, que parecia resolver esses dois problemas, contribuiu para a propagação do federalismo centralizado no século XX. O federalismo aparece como a única maneira viável de se concretizar a expansão sem o recurso à coerção. Isso se torna ainda mais nítido ante lealdades provinciais mais vigorosas, que fazem os políticos que oferecem a barganha federativa sentirem-se militarmente despreparados ou ideologicamente desconfortáveis para recrutar seus potenciais aliados à força e mais dispostos a fazerem concessões para os futuros governos constituintes. Encarando outros autores, o cientista político admite como única possível emenda à sua concepção a sugestão de Anthony Birch de que ameaças militares internas também possam representar uma predisposição para a barganha federativa. Birch apud Riker (1987, p.87) testou sua hipótese em três casos: na proposta da federação leste-africana, na Nigéria e na Malásia. No entanto, Riker observa que a primeira federação jamais chegou a ser formada e que, no caso da Malásia, os Estados que permaneceram unidos foram apenas os que de fato enfrentavam ameaças externas. Assim, no seu entender, apenas a sobrevivência da federação nigeriana, a despeito da inexistência de ameaças exteriores, poderia dar sustento à contribuição de Birch. Infelizmente, Riker não vive para constatar que, pelo menos formalmente, a Nigéria continua adotando o modelo de Estado federal.

À primeira vista, algumas das condições consideradas por Wheare (1951, p.157) necessárias para a predominância do princípio federativo parecem ir ao encontro daquelas citadas por Riker. O australiano explica que se devem fazer presentes, ao mesmo tempo, o interesse das comunidades envolvidas em vincular-se a um governo comum e independente para propósitos específicos e o desejo de manter ou estabelecer governos regionais também independentes em áreas de atuação determinadas. Entretanto, ao esclarecer quais razões podem alimentar esses anseios, Wheare afasta-se de Riker, somando às ameaças externas e ao ímpeto expansionista uma série de fatores econômicos, políticos, sociais, culturais e até naturais.

No entendimento de Wheare, impulsionando a união nos Estados Unidos, Suíça, Canadá e Austrália aparecem: o sentimento de insegurança militar e de necessidade de defesa comum; a percepção de que só com coesão se alcançaria a independência de potências estrangeiras; a expectativa por benefícios econômicos;

algum vínculo político prévio entre as comunidades; vizinhança geográfica e a similaridade entre suas instituições políticas. Por outro giro, estimulando limitações a essa aproximação e, conseqüentemente, a organização de um país único, mas nos moldes federativos, Wheare observa que, nos quatro exemplos citados, as regiões que buscavam a união já existiam como colônias ou Estados distintos, com interesses econômicos divergentes, de maneira que, a despeito do horizonte de vantagens econômicas decorrentes da coesão, desejasse-se manter a autonomia em alguns aspectos.

Do mesmo modo, apesar do aspecto da vizinhança, fatores geográficos podem operar no afastamento das regiões, contribuindo para o desenvolvimento de comunidades isoladas e de consciência regional da qual não se abre mão facilmente. O autor destaca, ainda, fatores que entende suficientes para alimentar o receio por uma aproximação mais completa entre as regiões, quais sejam, as diferenças de nacionalidade, às quais podem se agregar a diversidade linguística, racial, religiosa e de institutos políticos e sociais.

Porém, além da vontade, Wheare considera crucial que se tenha a capacidade de formar governos independentes em nível nacional e regional. Por isso, explica que, para que a organização federativa transforme-se de uma utopia em um interesse efetivamente ativo, os quesitos liderança, habilidade de negociação e propaganda são fundamentais.

O autor admite que os mesmos fatores que produzem o desejo de aproximação contribuem para que as comunidades aprendam a trabalhar em conjunto em prol de um governo nacional, o que também pode ser favorecido pelo compartilhamento de idioma, raça, religião, nacionalidade e, em especial, de instituições políticas e sociais. Ademais, a existência prévia das regiões como unidades distintas com governos próprios, a seu ver, não só facilita a manutenção de governos regionais independentes aptos ao exercício de suas funções, como também, proporcionando a estabilidade administrativa no âmbito local, propicia a concentração de esforços no estabelecimento do governo nacional. No entanto, o estabelecimento das duas instâncias governamentais não é suficiente, segundo a lição de Wheare, para a sobrevivência do federalismo, sendo pré-requisito também que o povo seja leal a ambas e que nenhuma das lealdades seja tão mais forte que

a outra a ponto de subjugar-lá. No mesmo sentido, a capacidade dos Estados para organizarem-se e trabalharem em uma união federativa depende da emergência de um sentimento de nacionalidade comum, que prevaleça sobre o sentimento da nacionalidade regional, mas sem substituí-la.

A questão do tamanho também é abordada por Wheare na análise da capacidade de manutenção do arranjo federativo, chegando-se à conclusão de que alguma disparidade entre as regiões é necessária para que se dê preferência ao governo federal sobre o unitário com vistas à preservação da independência das unidades menores, menos populosas ou mais pobres. Contudo, as disparidades não devem ser excessivamente agudas, para evitar que as unidades mais poderosas se sobreponham às demais no interior da federação. Sobre o tamanho, Wheare argumenta, ainda, que a população da federação não pode ser muito pequena nem seus recursos econômicos escassos, pois deve haver material humano e capital suficiente para o sustento do governo nacional e dos regionais.

A contribuição de Stepan (1999, p.204) também difere da de Riker na medida em que o professor da Universidade de Columbia observa que a doutrina da barganha federativa não abrange todos os casos de formação de federações, mas apenas aqueles em que, como nos Estados Unidos, a federação resultou de um processo de aproximação voluntária de unidades locais relativamente autônomas que, transigindo suas soberanias, mas preservando sua identidade, desejavam garantir sua segurança. Stepan explica que o mesmo não ocorreu na Índia, em 1948, na Bélgica, em 1969, e na Espanha, em 1975.

Tais Estados passaram de unitários a federais, pois se entendeu que a melhor maneira de preservar sua integridade seria com a distribuição vertical de poderes. Ademais, o autor acrescenta que, no caso de consideração da natureza federativa da União Soviética, um terceiro processo de formação de federações deveria ser reconhecido, qual seja, aquele no qual as unidades locais distintas tornam-se membros federados sem vontade própria, pela força coercitiva de um poder centralizador. Assim, Stepan classifica os processos de formação das federações segundo seu propósito inicial, denominando-os, respectivamente, de *coming together*, *holding together* e *putting together*.

Por fim, em estudos sobre a formação de federações específicas, o que se encontra, de fato, são condições mais diversificadas do que aquelas apontados por Riker como verdadeiros motivadores da fundação e manutenção de federações. Nessa esteira, opta-se por encerrar a presente exposição com informações colhidas por Celina Souza (1997, p.158) sobre os principais motivadores da instituição de Estados federais contemporâneos. A federação norte-americana aparece marcada pela contínua busca por mecanismos de freios e contrapesos (checks and balances), enquanto o Canadá, a Índia, o Paquistão, a Malásia, a Nigéria e a Suíça pela incessante preocupação em preservar minorias religiosas, raciais e linguísticas.

Na Alemanha, a necessidade de construir e consolidar instituições capazes de responder à derrota da primeira democracia alemã e à ditadura nazista é apontada como o principal estímulo à formação da federação. Quanto à Austrália, fala-se nas vantagens comerciais de um mercado comum e na possibilidade de centros estaduais de poder bloquearem forças centralizadoras. Já quanto à Argentina, indica-se o permanente esforço das províncias contra o poder de Buenos Aires.

1.4 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E COOPERAÇÃO

Até o presente momento, procurou-se utilizar a nomenclatura preferida por cada autor para a referência aos diferentes níveis de governo que compõem uma federação. Porém, com vistas à uniformização e clareza nesta etapa em que trataremos da principal característica das federações, passaremos a chamar, como amplamente aceito na literatura contemporânea, o governo de âmbito nacional de federal, os governos de âmbito regional de estaduais, os entes federativos por eles representados, respectivamente, de União e estados e, onde houver, os governos de âmbito local de governos municipais e os entes federativos correspondentes de municípios¹⁶. Com efeito, todos os autores estudados apontam como característica básica dos Estados federais a existência de, pelo menos, governo federal e governos estaduais, atuantes sobre o mesmo território e os mesmos cidadãos,

¹⁶ Tal nomenclatura só não será adotada quando se estiver fazendo referência a uma federação específica que denomine de maneira diversa os seus entes federativos e os respectivos governos.

independentes para agir na esfera de competência assentada em pacto federativo¹⁷. Vejamos o que isso significa.

Enquanto o Estado federal é soberano, seus entes federativos não o são. A lição é válida tanto se concebendo a soberania em termos puramente políticos, segundo os quais ela manifesta a plena eficácia do poder, isto é, o poder incontestável de querer coercitivamente e de definir competências, tanto em termos puramente jurídicos, de acordo com os quais ela é o poder de decidir em derradeira instância sobre a eficácia do direito, quanto em termos culturalistas, que agregam as duas dimensões anteriores, afirmando a soberania como o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território, inclusive recorrendo à coerção, a universalidade de suas decisões, encontrando seus limites nos fins éticos de convivência, compreendidos dentro da noção de bem comum (DALLARI, 2002, p.84). Portanto, a noção de independência dos entes federativos não se confunde com a de soberania do Estado federal.

Embora não sejam soberanos, União e estados são autônomos, no Brasil após a Constituição de 1988, os Municípios também são entes federativos e autônomos. Em outras palavras, os entes federativos se auto-organizam, se autogovernam e se autoadministra. A característica da auto-organização permite que estatuem livremente uma ordem constitucional e legal, o autogoverno, que organizem os seus próprios poderes e elejam e recrutem os seus representantes e administradores e a autoadministração, que exerçam as atribuições que lhe são conferidas, gerindo órgãos e serviços e investindo recursos de acordo com seus interesses (SILVA, 1998, p.56). Nesse contexto, a independência do governo federal e dos governos estaduais manifesta a autonomia dos entes federativos, cujos limites encontram-se definidos na constituição federal. Por exemplo, nos Estados Unidos, a auto-organização não pode ferir os princípios republicanos, o autogoverno não pode prever sufrágio censitário e a autoadministração não pode extrapolar as competências constitucionalmente estabelecidas.

À distribuição vertical de todo esse poder decisório entre União e estados, de maneira que um ente federativo não possa controlar nem obstar a decisão do outro, dá-se o nome de descentralização política. Um corolário dessa impossibilidade de

¹⁷A partir deste momento também nos referiremos ao pacto federativo como constituição federal.

controle e de imposição de óbices consiste em que a distribuição do poder não se dê unilateralmente, ou seja, não se trate de delegação legislativa de um ente federativo para outro, mas sim de uma determinação do próprio pacto federativo. Por tal razão, viu-se que Elazar prefere alcunhar o fenômeno de não-centralização. Outro corolário reside na incompatibilidade do direito de nulificação com o federalismo, uma vez que União e estados não podem optar por não observar a decisão tomada por outro ente federativo na área de competência respectiva. Nessa esteira, dá-se origem a dois arcabouços legais distintos: a legislação federal, válida em todo o território da federação, e a legislação estadual, válida somente no estado do qual emana, ambos pertencentes a um ordenamento jurídico nacional único, devendo, então, estar em consonância com a constituição federal.

Riker (1987, p.156) prevê que, por um lado, nas federações periféricas, como o governo federal desde a sua formação depende dos governos estaduais para a tomada de decisões na maioria das matérias, a propensão é que os governos estaduais ampliem sua influência sobre o que ocorre na sociedade, minimizando a importância do governo federal e até absorvendo algumas de suas funções. Tudo isso teria forte potencial desagregador, fator de ineficácia e até dissolução da federação. Ao contrário, nas federações centralizadas, em que desde o início o governo federal é independente dos governos estaduais em uma série de áreas de atuação, a tendência seria que o governo federal se expandisse, o que é visto como sinal de solidificação e eficácia da federação e, conseqüentemente, fator determinante para o sucesso do federalismo centralizado. A centralização política, no seu entender, também é favorecida pela centralização tecnológica, na medida em que o progresso na área das telecomunicações e do transporte habilita o governo federal a tomar decisões antes restritas aos âmbitos regional e local.

Tocqueville (2004, p.185), insatisfeito com suas próprias constatações, indica que, na era democrática, a centralização será o “governo natural”. O autor explica que, quanto mais arraigada estiver a noção de igualdade, mais espontâneas serão as idéias de um poder único e central dirigindo todos os cidadãos e da uniformidade legislativa como premissa para um bom governo. Estimulando a centralização, aparece também o individualismo dos homens, sem o tempo e sem o gosto para se ocupar dos negócios comuns, passando a deixá-los a cargo do governo central. Tocqueville diferentemente de Riker, combate essa tendência, por entender que

apenas a centralização quanto aos interesses comuns a todas as partes da nação, como a formação de leis gerais e as relações internacionais, leva à prosperidade de uma nação. A centralização dos interesses específicos de certas partes da nação, como os empreendimentos comunais, ao contrário, a despeito das possíveis vantagens administrativas que proporcionaria, é apontada como causa da debilidade dos povos, da diminuição do espírito de cidadania e, em última instância, da liberdade¹⁸.

O caso dos Estados Unidos no século que seguiu a sua instituição como federação parece respaldar a previsão, otimista no caso de Riker, mas pessimista na visão de Tocqueville, na medida em que a federação, parcialmente centralizada, vivenciou novas ondas de centralização política. A primeira delas deu-se a menos de um século de sua fundação, por ocasião da Guerra de Secessão (1861-1865). Até então, evocando o direito de nulificação, muitos estados recusavam-se a obedecer a medidas emanadas do governo federal que julgavam contrárias aos seus direitos, especialmente em matéria aduaneira e que versasse sobre as condições dos escravos, violando o disposto na Constituição de 1787 quanto à repartição de competências entre União e estados. Porém, essa desobediência era apenas um prenúncio de atitude mais radical que estava por vir. Pouco depois da eleição que sagrou Abraham Lincoln, um abolicionista convicto, Presidente dos Estados Unidos, os Estados do Mississippi, da Flórida, do Alabama, da Geórgia, da Louisiana e do Texas retiraram-se da federação. A nova união estabelecida entre eles, à que se somaram outros cinco estados, foi logo dotada de um exército e de um governo central, mas tinha como pilar a soberania plena dos estados-membros, garantindo-lhes o direito de nulificação e secessão.

A chamada Confederação Sulista atendia aos interesses econômicos dos secessionistas, vedando a instituição de medidas protecionistas contra produtos estrangeiros e de restrições ao direito à propriedade de escravos. Apesar das vitórias iniciais, o Sul não resistiu ao maior poderio do Norte e voltou a fazer parte dos Estados Unidos da América. Além de privados, temporariamente, de sua representação no Congresso, os estados sulistas tiveram de aceitar a abolição da

¹⁸ Tocqueville (2005, p.156) denomina a centralização dos interesses gerais de governamental e a centralização dos interesses específicos de administrativa. O conceito de centralização administrativa do pensador francês não se confunde com o que chamamos de centralização administrativa neste trabalho.

escravatura determinada pela Emenda Constitucional nº 13, de 12 de junho de 1865. A demonstração de vontade e força da União em fazer cumprir suas determinações retirou definitivamente os direitos de nulificação e de secessão do debate político norte-americano e, desde então, nem a manutenção da federação, nem o poder do governo federal se viram novamente ameaçados.

As mudanças relativas ao Senado norte-americano também se deram na direção da maior centralização do federalismo, na medida em que foram paulatinamente apagados os traços de lealdade aos interesses estaduais. Fala-se em traços, porque, na realidade, essa lealdade nunca foi muito vigorosa. Apesar de eleitos pelos membros das assembleias estaduais, não havia nenhum meio concreto de coagir os senadores a atuarem segundo suas instruções, uma vez que, a despeito do disposto em muitas constituições estaduais sobre necessidade de obediência a tais instruções, o Congresso não reconhecia a obrigação dos senadores a fazê-lo e as assembleias não tinham a prerrogativa de destituí-los do cargo no caso de insubordinação. O que também contribuiu para afastar ainda mais o Senado de seu suposto propósito inicial de representação dos estados foi a mudança na campanha dos candidatos aos seus assentos. Em um primeiro momento, os candidatos a senadores começavam a disputa após a eleição das legislaturas estaduais, dedicando sua atenção aos parlamentares eleitos, a quem deveriam a sua nomeação. Antecipando-se a campanha para o Senado para antes das eleições das assembleias estaduais, as candidaturas passaram a estar reciprocamente vinculadas, já que a escolha pelo cidadão de seu representante estadual também seria motivada pela declaração de voto daquele representante para senador.

Em seguida, em 1913, a Emenda Constitucional nº 17, determinou que o eleitorado do Senado não mais fosse composto pelos membros das legislaturas estaduais, mas pelos próprios cidadãos.

Wheare (1951, p.125) também se ocupa das tendências referentes à centralização política das federações. Em matéria econômica, revela que em três das quatro federações por ele estudadas em fins do século XIX e no decorrer do século XX caminhou-se para uma maior centralização. Na Suíça, houve um crescimento estável e substancial da competência do governo federal por meio de

emendas constitucionais. Como o processo de edição de emendas requer a aprovação em um referendo que conte com a votação da maioria dos cidadãos suíços e com a maioria dos cidadãos em uma maioria dos cantões, pode-se dizer que a mitigação da descentralização em matéria econômica resultou também da vontade popular. Nos Estados Unidos e na Austrália, o texto original de suas constituições reservava ao governo federal a competência para regular o comércio exterior e o interestadual. A diminuição do grau de descentralização política nesses países deu-se com a interpretação extensiva do conceito de comércio interestadual por parte da Suprema Corte.

No caso da Austrália, a competência da legislatura federal sobre matéria econômica também foi estendida pela própria Constituição, que lhe concedeu a prerrogativa de legislar sobre a conciliação e a arbitragem para a prevenção e resolução de conflitos interestaduais no setor industrial. No Canadá, a interpretação judicial da Constituição manteve a divisão do poder sobre os assuntos econômicos entre o governo federal e os das províncias.

Wheare chega à mesma conclusão com relação à matéria social nas quatro federações. Isto é, na Suíça, ampliou-se o poder do governo federal por meio de emendas constitucionais via referendo, deixando sob sua competência, por exemplo, a regulação de seguros contra acidentes, doenças e invalidez e de assistência para idosos e veteranos. Nos Estados Unidos, a interpretação judicial extensiva do conceito de comércio interestadual também operou aumentando a esfera de atuação do governo federal. Assim, o Congresso norte-americano viu-se revestido de novas competências, dentre elas a regulação das horas de jornada de trabalho e a prevenção do tráfico de escravos brancos. Também em decorrência da interpretação judicial, o Parlamento australiano passou a deter novas atribuições legislativas, como a regulação de indenização por acidente de trabalho, condições de trabalho, seguro-maternidade e desemprego. Já no Canadá, nem por meio de revisão da Constituição, nem pela atividade do poder Judiciário alterou-se o equilíbrio da distribuição do poder decisório entre o governo federal e as províncias em matéria social.

Até agora, falamos bastante no poder decisório dos entes federativos. Precisamos, então, adentrar a questão dos meios necessários à concretização das

decisões. De fato, a descentralização política não é suficiente para garantir por completo, na prática, o caráter independente da ação por parte dos entes federativos. O governo federal e os governos estaduais devem dispor de recursos para fazer valer suas deliberações. Riker e Wheare divergem quanto à natureza da descentralização financeira, pois enquanto para o primeiro, ela constitui um mero acidente do federalismo, o segundo enfatiza a necessidade, para que o princípio federativo não figure apenas como ficção legal, de que ambas as esferas de governo detenham sob seu controle independente receitas para o desempenho de suas atribuições. Seja como acidente, seja como necessidade, o cerne do debate a respeito dessa descentralização está no alcance da proporcionalidade da distribuição de recursos e funções, para que os diferentes governos consigam realizar o que lhe for atribuído sem depender dos demais.

Assim, tanto o governo federal quanto os governos estaduais devem gerar receitas próprias e/ou receber subsídios obrigatórios de outros governos. A obrigatoriedade de tais subsídios preserva a independência dos entes federativos, que pode ser maculada se, diante de receitas próprias e subsídios obrigatórios insuficientes, precisarem contar com subvenção concedida voluntariamente, a critério de outros membros da federação.

Novamente analisando os casos da Suíça, do Canadá, dos Estados Unidos e da Austrália, Wheare observa que a tendência era que se atribuísse exclusivamente ao governo federal o controle sobre as receitas alfandegárias e os impostos especiais sobre o consumo. Já a receita proveniente da propriedade, de empresas comerciais e monopólios, bem como o direito de contrair empréstimos costumavam ser conferidos tanto ao governo federal quanto aos estaduais. O poder de taxação também era conferido simultaneamente à União e aos estados, mas Wheare aponta que, após a Primeira Guerra Mundial, os governos federais absorveram parte da competência tributária direta antes livre para a exploração dos governos estaduais. Outro fator que favorecia a obtenção de recursos pelo governo federal, na Austrália e no Canadá, era a orientação de, na impossibilidade de se quitar os tributos devidos à União e aos estados, dar preferência ao crédito da União. Diante de todo o exposto, não surpreende que, enquanto os governos federais demonstraram aptidão para adquirir recursos suficientes para o desempenho de suas funções, os governos estaduais careçam de subsídios da União para fazer o mesmo. Por fim,

Wheare assevera que a alocação de recursos deve ser passível de transformações, pois as condições em que eles devem ser investidos alteram-se com o passar do tempo. A independência financeira das instâncias governamentais deve ser o norte da alocação, por isso, as decisões sobre o tema não devem caber somente ao governo federal.

A despeito dessa tendência diagnosticada nas federações, de aumento da autoridade decisória dos governos federais, também revestidos de maior poderio econômico, não é correto afirmar que todas elas caminharam ou caminham rumo ao que Riker classificou como federalismo totalmente centralizado ou, ainda, para o Estado unitário. Para entendermos o que aparenta ser um paradoxo, cumpre trazer à luz a distinção entre o federalismo dual e o federalismo cooperativo. O federalismo dual, como o originariamente concebido pelos norte-americanos em 1787, é caracterizado por uma separação rígida das atribuições federais e estaduais, com cada instância governamental atuando unicamente em sua esfera de competência, sem interferir na esfera das demais e sem que as demais interfiram na sua. Já no federalismo cooperativo, que despontou nos Estados Unidos no século XIX e consolidou o seu prestígio no século XX, em especial como alternativa para solucionar problemas advindos da depressão econômica de 1929, apesar da existência de uma seara de atuação exclusiva do governo federal e outra dos governos estaduais, o que se verifica, na realidade, é o compartilhamento das competências. Ou seja, estados e a União colaboram uns com os outros na realização de suas atribuições. Desse modo, é um erro grave confundir a independência dos entes federativos - característica precípua das federações - com o seu isolamento. Ora, a independência na tomada de decisões essencial para a configuração do federalismo implica que a União e os estados possam atuar em uma determinada área de competência sem a participação dos demais entes federativos, mas não que tenham que fazê-lo.

Então, de que tipo de colaboração se está falando? Não se trata apenas do estabelecimento no pacto federativo de uma terceira esfera de competências,

compartilhada pelos diferentes níveis de governo, as chamadas competências concorrenciais ou comuns¹⁹.

Ao contrário, é possível a estruturação do federalismo cooperativo também sem essa terceira seara de competências delimitada. A cooperação entre os entes federativos dá-se mesmo na área de atuação exclusiva de cada um deles, em decorrência de negociações resultantes de necessidades e interesses concretos da federação, podendo haver ou não o estímulo de mandamentos constitucionais. Nesse sentido, Riker (1975, p. 110) assevera que a opção pelo federalismo cooperativo se dá pelo critério de eficiência, uma vez que “se os dois tipos de governo aparentam estar fazendo contribuições importantes, então os políticos relevantes ficam suscetíveis a aprovar o compartilhamento contínuo de funções” (tradução nossa)²⁰.

Para a compreensão dessa dinâmica, cumpre trazer à luz uma terceira dimensão do fenômeno da descentralização, qual seja, a descentralização administrativa, que alguns autores preferem chamar de desconcentração, que significa a distribuição entre os entes federativos da competência para a execução de determinadas tarefas do Estado. Trata-se de espécie de descentralização que pode existir também em Estados unitários. Porém, nos Estados unitários, como classicamente concebidos, as unidades administrativas até podem editar normas, deter prerrogativas burocráticas e efetivar certas funções, no entanto, o poder decisório final mantém-se concentrado em um governo central: todas aquelas atividades estarão submetidas ao seu controle, podendo ser limitadas e revogadas por ele.

No panorama do federalismo cooperativo, o compartilhamento de competências complexa as relações entre os níveis de governo de muitas maneiras. Uma delas, apontada por Riker (1975, p.110), resulta do fenômeno já diagnosticado por Wheare, de concentração no governo federal dos melhores recursos financeiros, somado ao aumento dos custos das atribuições dos governos estaduais. Ao invés

¹⁹ No direito brasileiro contemporâneo, diferencia-se a competência concorrential da comum, na medida em que a primeira se refere à função legislativa e a segunda a atribuições materiais. Não obstante, o mais importante para este trabalho é que tanto a competência concorrential quanto a comum são compartilhadas por diferentes níveis de governo.

²⁰ O texto em língua estrangeira é “If both kinds of governments appear to be making successful contributions, then the relevant politicians are likely to approve a continued sharing of functions”.

do deslocamento de competência tributária da União para os estados ou da competência administrativa dos estados para a União, nos moldes do federalismo dual, o que se observa é um novo tipo de interação entre os entes federativos, com a União concedendo voluntariamente aos estados subsídios para a realização de suas tarefas. Tais subsídios podem ser incondicionados, ou seja, os Estados podem aplicá-los da

maneira que melhor lhe convier, ou condicionados a uma aplicação pré-determinada pelo governo federal.

Alguns autores olham com certo receio essa cooperação financeira da União com as unidades federadas. É o caso do brasileiro Augusto Zimmermann (1999, p.125), que faz questão de distinguir entre um federalismo cooperativo autoritário e outro democrático. O primeiro estrutura-se unicamente pela força do poder central e caracteriza-se pelo unilateralismo da decisão, substituindo a lógica de coordenação do federalismo pela de subordinação à União e desconfigurando, na prática, o pacto federativo. O segundo decorre do consentimento legitimamente edificado pelos membros formadores do pacto federativo, pressupõe a audiência dos entes federativos, a preservação de sua autonomia e o concurso de sua vontade livre nas decisões que impliquem alguma forma de intervencionismo ou planejamento do governo federal com relação aos governos estaduais.

Porém, a cooperação financeira não é a única característica do federalismo cooperativo. Wheare, embora reconheça a eficiência da cooperação promovida pela injeção de subsídios, destaca também a cooperação legislativa, de maneira que União e Estados, no uso de seus respectivos poderes legislativos, atuem na mesma direção, cobrindo aspectos distintos, por exemplo, de um mesmo serviço social. Um gênero dessa espécie de cooperação aparece nos Estados Unidos com o Unites States Housing Authority, criado pelo Congresso para a construção de moradias, mas que só se tornou eficiente por meio de atos estaduais facilitando o acesso aos empréstimos e subsídios proporcionados pelo governo federal. Outro tipo de cooperação observado por Wheare revela-se quando um mesmo assunto consta na esfera de competência legislativa da União e dos estados, sendo a primeira

responsável pela edição de normas gerais e os demais séries de normas específicas. Realizando-se conferências entre os dois níveis de governo, alcança-se consensos a serem materializados em suas respectivas legislações, o que proporciona graus de uniformidade legislativa desejáveis. Fala-se, também, em casos em que o poder decisório está alocado nas mãos dos governos estaduais, na colaboração intelectual do governo federal, por meio da coleta de estatísticas, da realização de pesquisas, da publicação de instruções e até da elaboração de versões de projetos de lei. A cooperação administrativa também é objeto das avaliações de Wheare. Tratando de matérias em que a competência legislativa está dividida entre níveis de governo distintos, o autor afirma que pode ser favorável tanto reservar a competência administrativa para apenas um desses governos, quanto manter as atribuições divididas entre todos. Para ilustrar o seu argumento, Wheare defende que o sistema educacional seja confiado aos governos estaduais, com o governo federal responsável pela garantia dos direitos das minorias, que a proteção aos desempregados fique a cargo do governo federal, mais apto a custeá-la e para evitar a migração de desempregados entre os estados em razão da heterogeneidade na proteção, e que os serviços de saúde sejam prestados por ambas as esferas governamentais.

O que fica claro é que são múltiplas e flexíveis as formas de cooperação que surgem entre os níveis de governo, já que as necessidades e interesses da federação dependem de circunstâncias locais e temporais. Wheare fala, então, na delegação temporária de poderes de uma instância governamental para outra, que pode se dar por mecanismo legal ou paralegal, e na cooperação interestadual. Entre os estados, o que aparece com proeminência é a colaboração no âmbito legislativo, com vistas a evitar disparidades prejudiciais aos interesses estaduais e da federação. Nesse sentido, o recurso a conferências entre representantes dos governos estaduais, inclusive comissões de uniformização de leis, desponta na estruturação do federalismo cooperativo.

Assim, a característica básica das federações, a distribuição da autoridade em jurisdições autônomas, em torno da qual os estudiosos do tema conseguiram alcançar um consenso mínimo, ganha novos contornos no seio do federalismo cooperativo.

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do federalismo é marcado por significativas divergências entre seus principais expoentes, desde a escolha dos aspectos que devem receber maior ênfase nas investigações até as suas conclusões a respeito das instituições essenciais, condições de formação e de preservação das federações. No entanto, tendo observado com atenção muitas das lições desses autores, é possível elencar pontos de confluência entre eles, que darão fundamento a discussões posteriores sobre o tema.

Em primeiro lugar, distingue-se o federalismo como princípio e como forma de Estado, de maneira que não possa haver federação sem espírito federativo, mas possa haver espírito federativo sem federação. Para que um Estado seja chamado de federal, devem existir níveis de governo distintos, entre os quais se distribua o poder decisório para atuarem com independência diretamente sobre o mesmo território e os mesmos cidadãos, mas de acordo com a competência que lhe for atribuída. Assim, a principal distinção entre os Estados federais e os Estados unitários consiste em que, nas federações, as subunidades são dotadas de irrevogável autonomia, sendo imprescindível a descentralização política. Já entre as federações e as confederações, a diferença mais marcante reside em que, nas primeiras, seus membros são autônomos, mas não soberanos, o que implica a mais estrita obediência a todas as decisões tomadas pelo governo federal naquilo que lhe couber²¹.

Em segundo lugar, em razão dos desafios que se apresentaram e se apresentam às federações, reconhece-se que uma separação de competências mais rígida vem dando lugar ao compartilhamento da autoridade entre os diferentes níveis de governo dos Estados federais. É o federalismo dual cedendo espaço ao federalismo cooperativo, deixando ainda mais nítida a impossibilidade de fixação de um único padrão de comportamento das federações, na medida em que as

²¹Na realidade, como os Estados não costumam adotar as formas de organização em sua versão pura, as distinções são matizadas, dificultando muitas vezes a classificação de um dado país em uma das categorias

dimensões política, financeira e administrativa da descentralização se misturam nos textos constitucionais e nas relações intergovernamentais de fato.

Diante do cenário de grande interdependência entre os governos consolidado no século XX e que se estende pelo século XXI, o que se propõe, após essa análise geral do tema do federalismo, é o estudo do Estado brasileiro. Tomaremos como norte os mandamentos constitucionais que ensejam a descentralização e também as relações concretas que se estabelecem entre os níveis de governo federal, estadual e municipal. Afinal, como alertam Riker e Wheare, constituições federais nem sempre materializam Estados federais e, no contexto do federalismo cooperativo, é comum que comunhão de autoridade entre os entes federativos não esteja constitucionalmente prevista.

2 O FEDERALISMO NO ESTADO BRASILEIRO

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, foi a primeira constituição republicana de nosso país e também a primeira a afirmar o Brasil como Estado Federal. No entanto, os debates sobre a concentração de poderes no governo central e sobre a necessidade de autonomia provincial fervilharam durante todo o Império e influenciaram a passagem de um Estado unitário para uma federação. Por tal razão, o ponto de partida do presente capítulo será a outorga da Constituição de 1824, a edição do Ato Adicional de 1834 e da sua Lei de Interpretação de 1840, bem como a visão de importantes figuras políticas dos impactos de medidas centralizadoras e descentralizadoras sobre a sociedade brasileira e dos projetos de Estado que se apresentavam para o Brasil à época.

As etapas seguintes serão voltadas para o estudo das cinco primeiras fases do federalismo brasileiro. A primeira fase é marcada pela Constituição de 1891 e o início da República Velha, a segunda pela Revolução de 1930 e a Constituição de 1934, a terceira pela Constituição de 1937 e o Estado Novo, a quarta pela queda desse Estado e a Constituição de 1946 e a quinta pela ditadura militar e a Constituição de 1967. O estudo dessas fases, sem desprezar o contexto político, econômico e social no qual se inserem, enfatizará dois aspectos:

- 1) o tratamento constitucional dispensado à questão da autonomia dos entes federativos;
- 2) o comportamento real do sistema.

2.1 O BRASIL IMPERIAL

2.1.1 Da Independência à Abdicação de D. Pedro I: a construção de um Império centralizado

Mais de trezentos anos após o descobrimento oficial do Brasil por navegadores portugueses, é um príncipe português, D. Pedro I, quem proclama a independência brasileira.

Ao lado de D. Pedro na luta pela consolidação da independência estavam os irmãos Andrada, com destaque para José Bonifácio, então Ministro do Império, que articulou junto aos grandes proprietários do Sudeste para angariar homens e recursos para a conquista das províncias do Norte e do Nordeste ainda ocupadas por portugueses ou que brigavam por sua separação do resto do Brasil. Para a elite concentrada no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Minas Gerais, beneficiada com a expansão econômica resultante da presença real no Brasil e da abertura dos portos coloniais às nações amigas de Portugal, uma monarquia forte era a única alternativa para garantir a independência e maior liberdade econômica, mas sem abalos às estruturas herdadas da colônia, como o regime fundiário e o escravismo. Bonifácio era contrário à escravidão, por nela enxergar um óbice à industrialização, à maior lucratividade das lavouras e à ocupação de terras improdutivas. Porém, com vistas a preservar o apoio dessa elite, essencial para a integridade do território do Brasil independente, recusou proposta inglesa de reconhecimento da independência condicionada à abolição do tráfico de escravos (CARVALHO, 1992, p.123).

Por esse caminho, tendo garantido a derrota dos movimentos autonomistas e das tropas portuguesas remanescentes no Brasil, José Bonifácio de Andrada e Silva pode ser considerado um dos principais responsáveis pela unidade do território nacional.

Instalada em maio de 1823, a Assembléia Constituinte iniciou seus trabalhos sob uma atmosfera de insegurança que D. Pedro não fazia questão de amainar, tanto que declarou: “Juro defender a Constituição que está para ser feita, se for

digna do Brasil e de mim”²². Uma das principais polêmicas entre os deputados que compunham a Assembléia girava em torno da distribuição de competências entre o governo central e as províncias e o projeto que estava em pauta previa certo nível de autonomia das províncias, o que desagradava o Imperador (MONTEIRO, 1990, p.58). Tendo também a Assembléia aprovado leis que a isentavam de sanção imperial, proibiam o Monarca de conceder títulos de nobreza, retiravam-lhe o direito de veto e de dissolução da Câmara, D. Pedro mostrou que aquela insegurança não era injustificada, usando a força de suas tropas para fechar e dissolver a Assembléia.

José Bonifácio, que em meio às pressões de liberais e conservadores que o indispuseram com o Imperador se demitira do Ministério, foi preso e exilado, como ocorreu com outros deputados constituintes considerados perigosos. Embora a milhares de quilômetros de distância do Brasil, Bonifácio engrossou as fileiras dos críticos de D. Pedro e da Constituição por ele outorgada em 1824. O ex-Ministro era, como ele se autodenominava, um “constitucional verdadeiro” (BONIFÁCIO, 1998, p. 238), defendendo incisivamente a monarquia constitucional no Brasil contra o republicanismo que se consolidava ao redor da América. No seu entender, a despeito da existência de uma Constituição, o que D. Pedro havia instituído com o ataque à Assembléia, com a prisão dos parlamentares e a imposição de um documento que lhe garantia o monopólio da administração e que tudo emanasse de si era o puro despotismo. De fato, a Constituição de 1824 não só atribuiu ao Imperador a chefia do Poder Executivo, como também, pela criação do Poder Moderador - que, em tese, deveria preservar a independência e zelar pela harmonia entre os demais poderes políticos, concedeu ao Monarca a faculdade de adiar a Assembléia Geral, de dissolver a Câmara dos Deputados, de demitir imotivadamente os ministros de Estado, de suspender magistrados e de modificar sentenças judiciais (art. 101). Bonifácio refutava tudo isso, falando em prol da independência da Câmara, do Ministério e do Conselho de Estado e do norteamento da atuação do Imperador por meio de dispositivos constitucionais que indicassem a competência de cada instância de poder, digo que o Poder Moderador se aproxima bastante do papel que é exercido pelo Poder Executivo nas datas de hoje na centralização da formulação e execução de Políticas Públicas.

²²Retirado de: MONTEIRO, 1990, p. 134.

É importante ressaltar que a proposta de Bonifácio para o país não focalizava a descentralização de poderes do governo nacional para os locais, mas sim a desconcentração de atribuições e prerrogativas no próprio âmbito nacional. Bonifácio (1998, p. 201) não parecia acreditar nas virtudes da descentralização para o ânimo da vida local quando afirma que o povo brasileiro, apesar de almejar a liberdade, não havia chegado a um “estado de fazer sacrifícios contínuos pessoais para figurarem nas assembléias e na administração”.

A Constituição, com efeito, não foi politicamente descentralizadora, garantindo ao governo central a interferência sobre a ocupação de cargos de representação provincial e limitando sobre maneira o âmbito de atuação dos organismos subnacionais. O texto constitucional determinava que os presidentes de província fossem nomeados e livremente removidos pelo Imperador, que também indicaria senadores de uma lista tríplice eleita pelos habitantes das províncias. Todas as resoluções legislativas dos conselhos gerais de província deviam ser remetidas ao Poder Executivo Central para serem submetidas à aprovação da Assembléia Geral. No caso da Assembléia Geral não estar reunida, o Imperador poderia optar por executá-las de imediato ou declará-las suspensas até que o órgão se reunisse. Além disso, as resoluções sequer podiam fazer ajustes entre províncias ou orientar a execução de leis, inclusive as de iniciativa do próprio conselho de província. Outro entrave à atuação do conselho era a previsão de não poder propor nada que afetasse “os interesses gerais da nação”, na medida em que a interpretação que se dava a tal expressão por parte do governo central era extremamente ampla. No âmbito local, existiam as câmaras governadoras de cidades e vilas, mas também fortemente limitadas em sua atuação, eis que o exercício de todas as suas funções deveria estar pré-regulado em lei aprovada pela Assembléia Geral. A centralização igualmente se refletia no âmbito fiscal, uma vez que só a Assembléia Geral era competente para legislar em matéria de imposto e era ela quem fixava as despesas públicas e decidia a respeito da repartição de receitas. Institucionalizou-se, então, um Império unitário, com território dividido em províncias sem autonomia política nem financeira.

O excesso de poderes nas mãos do Imperador pôs lenha nos sentimentos republicanos, que em Pernambuco materializaram-se na Confederação do Equador. O levante, de caráter acentuadamente urbano e popular e de conteúdo antilusitano,

republicano e contrário à centralização do poder, objetivava construir uma República federativa, englobando as Províncias de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e talvez o Piauí e o Pará.

Proclamada em 02 de julho de 1824, a Confederação do Equador resistiu por poucos meses, sendo definitivamente derrotada pelas tropas imperiais em novembro do mesmo ano, com a condenação de suas lideranças à morte. Fato curioso a respeito do trágico desfecho do movimento foi a recusa dos carrascos em executarem uma dessas lideranças, o Frei Caneca, por quem até mesmo os adversários da Confederação pediram clemência ao Imperador (FAUSTO, 1990, p.225). No entanto, não surpreende que D. Pedro tenha negado tais pedidos, tendo em vista que Caneca era um notório e incisivo crítico do Monarca. No jornal “O Typhis Pernambucano”, publicado semanalmente entre 25 de dezembro de 1823 e 05 de agosto de 1824, Frei Caneca (2001, p.552) denunciava com veemência, edição após edição, os atos que considerava despóticos emanados do Imperador.

Tal como José Bonifácio, Caneca manifestou total repúdio ao fechamento da Assembléia Constituinte, sustentando que tão grave atentando à liberdade instigava a desconfiança e a insurreição das províncias, pondo-se em risco a integridade do Império. O Frei reconhecia que, apesar de responsável por impedir que a Constituição assumisse um caráter mais liberal, Bonifácio e outros deputados não mereciam a punição a que foram submetidos por D. Pedro. Esmiuçando os decretos do Imperador editados à época e o projeto sobre o qual a Assembléia trabalhava, Caneca apontou que não havia um único indício de que a Constituição desonraria o juramento de defender a integridade e a independência do Império, sustentar a Igreja Católica Apostólica Romana e conservar D. Pedro e sua dinastia no trono, motivo que o Monarca alegou ser o estopim para sua drástica atitude. Assim, a conclusão a que Frei Caneca chegou foi que, mais do que um episódio de autoritarismo, a dissolução da Assembléia era parte de uma conspiração arquitetada pelos portugueses para novamente submeter o Brasil ao jugo de Portugal.

As críticas de Caneca à Constituição não se restringiam ao fato de ter sido elaborada por um grupo que não representava a soberania popular nem ao absurdo de ter D. Pedro tentado impor a sua aceitação como Lei Maior do Império ainda em fase de projeto. O Frei faz duras considerações sobre seu conteúdo, alertando que

sequer a emancipação de Portugal estava garantida pelo documento. Exprime também o seu temor em ver funções legislativas e executivas concentradas nas mesmas mãos e o emprego das tropas imperiais sob a competência privativa e discricionária do Poder Executivo. O Poder Moderador também era objeto da consternação de Caneca (2001, p. 561), sendo qualificado como “nova invenção maquiavélica [é a] chave mestra da opressão da nação brasileira e o garrote mais forte da liberdade dos povos”.

A falta de autonomia das províncias diante do caráter centralizador da Constituição era parte fundamental da preocupação de Frei Caneca. No “Typhis Pernambucano”, tratou repetidamente dos problemas decorrentes da nomeação dos presidentes de província pelo Imperador, defendendo o respeito à vontade local. Como previstos no texto constitucional, Caneca (2001, p. 563) caracterizava os conselhos de província como “meros fantasmas para iludir os povos”, face às limitações sobre as matérias que podiam deliberar e da necessidade de submissão ao Executivo e aprovação da Assembléia Geral para que tais deliberações convertessem-se em lei. A seu ver, na prática, tudo dependia do arbítrio do Imperador e era intencional que as coisas assim fossem:

O art. 2º não pode ser mais prejudicial à liberdade política do Brasil; porque permitindo que as províncias atuais sofram novas subdivisões, [...] enfraquece as províncias, introduzindo rivalidades, aumentando os interesses dos ambiciosos para melhor poder subjugar-las umas por outras; e esta desunião tanto mais se manifesta pelo art. 83, em que se proíbe aos conselhos provinciais de poderem propor e deliberar sobre projetos de quaisquer ajustes de umas para as outras províncias, o que nada menos é, que estabelecer a desligação das províncias entre si, e fazê-las todas dependentes do governo executivo, e reduzir a mesma nação a diversas bordas de povos desligados e indiferentes entre si. (CANECA, 2001, p. 561)

Apesar das resistências sofridas, a primeira Constituição do Brasil só veio a ser reformada em 1834, durante o período da regência trina provisória, que assumira o comando do Império em 1831, quando D. Pedro I abdicou do trono em favor de seu filho, D. Pedro II, ainda muito jovem para tornar-se Imperador. Àquela altura, o reinado de D. Pedro I sofria com problemas econômicos agravados pela guerra na Província Cisplatina (1825-1827), com o afastamento do Exército descontente com as derrotas militares e com as suspeitas levantadas pela morte de D. João VI de que D. Pedro assumiria a Coroa portuguesa e tentaria unir os dois Impérios. Assim, a

oposição ao Imperador levava mais e mais adeptos ao campo liberal e a forte participação da imprensa contribuía para propagar os sentimentos de insatisfação. A instalação de uma monarquia liberal na França repercutiu no Brasil atizando a rivalidade entre os liberais e os aliados do Imperador, o que levou a protestos e tumultos que constrangeram D. Pedro a abdicar.

2.1.2 A influência das elites regionais na formatação do federalismo brasileiro

As elites políticas regionais têm tamanha influência no Estado brasileiro desde a época do Império até os dias atuais, como temos conhecimento através da atuação de oligarquias locais no Congresso Nacional, nos dias atuais.

A professora Miriam Dolhnikoff, escreve que as forças locais demonstraram sua força a partir do Ato Adicional de 1834, quando garantiu no texto constitucional que os governos provinciais teriam gestão sobre a força pública, a instrução pública e tributação, tal configuração governamental se aproxima bastante do atual modelo de gestão estatal.

Não podemos desprezar em momento algum, a força que as oligarquias regionais tiveram na construção do Estado brasileiro, sendo que tais condições foram essenciais para a construção do Estado Nacional, como salienta a doutrina sobre a época, que os políticos desde aquela época salientarem que necessitavam da nomeação de pessoal para manutenção de suas bases políticas, como é feito até os dias atuais, especificamente pelos ocupantes de cargos legislativos em todas as esferas de governo.

Com a introdução do Ato Adicional de 1834, os presidentes de província passaram a ter influência no Governo Central, também tal ato adicional criou as figuras dos prefeitos e dos delegados.

No que compete a questão tributária, sob regulamentada a criação de um tributo conhecido como “décima”, nos quais os exportadores de açúcar e café deveriam pagar 10% (dez por cento) de sua renda para o governo central.

Tal Ato Adicional, foi princípio de nosso modelo de federação, com grande poder as elites políticas locais.

2.1.3 Descentralização e “Retorno”

Após a abdicação do Imperador, os debates sobre a centralização ganharam ainda mais vigor, opondo em dois extremos os defensores da autonomia das províncias e os adeptos da centralização, que almejavam até o retorno de D. Pedro I ao trono. A Regência trina não pôde, então, fechar os olhos diante do fortalecimento das reivindicações localistas, animadas pela saída do Monarca a lutar pela extinção dos resquícios absolutistas. Deu-se início a um processo de descentralização da Polícia e da Justiça, com a criação da Guarda Nacional (Lei de 18 de agosto de 1831), organizada em bases municipais, e do Código de Processo Criminal (Lei de 29 de novembro de 1832), que concedia maiores poderes aos juízes de paz, eleitos na esfera local.

As alterações na Constituição determinadas pelo Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834) também deram forma a um Estado mais descentralizado. Em primeiro lugar, as assembleias legislativas provinciais, que substituíram os conselhos gerais de províncias, foram dotadas de novas atribuições, como a fixação da força policial respectiva, a regulação da administração dos bens provinciais, a organização da estatística da província, a catequese e civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias e a representação nos órgãos gerais contra leis de outras províncias que ofendessem seus direitos. Em segundo lugar, as assembleias tomariam parte no sistema de Justiça, decretando a suspensão ou demissão do magistrado contra o qual houvesse queixa de responsabilidade e, no caso de pronúncia do presidente de província, decidindo se o processo deveria prosseguir e se ele seria suspenso do exercício de suas funções. Em terceiro lugar, no desempenho da competência legislativa, elas seriam muito mais independentes do que os conselhos diante do governo central. Com efeito, com relação às suas novas atribuições e demais matérias expressamente previstas no Ato Adicional a divisão civil, judiciária e eclesiástica e mudança de lugar da capital; a instrução, exceto estabelecimentos de Medicina e Direito e outros pré-existentes ou que viessem a ser criados por lei geral; desapropriação por utilidade provincial e municipal; Polícia e economia municipal, mediante proposta das câmaras; supressão e criação de empregos provinciais e municipais, bem como de seus ordenados; obras públicas, estradas e navegação no interior da província, desde que não

pertenciam à Administração Geral; casas de prisão, trabalho e correção; casas de socorro público, conventos, associações políticas e religiosas; nomeação, suspensão e demissão dos empregados provinciais pelos presidentes de província, suas deliberações poderiam adquirir status legal sem passar pelo crivo da Assembléia Geral, tendo apenas de ser sancionada pelo presidente da província. Em boa parte de tais casos, as resoluções das assembleias provinciais sequer tinham de se submeter a essa sanção, convertendo-se em lei somente com a aprovação de seus membros.

As disposições descentralizadoras do Ato Adicional englobaram também o aspecto financeiro, na medida em que se concedeu às províncias a competência de fixar as despesas provinciais e municipais, bem como de criar os impostos necessários para cobri-las, desde que versassem sobre os objetos contidos na sua seara de atribuições e não prejudicassem a arrecadação geral. As assembleias provinciais também seriam responsáveis pela concessão de autorização aos governos provinciais e câmaras municipais para a contração de empréstimos, pela repartição da contribuição direta pelos municípios e pela fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais. Diante de tudo isso, as províncias tornavam-se mais independentes, uma vez que poderiam realizar investimentos com recursos próprios, sem ter de recorrer ao governo central.

Seguindo a determinação do Ato Adicional, no ano posterior realizaram-se eleições para a Regência una, saindo vencedor o padre Diogo Antônio Feijó, Ministro da Justiça responsável pela criação da Guarda Nacional. Feijó (1999, p.125) era um dos que via com bons olhos a reforma da Constituição na direção da descentralização, pois entendi a que a Assembléia Geral não tinha o conhecimento nem o tempo essenciais para avaliar e atender adequadamente as necessidades regionais e locais. Além disso, elogiava o estabelecimento da irresponsabilidade dos deputados pelas opiniões proferidas nas assembleias provinciais e de indenização pelas despesas no cumprimento de suas funções, o que lhes garantia a independência indispensável para dedicar-se ao serviço da província. Feijó (1999, p. 126) parecia acreditar na capacidade da vida pública local para corrigir eventuais equívocos e abusos por parte desse novo corpo legislativo provincial de caráter mais autônomo, afirmando que “se houver erro e opressão, dentro de um ano será escutado o clamor público, e o remédio aplicado a tempo”. Para o Regente, a

diversidade de legislação entre províncias e municípios, quando as circunstâncias assim o demandassem, não seria prejudicial à unidade nem aos interesses gerais do Império.

Feijó não permaneceu na Regência por muito tempo. Pouco mais de dois anos após a sua eleição, renunciou ao cargo em meio a pressões da Assembléia Geral, que o acusava de não empenhar os esforços necessários para reprimir os farrapos, que chegaram a declarar a independência do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina com relação ao Império brasileiro.

Apesar da autonomia concedida às províncias pelo Ato Adicional de 1834, o período regencial foi marcado por inúmeras revoltas além da Guerra dos Farrapos, como a Cabanagem, a Balaiada e a Sabinada, o que se arroga às disputas entre elites regionais pelo controle das províncias mais importantes, à perda de legitimidade do governo central e às indicações controversas para as presidências provinciais (FAUSTO, 1997, p.285).

Com a eleição do Regente Pedro de Araújo Lima, deu-se início ao chamado “regresso”, com medidas que ensejaram o reforço do comando do governo central.

Subordinou-se a Guarda Nacional diretamente ao Imperador (Lei nº 602, de 19 de setembro de 1850) e reformou-se o Código de Processo Criminal (Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841), estabelecendo-se como autoridade máxima da Polícia e da Justiça o Ministro da Justiça e transformando-se praticamente todos os cargos eletivos em nomeados. O Ato Adicional, símbolo da descentralização que caracterizou o período compreendido entre a abdicação de D. Pedro I e a renúncia de Diogo Feijó, não poderia, portanto, subsistir em seus termos originais, de modo que a Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, fosse editada, alegadamente para interpretar alguns de seus dispositivos. Na realidade, como salientou Feijó, que permanecia ativo na vida pública como Senador, tratava-se de uma verdadeira reforma do Ato Adicional e não de sua mera interpretação. De fato, a Lei retirou das assembleias provinciais a competência para legislar sobre a Polícia Judiciária, restringiu o seu poder de suspender e demitir magistrados e ampliou a possibilidade do presidente de província negar sanção aos seus projetos de lei. Limitou-se também o poder das assembleias provinciais de criar, suprimir e estabelecer o

salário dos empregos provinciais e municipais, bem como o de regulamentar a nomeação, suspensão e demissão dos empregados provinciais pelos presidentes de província, apontando-se que a competência concedida pelo Ato Adicional abrangia tão somente os empregos voltados ao desempenho de funções do campo de atuação da assembléia provincial.

Venceu a posição daqueles que, como o Senador José Antônio Pimenta Bueno, votaram pela aprovação da Lei. O pensamento de Bueno (1978, p.65) é interessante, pois, ao mesmo tempo em que defendia um documento nitidamente centralizador, reconhecia que certos interesses não afetavam a nação inteira e que a justiça e as verdadeiras conveniências sociais exigiam que eles fossem dirigidos e regulados por aquelas províncias ou municípios aos quais de fato pertencessem. Estaria Pimenta Bueno sendo incoerente? A questão aqui é observar o que o estadista compreendia como interesse nacional e local.

No seu entender, a divisão civil e judiciária deveria ser de competência do governo central, em razão dos males que a extinção ou a multiplicação de comarcas poderiam causar à administração da Justiça. A divisão eclesiástica e outros aspectos atinentes à religião tampouco deveriam sair da esfera de atuação nacional, porque influenciavam as relações exteriores do Estado para com a Santa Sé. No mesmo sentido, a autorização para a contração de empréstimos por parte das assembléias provinciais deveria ser restrita a fontes brasileiras, para que não se interferisse nas relações internacionais. A designação da localidade da capital de província, pelas implicações nas áreas de defesa e segurança interna, também era vista como interesse nacional. Para Pimenta Bueno, a administração da justiça civil, comercial e criminal, a organização das câmaras municipais, a Guarda Nacional, os juízes de paz, dentre outros serviços, representavam interesses gerais, do contrário, cada província seria, na prática, um Estado distinto. A inspeção de casas de execução penal, bem como o recrutamento e as penalidades aplicadas à força policial seriam atribuições do governo central por envolverem questões de liberdade individual. Enfim, não havia incoerência no posicionamento de Pimenta Bueno; a sua concepção de interesse nacional é que era bastante extensa, implicando na defesa de um Estado altamente centralizado.

É nesse contexto de retorno à centralização, mas também de instabilidade da ordem em razão das revoltas que eclodiram do Norte ao Sul do país, que as elites promoveram o “golpe da maioria”, antecipando a coroação de D. Pedro II como Imperador do Brasil quando ele ainda tinha quatorze anos de idade. Esperava-se mais uma vez que, do alto da “grande pirâmide” - descrição que Pimenta Bueno fez do Estado brasileiro centralizado, o Monarca despertasse o respeito e a obediência à autoridade central, preservando a unidade do Império brasileiro.

2.1.4 Dois Projetos para o Brasil

Na tinta de Machado de Assis, a sociedade brasileira das décadas de 1840 a 1890 reflete o reforço da centralização pelo “regresso”, como examina Raymundo Faoro (2001, p.126) em “Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio”. A pirâmide aparece com a mesma conotação que em Pimenta Bueno, com barões, capitalistas, conselheiros, banqueiros, comendadores, comerciantes, coronéis e fazendeiros ocupando os níveis mais elevados, todos ao redor do Imperador, que os atraía com a concessão de honrarias e fazendo-os integrar a burocracia estatal. O Monarca como pintado por Machado está sempre vigilante e faz sentir a sua existência em todos os aspectos da vida social.

O autor alerta para os perigos da centralização excessiva sobre as eleições realizadas nas províncias, com a Guarda Nacional, então submetida ao Ministério da Justiça, recorrendo à violência para garantir que os resultados obedecessem aos rumos traçados pelo poder central. Não havia participação popular efetiva e a disputa pelo poder envolvia somente as elites domesticadas pelo governo nacional; a soberania popular havia sido usurpada pela soberania real, sem que o povo notasse tal usurpação, camuflada pelo carisma e autoridade do Imperador onipresente. Nessa esteira, os próprios partidos políticos organizavam-se de cima para baixo, eis que as articulações políticas mais importantes davam-se na capital e de lá partiam para o interior, impondo-se sobre o círculo eleitoral. Inexistente a autonomia provincial e municipal, as agremiações fixavam-se no Rio de Janeiro, onde suas lideranças tinham maiores chances de se relacionar com o Imperador, detentor das prerrogativas de conceder títulos de nobreza, nomear ministros e conselheiros de Estado, escolher senadores e prover outros postos, como os de

comandantes das Forças Armadas, magistrados, bispos, agentes diplomáticos e presidentes provinciais.

Indo de encontro com o discurso de muitos liberais, Machado de Assis entendia que não era o Império o responsável pela centralização do Estado brasileiro. Na sua visão, o governo apenas havia positivado circunstâncias centralizadoras pré-existentes, sendo o arcabouço legal incapaz de, por si só, determinar as características da sociedade e da política brasileira, muito menos de gerar transformações significativas. Ou seja, a morte da vida local que havia provocado a centralização e não vice-versa. No mesmo sentido, Raymundo Faoro previa que, a despeito da criação dos colégios eleitorais e da introdução de eleições diretas na segunda metade do século XIX, o governo central continuaria controlando o processo eleitoral e a conquistar as vitórias desejadas enquanto o eleitorado não se emancipasse economicamente.

Dentre os liberais que enxergavam na legislação um cabal instrumento para a descentralização, destacava-se Aureliano Tavares Bastos (1937, p.365), por apresentar um programa descentralizador amplo, englobando propostas para os poderes legislativo, executivo e judiciário provinciais. No que tange ao primeiro, defendia, antes de tudo, a reintegração as faculdades previstas no Ato Adicional de 1834, inclusive com o cumprimento de seu artigo 3º, dividindo-se em duas câmaras o poder legislativo provincial. Haveria, então, as câmaras dos representantes, para as quais os eleitores escolheriam candidatos de seu próprio município, e os senados provinciais, que exigiriam idade mínima de seus membros e concederia mandatos mais longos, o que, na visão do estadista, os instituiria como elemento conservador.

Entendia-se, portanto, que os senados moderariam as transformações desejadas pelas câmaras dos representantes e serviria como um conselho para os presidentes de província. Assim, seriam evitados conflitos entre o presidente e o legislativo provincial, conferindo-se maior prestígio e dignidade ao sistema político. A assembléia provincial nomearia os senadores do Império, sem ter de submeter qualquer lista ao Imperador. Desse modo, perderia força a rede de articulações políticas que rondava a capital. Para aumentar a eficácia da assembléia, ante a dificuldade em reunir as duas câmaras, seria formada, dentre os seus membros, uma comissão permanente responsável por votar medidas urgentes, facilitar o

despacho de negócios secundários e preparar os trabalhos da sessão anual. Além disso, seria tal comissão, e não mais o governo central, a autoridade para aprovar ou anular as eleições de juízes de paz e vereadores, prevenindo-se não só o arbítrio, mas também o desperdício de tempo da Administração Geral e solucionando o inevitável problema de desconhecimento das questões locais.

Porém, pouco adiantaria uma assembléia mais forte e dotada de mais atribuições em face de um poder executivo delegado do Imperador. O remédio prescrito por Tavares Bastos era a eleição do presidente de província, que poderia, como ocorrera nos Estados Unidos, começar pela via indireta, mediante votos dos membros da assembléia provincial, e passar para a via direta, respeitando-se a autonomia de cada província para adotar o método que melhor lhe conviesse. Então, a dupla autoridade anteriormente exercida pelo presidente de província nomeado pelo Imperador seria dividida entre o presidente de província eleito, responsável pela gestão dos negócios locais com o auxílio de secretários, e os comissários da administração central, atribuídos dos negócios gerais.

Outros liberais poderiam até estranhar o argumento de Tavares Bastos de que nem mesmo a legislação mais liberal deveria ser uniformemente aplicada a todas as municipalidades do Império. Entretanto, no seu entender, na construção de um Estado descentralizado, deveriam prevalecer as circunstâncias particulares na organização de cada instância de governo, em especial no Brasil, onde a extensão e a riqueza das municipalidades, bem como as características físicas e a densidade da população variavam tão intensamente.

Por meio de medidas gerais e específicas, as assembléias provinciais deveriam assegurar a cada uma de suas localidades o sistema de governo mais proveitoso, regulando inclusive o funcionalismo público, conforme originalmente previsto no Ato Adicional de 1834.

Embora elogioso ao Código de Processo Criminal quanto ao estabelecimento de uma Polícia local, delegada a uma autoridade eletiva, e à entrega do julgamento de crimes a magistrados perpétuos e inamovíveis e o de delitos secundários a juízes populares, o estadista não o apresenta como melhor alternativa à organização vigente na época. Organização essa que acumulava nas mãos de comissários

nomeados pelo governo central os poderes de prender, processar e julgar. Mas, se o Código não era a melhor alternativa, qual seria?

Nenhuma lei uniformizadora por certo, mas a atribuição ao legislador provincial da responsabilidade de dar a cada localidade a instituição policial e forças auxiliares mais convenientes. No que tange ao sistema de Justiça, Tavares Bastos reconhecia que a situação do Brasil imperial colocava como aspirações mais próximas a independência da magistratura com relação ao Poder Executivo e a consagração de garantias individuais. Porém, o estadista não perdia de vista que as assembleias provinciais deveriam deter a competência para legislar sobre a organização dos tribunais locais. O sistema estadunidense é citado como modelo para a divisão das funções do Judiciário entre tribunais federais, para questões de caráter nacional e internacional, e tribunais de estados, para conflitos comuns. Enfim, Tavares Bastos sentenciava que, enquanto hierarquicamente organizada em um edifício vinculado, do seu primeiro ao último andar, ao Imperador, a ordem judiciária não despertaria nem o receio nem a confiança do povo.

Remetendo às críticas feitas pelos conservadores ao Ato Adicional de 1834, Tavares Bastos questiona a suposta preocupação com a dominação das câmaras municipais pelas assembleias provinciais. Afinal, explica que, por ocasião da Lei de Interpretação de 1840, só se modificou aquilo que prejudicava a centralização, só se “interpretaram” as disposições que deslocavam atribuições do poder central para o provincial, tornando esse mais independente.

Mesmo que a referida preocupação fosse genuína, ela seria infundada, pelo menos na vigência do Ato, na medida em que, envoltas pelos ares contrários ao pensamento centralizador, as assembleias naturalmente renunciariam a “uma tutela vexadora e perniciosa; e marchariam as provinciais para o ideal dos Estados- Unidos, onde a municipalidade é escola da liberdade e de governo” (BASTOS, 1937, p. 149). Nesse sentido, a única interpretação aceitável do Ato Adicional seria a que deixasse expresso o reconhecimento da plena autonomia das municipalidades, de maneira que os eventuais excessos ou equívocos cometidos pelas assembleias pudessem ser posteriormente reprimidos pelos tribunais de Justiça, corrigidos por reformas ou, finalmente, aperfeiçoados pelo tempo.

O aperfeiçoamento das instituições no decorrer do tempo também é elemento das reflexões de Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, membro do Partido Conservador que já havia ocupado os cargos de Presidente de Província, Senador, Ministro e Conselheiro de Estado. Uruguai (2002, p.23) fazia um balanço entre as vantagens e os inconvenientes da centralização.

De um lado, pesavam a uniformização da moeda, do Clero e da Magistratura, a administração das Forças Armadas e de obras interprovinciais, a resolução de conflitos entre províncias e de assuntos internacionais, o desenvolvimento das localidades estagnadas e a ligação de todas as partes do Império. De outro, o cerceamento da liberdade dos cidadãos e a dependência em demasia do governo central. Diferentemente da relação estabelecida por Machado de Assis, aqui é a centralização que é apontada como causa da morte da vida nas localidades. Diante de tal ponderação de pontos positivos e negativos da centralização, Uruguai asseverou que:

É muito mais razoável concluir que não se deve atender destacada e exclusivamente a cada uma das considerações expedidas. Que cumpre combiná-las, procurar o justo meio e atender sobretudo ao estado e circunstâncias do país. Não procurar o melhor em abstrato, teoricamente e no papel, mas o que é relativamente possível e atualmente aplicável. Remover os inconvenientes que é possível arrear, resignar-nos aos inevitáveis, ou procurar atenuá-los, a esperar do tempo, do desenvolvimento do espírito público e do senso prático da população, aquele maior grau de melhoramento que podem atingir as sociedades humanas. (URUGUAI, 2002, p. 444)

Porém, entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai havia muito mais diferenças do que convergências. “A Província”, do primeiro, e sua inspiração nitidamente norte-americana serviam como verdadeiros contrapontos à obra do segundo. Uruguai refutava qualquer analogia entre o Brasil e os Estados Unidos, pois afirmava que, ao contrário dos estadunidenses, os brasileiros não haviam herdado os hábitos de ordem e legalidade, o senso prático para os negócios, nem tampouco uma educação que os fizesse capazes de se autogovernarem²³.

²³ Uruguai fala em autogoverno, mas fica claro que ele não se restringe à noção da autonomia que responde pela escolha dos representantes e recrutamento de funcionários por parte dos entes federativos, que mencionamos em momento anterior (self-rule). Uruguai trata, na realidade, do self-government, do hábito que os norte-americanos herdaram da Inglaterra de exercer o poder político diretamente. A esse respeito, veja-se COSER, 2008, p.126.

A ex-colônia recebera como legado da metrópole portuguesa a centralização da monarquia. Mas a verdade é que Uruguai não falava pejorativamente da herança ibérica centralizadora, defendendo-a perante aqueles que atribuíam à Constituição de 1824 a permanência dos males que afligiam o Império. A seu ver, quando a regência passou a empreender as medidas descentralizadoras, a Constituições e quer havia recebido a regulamentação necessária para produzir os seus efeitos benéficos. Carentes de compreensão e execução, as teses constitucionais encerrariam “verdadeiros tesouros, com os quais se julgariam felizes muitas nações” (URUGUAI, 2002, p. 449).

Além da educação e dos costumes inadequados à descentralização, na visão de Uruguai, a legislação brasileira, por não discriminar nem classificar detalhadamente as atribuições administrativas, não daria azo à descentralização. Esse é um dos argumentos que também Pimenta Bueno utilizava para criticar o Ato Adicional de 1834, tendo em vista que o esforço descentralizador teria provocado verdadeira confusão entre as competências nacionais e provinciais. No entender de Uruguai, na impossibilidade imediata de autogoverno, na ausência de uma cultura de respeito aos direitos e de obediência ao dever, seria preferível garantir, por meio da regulamentação, as liberdades públicas, protegendo-as contra invasões do poder, tanto público, quanto privado. Nessa esteira, o Estado seria o portador dos interesses gerais, o promotor do bem público, e recorreria ao Direito Administrativo, com seus regulamentos e instruções organizadores de um sistema hierárquico, como mecanismo para fazê-los prevalecer sobre os interesses particulares, que não se desprendem do indivíduo (COSER, 2008, p.126). Pouco a pouco, por meio do próprio Estado, o povo brasileiro adquiriria os hábitos de ordem e legalidade imprescindíveis para a conquista das liberdades públicas, estando habilitado a autogovernar-se futuramente.

Em suma, o poder central em Uruguai é um educador da população. Por seu intermédio é que o Brasil sairia de um quadro de centralização e de ausência de liberdade, passaria a um quadro de centralização, mas com liberdade cívica, até aproximar-se da descentralização com liberdade política. Optando-se pela descentralização imediata, a população brasileira não conheceria a liberdade, em razão da dominação de um poder local sobre o outro. Já para Tavares Bastos, o

Estado encarnava, por si só, um obstáculo à liberdade, que só seria alcançada com a autonomia das províncias. Por isso, a descentralização deveria ser imediata.

2.20 FEDERALISMO NA REPÚBLICA VELHA

No mesmo dia da proclamação da República, instalou-se um Governo Provisório chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, cujo primeiro ato foi a afirmação do Brasil como Estado federal. Assim, o artigo 1º, do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 declarou: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a Republica Federativa”. Estava formalizado o principal objetivo do movimento republicano e, ao mesmo tempo, saciada a ansiedade dos representantes políticos da classe dominante de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul quanto à autonomia de suas províncias.

Por outro lado, o Exército, que ocupava não só o mais alto posto do Governo Provisório, como também inúmeros cargos de governadores delegados nos novos estados, não via com bons olhos a autonomia das Províncias, tanto em razão do velho argumento de que a descentralização representava uma séria ameaça para a unidade do país, quanto pelo fortalecimento dos grandes proprietários rurais. Ora, no Brasil imperial, os familiares dos grandes proprietários preteriram a função militar por carreiras políticas, jurídicas e comerciais, sendo raros os chefes militares provenientes da classe dominante de São Paulo e Minas Gerais. Outro fator de afastamento entre os grandes senhores de terras e o Exército foi a influência do positivismo na educação militar, fundamentando posicionamentos contrários quanto ao direcionamento da política socioeconômica, como a defesa da imigração e da proteção às indústrias e o repúdio ao nepotismo (FRAGOSO; SILVA, 1990, p.89). Embora a instituição não fosse completamente homogênea em seu interior, defendia a manutenção do Poder Executivo vigoroso e até uma fase de ditadura para a consolidação da República que desejava, antiliberal.

Nesse contexto, temendo o prolongamento ilegítimo do Governo Provisório, sob o argumento de que a República brasileira ainda despertava desconfianças no exterior e que precisava ser constitucionalmente institucionalizada o quanto antes, os adeptos da República liberal, sob a liderança do então Ministro da Fazenda, Rui

Barbosa, atuaram para garantir a convocação da Assembléia Constituinte (FAUSTO, 1998, p.136). A primeira reunião da Assembléia foi marcada pelo Governo Provisório para o dia 15 de novembro de 1890, exatamente um ano após a proclamação da República, e os trabalhos estenderam-se até o dia 23 de fevereiro de 1891, véspera da promulgação do novo texto constitucional.

2.2.1 A Descentralização na Constituição de 1891

Trabalhando sobre o projeto elaborado por uma comissão de cinco notáveis juristas, Saldanha Marinho, Rangel Pestana, Antônio Luiz dos Santos Werneck, Américo Brasiliense de Almeida Mello e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro, e revisado por Rui Barbosa, a Assembléia aprovou um documento de inspiração liberal, que prometia concretizar os ideais de federalismo e democracia que estimulavam o movimento republicano. Consagrou-se, então, a tripartição dos poderes estatais, instituindo os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário independentes e não mais sob o jugo de um Poder Moderador, o presidencialismo, a separação entre Estado e Igreja, uma extensa declaração de direitos voltada para todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país e, finalmente, a distribuição vertical do poder político.

Em primeiro lugar, o novo governo federal não teria ingerência sobre a ocupação de cargos de representação estadual. Governadores e senadores, assim como os deputados, seriam eleitos diretamente pela população, sem qualquer filtro por parte do governo federal. Além do autogoverno, a Carta de 1891 dotou os estados de auto-organização, garantindo-lhes expressamente o direito de regerem-se pela constituição e pelas leis que viessem a adotar, respeitados os princípios contidos naquela Carta. Nessa esteira, aboliu-se a obrigação de que as leis emanadas das legislaturas estaduais tivessem de ser aprovadas pelo órgão legislativo federal.

A capacidade de autoadministração dos estados também estava resguardada no texto constitucional, ressalvada a tutela transitória do governo federal sobre os serviços de competência estadual a partir da promulgação da Constituição e pelo tempo que necessitassem para a sua organização e o socorro, em caso de

calamidade pública, desde que solicitado pelos próprios estados. No mesmo sentido, a autonomia também estava garantida à União e, pelo menos em tese, aos municípios.

A descentralização política estava desenhada na Constituição de 1891, na medida em que se estabeleceram níveis de governo distintos, independentes para atuar na esfera de competência concedida pelo texto constitucional e com atuação direta sobre os cidadãos. A lógica da demarcação das esferas de competências inverteu completamente o que se conhecia no Brasil até então, tendo em vista que aos estados se concedeu a competência residual, isto é, “em geral todo e qualquer poder, ou direito que lhes não for negado por clausula expressa ou implicitamente contida nas clausulas expressas da Constituição.” (art. 65, 2º). A atribuição da competência residual aos estados foi mantida em todas as constituições brasileiras posteriores.

Enquanto na Carta de 1824 a lista de vedações dirigidas à atuação provincial estava repleta de expressões vagas, como “interesses geraes da nação”, “ajustes de umas com outras Provincias” e “execução de Leis”, no texto de 1891, a lista de vedações dirigidas diretamente aos estados era restrita, contemplando tão somente a recusa de fé aos documentos públicos da União e demais estados, a rejeição à moeda ou emissão bancária circulante por ato do governo federal, a declaração de guerras interestaduais e o recurso a represálias e a denegação de extradição de criminosos legalmente reclamados por outros entes federativos (art. 66).

Mesmo o amplo rol de poderes reservados com exclusividade à União não parecia representar ameaça ao exercício da autonomia estadual, tendo em vista que focalizou matérias de interesse comum a toda a federação e nas quais era preferível uniformidade, como a regulação do comércio internacional, a legislação sobre a navegação de rios que banhassem mais de um estado ou territórios estrangeiros, as questões de moeda, a fixação do padrão de pesos e medidas, a declaração de guerra e paz, a criação de bancos emissores e de alfândegas (art. 34).

Os casos de intervenção federal nos estados também se justificavam, pelo menos em tese, quase todos pela preservação de interesses nacionais, quais sejam, a defesa contra invasões estrangeiras e de um estado sobre outro, a manutenção da

forma republicana e federativa e a execução de sentenças e leis federais. O caso de restabelecimento da ordem e da tranquilidade nos estados, modalidade mais vaga de intervenção, só poderia ser procedida mediante requisição dos governos estaduais respectivos (art. 6º). Entretanto, Paulo Bonavides e Paes de Andrade (2006, p.28) alertam que se havia criado um sucedâneo do Poder Moderador, por se atribuir às forças armadas a defesa contra o inimigo externo e das instituições constitucionais, o que concorreria para a instabilidade dessas mesmas instituições. Destaque-se que a Constituição previa, ainda, a decretação pelo Congresso e, não estando ele reunido, pelo Presidente da República de estado de sítio, durante o qual as garantias constitucionais estariam suspensas.

Outra diferença significativa entre o texto constitucional republicano e o imperial quanto à autonomia dos diferentes governos estava no âmbito fiscal. Anteriormente, as províncias eram manifestamente impedidas de deliberar sobre tributos; só Assembleia Geral estava habilitada a legislar sobre a matéria, a fixar todas as despesas públicas e a decidir sobre a repartição de receitas. No novo texto constitucional, manteve-se a competência exclusiva da União sobre a tributação das importações, a regulação dos direitos de entrada, saída e estadia de navios, a instituição de taxas de selo e dos correios e telégrafos federais (art. 7º), mas também se concedeu aos estados uma esfera de atuação privativa em matéria tributária. O próprio Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, defendia que o regime financeiro brasileiro passasse por “transformações mais profundas, especialmente quanto às fontes de receita, algumas das quais não de transferir-se inevitavelmente da União para os Estados” (1949, p. 06). Assim, na esfera de competência exclusiva dos Estados, colocou-se a decretação de impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre transmissão de propriedade, sobre indústrias e profissões e de taxas de selos sobre os atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia e contribuições concernentes aos correios e telégrafos estaduais (art. 9º).

Exceto pela impossibilidade de invasão da competência tributária exclusiva de outro ente federativo, de criação de impostos sobre produtos e sobre os veículos que os transportam em trânsito pelo território de um estado, ou na passagem de um

para outro, e de violação ao princípio da imunidade tributária recíproca²⁴ era lícito aos estados e à União - e, frise-se, recomendado por

Rui Barbosa para o fortalecimento do sistema tributário - a criação de quaisquer outras fontes de renda, o que dava azo a um amplo espectro de competência tributária concorrencial.

Por outro lado, quanto ao Senado, concebido no federalismo norte-americano como casa legislativa representante dos Estados-membros - tanto que sua composição obedece ao critério da igualdade e seus membros eram inicialmente eleitos pelas Assembleias Legislativas estaduais -, a Carta brasileira não o desenhou como instituição descentralizadora.

Com efeito, o nosso primeiro Senado Federal, apesar de composto segundo o critério da representação igualitária dos estados e de possuir o mesmo peso no processo legislativo que a Câmara dos Deputados, era eleito através do sufrágio direto e não havia qualquer mecanismo formal que vinculasse a atuação dos senadores aos interesses específicos de seu estado.

Por fim, cumpre ressaltar que, embora a forma federativa de Estado tenha sido elevada a cláusula pétrea, insuscetível de abolição sequer pela via de reforma constitucional, o pacto federativo, exceto no que tange à representação igualitária no Senado, poderia ser modificado - por exemplo, ampliando-se ou restringindo-se, sem suprimir, a autonomia de determinados entes federativos - sem a anuência expressa dos estados-membros. As assembleias legislativas estaduais não votavam as reformas constitucionais, cabendo-lhe tão somente a apresentação de propostas a serem apreciadas pelo Congresso Nacional. No entanto, pelo menos a aprovação da reforma careceria, em três discussões, do voto de dois terços dos membros das duas Casas.

2.2.2 Federalismo Isolacionista

Da leitura do texto original da Constituição de 1891, salta aos olhos a possibilidade de um federalismo com três entes federativos distintos, União, estados

²⁴Impede que os Estados tributem bens e rendas da União e vice-versa, princípio que se mantém até os dias de hoje.

e municípios. No entanto, econômico quanto à definição da autonomia municipal, com um único artigo que dispunha que “os Estados organizar-se-hão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68), o texto constitucional deixou a cargo dos estados a operacionalização do conceito de interesse municipal, essencial para o exercício da autonomia. Todavia, os estados não deram cumprimento ao dispositivo.

Duas interpretações divergentes buscam explicar o papel das municipalidades no federalismo da República Velha. Ambas abordam o fenômeno do coronelismo como importante fator de sustentação do sistema oligárquico, na medida em que os chefes locais, os “coronéis”, serviam como ponte entre os governos estaduais e a população. Os coronéis controlavam as eleições em sua área de influência, contribuindo para a vitória dos seus candidatos ao governo estadual, tanto por meio da troca de votos e da influência sobre suas parentelas, quanto com o uso da violência contra as oposições e da manipulação do processo em geral. Lembre-se que o voto era aberto e não-obrigatório, o que facilitava ainda mais o caminho para as pressões e as fraudes. Porém, os mesmos coronéis dependiam dos governos estaduais para proporcionar os favores de maior vulto prometidos aos eleitores. As interpretações sobre o coronelismo afastam-se uma da outra ao analisar as condições de atuação dos coronéis. De um lado, os historiadores Boris Fausto, João Luís Fragoso e Francisco Carlos Teixeira da Silva argumentam que a atribuição de impostos aos municípios e a eleição dos prefeitos aumentaram os poderes concentrados nas mãos dos chefes políticos locais, tornando-os capazes de determinar a escolha de candidatos para o Congresso e o governo do estado. De outro, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Victor Nunes Leal, em “Coronelismo, Enxada e Voto”, contraria a ideia de apogeu do poder privado, falando na fraqueza financeira dos municípios e na decadência dos coronéis como ingredientes que deram liga ao compromisso entre esse poder privado e o poder estatal.

No aspecto financeiro, é verdade que a nova forma de organização do Estado brasileiro favoreceu os estados e municipalidades considerados em conjunto, o que se refletiu em sua participação nas receitas nacionais, que subiu de 34% em 1907 para 49% em 1930. No entanto, os crescimentos mais significativos concentraram-se apenas em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Souza, 1997, p.82).

Não havia mecanismos para a correção dessa assimetria da descentralização financeira, uma vez que a própria Constituição caracterizou o socorro financeiro da União aos estados como hipótese extrema, apenas em caso de calamidade pública. Normas posteriores à Constituição, como o Decreto nº 5.156, de 08 de março de 1904, ainda vieram no sentido de restringir esse socorro. O referido diploma legal tratava dos socorros médicos e de higiene aos estados, exigindo, além da devida comprovação da situação de calamidade, que as despesas empreendidas pela União restringissem-se a estudos científicos, assistência médica e medidas acidentais, mantendo sob a responsabilidade dos cofres locais as despesas que se referissem a obras, estabelecimentos e benefícios materiais permanentes. Assim, o federalismo brasileiro nasceu isolacionista e financeiramente assimétrico, institucionalizando as desigualdades regionais no país.

As oligarquias dos três estados mais beneficiados com a autonomia financeira concedida pela Constituição, apoiadas pelo esquema dos coronéis no âmbito local, perpetuavam-se no poder estadual e articulavam esquemas de apoio mútuo para controlar também o governo federal, já que muitos de seus interesses dependiam de decisões tomadas em nível nacional. O fortalecimento das oligarquias já era visto com receio pelo Marechal Deodoro desde a fundação da República. Pouco menos de um ano após a promulgação da Constituição, o primeiro Presidente do Brasil dissolveu o Congresso que o elegera, com a promessa de realizar novas eleições e de rever o texto constitucional para fortalecer o Poder Executivo da União, mitigar a autonomia dos estados, abolindo inclusive seu sistema de Justiça, e diminuir a influência de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul na Câmara dos Deputados, organizando-a segundo o critério da representação igualitária. No entanto, diante da oposição do próprio meio militar, Deodoro renunciou, sendo sucedido pelo seu vice, o Marechal Floriano Peixoto. O novo Presidente compartilhava da visão de seu antecessor quanto à questão da autonomia dos estados, mas, em nome da governabilidade, firmou acordo com a elite política paulista, que o via como essencial para a sobrevivência da República, não dando prosseguimento aos planos de reforma constitucional centralizadora.

Na eleição presidencial seguinte, a elite paulista, mais forte economicamente em virtude da hegemonia da cafeicultura e aglutinada em torno do Partido Republicano Paulista (PRP), conseguiu emplacar seu candidato como Presidente da

República, Prudente de Moraes, afastando os militares do Poder Executivo federal. Em acordo com a elite mineira, que se organizou no Partido Republicano Mineiro (PRM) a partir de 1898, elegeram mais três Presidentes, os paulistas Campos Salles e Rodrigues Alves e o mineiro Affonso Penna.

O famoso “Café com Leite”, que estabeleceu o rodízio de candidatos paulistas e mineiros à Presidência da República, perdurou até o mandato de Washington Luís, exceto nas eleições de 1910, quando o Marechal Hermes da Fonseca, gaúcho e sobrinho de Deodoro, apareceu com o apoio de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e dos militares, rivalizando com o candidato paulista e que contava com o suporte da elite baiana, Rui Barbosa. A partir da vitória do Marechal, a oligarquia gaúcha, concentrada no Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), manteve-se presente nas articulações entre paulistas e mineiros, senão indicando seus próprios candidatos ao revezamento presidencial, ocupando os ministérios mais importantes da República. Nessa atmosfera em que a política irradiava dos estados, era natural que os partidos políticos também fossem estadualizados, que não expressassem, “em nenhuma ocasião de crise, a vontade nacional. Não possuíam programa, não eram congruentes, não tinham atuação permanente. Funcionavam apenas como fachadas de oligarquias patriarcais” (BONAVIDES; ANDRADE, 2006, p. 263).

O “Café com Leite” fazia parte de um arranjo ainda mais ousado para estabilizar a dominação política, a “Política dos Governadores”. Para abrandar as disputas no interior dos estados e estabelecer uma concórdia mínima entre eles e a União, o governo central favorecia os grupos mais fortes que, por seu turno, apoiavam a política do Presidente. Para facilitar o acerto entre os Poderes Executivo e Legislativo federais, modificou-se o regimento da Câmara dos Deputados, de modo que a indicação dos membros da comissão de verificação de poderes, responsável por reconhecer a validade dos diplomas dos candidatos a deputado federal eleitos, garantisse que apenas os candidatos ligados aos grupos dominantes nos estados fossem empossados.

Se a Constituição de 1891 havia conferido tamanha autonomia aos estados, por que todo esse esforço para se controlar o governo federal? Ora, no rol de atribuições da União constavam muitas atividades que afetavam diretamente os interesses das elites regionais, como a fixação das receitas federais, a regulação do

comércio internacional, a criação de bancos de emissão e toda a deliberação sobre política monetária e cambial. A elite paulista, por exemplo, não podia prescindir da União para garantir a valorização do café. Com efeito, o governo federal realizou três grandes operações valorizadoras do produto: o Convênio de Taubaté, assinado em 1906 por São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, financiado com empréstimos estrangeiros contraídos pela União; uma segunda operação, iniciada no decorrer da Primeira Guerra e estendida até 1919, financiada pela emissão de papel-moeda; e uma terceira, empreendida pelo Presidente Epitácio Pessoa com o apoio mineiro, a partir de 1921.

A política cafeeira foi descentralizada em 1924, no mandato do Presidente Artur Bernardes, que, tendo abandonado a defesa do café, levou São Paulo a assumir diretamente os planos de valorização do produto. A elite mineira, por sua vez, recorria ao governo federal para acumular poder por meio de cargos públicos, construir ferrovias em seu território e proteger os produtos mineiros consumidos no mercado interno, enquanto a elite gaúcha para defender a charque e outros artigos contra a concorrência internacional.

Tais objetivos foram alcançados, porém, à custa dos demais estados, preteridos pelas ações do governo federal. Negou-se à União a possibilidade de funcionar como agência coordenadora e integradora da ação governamental, alimentando-se o processo de desenvolvimento desigualdades regiões brasileiras e a assimetria econômica de nossa federação. De fato, as relações intergovernamentais entre a União e os estados fora do eixo Minas Gerais - São Paulo - Rio Grande do Sul foram incipientes durante toda a República Velha, com apenas alguns lampejos de cooperação, como o empréstimo de equipamentos federais aos governos estaduais, o auxílio complementar da União para a construção de estradas e a destinação de 2% da receita geral da República para as despesas com obras de irrigação de terras cultiváveis no Nordeste do Brasil (BRASILEIRO, 1973, p.125).

Nesse contexto, a medida mais significativa foi a criação, pelo Decreto nº 7.619, de 21 de outubro de 1909, da Inspetoria de Obras Contra as Secas (locs)²⁵,

²⁵Em 1919, a locs foi denominada Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas e, em 1945, foi transformada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, que existe até hoje.

divisão especial do Ministério de Viação e Obras Públicas que ficaria responsável pela coleta de dados a respeito das regiões mais atingidas pela estiagem, pelo estudo, projeto, orçamento e execução de obras a cargo do governo federal e pela fiscalização das obras a cargo dos governos estaduais e municipais que contassem com o auxílio de recursos da União.

Embora no âmbito das políticas públicas os diferentes níveis de governo pouco se relacionassem, o governo federal não se fazia de rogado quando sua intervenção nos estados se fazia necessária para assegurar que seus aliados estivessem no poder, mesmo que isso significasse a deposição e a criação de óbices para a ascensão de governadores eleitos, o incentivo à multiplicação de assembleias legislativas estaduais e a decretação injustificada de estado de sítio. Nesse cenário, nem mesmo as justiças estaduais conseguiram preservar a sua independência (ZIMMERMANN, 1999, p.36). A reforma constitucional de 1926 referendou esse autoritarismo do Poder Executivo federal - o que não chega a surpreender, eis que os estados não participavam diretamente do processo legislativo das emendas constitucionais -, com a ampliação das hipóteses de intervenção da União nos estados.

Uma a uma, as promessas constitucionais foram deixadas para trás. O ideal do liberalismo político, solapado por uma realidade em que os direitos políticos eram restritos a uma ínfima minoria alfabetizada, as eleições eram manipuladas e sem real alternância no poder. O liberalismo econômico, vencido pelos interesses da elite cafeicultor a que demandavam políticas estatais reguladoras dos preços. O federalismo, violado pela usurpação do governo federal pelas oligarquias estaduais mais poderosas que transformavam os demais estados brasileiros em meros satélites para a satisfação de seus interesses.

2.3 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A CONSTITUIÇÃO DE 1934

O processo sucessório do Presidente Washington Luís marcou o fim do “Café com Leite”, opondo a elite paulista às elites mineira e gaúcha. Washington Luís insistia na candidatura do líder da maioria no Congresso, o paulista Júlio Prestes, empurrando as elites dos outros estados a um acordo, em que Minas Gerais

ofereceu ao Rio Grande do Sul a cabeça da chapa da oposição, para facilitar o convencimento quanto a uma disputa que significaria o rompimento com a acomodação nas relações com governo federal.

Foi formada, então, a Aliança Liberal, com Getúlio Vargas e João Pessoa como seus candidatos a Presidente e vice-Presidente da República e com uma plataforma política formulada em torno de dois eixos principais: os interesses das elites regionais alheias à cafeicultura e a atração da classe média. Assim, propunham a adoção de medidas econômicas estimulantes da produção nacional e protetoras dos produtos de exportação além do café, a criação de instrumentos de assistência aos trabalhadores - como a ampliação do direito à aposentadoria, a efetivação do direito de férias e a regulação do trabalho feminino e infantil - e uma reforma política que contemplasse a criação da Justiça Eleitoral e a implantação do voto secreto, com vistas a sanar os famigerados problemas de manipulação e fraudes eleitorais típicos da República Velha .

A vitória de Júlio Prestes em uma eleição marcada por fraudes dos dois lados foi reconhecida pelo líder do PRR, Borges de Medeiros, o que não significou que toda a oposição tenha se dado por vencida. Políticos mais jovens da Aliança Liberal aproximaram-se do “tenentismo”, movimento de oficiais de nível intermediário que havia se rebelado contra o governo da República na década de 1920, militarmente derrotado nos episódios da Revolta do Forte de Copacabana, do Segundo 05 de Julho e da Revolta da Chibata. Com um programa de traços autoritários e nacionalistas, em defesa da maior centralização do Estado, da uniformização legislativa e da redução do poder das oligarquias, em especial a paulista, os tenentes, ainda que não tenham logrado o sucesso militar, influenciaram a população urbana em sua insatisfação e esperanças de superação da ordem vigente por meio da revolução, para o que foi crucial a Coluna Prestes, que percorreria cerca de 24 mil quilômetros pelo interior do país (MENDONÇA, 1990, p.126).

Os chamados “tenentes civis” e os militares rebeldes tramavam reverter aquela derrota nas eleições com o recurso das armas e contaram com o assassinato de João Pessoa para criar uma atmosfera favorável ao levante. A revolução foi deflagrada em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul em 03 de outubro de 1930 e no dia seguinte na Paraíba.

Porém, antes de chegar a São Paulo, oficiais do alto escalão do Exército e da Marinha depuseram Washington Luís, estabelecendo uma junta provisória de governo, que não resistiu à pressão popular e dos revolucionários. Finalmente, em 03 de novembro de 1930, Getúlio Vargas foi empossado Presidente da República.

Já no Decreto que instituiu o Governo Provisório, o de número 19.398, de 11 de novembro de 1930, contrariava-se o discurso político que inspirou a Revolução. Ao Governo Provisório concedeu-se o exercício discricionário do Poder Executivo e Legislativo, dissolvendo-se o Congresso Nacional e todas as legislaturas e outros órgãos de deliberação estaduais e municipais. Nos estados, interventores nomeados pelo governo federal também acumulariam as funções e, por sua vez, nomeariam interventores nos municípios. Curioso que o mesmo texto que aniquilava na prática o princípio federativo dispunha que a próxima Constituição deveria preservar a forma republicana federativa.

A propósito da Constituição Federal ainda em vigor, ela não mais seria a lei suprema do país, eis que ela e todas as constituições estaduais, leis e decretos estariam sujeitos às modificações e restrições impostos pelos atos do Governo Provisório e seus delegados. A atuação do Poder Judiciário também poderia ser restringida pelo Governo Provisório e desde logo ficou estabelecido que os atos do Governo, bem como dos interventores não seriam passíveis de apreciação judicial. O Decreto atingiu não só os poderes públicos, mas também suas relações com os cidadãos, suspendendo as garantias constitucionais e prevendo a revisão de contratos celebrados pela Administração Pública e da concessão de direitos referentes a servidores.

A essa altura, ficava claro que os vitoriosos da Revolução não formavam um grupo homogêneo. Enquanto os “tenentes civis” patrocinavam a centralização do poder e políticas públicas sociais, as oligarquias presentes na Aliança Liberal pleiteavam uma maior atenção à sua região de influência e o aumento de seu poder pessoal, em suma, a reconstrução da República nos velhos moldes, e o Partido Democrático (PD) - opositor do PRP em São Paulo, fundado em 1926, composto principalmente por profissionais liberais notórios e filhos de fazendeiros de café e com penetração nos imigrantes e na classe média -, falava em prol da construção de uma ordem política liberal, por acreditar que garantiria a sua superioridade no

estado. O Decreto nº 19.398 já transparecia qual tendência prevaleceria nos anos posteriores à Revolução, alterando, ainda que sem fazer desaparecer as oligarquias e os esquemas de trocas de favores, o padrão das relações sociopolíticas, que passaram a irradiar do centro para a periferia e não mais da periferia para o centro, nas palavras do professor Boris Fausto.

Apesar da criação do Código e da Justiça Eleitoral em fevereiro de 1932 (Decreto nº21.076, de 24 de fevereiro de 1932), o Governo Provisório não conseguiu conter as insatisfações com a demora na realização de eleições para a Assembléia Nacional Constituinte nem para a Presidência da República. Em São Paulo, onde essa insatisfação era potencializada pela nomeação de interventores militares e não-paulistas, a desconfiança de que Vargas se perpetuaria indefinidamente no poder chegou a um ponto tal que os dois partidos adversários, o PRP e o PD, reuniram-se na Frente Única Paulista e passaram a conspirar uma revolução.

Em torno da bandeira da constitucionalização e da autonomia estadual, a Frente Única conseguiu aglutinar diferentes setores da sociedade paulista, tanto aqueles que desejavam um retorno ao predomínio do poder oligárquico, quanto os que lutavam por uma verdadeira democracia liberal. No entanto, a revolução não conseguiu resistir à superioridade militar do governo federal, rendendo-se após três meses de luta. Apesar da derrota, a Revolução Constitucionalista de 1932 é apontada como fator que evitou que o Governo Provisório se desdobrasse por tempo indeterminado, abreviando medidas que instalaram a Assembléia Nacional Constituinte de 1933 (BONAVIDES; ANDRADE, 2006, p.69).

2.3.1 O Federalismo Centralizado com Traços Cooperativos na Constituição de 1934

Embora a Constituição de 1934 tenha mantido os poderes e direitos residuais sob a competência dos estados, a nova lei suprema brasileira consagrou um arranjo organizacional muito mais centralizado que a anterior, ampliando significativamente a esfera de atuação exclusiva da União. Anna Maria Brasileiro (1973, p.129), ex-diretora de pesquisas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam),

aborda essa centralização prestigiada no texto constitucional como resultado de um conjunto de fatores como a depressão econômica de 1929, o crescimento dos serviços sociais e o avanço da tecnologia, enquanto Paulo Bonavides enfatiza a coação por parte do Presidente Getúlio Vargas, tanto no curso dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, quanto no processo eletivo de seus membros: censura à imprensa, proibição de comícios, suspensão dos direitos políticos das lideranças de sua oposição, cerceamento de propaganda eleitoral com a decretação de estado de sítio e influência sobre a representação classista na Assembléia.

Com efeito, às matérias nas quais apenas a União poderia atuar acrescentaram-se a autorização da produção e inspeção do comércio de material de guerra, a fiscalização das operações de bancos e seguros e a organização da defesa contra os efeitos da seca nos estados do Norte do país. Em sua esfera de competência legislativa exclusiva, adicionaram-se o direito aéreo, o direito processual inclusive no âmbito das justiças estaduais, todo o direito eleitoral, as condições de capacidade para o exercício de profissões liberais e técnico-científicas e a integração dos silvícolas (art. 5º). Nesse passo, afetou-se a capacidade de autoadministração dos estados, eis que as polícias estaduais também estariam sob a influência direta do governo federal, responsável por legislar sobre sua organização, instrução, justiça e garantias e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra. Quanto à intervenção federal em negócios peculiares aos estados, foram contempladas quase as mesmas hipóteses que as previstas na reforma constitucional de 1926. No entanto, deixou-se menos espaço aberto para o autoritarismo, eis que todas as intervenções decretadas pelo próprio Presidente da República deveriam contar com a aprovação do Poder Legislativo antes de empreendidas.

A ampliação da competência do governo federal foi matizada com a introdução na Carta de 1934 de dispositivos que expressamente estimulavam a interação entre União e estados. No artigo 5º, em seu parágrafo 3º, previa-se a elaboração de legislação estadual supletiva ou complementar em matéria de registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais, requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, imigração e caixas econômicas, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça, pesca, educação, direito rural, regime penitenciário,

assistência social, assistência judiciária, estatísticas de interesse coletivo, comércio exterior e interestadual, instituições de crédito, câmbio e transferência de valores para fora do País, normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo.

A legislação dos estados, tendo em vista a satisfação das peculiaridades regionais, poderia suprir lacunas ou deficiências da legislação federal, mas sem desprezadas suas exigências. Já no artigo 10, o texto constitucional cria uma esfera de competência compartilhada entre União e estados, atribuindo a ambas atividades como o cuidado com a saúde e a assistência públicas, a organização de colônias agrícolas, a proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico, a difusão da instrução pública em todos os seus graus e a criação de impostos além dos constantes de sua esfera de competência privativa.

Para evitar problemas decorrentes de atuações conflitantes, o próprio texto constitucional preocupou-se em orientar os entes federativos a celebrarem ajustes “para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou praticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações” (art. 9º).O apoio da União em relação aos estados também recebeu tratamento diferente no novo texto constitucional, não aparecendo tão somente em caráter excepcional como no documento anterior. Segundo a Constituição de 1934, a União deveria auxiliar os estados no estudo e aparelhamento das estâncias mineromedicinais ou termomedicinais.

O governo federal também seria responsável por organizar o serviço nacional de combate às grandes endemias, cabendo-lhe não só o custeio, mas também a direção técnica e administrativa nas zonas onde as suas execuções excedessem as possibilidades dos demais níveis de governo. No mesmo sentido, à União foi atribuído o planejamento sistemático e permanente da defesa contra os efeitos das secas nos estados do Norte, vinculando 4% da sua receita tributária sem aplicação especial para a realização de obras e serviços de assistência.

Os estados atingidos também deveriam reservar o mesmo percentual de sua renda tributária para esse fim. No campo do ensino, a União elaboraria um plano de educação nacional, os estados poderiam editar legislação supletiva ou

complementar e organizariam os seus sistemas educacionais segundo as diretrizes do plano. A União, caso o governo estadual carecesse de iniciativa ou recursos, exerceria também ação supletiva, realizando estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

Além de esboçar o federalismo cooperativo que foi desenvolvido nas constituições posteriores ao Estado Novo, rompendo com o modelo isolacionista, o legislador constituinte de 1933 definiu a autonomia municipal, instituindo um federalismo triplo (Souza, 1997, p.129).

Agora, os municípios tinham expressamente assegurada a eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas e a organização dos serviços de sua competência (art. 13). Excepcionalmente na capital do estado e nas estâncias hidrominerais, os prefeitos poderiam ser nomeados pelo governador. Seriam atribuições dos municípios a administração de cemitérios, o amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância, o estímulo à educação eugênica, o socorro às famílias de prole numerosa, a proteção da juventude, o combate à mortalidade infantil e à propagação de doenças sexualmente transmissíveis e o cuidado com a higiene mental. Era facultado aos estados instituir um órgão de assistência técnica à administração municipal, fiscalizar suas finanças, bem como intervir nos municípios para regularizá-las, seguindo o disposto no artigo 12, que tratava da intervenção federal nos estados.

A competência fiscal também foi tripartida. À União foi concedida a competência privativa para decretar impostos de importação, consumo, renda, transferência de fundos para o exterior, sobre atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal e todos os arrecadados nos territórios e para cobrar taxas de serviços federais e de entrada, saída e estadia de navios (art. 6º). Aos estados foi conferida a competência exclusiva para instituir impostos sobre a propriedade territorial, a transmissão de propriedade causa mortis, a transmissão de propriedade imobiliária inter vivos, de consumo de combustíveis de motor de explosão, de vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, de exportação das mercadorias de sua produção, de indústrias e profissões, a ser arrecadado em

parceira com os municípios, e de atos emanados do seu governo e negócios da sua economia ou regulados por lei estadual e para cobrar taxas de serviços estaduais (art. 8º).

A União e os estados poderiam criar impostos diferentes dos previstos no texto constitucional, mas só aos estados caberia arrecadá-los. Já aos municípios foi reservada a competência sobre os impostos de licenças, a propriedade predial e territorial urbana, de diversões públicas, cédula sobre a renda de imóveis rurais e sobre as taxas sobre serviços municipais (art. 13, §2º). Percebe-se (e merece destaque) que, pela primeira vez nas constituições brasileiras, apareceu a distinção entre a instituição e a arrecadação de impostos, havendo verdadeira partilha da competência tributária. Além disso, inovou-se também com a partilha do produto da arrecadação, determinando-se que 30% dos impostos arrecadados pelos estados não constantes do rol constitucional fossem repassados à União e vinte por cento aos municípios de onde se originaram.

Não obstante o aprofundamento da repartição de competências em matéria tributária, duas previsões colocavam a União em posição de maior autonomia financeira que o restante da federação. No capítulo sobre a ordem econômica e social, o texto de 1934 permitiu que, por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União pudesse monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, possibilidade repetida em termos semelhantes nas Constituições de 1937, 1946 e 1967. Já no que tange à obtenção de recursos por meio de empréstimos de fontes estrangeiras, estados e municípios careceriam de autorização do Senado Federal²⁶, exigência que se mantém até hoje, o que se justifica ante a possibilidade de influência sobre as relações internacionais da federação.

O Senado, que manteve a representação igualitária entre os estados, perdeu espaço no processo legislativo, eis que o texto constitucional de 1934 asseverava que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados, apenas com a colaboração do Senado Federal.

²⁶ A partir da Carta de 1934, todas as Constituições brasileiras expressamente condicionaram a obtenção de empréstimos externos por parte dos estados e municípios à autorização do Senado Federal (no caso da Carta de 1937, ao Conselho Federal).

De fato, o peso na função legislativa era desigual entre as duas Casas. Ora, qualquer membro ou comissão da Câmara detinha a iniciativa dos projetos de lei, enquanto somente o plenário do Senado carregava a atribuição. Além disso, havia projetos que não dependiam da colaboração do Senado, sendo aprovados unicamente pela Câmara. Ademais, sequer o critério de composição igualitário do Senado estava assegurado em definitivo nesse novo contexto constitucional, uma vez que, senão por emenda, mas por revisão constitucional²⁷, poderiam ser modificadas a estrutura política do Estado e a organização e competência dos poderes republicanos. Ou seja, o pacto federativo poderia ser alterado (mas não abolido) sem a concordância das assembleias legislativas estaduais, que embora detivessem a iniciativa para apresentar projetos de emendas e revisão, não participavam da aprovação dos mesmos.

2.3.2 Federalismo que não Saiu do Papel

Ao longo do Governo Provisório de Getúlio Vargas, a federação brasileira vivenciou uma série de medidas politicamente centralizadoras, a começar pelo já mencionado Decreto nº19.398, que instituiu o novo governo. Editado meses depois, o Decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931, conhecido como Código dos Interventores, também operou no sentido da centralização do poder, condicionando a atuação dos interventores à aprovação do Governo Provisório em matérias como emissões, rescisão de contratos administrativos, modificação das constituições ou leis orgânicas e nomeação de parentes para o desempenho de funções militares. A autonomia financeira de estados e municípios também estaria sujeita a uma série de limitações, como a supressão dos impostos interestaduais e intermunicipais e dos impostos de exportação, a adoção do imposto territorial progressivo e o emprego de

²⁷ Na Carta de 1934, foram contempladas duas espécies legislativas modificativas de seu texto: a emenda e a revisão. Elas diferem entre si principalmente pelo conteúdo, pela iniciativa e pela votação. Vejam-se os dispositivos constitucionais atinentes ao tema: "Art 178. A Constituição poderá ser emendada, quando as alterações propostas não modificarem a estrutura política do Estado (arts. 1 a 14, 17 a 21); a organização ou a competência dos poderes da soberania (capítulos II III e IV, do Título I; o capítulo V, do Título I; o Título II; o Título III; e os arts. 175, 177, 181, este mesmo art. 178); e revista, no caso contrario. § 1º Na primeira hypothese, a proposta deverá ser formulada de modo preciso, com indicação dos dispositivos a emendar e será de iniciativa:a) de uma quarta parte, pelo menos, dos membros da Camara dos Deputados ou do Senado Federal;b) de mais de metade dos Estados, nos decurso de dois annos, manifestando-se cada uma das unidades federativas pela maioria da Assembléa respectiva.Dar-se-á por approvada a emenda que fôr acceita, em duas discussões, pela maioria absoluta da Camara dos Deputados e do Senado Federal, em dois annos consecutivos.

no mínimo 10% da renda em instrução primária e de no máximo 10% da despesa ordinária na polícia militar.

Se a emenda obtiver o voto de dois terços dos membros componentes de um desses órgãos, deverá ser imediatamente submettida ao voto do outro, se estiver reunido, ou, em caso contrario na primeira sessão legislativa, entendendo-se aprovada, se lograr a mesma maioria.

§ 2º Na segunda hypothese a proposta de revisão será apresentada na Camara dos Deputados ou no Senado Federal, apoiada, pelo menos, por dois quintos dos seus membros, ou submettida a qualquer desses órgãos por dois terços das Assembléas Legislativas, em virtude de deliberação da maioria absoluta de cada uma destas. Se ambos, por maioria de votos, acceitarem a revisão, proceder-se-á pela fórma que determinarem, á elaboração do anteprojecto. Este será submettido, na legislatura seguinte, a tres discussões e votações em duas sessões legislativas, numa e noutra casa.

§ 3º A revisão ou emenda será promulgada pelas Mesas da Camara dos Deputados e do Senado Federal. A primeira será incorporada e a segunda annexada com o respectivo numero de ordem, ao texto constitucional que, nesta conformidade, deverá ser publicado com as assignaturas dos membros das duas Mesas.

§ 4º Não se procederá á reforma da Constituição na vigencia do estado de sitio.

§ 5º Não serão admittidos como objecto de deliberação, projectos tendentes a abolir a fórma republicana federativa”.

A política econômica foi igualmente centralizada, instituindo-se o monopólio cambial do Banco do Brasil e passando-se o controle da política cafeeira do Instituto do Café do Estado de São Paulo para o Conselho Nacional do Café (CNC) e, posteriormente, para o Departamento Nacional do Café (DNC), no qual a influência dos estados era ainda menor, eis que, ao invés de ser composto por delegados dos estados produtores como o CNC, o DNC tinha seus diretores nomeados pelo Ministério da Fazenda (FAUSTO, 1997, p. 129).

O mesmo ocorreu com a política educacional, com a reforma do sistema de ensino promovida pelo Ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos. Por meio de um conjunto de decretos, instituiu-se o Conselho Nacional de Educação - órgão consultivo do Ministério da Educação responsável por opinar em última instância sobre assuntos técnicos e didáticos e por firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior -, uniformizaram-se o currículo, os critérios de admissão e as condições a serem atendidas pelos estabelecimentos de ensino secundário. Editou-se o Estatuto das Universidades Brasileiras, prescrevendo os fins, a forma de constituição e administração, a organização didática, os critérios de admissão e avaliação e o regime disciplinar a serem seguidos por todos os institutos de ensino superior do país²⁸ O advento da Constituição de 1934 renovou a roupagem centralizadora da federação, mas também delineou uma aproximação entre os níveis de governo, que impulsionaria a União a cooperar com os demais entes federativos. Essa cooperação se demonstraria ainda mais necessária diante de uma discriminação de rendas desfavorável aos governos estaduais, responsável pela “fragilidade de recursos financeiros incompatíveis com o vulto das tarefas que impendem aos estados-membros para afixar sua própria autonomia” (BONAVIDES; ANDRADE, 2006, p. 312-316).

De fato, o novo arranjo constitucional privilegiou a União em detrimento dos Estados em três aspectos. Em primeiro lugar, ampliou a competência tributária privativa do Congresso Nacional. Em segundo lugar, determinou que a arrecadação dos impostos instituídos pelos estados não elencados no texto constitucional seria dividida com a União e os municípios. Em terceiro lugar, ao proibir a bitributação, estabeleceu que os impostos federais prevalecessem sobre os estaduais. Ocorre que a Constituição de 1934 não teve tempo para consolidar o federalismo que concebera. Pouco depois de um ano de sua promulgação, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935, foi publicada a Emenda Constitucional nº 1, que previu a declaração de “comoção intestina grave”. O instituto era vago tanto quanto às circunstâncias que fundamentavam a sua existência - as “finalidades subversivas das instituições políticas e sociais” - como quanto às suas consequências, eis que, equiparado ao estado de guerra, permitia a suspensão de

²⁸Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931 e Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931, respectivamente.

garantias constitucionais, inclusive as referentes a qualquer dimensão da autonomia dos entes federativos que direta ou indiretamente pudessem comprometer a segurança nacional. Abriu-se caminho para a instalação do Estado Novo. Nas sábias palavras de Bonavides, o que aconteceu não foi nenhuma surpresa:

Por ser dúbia é que a Constituição de 1934 selou seu destino. Se hoje podemos dizer que uma certa síntese foi conseguida entre elementos do pensamento liberal e tendências intervencionistas do Estado, em 1934 ela era apenas uma idéia. A Carta é uma colcha de retalhos, em que pese seu brilhantismo jurídico e sua lição histórica. Princípios antagônicos (formulados antagonicamente, inclusive) são postos lado a lado. Eles marcam duas tendências claramente definidas, dois projetos políticos diversos. Um deles havia de prevalecer. O que efetivamente aconteceu: sobreveio a ditadura getulista a partir de 1937 (BONAVIDES; ANDRADE, 2006, p. 326).

2.4 O ESTADO NOVO

Ainda na vigência da Carta de 1934, dois grupos políticos se destacavam. De um lado, a Ação Integralista Brasileira (AIB), fundada em maio de 1932 a partir de um manifesto redigido por Plínio Salgado, e constituída como partido político em março de 1935. Influenciada pelo pensamento católico tradicionalista e antimarxista, a AIB proclamava o princípio da autoridade, um nacionalismo exacerbado e o primado da família. Seu lema não podia ser outro que não “Deus, pátria e família”.

A AIB refutava tanto o sistema político pluripartidário, quanto a representação individual, apregoando um Estado formado pelo chefe da nação e por entidades representantes das profissões e institutos culturais. De outro lado, sua adversária, a Aliança Nacional Libertadora (ANL), organizada a partir de janeiro de 1935, aglutinava comunistas, sindicalistas e os setores da esquerda do tenentismo. Seu programa era centrado no antiimperialismo, no antifascismo e na luta contra os interesses latifundiários, contemplando a suspensão do pagamento da dívida externa, a nacionalização de empresas estrangeiras, a reforma agrária, a garantia das liberdades populares e a constituição de um governo popular (PENNA, 1999).

Liderada por Luís Carlos Prestes, a ANL demonstrou grande poder de mobilização, comum significativo número de filiados e de núcleos organizados de

militantes e simpatizantes²⁹ e manifestações públicas, que não só resultaram em diversos conflitos com os integralistas, como também geraram uma atmosfera de tensão permanente com os setores mais conservadores do governo. Nesse contexto, também marcado por uma série de greves e outras reivindicações operárias, foi criada a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 38, de 04 de abril de 1935).

A Lei definiu crimes contra a ordem política e social, tipificando condutas como a greve - não diretamente relacionada às condições de trabalho - nos serviços públicos e em atividade ligadas ao abastecimento da população, a existência de partidos políticos e quaisquer organizações que visassem “a subversão, pela ameaça ou violência, da ordem política ou social” (art. 30) e a incitação de ódio entre as classes, previsão obviamente voltada para a repressão de organizações marxistas. Com fundamento no artigo 29 da Lei de Segurança Nacional, que determinava o fechamento das sociedades que exercessem atividades consideradas subversivas, o Decreto nº 229, de 11 de julho de 1935, colocou a ANL na ilegalidade.

Em novembro do mesmo ano, seguindo orientação da Internacional Comunista, os comunistas organizaram uma ação armada contra o governo de Vargas. A insurreição, conhecida como Intentona Comunista, chegou a lograr algum êxito em Natal, onde uma junta revolucionária de governo tomou o poder, mas foi derrotada no Recife e no Rio de Janeiro poucos dias depois. O episódio serviu para legitimar o recrudescimento da Lei de Segurança Nacional, modificada pela Lei nº 136, de 14 de dezembro de 1935, que aumentou penas e criminalizou novas condutas, a criação da Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo e do Tribunal de Segurança Nacional³⁰ e a repressão em geral, bem como a manutenção do estado de sítio até junho de 1937. A partir de então, com as eleições presidenciais no horizonte, as medidas autoritárias são freadas e três candidaturas são lançadas,

²⁹Lincoln Penna (1999) fala em cinquenta mil aliancistas inscritos só no Rio de Janeiro e mais de mil e quinhentos núcleos de militantes e simpatizantes.

³⁰ “A criação de um órgão judiciário específico, estritamente subordinado ao governo, era uma medida necessária para garantir a punição dos presos, sem grande consideração pelos princípios jurídicos vigentes. Com esse objetivo, o Congresso aprovou uma lei que instituía o Tribunal de Segurança Nacional, que começou a funcionar em fins de outubro de 1936. A princípio, esse tribunal se destinava apenas a julgar os comprometidos na insurreição de 1935, mas acabou se transformando em um órgão permanente, que existiu durante todo o Estado Novo” (FAUSTO, 1997, p. 362). O Tribunal de Segurança Nacional foi criado por meio da Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936, como órgão da Justiça Militar.

mas nenhuma delas desfrutava a confiança de Getúlio Vargas, o que só aumentava a sua vontade de permanecer no poder. Nesse cenário, para justificar o golpe que propiciaria a sua continuidade como Presidente da República, veio à tona o chamado “Plano Cohen”:

Aparentemente, o “plano” era uma fantasia a ser publicada em um boletim da Ação Integralista Brasileira, mostrando como seria uma insurreição comunista e como reagiriam os integralistas diante dela. A insurreição provocaria massacres, saques e depredações, desrespeito aos lares, incêndios de igrejas, etc. O fato é que de obra de ficção o documento foi transformado em realidade, passando das mãos dos integralistas à cúpula do Exército. A 30 de setembro, era transmitido pela “Hora do Brasil” e publicado em parte nos jornais. (Fausto, 1997, p. 363-364).

O Plano contou com a participação do oficial integralista, o capitão Olímpio Mourão Filho, o que se explica pela aproximação da AIB com o governo, tendo sido oferecido o cargo de Ministro da Educação a Plínio Salgado. A essa altura, até setores mais liberais admitiam uma ação mais enérgica por parte do Presidente; só não esperavam que tamanha energia suprimisse a ordem constitucional e o calendário eleitoral (PENNA, 1999, p.56). Porém, foi justamente o que ocorreu. Contando com a lealdade do comando do Exército e o apoio da maioria dos governadores, em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas outorgou a Constituição que instalou o Estado Novo.

2.4.1 A Constituição de 1937

Elaborada pelo ex-Ministro da Educação e então Ministro da Justiça, Francisco Campos, e outorgada por Vargas em 10 de novembro de 1937, a Constituição do Estado Novo trazia em seu preâmbulo o discurso de justificação da instalação do novo regime:

Attendendo ás legítimas aspirações do povo brasileiro á paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos factores de desordem, resultantes da crescente aggravação dos dissídios partidarios, que uma notoria propaganda demagogica procura desnaturar em lucta de classes, e da extremação, de conflictos ideologicos, tendentes, pelo seu

desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violencia, collocando a Nação sob a funesta imminencia da guerra civil;

Attendendo ao estado de apreensão creado no paiz pela infiltração communista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remedios, de caracter radical e permanente; Attendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normaes de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo;

Com o apoio das forças armadas e cedendo ás inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apprehensivas de ante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e politicas;

Resolve assegurar á Nação a sua unidade, o respeito á sua honra e á sua independencia, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz politica e social, as condições necessarias á sua segurança, ao seu bem estar e á sua prosperidade.

A iminência de guerra civil, a ameaça comunista e tantos outros perigos que alegadamente punham em risco a paz, a segurança, o bem-estar, as instituições civis e políticas e até a unidade do país eram apresentados como contundentes razões para se fortalecer o Poder Executivo Federal, tornando-o vigoroso o suficiente para liderar a nação diante de tudo isso. Concedeu-se ao Presidente prerrogativas até então desconhecidas pelas constituições republicanas, como a indicação de um candidato à Presidência da República, a dissolução da Câmara dos Deputados, o adiamento e a prorrogação do Parlamento e a designação dos membros do Conselho Federal (art. 75).

O Conselho Federal, ao lado da Câmara dos Deputados, compunha o Parlamento Nacional, assemelhando-se a um Senado Federal, na medida em que era composto segundo o critério da representação igualitária dos estados-membros. Assim, nesse tocante, o Presidente da República detinha poderes similares ao do Imperador na Constituição de 1824, pois nomeava mais de um terço dos membros do Conselho, mas sem se restringir a uma lista previamente eleita pelos cidadãos. Os demais Conselheiros seriam indicados por cada assembleia legislativa estadual, diretamente, se com a adesão de ao menos dois terços de seus membros, ou submetendo a indicação ao governador.

Outro instituto que foi modificado para fortalecer o Poder Executivo foi a intervenção nos estados. Pela primeira vez nas constituições republicanas adotou-se a afirmação - “o Governo federal intervirá” - ao invés da negação - “a União não intervirá” ou “o Governo federal não poderá intervir” -, o que punha em dúvida o caráter facultativo da intervenção (PINTO FILHO, 2002, p.124).

Além disso, a partir de então, o Presidente da República poderia intervir nos estados sem qualquer tipo de requisição ou autorização em três hipóteses:

1. para impedir ou repelir invasão de um país estrangeiro no território nacional, ou de um Estado em outro;
2. para administrar o estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estivesse impedido de funcionar;
3. para restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o estado não quisesse ou não pudesse fazê-lo (art. 9º).

Veja que a terceira hipótese não descreve o que entende por alteração da ordem, de modo que novos planos “Cohen” poderiam facilmente sujeitar os estados a intervenções por parte do Governo Federal. Em todos os casos de intervenção, o Presidente nomearia um interventor, a quem seria atribuído, no âmbito estadual, todas as competências e prerrogativas do Poder Executivo federal.

Criou-se, ainda, a espécie normativa do decreto-lei, que permitia que o Presidente legislasse livremente sobre a organização do Governo e da Administração Federal, o comando supremo e o arranjo das forças armadas, com observância às dotações orçamentárias respectivas (art. 14). Em condições normais, o Presidente poderia emitir decretos-leis sobre outros temas, desde que autorizado pelo Parlamento e nos limites dessa autorização. Porém, no recesso do Parlamento e em caso de dissolução da Câmara dos Deputados, o Presidente poderia expedir decretos-leis sobre a maioria das matérias sob a competência legislativa da União³¹.

³¹ As matérias sobre as quais o Presidente não poderia deliberar pela via do decreto-lei, mesmo nas situações excepcionais descritas são: texto constitucional, legislação eleitoral, orçamento, impostos, instituição de monopólios, moeda, empréstimos públicos, alienação e oneração de bens imóveis da União (art. 13).

Ora, se o próprio Presidente detém a prerrogativa de dissolver a Câmara e se em decorrência desse ato a sua atuação se liberta das amarras da autorização do Legislativo, os seus poderes revelam-se praticamente ilimitados. Ressalte-se que a Constituição do Estado Novo seguiu a tendência da Constituição anterior de aumento da esfera de atuação da União em detrimento dos estados. Uma disposição inusitada determinava que o estado que não arrecadasse receita suficiente para custear os seus serviços por três anos consecutivos seria transformado em território federal até que sua capacidade financeira se restabelecesse.

Além disso, foram acrescentados à competência legislativa privativa³² da União temas como o monopólio e a estatização de indústrias, a unificação e padronização dos estabelecimentos e instalações elétricas, o regime de teatro e cinema, direitos autorais e imprensa, diretos de associação, de reunião e de ir e vir, normas fundamentais de defesa e proteção da saúde e o bem estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando uma legislação uniforme fosse necessária (art. 16).

Por outro lado, apesar da previsão de legislação estadual supletiva e complementar como na Constituição de 1934, suprimiu-se a esfera de competência comum entre União e estados, bem como dispositivos que estimulavam a cooperação entre diferentes níveis de governo. Outra diferença marcante com relação ao texto constitucional de 1934 residia no recuo quanto à garantia da autonomia municipal. Ora, o prefeito não mais seria eleito pela população local, mas sim nomeado pelo governador do estado respectivo.

Paradoxalmente, a repartição da competência tributária não excluiu os municípios, preservando-se três esferas de competências privativas distintas. Porém, tanto os municípios quanto os estados perderam parte de sua competência para a União e desapareceu a partilha de competências e receitas tributárias. O Legislativo federal podia agora tributar o consumo de combustíveis de motor de

³²Atualmente, os doutrinadores da área do Direito diferenciam a competência exclusiva da competência privativa, afirmando ser o primeiro tipo indelegável e o segundo delegável (Silva, 1998). Contudo, no texto da Constituição de 1937, fica claro que tal distinção não é cabível. Os artigos 15 e 16 dispõem sobre a competência privativa da União, mas o artigo 17 prevê que as matérias de competência exclusiva da União são delegáveis aos Estados por meio de lei.

explosão e a renda cedular de imóveis, antes no campo de atuação estadual e municipal, respectivamente. Na hipótese de bitributação, que continuou proibida, o tributo da União prevaleceria sobre o dos estados.

Todavia, em favor dos estados, a ausência de previsão que determinasse a repartição da receita arrecadada com os impostos decorrentes da competência residual, a partir de então, exclusivamente sua. Por fim, cabe ressaltar que a Carta de 1937 foi a primeira constituição brasileira a afirmar a forma federativa sem vedar às emendas constitucionais a possibilidade de aboli-la, o que demonstra que o federalismo não era uma preocupação precípua de Getúlio Vargas e Francisco Campos. As assembleias legislativas estaduais não teriam qualquer função na edição de emendas, eis que a iniciativa estava reservada apenas ao Presidente da República e à Câmara dos Deputados e a aprovação dependia dos membros da Câmara e do Conselho Federal. Merece destaque também o fato de que as os projetos de emenda apresentados pelo Presidente da República exigiam somente a maioria simples dos votos para serem aprovados, o que tornava mais fácil a supressão do pacto federativo.

2.4.2 A Centralização Política no Estado Novo

Em decorrência do previsto no artigo 187 de suas disposições transitórias, a Constituição entraria em vigor apenas provisoriamente, até que, por meio de plebiscito, fosse aprovada a sua vigência definitiva ou determinada a sua retirada do ordenamento jurídico nacional. Além de determinar a dissolução da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a manutenção de Getúlio Vargas na Presidência da República durante esse período de vigência provisória da Constituição, as disposições transitórias previam que as eleições para o Parlamento Nacional só aconteceriam após a realização do plebiscito.

Vargas, então, teria acesso ao potencial legislativo pleno dos decretos-leis enquanto ele não fosse realizado. Também de acordo com as disposições transitórias, o Presidente deveria confirmar o mandato dos governadores para que eles se conservassem como chefe dos executivos estaduais. No entanto, o próprio Presidente, caso optasse pela não-confirmação, nomearia interventores, que, diante

da dissolução das assembleias legislativas estaduais, teriam os mesmos poderes que o Presidente em sua jurisdição. Fica nítido, então, que o chefe do Executivo federal exerceria não apenas os Poderes Executivo e Legislativo Federais, como também, ainda que indiretamente, os poderes estaduais, já que, do mesmo modo que poderia nomear, poderia remover livremente os interventores.

A ditadura Vargas era caracterizada pelas características, devemos lembrar que em 1941, foi instituído o Código de Processo Penal, vigente com modificações até o presente momento, onde o modelo inquisitório de processo penal. Ora, se o Estado federal caracteriza-se pela existência de níveis de governo distintos, que possam atuar com independência em sua esfera de competência, como falarem federalismo concretamente se os estados brasileiros sequer podiam eleger seus próprios representantes? O Decreto-Lei nº 1.202, de 08 de abril de 1939, põe por terra qualquer dúvida que restasse a esse respeito.

Com efeito, o Decreto-Lei condicionou o exercício da auto-organização à realização do citado plebiscito, vedando a elaboração de constituições estaduais antes de sua consumação. Além disso, todo decreto-lei emanado dos governadores ou interventores deveriam ser aprovados pelo Departamento Administrativo, composto por quatro a dez membros, todos nomeados pelo Presidente da República.

Um vasto leque de matérias, como a fixação do efetivo policial, a divisão administrativa, a organização judiciária, impostos e assistência pública condicionavam o decreto-lei à aprovação direta do Presidente (art. 32). Como se tudo isso não bastasse para que os governos estaduais fossem fiéis ao governo federal, ainda ficou determinado que, dos atos de governadores ou interventores, caberia recurso dirigido ao Presidente da República. O Decreto coroou o fim da autonomia estadual proibindo a existência de qualquer símbolo de caráter subnacional.

2.5 FEDERALISMO NO REGIME DEMOCRÁTICO DE 1946 A 1964

A queda do Estado Novo e a instalação de um novo regime democrático não podem ser completamente compreendidas sem um olhar sobre a conjuntura

internacional, em especial porque, durante seis dos nove anos de duração do governo ditatorial de Getúlio Vargas, a Segunda Guerra Mundial opôs os governos autoritários do Japão imperial, da Alemanha nazista e da Itália fascista, uma das principais fontes de inspiração dos idealizadores do Estado Novo, às democracias liberais norte-americana, francesa e inglesa. Durante os primeiros anos do conflito, Vargas optou por uma estratégia de barganha, mantendo o Brasil em suas relações internacionais equidistante das grandes potências. Entretanto, com o avanço dos Aliados, Vargas adotou uma conduta de aproximação dos Estados Unidos e viu-se obrigado a declarar o rompimento das relações diplomáticas com os países do Eixo. A aproximação materializou-se no atendimento pelo governo norte-americano de reivindicações econômicas do Brasil e na formação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), enviada para a Itália em 1944.

O progressivo recuo até a derrota final do Eixo modificou a postura dos militares com relação à possibilidade de abertura política, fato que, somado a uma opinião pública cada vez mais favorável ao retorno da legalidade e da democracia colocou em xeque a sobrevivência do Estado Novo (PENNA, 1999, p.126). Afinal, como sustentar um regime equiparável àqueles que se havia de alguma forma concorrido para derrubar? Em uma tentativa de manter o processo de redemocratização sob o seu controle, Getúlio Vargas implantou uma série de medidas de abertura política ao longo do ano de 1945.

A Lei Constitucional nº 09, de 28 de fevereiro, determinou que, noventa dias após sua publicação, fossem fixadas as datas das eleições para a Presidência da República, para os governos dos estados, para a Câmara dos Deputados, para o Conselho Federal e para as legislaturas estaduais e desde logo retirou do Presidente a prerrogativa de indicar um dos candidatos à sua sucessão. Em 18 de abril, por meio do Decreto-Lei nº 7.474, concedeu-se anistia a todos que tivessem sido condenados por crimes políticos desde o dia 16 de junho de 1934 até aquela data.

No mês seguinte, com o Decreto-Lei nº 7.586, reorganizou-se a Justiça Eleitoral e afirmaram-se as garantias de liberdade de organização partidária e do sufrágio universal e obrigatório, com voto direto e secreto. Nesse cenário, surge a campanha “Queremos Getúlio e Constituinte com Getúlio”, liderada pelo Partido

Trabalhista Brasileiro (PTB), pleiteando que as atividades da Assembléia Nacional Constituinte fossem coordenadas pelo Presidente. A resposta ao movimento queremista veio em 29 de outubro de 1945, com a deposição de Vargas pelas Forças Armadas e a entrega da Presidência da República ao então Presidente do STF, o Ministro José Linhares.

2.5.1 As Bases Constitucionais do Federalismo Cooperativo

Como não poderia deixar de ser nesse novo contexto democrático, a Constituição de 1946 modificou muitas posturas adotadas no texto constitucional outorgado de 1937, assemelhando-se, em muitos aspectos, à Constituição de 1934. Não seria compatível com a abertura do regime político a manutenção daquelas prerrogativas do Presidente da República, em especial as que lhe permitiam absorver as atribuições do Poder Legislativo federal.

No mesmo sentido, todas as hipóteses de intervenção da União nos estados passaram a estar condicionadas a outras autoridades além do chefe do Poder Executivo: para assegurar a observância dos princípios previstos no inciso VII, a inconstitucionalidade do ato argüido seria examinada pelo STF e a intervenção decretada por lei federal, espécie normativa também necessária para a intervenção com fins de reorganização das finanças do estado; para assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária, a intervenção deveria ser requisitada pelo STF ou, em matéria eleitoral, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE); para garantir o livre exercício dos poderes estaduais, dependia-se de requisição do próprio poder coagido; nos demais casos, a intervenção deveria ser aprovada pelo Congresso Nacional (art. 8º a 10º). A nova Constituição preocupou-se tanto com a repartição horizontal, quanto com a distribuição vertical de poder.

Assim, restringiu a competência legislativa da União, retirando-lhe as matérias acrescentadas pela Constituição de 1937, voltando a um patamar praticamente equivalente ao da Constituição de 1934. Nessa esteira, se colocado em prática - como de fato o foi - aquele texto daria azo à efetivação do federalismo. O Senado, casa legislativa criada para equilibrar a representação nacional dos estados-membros, voltou a existir. Eleito diretamente e composto pelo critério igualitário, o

Senado Federal recebeu o mesmo peso que a Câmara dos Deputados no processo legislativo, tratamento igualmente dispensado à Casa pelo texto das Constituições de 1967 e 1988.

Diante da igualdade de amplitude das políticas formuláveis pela Câmara que representa o princípio da população e pela que representa o princípio territorial, Stepan (2004, p. 208) coloca essa característica do federalismo brasileiro no extremo demos-constraining do continuum pelo qual compara as federações. Então, estava-se diante de um sistema federativo isolacionista ou cooperativo? Não há dúvida de que o constituinte de 1946 optou por desenvolver o modelo esboçado na Carta de 1934, consagrando uma série de situações de cooperação entre os níveis de governos.

Contemplou-se, no artigo 153, parágrafo 4º, a cooperação técnica, dispondo-se que “a União, nos casos de interesse geral indicados em lei, auxiliará os Estados nos estudos referentes às águas termominerais de aplicação medicinal e no aparelhamento das estâncias destinadas ao uso delas”. No artigo 17, parágrafo 3º, estabeleceu-se que, mediante acordo com a União e provendo as despesas necessárias, os estados poderiam encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades e vice-versa. No parágrafo único do artigo 171, determinou-se que a União auxiliasse pecuniariamente os estados e o Distrito

Federal a organizarem os seus sistemas de ensino. Veja-se como as relações intergovernamentais complexam-se no campo educacional, de modo semelhante ao previsto no texto constitucional de 1934: à União caberia legislar sobre as diretrizes e bases do ensino, aos estados editar legislação supletiva ou complementar, os próprios estados organizariam seus sistemas de ensino, mas a União deveria prover auxílio financeiro. Assim, na Constituição de 1946, o que se prevê é um verdadeiro amálgama de cooperação legislativa, financeira e administrativa entre os níveis de governo.

Ademais, voltou a estar a cargo do governo federal a elaboração e o desempenho de plano de defesa contra os efeitos da seca nos estados do Nordeste. Ficou determinado que a União investisse 3% de sua renda tributária em obras e

serviços de assistência econômica e social e que os próprios estados atingidos pela estiagem também aplicassem 3% da sua na construção de açudes e outros serviços necessários à assistência de suas populações. No artigo 29 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias (ADCT) determinou-se inclusive que o governo federal elaborasse e executasse um plano de aproveitamento total do potencial econômico do rio São Francisco e seus afluentes, aplicando, anualmente durante vinte anos, quantia não inferior a 1% de suas rendas tributárias. Do mesmo modo, responsável pela execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União deveria investir, também anualmente durante vinte anos³³, no mínimo 3% da sua renda tributária. Estados, territórios e municípios da região igualmente deveriam destinar pelo menos o mesmo percentual de sua renda tributária para o plano, que seriam investidos por intermédio do governo federal.

Também era de competência da União o empreendimento de esforços para minorar os efeitos de endemias rurais e inundações e o socorro aos estados em caso de calamidade pública, independentemente de sua solicitação.

A propósito dos municípios, não foi em 1946 que eles foram elencados como entes que compunham a federação, mas nem por isso deixou-se de versar sobre sua autonomia. O novo texto constitucional, além de restringir a possibilidade de intervenção dos Estados nos municípios a dois casos em que a regularização de suas finanças demonstrava-se necessária, protegeu a autonomia municipal da ingerência dos governos estaduais com o instituto da intervenção federal nos Estados. No que tange à descentralização financeira, não há dúvida que os municípios foram beneficiados, tanto pela repartição da competência tributária, recebendo o poder, anteriormente pertencente aos Estados, de decretar impostos de indústrias e profissões, como pela partilha dos recursos arrecadados.

Da União, os municípios que não fossem capitais receberiam 10% do arrecadado com os impostos sobre renda e proventos; dos estados, os municípios cuja renda fosse inferior ao arrecadado pelo governo estadual (excluídos os impostos de exportação) receberiam 30% do valor excedente. A União também teve sua competência para instituir tributos ampliada, com a inclusão dos impostos sobre

³³A Emenda Constitucional nº 21, de 30 de novembro de 1966 determinou que esse repasse fosse permanente.

a produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis de qualquer origem ou natureza, de minerais e de energia elétrica.

Do total angariado, 60% deveriam ser repartidos entre estados e municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, produção e consumo. Frise-se que, quanto aos impostos não expressamente elencados no texto constitucional, a União e os estados deteriam a competência para instituí-los, mas só os estados poderiam arrecadá-los, ficando obrigados, contudo, a destinar 20% do valor à União e 40% aos municípios onde os impostos tivessem sido recolhidos. Enfim, o pacto federativo, ainda que não pudesse ser extinto por constituir cláusula pétrea, poderia ser rearranjado em detrimento dos estados sem a sua participação direta na aprovação de um projeto com tal teor. As assembleias legislativas estaduais foram dotadas de iniciativa para propor emendas constitucionais, mas seguiram sem poder de voto nas deliberações. Com efeito, o aceite da emenda dependia do voto da maioria absoluta, em duas discussões, dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou, em uma única discussão, do voto de dois terços dos membros de cada Casa.

2.5.2 Federalismo Cooperativo, Centralizado e Municipalista

Se durante a República Velha, as relações intergovernamentais entre União e estados foram incipientes, se o esboço de federalismo cooperativo da Constituição de 1934 não teve tempo para se concretizar e se o que existiu durante o Estado Novo foi praticamente um Estado unitário, na vigência do texto constitucional de 1946, ao contrário, materializou-se um verdadeiro federalismo cooperativo. Consolidou-se a mentalidade de que a atuação de cada nível de governo afetava não só os cidadãos sob sua jurisdição, mas também a atuação dos demais governos. Em outras palavras, passou-se a enxergar que “a obra governamental não se processa por compartimentos estanques, mas resulta da interação dinâmica dos diferentes níveis participantes” (BRASILEIRO, 1973, p. 20).

O estabelecimento de instrumentos de cooperação realmente propiciou a aproximação dos governos federal, estaduais e municipais, mas, como o próprio

arranjo constitucional consagrou, os últimos, em muitos aspectos, agiam sob a liderança do primeiro. Concretizou-se um federalismo centralizado, que se justificava ante o “reconhecimento de que alguns problemas governamentais não se circunscrevem a fronteiras políticas, e de que a busca de soluções depende de recursos vultosos e planejamento em escala nacional” (BRASILEIRO, 1973, p. 20).

Nessa esteira, a União instituiu uma série de organismos regionais para o atendimento de áreas tradicionalmente problemáticas, deixando para trás um padrão de colaboração tímido e aleatório e assumindo o compromisso de desenvolvê-las. Tentava-se, então, equilibrar horizontalmente a distribuição de recursos, determinando a alocação de subsídios federais nos estados do Norte e do Nordeste, com o abrandamento das disparidades regionais como horizonte. Em atendimento ao artigo 29 dos ADCT, a Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948, criou a Comissão do Vale do São Francisco:

Suas principais funções eram organizar e executar, depois de aprovado pelo Congresso Nacional, o plano geral de aproveitamento do Vale do São Francisco - com vistas a regularizar o curso de seus rios, melhor distribuir suas águas, utilizar seu potencial hidroelétrico, fomentar a indústria e a agricultura, desenvolver a irrigação, modernizar seus transportes, incrementar a imigração e a colonização e assistir à exploração de suas riquezas, bem como auxiliar e encaminhar para outras áreas as populações deslocadas por exigência dos trabalhos na região e coordenar a ação das unidades administrativas federais, estaduais e municipais, para a execução dos serviços públicos respectivos, ao aplicarem as dotações oriundas do artigo 29 dos ADCT (art. 7º).

Já em 1953, em observância ao artigo 199 da Constituição, a Lei nº 1.806, de 06 de janeiro, instituiu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)³⁴, responsável pela execução do plano, definido na referida Lei como “sistema de medidas, serviços, empreendimentos e obras, destinados a incrementar o desenvolvimento da produção extrativa e agrícola, pecuária, mineral, industrial e o das relações de troca, no sentido de melhores padrões sociais de vida

³⁴Em 1966, a SPVEA foi extinta, dando lugar à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). A Sudam, por sua vez, foi substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), em 2002. No entanto, em 2007, a Sudam foi replantada e a ADA extinta.

e bem-estar econômico das populações da região e da expansão da riqueza do País” (art. 1º).

A Lei determinou, ainda, a criação do Fundo de Valorização Econômica da Amazônia, constituído não só pelos 3% da renda tributária da União e dos estados, territórios e municípios compreendidos total ou parcialmente na região amazônica, conforme constitucionalmente determinado, como também pelas rendas decorrentes dos serviços, atos e contratos jurídicos celebrados no bojo do plano e pelo produto de operações de crédito e dotações extraordinárias da União, estados e municípios (art. 8º). No ano seguinte, o Decreto nº 36.478, de 18 de novembro, criou a Comissão de Investimentos no Nordeste (CIN)³⁵, vinculada ao Ministério de Viação e Obras Públicas. Eram atribuições da CIN, dentre outras, o estudo e a coordenação de investimentos em obras públicas no Nordeste, visando o melhor aproveitamento dos recursos previstos para aplicação no polígono das secas, contribuir para a execução das obras do Dnocs e estudar programas de emergência articulados com planos gerais de obras (art. 2º).

Lembre-se que tanto a União, quanto os estados e municípios atingidos pela estiagem deveriam, conforme determinado pelo artigo 198 da Constituição, destinar ao menos 3% de suas receitas tributárias para a defesa contra os efeitos da seca. Em 1959, no seio do Plano de Metas³⁶ do governo Juscelino Kubitschek, foi criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro, a Sudene, que teria como finalidade a propositura de diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste, a supervisão, coordenação e controle da elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região, a execução direta ou indireta dos projetos que lhe fossem atribuídos e a coordenação de programas de assistência técnica ao Nordeste.

³⁵ No mesmo ano, a CIN foi transformada no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Já em fevereiro de 1959, o GTDN deu lugar ao Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno). Meses depois, por influência do economista Celso Furtado, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Tal como a Sudam, em 2002, a Sudene foi substituída pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE). Porém, em 2007, a Adene foi extinta e a Sudene reinstituída.

³⁶ “A política econômica de Juscelino foi definida no Programa de Metas. Ele abrangia 31 objetivos, distribuídos em seis grandes grupos: energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação e construção de Brasília, chamada de meta-síntese. Buscando vencer a rotina burocrática, o governo criou órgãos paralelos à administração pública existente ou novas entidades. [...] Os pressupostos do Programa de Metas mostram que, no governo JK, ocorreu uma definição nacional-desenvolvimentista de política econômica (...) que tratava de combinar o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro para promover o desenvolvimento, com ênfase na industrialização” (FAUSTO, 1997, p. 425-427).

Apesar de vinculada diretamente à Presidência da República, a Sudene teria nove de seus vinte e dois membros indicados pelos governadores dos estados abrangidos, que poderiam ser os próprios governantes.

Ao mesmo tempo em que os mecanismos vinculadores de recursos a fins específicos buscavam equilibrar horizontalmente a sua partilha, contribuíram para contrabalançar a sua distribuição vertical, atuando na mesma direção que os dispositivos constitucionais que ampliaram a competência tributária dos municípios e que determinaram o repasse de valores arrecadados das maiores para as menores unidades territoriais. Nesse cenário, a participação dos municípios nas despesas do setor público aumentou de 6% para 8% entre 1947 e 1958 (SOUZA, 1997, p.125). O aumento da receita municipal fundamentava-se no discurso de minoração da dependência das municipalidades com relação aos governos estaduais, da associação entre descentralização e democracia, respondendo pela faceta localista do federalismo brasileiro no período.

A expansão da máquina burocrática federal concomitante à consolidação institucional do município reflete-se na intensificação da cooperação direta entre a União e os municípios. Some-se a isso, o fato dos estados terem sido prejudicados com a repartição da competência tributária e do produto da arrecadação no novo arranjo constitucional - o que se agravou com a Emenda Constitucional nº 05, de 21 de novembro de 1961, que alterou os artigos 19 e 29 da Constituição, passando dos estados para os municípios a competência para instituir impostos sobre a propriedade territorial rural e sobre a transmissão de propriedade imobiliária inter vivos e sua incorporação ao capital de sociedades - e o resultado, segundo Anna Maria Brasileiro (1973, p.198), são estados enfraquecidos dentro da estrutura governamental, dependentes do auxílio financeiro da União.

Entretanto, Celina Souza ressalva que isso não significa que os estados tenham ficado ausentes da cena política, apontando que, durante os mandatos presidenciais de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, períodos em que os gastos públicos foram elevados, políticos poderosos no âmbito estadual dominaram a Comissão de Orçamento do Congresso, tomando à frente no controle dos recursos federais. Cumpre destacar, ainda, que aquelas tentativas de equilibrar a repartição de recursos tiveram efeitos restritos.

Celina Souza aponta como limitadores de sua eficácia os seguintes fatores: as transferências feitas uniformemente, sem considerar as disparidades econômicas interestaduais e intermunicipais; o crescimento desproporcional das atividades federais e do número de municípios; a inflação; e o não-pagamento de cotas federais para as unidades subnacionais. O sistema de repartição de atribuições e recursos também é olhado com cautela por Anna Maria Brasileiro. Embora reconheça as vantagens da aproximação dos níveis de governo, da atuação da União para abrandar as disparidades regionais e da institucionalização dos municípios, a autora alerta não só para o enfraquecimento dos estados, como também para os problemas de indefinição de responsabilidades em razão da competência compartilhada em matéria de serviços, de excessiva fragmentação de recursos disponíveis, de alheamento dos governos estaduais e municipais diretamente interessados e de, apesar da expansão de sua base financeira, da falta de condições dos governos locais para desempenharem suas funções, ensejando atitudes paternalistas por parte dos demais níveis de governo.

Não obstante os balanços que se façam entre vantagens e distorções propiciadas por esse federalismo simultaneamente centralizado e localista, a longevidade do arranjo constitucional que o impulsionou impressiona diante das graves crises políticas vivenciadas no período. Nem o suicídio de um Presidente, Getúlio Vargas, nem a renúncia de outro, Jânio Quadros, e a posse de seu vice, João Goulart, foram suficientes para colocar em cheque o regime democrático e o federalismo cooperativo consagrados na Constituição de 1946.

2.6 O REGIME MILITAR

Ainda que a historiografia não forneça um consenso a respeito dos determinantes do golpe militar de 1964 nem sobre sua inevitabilidade, é possível apontar alguns episódios que concorreram para a instalação do regime ditatorial, em um contexto de enfrentamento político, que conturbava o processo decisório no Congresso, e de crise econômica aguda, com o esgotamento do modelo de substituição de importações e hiperinflação.

Que os militares suspeitassem e conspirassem contra Jango é compreensível, na medida em que a suposta radicalização de seu governo era vista como ameaça à segurança nacional, em especial porque a conjuntura internacional demonstrava-se permeável ao socialismo, como evidenciava o exemplo cubano, e porque, internamente, a esquerda fora vencedora no plebiscito que restabeleceu o presidencialismo no país e nas eleições regionais de 1962. Movimentações no interior das Forças Armadas pioravam a situação, como o motim de 1963 de suboficiais da Aeronáutica e da Marinha que protestavam pela ampliação de seus direitos políticos e por melhores condições para as tropas, obrigando o Presidente a posicionar-se pela quebra da hierarquia militar ou, reprimindo os amotinados, a fortalecer seus próprios opositores. O abrandamento da crise com o restabelecimento da hierarquia militar e a troca de comandos não foram suficientes para afastar uma ameaça de golpe, revelada por arsenais clandestinos no Rio de Janeiro, mantidos pelo Governador, o partidário da União Democrática Nacional (UDN), Carlos Lacerda (SILVA, 1990, p. 125).

Porém, no seio de sua própria base de apoio, o Presidente também passou a enfrentar pressões, devido à alegada timidez na seara das reformas sociais e à aproximação do imperialismo norte-americano. Nesse passo, após a rejeição pelo Congresso de emenda constitucional que autorizaria a desapropriação de terras sem indenização prévia, a opção por iniciativas à margem da legalidade também ganhou ímpeto nas lutas no campo. A tentativa de manter esse quadro de instabilidade sob controle com a decretação de estado de sítio não encontrou o respaldo do Congresso, alimentando a desconfiança tanto da direita quanto da esquerda com relação às intenções de Jango.

Procurando manter-se alicerçado nas organizações sindicais, nos nacionalistas e nos partidos de esquerda e demonstrar a força de seu governo, Jango convocou uma série de atos públicos, nos quais as “reformas de base”³⁷ foram anunciadas, reformas essas que seriam iniciadas por meio de decretos, contornando-se o Congresso Nacional. A classe média e os setores mais conservadores da sociedade foram alarmados pelos decretos que desapropriaram

³⁷As reformas de base abrangiam “um amplo leque de medidas”, dentre elas a reforma agrária, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, com o pagamento de indenização através de títulos da dívida pública, a ampliação do sufrágio e a maior intervenção do Estado na economia (FAUSTO, p.1997, p. 448-449).

refinarias de petróleo que não estavam nas mãos da Petrobrás - e que declararam sujeitas ao mesmo procedimento propriedades subutilizadas - e por manifestações que reverberavam os pleitos pela legalização do Partido Comunista e pela reforma agrária.

Como resposta, um movimento denominado “Marcha da Família com Deus pela Liberdade” organizou uma série de manifestações que chegaram a contar com cerca de quinhentas mil pessoas, demonstrando que um eventual golpe que se associasse ao discurso anticomunista e de segurança da nação disporia de uma nada desprezível base social de apoio. Em março de 1964, outro acontecimento envolvendo as Forças Armadas agitou as conspirações contrárias ao governo João Goulart. No Rio de Janeiro, eclodiu uma revolta de marinhos liderada pelo agente infiltrado da Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos conhecido como Cabo Anselmo, episódio ao que o Ministro da Marinha nomeado por Jango deu um desfecho sem punição aos revoltosos, o que foi encarado como franco desrespeito à hierarquia militar pelo alto escalão da Marinha.

Assim, sepultaram-se as chances das Forças Armadas colocarem a ordem constitucional acima da manutenção da ordem social, do respeito à hierarquia militar e do controle do comunismo. A essa altura, importantes lideranças civis, como Magalhães Pinto, Ademar de Barros e Carlos Lacerda já articulavam com os comandos militares, inclusive com a previsão de recepção de frota norte-americana para desfazer as tentativas de resistência da legalidade (SILVA, 1990, p.125). Enfim, em 1º de abril de 1964, a Presidência da República foi declarada vaga, dando-se início à ditadura militar.

Já nos primeiros dias de existência, o regime militar, por meio do Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964, trouxe à população brasileira as características que iriam marcar os sucessivos governos dos Generais. Foi fixada para apenas dois dias depois de sua edição a escolha do próximo Presidente da República, sendo eleitores apenas os membros do Congresso Nacional, que deveriam manifestar-se em sessão pública e por votação nominal.

O aumento das prerrogativas legislativas do chefe do Poder Executivo federal, que seria consolidado na Constituição de 1967, já aparecia no documento, com a

demarcação de matérias sobre as quais a iniciativa de projetos de lei lhe caberia com exclusividade e com a instituição de sua aprovação automática, quando não apreciados no prazo cominado. Além disso, foram suspensas as garantias de vitaliciedade e estabilidade no serviço público e permitiu-se que direitos políticos e mandatos legislativos federais, estaduais e municipais fossem cassados³⁸, fora das hipóteses constitucionalmente previstas e sem possibilidade de revisão judicial, de maneira que o caráter dos Poderes Legislativo e Judiciário e da Administração Pública pudessem ser moldados de acordo com os interesses do Poder Executivo federal.

Embora o próprio Ato Institucional tenha limitado a sua vigência até o dia 31 de janeiro de 1966, tais características permearam todo o regime militar, seja por sua incorporação pela Constituição, seja por sua consagração em atos institucionais posteriores. Em outubro de 1965, eleições diretas foram realizadas em onze estados, logrando a oposição a conquistar cargos importantes, como os de governador da Guanabara e Minas Gerais.

Pressionado por seus adversários no interior das Forças Armadas, a chamada “linha-dura”, o Presidente Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, no dia 27 do mesmo mês, editou o Ato Institucional nº 2, aprofundando o processo de fortalecimento do Poder Executivo federal e de restrição aos direitos individuais. Com efeito, a partir de então, o Presidente da República poderia expedir atos complementares para executar os atos institucionais e decretos-leis em matéria de segurança nacional³⁹ decretar o estado de sítio e intervir nos Estados com fins de prevenção da subversão da ordem e determinar o fechamento do Congresso e das legislaturas subnacionais, caso em que o chefe do Executivo correspondente poderia editar decretos-leis sobre as demais matérias.

Determinou-se também a extinção dos partidos políticos existentes à época e que a cassação dos direitos políticos poderia ser acompanhada de outras medidas restritivas de direitos, como a cessação de privilégio de foro por prerrogativa de

³⁸Estima-se que, em 1964, os “expurgos” tenham atingido quarenta e nove juízes, mil e quatrocentos funcionários públicos civis, mil e duzentos militares e cinquenta parlamentares (FAUSTO, 1997).

³⁹“Entre 1965 e 1966, o Presidente Castello Branco baixou nada menos que três atos institucionais, 36 complementares, 312 decretos-leis e 3.746 atos punitivos” (BONAVIDES; ANDRADE, 2006, p. 435).

função, a suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais, a proibição de atividades de natureza política, a liberdade vigiada, a proibição de frequentar determinados lugares e o domicílio determinado (art. 16).

A partir de então, apenas a Aliança Renovadora Nacional (Arena), base do regime militar, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), da oposição, figuravam como partidos políticos no país. Trilhando esse caminho, o Ato Institucional nº 3, de 07 de fevereiro de 1966, submeteu ainda mais os estados ao Poder Executivo Federal, determinando que seus governadores fossem eleitos também de forma indireta, pelos membros das legislaturas estaduais - com relação aos quais o Presidente da República tinha a prerrogativa de cassar os mandatos e outros direitos políticos -, em sessão pública e votação nominal.

Como todos os atos institucionais, reafirmou a “cláusula de excludência”, traduzida na impossibilidade das práticas fundamentadas em seus dispositivos serem revistas judicialmente. Visto que as lideranças militares preocupavam-se em conferir legitimidade ao regime aos olhos da comunidade internacional, o Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro daquele ano, versou sobre a nova Constituição, garantindo, porém, que o texto constitucional também seria influenciado pelo Presidente. Reabriu-se um Congresso fechado por um mês e mutilado pelas cassações de mandatos dos opositores do regime, evitando-se novas eleições.

O que no discurso do primeiro Presidente militar do período, Castello Branco, configurava o Poder Constituinte Congressual, no entender de movimentos de lideranças intelectuais, sindicais e até de base popular, revelava, na realidade, a inexistência de Poder Constituinte, eis que os responsáveis pela elaboração do novo texto constitucional não haviam sido eleitos pelo povo para esse fim (BONAVIDES; ANDRADE, 2006, p.83). Além disso, concedeu-se um prazo ínfimo para a realização do trabalho do vulto de uma constituição, levando o anteprojeto do governo federal a ser aprovado pouco mais de quarenta dias depois de sua apresentação.

2.6.1 Centralização Política e Financeira na Constituição de 1967, o texto constituição do militarismo

Seguindo os mesmos passos que a ditadura varguista, a Constituição de 1967 voltou a ampliar as competências da União e a expandir os poderes da chefia do Executivo federal. À polícia organizada pela União - que aparece pela primeira vez no texto constitucional com a denominação de Polícia Federal - foram atribuídas, além da provisão de polícia marítima, aérea e de fronteiras, a repressão ao tráfico de entorpecentes, a censura de diversões públicas e a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, e bens, serviços e interesses da União, bem como de infrações cuja prática tivesse repercussão interestadual e exigisse repressão uniforme (art. 8º, VII). Enquanto na Constituição de 1946 se previu a competência da União para a criação e efetivação de planos de desenvolvimento específicos, como o da região Amazônica e do Vale do São Francisco, no texto de 1967, incluiu-se no seu rol de atribuições a preparação e execução de planos regionais de desenvolvimento em geral.

Nas áreas da educação e da saúde, não só se dispôs que a União seria competente para editar diretrizes gerais para a garantia de tais direitos, como também para elaborar planos nacionais de educação e saúde. A exploração dos serviços e instalações de energia elétrica também estendeu a sua lista de atribuições. No âmbito da competência legislativa, adicionou-se ao campo de atuação da União o direito rural e o marítimo, as telecomunicações, os esportes, os sistemas estatísticos e cartográficos nacionais e a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares (art. 8º, XVII).

Lembre-se que, enquanto o rol de competências da União era discriminado, o dos estados era residual, ou seja, sua competência era limitada pela da União e dos municípios, sendo seus somente os poderes não expressamente conferidos aos demais, salvo nos casos em que as competências supletiva ou complementar fossem admitidas. Quanto ao Presidente da República, o fortalecimento de sua autoridade em detrimento do Poder Legislativo deu-se sobretudo com o alargamento de sua interferência na função legiferante. Em primeiro lugar, passaram a ser de sua competência exclusiva a iniciativa de leis que versassem sobre matéria financeira,

que criassem quaisquer tipos de cargos, funções ou empregos públicos, que aumentassem a despesa pública ou que dispusessem sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios (art.60).

A esse elenco a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969⁴⁰ adicionou as leis que tratassem dos servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade ou que concedessem anistia relativa a crimes políticos (art. 57).

Em segundo lugar, nos projetos de leis sobre as demais matérias, estabeleceu-se que o Presidente poderia requisitar a sua apreciação em regime de urgência, caso em que, se o projeto não fosse examinado no prazo constitucional, seria automaticamente tido como aprovado⁴¹. Em terceiro lugar, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não houvesse aumento de despesa, o chefe do Executivo federal poderia editar decretos com força de lei sobre segurança nacional e finanças públicas, inclusive normas tributárias (art. 58). Mais uma vez, a Emenda nº 1 veio aumentar a força do Presidente, permitindo que tais decretos incidissem sobre a criação de cargos públicos e a fixação de vencimentos (art. 55). Interesse público relevante e segurança nacional eram algumas das expressões imprecisas que davam margem à atuação não só discricionária, mas até arbitrária por parte do governo federal.

Voltando a tratar especificamente da limitação da autonomia estadual, é importante notar que, pelo menos quanto à ocupação do cargo dos governadores, tanto o texto de 1967 como o de 1969 previam eleições pelo sufrágio universal, com voto direto e secreto. Cumpre ressaltar, porém, que as hipóteses de intervenção federal nos estados foram ampliadas na Constituição de 1967, com o acréscimo da intervenção para abafar a grave perturbação da ordem ou a ameaça de sua

⁴⁰ A referida Emenda deu uma redação totalmente nova à Constituição de 1967. No entanto, não há que se falar em Constituição de 1969, uma vez que “o poder de revisão ou de emenda é limitado, é parcial, e também com esse fundamento jurídico, o Supremo Tribunal Federal decidiu reconhecer por unanimidade que a vigência era a Carta de 1967 e não da Emenda nº 1 de 1969” (BONAVIDES; ANDRADE, p. 448).

⁴¹ Só em 1982, com a Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho, a possibilidade de aprovação automática foi mitigada, determinando-se que o projeto não deliberado no prazo previsto fosse inserido na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subsequentes em dias sucessivos. Só então, perpetuando-se a não-deliberação, o projeto seria considerado aprovado.

irrupção, para reorganizar as finanças dos estados que adotassem medidas ou executassem planos econômicos ou financeiros que contrariassem diretrizes legalmente traçadas pela União ou que deixassem de entregar aos municípios as quotas tributárias a eles destinadas (art. 10).

A esse respeito, dois pontos merecem maior destaque: a indeterminação do conceito de grave perturbação da ordem, o que afrouxa os limites da atuação do governo federal, e a reafirmação da preocupação da autonomia municipal, senão contra a influência da União, em face de eventuais desmandos dos estados. A autonomia dos municípios continuou assegurada no texto constitucional em termos semelhantes aos da Constituição de 1946 quanto à arrecadação de tributos, à aplicação das rendas e à organização dos serviços. No tocante à eleição de seus prefeitos e vereadores, ainda se previu que ela fosse direta e realizada em data afastada por dois anos das eleições para governador, para a Câmara dos Deputados e para a assembléia estadual. No entanto, além da possibilidade de nomeação pelo governador, com a aprovação da legislatura estadual, dos prefeitos das capitais e das estâncias hidrominerais, acrescentou-se outra exceção, até bastante larga, ao princípio da eletividade, qual seja, a nomeação pelo governador, com aprovação do Presidente da República, dos prefeitos dos municípios declarados, por lei de iniciativa do chefe do Executivo federal, de interesse da segurança nacional.

Por outro giro, as possibilidades de intervenção estadual nos municípios, antes restritas a situações objetivas relacionadas à impontualidade de pagamentos, passaram a abarcar, no novo texto constitucional, problemas na prestação de contas, cujo formato seria definido em legislação estadual. Frise-se que, com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, o controle de tais contas, antes circunscrito ao âmbito local, passou a estar sob a influência estadual, uma vez que o Tribunal de Contas do Estado emitiria parecer sobre elas antes da manifestação da câmara dos vereadores, que só poderia refutar o parecer com o voto de dois terços de seus membros. Além disso, a referida Emenda ampliou a margem de atuação os governadores, permitindo a intervenção nos municípios em três novos casos: quando o Tribunal de Justiça do Estado desse provimento à representação formulada pelo chefe do Ministério Público local para assegurar a observância de princípios indicados na constituição estadual ou para prover à execução de lei,

ordem ou decisão judiciária; quando o governo municipal deixasse de aplicar no ensino primário um mínimo de 20% da receita tributária local; e quando fossem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção (art. 15, §3º).

Como a idéia de ato subversivo também não é um exemplo de primor de objetividade, pode-se imaginar o grau de liberdade que os governadores teriam para intervir nos municípios. Na realidade, em última instância, tendo em vista que a União poderia intervir nos estados para preservar a autonomia dos municípios, todo o sistema de intervenção emanava das decisões tomadas no nível federal de governo.

A proeminência da União ficava ainda mais nítida ao se olhar para o sistema tributário nacional. As duas características que norteavam o sistema eram a concentração do poder de tributar nas mãos da União e a partilha dos valores arrecadados por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Com efeito, seguindo as linhas gerais traçadas no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), a Constituição de 1967 estabeleceu que à União caberia instituir impostos sobre a importação de produtos estrangeiros, a exportação de produtos nacionais ou nacionalizados, a propriedade territorial rural, as rendas e proventos de qualquer natureza, os produtos industrializados, as operações de crédito, câmbio, seguro, títulos ou valores mobiliários, os serviços de transporte e comunicações, a produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos ou de energia elétrica e a extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais (art. 22), além de impostos extraordinários em tempos de guerra e de quaisquer outros que não importassem em bitributação e que não estivessem no âmbito da competência tributária de estados e municípios.

Note-se que, a ambos, restou apenas a possibilidade de instituição de dois tipos de impostos: aos estados, sobre a transmissão de bens imóveis por natureza e acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, sobre direitos à aquisição de imóveis e sobre operações relativas à circulação de mercadorias (art. 24); aos municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana e sobre os serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da

União ou dos estados (art. 25). Quanto à partilha da arrecadação, apesar de seu caráter obrigatório, nem sempre as transferências se traduziam em maior autonomia dos estados e municípios, na medida em que algumas delas eram vinculadas a aplicações específicas.

De acordo com a redação original do texto constitucional de 1967, 10% do produto do recolhimento do imposto sobre renda e proventos e sobre produtos industrializados seria destinado ao FPE e outros 10% ao FPM⁴². Além disso, a União deveria destinar aos estados e municípios 40% da arrecadação dos impostos sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, 60% da proveniente da produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica e 90% da decorrente da extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do país. Nos dois primeiros casos, a distribuição deveria ser proporcional à superfície, população, produção e consumo, adicionando-se, quando coubesse, quota compensatória da área inundada por reservatórios. No terceiro, a distribuição levaria em conta apenas a proporção da produção.

Também seriam transferidos da União para os municípios os valores decorrentes da tributação da propriedade territorial rural situada em seu território. Já dos estados, os municípios receberiam 20% do produto da arrecadação dos impostos sobre as operações referentes à circulação de mercadorias. Por fim, a forma federativa do Estado seguiu como cláusula pétrea. Mais uma vez, as assembleias legislativas estaduais foram dotadas de iniciativa para propor emendas constitucionais, sem poder de voto na aprovação das propostas, que exigia o voto da maioria absoluta, em duas discussões, dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

2.6.2 Federalismo Centralizado e Cooperativo

Falar no arranjo constitucional característico da ditadura militar instalada em 1964 para refletir sobre seus efeitos sobre as relações intergovernamentais não

⁴² Sucessivas emendas constitucionais alteraram tais percentuais. A paridade entre o que seria destinado ao fundo dos estados e ao dos municípios só foi quebrada em 1983, pela Emenda Constitucional nº 23, de 1º de dezembro, em privilégio dos municípios.

comporta apenas a análise da Constituição de 1967 e das emendas que lhe modificaram, tendo em vista a existência dos atos institucionais que expressamente se sobrepunham às disposições constitucionais. O que pode parecer absurdo ante as teorias a respeito da supremacia da constituição era a realidade do regime militar brasileiro, com a anuência, ainda que dentro de uma atmosfera autoritária em que não se convinha manifestar em contrário, do próprio STF, que se alinhou ao sistema adotado pelos militares.

Um caso clássico que ilustra o que está sendo afirmado é o do julgamento do Presidente da República, João Goulart. Em 1968, Jango foi denunciado pelo Ministério Público por supostos crimes comuns praticados durante o exercício de seu mandato presidencial. Consoante o artigo 114, I, a da Constituição de 1967, o STF deveria processar e julgar originariamente o Presidente da República nos crimes comuns e segundo a jurisprudência da Corte Suprema, também os ex-presidentes, caso os crimes que lhe fossem imputados referissem-se ao período de vigência do mandato. Porém, conforme o artigo 16, I, do Ato Institucional nº 2, editado pela Ditadura Militar, a suspensão de direitos políticos acarretava a perda do privilégio do foro por prerrogativa de função.

A questão que se colocava, então, era se João Goulart, em respeito ao conteúdo da Constituição de 1967, seria julgado pelo STF ou se, em obediência ao disposto no referido Ato Institucional, seria julgado pela Justiça Comum (FALCÃO, 2010, p. 96). A decisão do STF determinou que Jango fosse processado no âmbito da Justiça Comum do Estado da Guanabara⁴³. Diante desse caso, fica claro que os atos institucionais não tinham hierarquia sequer de norma constitucional, estando em um patamar superior, tendo em vista que nem mesmo os atos institucionais

⁴³ “Por força do art. 16, inc. I, do A.I. 2, de 27.10.1965 com efeito retro-operante, a suspensão dos direitos políticos acarreta, simultaneamente, a cessação da competência por prerrogativa de função. A cessação da competência *ratione personae* constitui efeito, imediato, da suspensão dos direitos políticos taxativamente enumerados no art. 16 do A.I. 2, aprovados pelo art. 173 da C.F., que os procurou resguardar, não de viger no decurso do prazo da suspensão. Inaplicabilidade do art. 144 da C.F. de 1967. A norma ínsita no art. 114, inc. I, letra A, da Carta Política de 1967, não se aplica aqueles que tiveram suspensos seus direitos políticos. Competência da Justiça Federal do Estado da Guanabara, para processar e julgar o ex-Presidente Joao Goulart”. BRASIL. Tribunal Pleno do Superior Tribunal Federal. Inquérito Policial nº 2 / GB - Guanabara. Rel. Min. Gonçalves de Oliveira. 27 de março de 1968. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000154396&base=baseAcordaos>. Acesso em: 17 mai. 2010.

anteriores à Constituição e com vigência temporal limitada eram revogados por ela naquilo que dispunham contrariamente.

O Ato Institucional nº 5, assinado pelo Presidente Marechal Arthur da Costa Silva em 13 de dezembro de 1968, pôs por terra a esperança daqueles que ainda acreditavam ser possível uma “democracia restringida”⁴⁴, como queria o grupo castelista, com a manutenção da autonomia dos governos estaduais e municipais e a preservação dos direitos individuais, como previsto na Carta de 1967.

Nas palavras de Bonavides (2006, p. 434), inclusive a edição da Emenda nº 1 de 1969 depois da imposição do referido Ato era “um insulto à vocação democrática do nosso povo que, afinal, recebeu-a como uma piada de mau gosto. Mas o fato é que, mais uma vez, a preocupação com a fachada foi decisiva”. Com efeito, no que tange à interferência do Executivo Federal sobre os governos subnacionais destaque-se a possibilidade de fechamento a qualquer tempo das assembleias legislativas estaduais e das câmaras de vereadores, com a usurpação de suas funções legiferantes, a intervenção federal nos estados e municípios dispensadas as condições constitucionais, a cassação de mandatos dos membros de quaisquer legislaturas e a demissão de funcionários públicos vinculados a todos os níveis de governo.

Um maior controle do governo federal sobre os governos estaduais e municipais também foi estimulado pelo Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969, que determinou que as eleições para cargos executivos e legislativos do mesmo nível de governo ocorressem na mesma data, bem como que, na hipótese de vacância do cargo de prefeito, seria automaticamente decretada a intervenção federal. Quando o mandato dos vereadores da câmara municipal terminasse, o interventor exerceria suas atribuições até que o Presidente entendesse conveniente afixação de novas eleições no local.

Outro mecanismo para condicionar o desempenho de atividades políticas nos âmbitos estadual e local foi a limitação da remuneração referente às sessões

⁴⁴ Expressão amplamente utilizada para designar um regime em que houvesse certo grau de liberdade política, mas que não fosse suficiente para levar a oposição do governo conservador ao poder pelo voto. Alegava-se que o Brasil não estava preparado para viver uma democracia plena, tendo em vista a formação educacional precária de seu povo

extraordinárias das assembleias legislativas e câmara de vereadores e a restrição do direito a ser remunerado aos vereadores de capitais e municípios com mais de trezentos mil habitantes. O apogeu dos poderes federais consagrado no arcabouço jurídico e fiscal do regime militar materializou-se também na presença do governo federal em quase todas as esferas da vida econômica e administrativa do país:

Através do Banco Central, do Banco do Brasil e das Caixas Econômicas Federais, regula e controla a política monetária, bancária e creditícia. Através do Banco Nacional de Habitação, comanda, em todo o País, a solução do problema de moradia. Financia o desenvolvimento nacional com os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Disciplina o desenvolvimento regional através de órgãos como a SUDENE, SUDAM e SUDESUL (BRASILEIRO 1973, p. 25).

Interessante notar que, na avaliação de Celina Souza, a despeito de todo esse quadro, os governos subnacionais e suas lideranças continuaram desempenhando importante papel no jogo político. A autora traz à luz literatura que propõe uma abordagem alternativa àquela que trata os governos subnacionais como totalmente dominados e manipulados pelo governo federal, enxergando-os como essenciais para a legitimação e formação de coalizões necessárias para a sobrevivência do regime militar.

No mesmo sentido, não se pode dizer que se apagaram as tendências cooperativas que se desenvolveram no período democrático que antecedeu o golpe militar. Ao contrário, a própria reforma administrativa, guiada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, colocou, lado a lado, como princípios regedores das atividades da Administração federal, o planejamento, o controle, a coordenação, a delegação de competências e a descentralização da execução daquelas atividades⁴⁵ (art. 6º). A leitura dos parágrafos 4º e 5º, do artigo 10, do Decreto em tela deixa claro que a União deveria concentrar-se primordialmente na formulação de diretrizes gerais a serem seguidas pelos demais níveis de governo e na execução somente daquilo que fosse de fato intransferível para as esferas estadual e municipal:

⁴⁵O referido Decreto-Lei fala em três tipos de descentralização: dentro dos quadros da Administração Federal; da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões; e da Administração Federal para a das unidades federadas (art. 10, § 1º), a qual nos interessa no presente trabalho por dizer diretamente respeito à questão das relações intergovernamentais.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), instituído durante o mandato do Presidente General Emílio Garrastazu Médici pela Lei nº 5.727, de 04 de novembro de 1971, é o principal exemplo de concretização de tal forma de organização das atividades estatais. O PND traçou como metas principais a manutenção do Brasil entre os dez países com maior Produto Interno Bruto (PIB) e a superação dos quinhentos dólares como PIB per capita.

Um dos caminhos apontados como necessários para o alcance de tais metas era a integração nacional com a consolidação do núcleo desenvolvido do Centro-Sul e a implantação de novos polos regionais, como o agroindustrial do Sul, o industrial-agrícolo do Nordeste e o agropecuário do Planalto Central e da Amazônia - as transferências da União para o Nordeste e a Amazônia deveriam aproximar-se da média anual de oitocentos milhões de dólares, configurando um dos maiores programas de desenvolvimento regional até então vistos. Na análise de Celina Souza (1997, p.126), essa alocação de recursos levando-se em conta as diferenças regionais contribuiria para o equilíbrio horizontal da repartição de receitas.

O modelo econômico que o I PND buscava consolidar orientava o seu regime de mercado para a descentralização das decisões econômicas, incentivando o setor privado ao mesmo tempo em que um maior equilíbrio entre União e estados. Considerava-se o federalismo cooperativo como o modelo que mais correspondia à tradição brasileira e mais propícia para conferir eficiência operacional ao setor público, cabendo à União a definição das estratégias e prioridades nacionais e aos estados a execução de obras e a coordenação das ações de seus municípios.

À União caberia, ainda, integrar as ações de todos os atores, evitando a duplicação de esforços e lacunas nas atividades a serem executadas. Para tanto, por meio do Decreto nº 71.353, de 09 de novembro de 1972, criou-se o Sistema de Planejamento Federal. Dentre suas funções destacam-se a articulação com estados e municípios, com vistas ao intercâmbio de informações e experiências, a compatibilização dos sistemas de planejamento e a prestação de assistência técnica no campo da modernização administrativa, bem como a coordenação entre programas federais e estaduais.

Durante o período em que o PND esteve em vigor, os esforços concentraram-se tanto na modernização das instituições e na construção de autoestradas para sustentar a internalização do desenvolvimento, quanto na concessão de subsídios às exportações, na produção de automóveis e eletrodomésticos. Se, por um lado, a economia foi rapidamente desnacionalizada, por outro, as classes médias beneficiaram-se do crescimento econômico, tornando-se aliadas e legitimadoras do regime (PENNA, 1999, p.182).

2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dessa trajetória conturbada, os estudiosos do federalismo brasileiro chegam a diferentes conclusões a respeito da efetiva configuração do Brasil como Estado federal ao longo de sua história republicana.

De um lado, Celina Souza aponta que, apesar de um passado de luta contra o autoritarismo e a excessiva centralização, as características de uma federação foram mantidas, sujeitas às necessidades do país em cada período histórico. No seu entender, o federalismo subsistiu como compromisso constitucional, ideologia e mecanismo de negociação política, deixando-se sempre algum espaço de manobra para as demandas subnacionais, embora nem sempre visível nos âmbitos legal e fiscal.

A autora indica algumas evidências que dão respaldo a esse argumento, como o papel do Congresso na defesa dos interesses estaduais, a adesão das

identidades regionais em um nacionalismo unificado e a rapidez com que o Congresso e os governos subnacionais recuperaram seu prestígio e influência após os períodos de autoritarismo, demonstrando que jamais tinham se encontrado completamente privados de suas forças. Em alguma medida, sempre teria havido uma divisão de poder entre diferentes níveis de governo, assentada em uma constituição escrita.

De outro lado, Augusto Zimmermann argumenta que, olhando-se para a evolução do Estado brasileiro com um pouco mais de rigor, não seria um disparate afirmar que nunca tenha existido um federalismo autêntico no país. O autor alega que os Estados brasileiros não vivenciaram o autogoverno, não experimentaram a descentralização democrática nem chegaram a alcançar uma efetiva representação no poder central. Zimmermann considera o princípio da subsidiariedade como pilar do federalismo, de modo que a União, a esfera de governo mais afastada do controle e da participação popular, só seja competente para atuar quando não for possível a um nível inferior de governo o exercício da mesma competência.

Ele frisa que o princípio nunca foi aplicado no Brasil, onde sempre se conferiu um excessivo rol de atribuições ao governo federal e se repartiu as receitas tributárias exageradamente em seu favor. Nem tanto ao céu, nem tanto à terra. Recordemos as lições de Riker, Stepan, Wheare e Elazar, especificamente o consenso existente entre tais expoentes do estudo do federalismo quanto à impossibilidade de existência de um Estado federal sem a coexistência de pelo menos dois níveis de governo distintos, cada um independente dos demais para atuar na esfera de competência que lhe for atribuída.

Não há como negar que, durante a República Velha, ainda que com a prevalência dos interesses de poucos estados mais poderosos, e no período democrático compreendido entre o Estado Novo e o regime militar, tal característica, além de assentada nos textos constitucionais, marcou o cenário político brasileiro. No entanto, o mesmo não pode ser concluído a respeito da ditadura varguista, quando, a despeito da existência de uma constituição escrita que previa a existência de níveis de governos federal e estaduais autônomos, os estados foram mantidos sob o controle do governo federal, privados de autogoverno, auto-organização e

autoadministração, na medida em que a Constituição sequer chegou a ser aprovada em plebiscito que lhe garantiria a vigência definitiva.

A essa altura, os adeptos da escola teórica de Stepan, que elegem a democracia constitucional como regime necessário para a sobrevivência do federalismo, sentiriam o gosto da vitória, não fosse uma experiência ditatorial diferente da do Estado Novo. Com efeito, apesar da ditadura militar, o Congresso permaneceu aberto a maior parte do tempo e em muitos estados foram realizadas eleições diretas, não sendo possível afirmar-se que os governos estaduais tenham se ausentado da cena política, nem que tenham sido completamente despidos de suas autonomias ao longo do regime.

3. FEDERALISMO NO BRASIL PÓS-1988

Apesar do predomínio dos estados de oligarquias mais poderosas no cenário político nacional após a sua instituição na primeira Constituição republicana, o federalismo brasileiro não trilhou o caminho de aprofundamento da descentralização política. Ao contrário, a partir de então, a União sempre apareceu com extensos poderes nos arranjos constitucionais consagrados e o governo federal como líder dos demais níveis de governo nas tentativas de cooperação empreendidas. Os dois períodos ditatoriais vividos pela República foram tão centralizadores que chegaram a colocar os principais estudiosos do tema em posições opostas sobre a adequação em se classificar o Estado brasileiro como federal.

Não à toa, no ocaso da ditadura militar, os ideais de democracia e descentralização, mais uma vez, eram fortemente associados, dando sinais de que a próxima Constituição poderia estabelecer uma organização de Estado propícia a uma verdadeira guinada nas tendências do federalismo brasileiro. Verificar se essa guinada realmente se promoveu é o foco do presente capítulo, que, para tanto, analisará o contexto da transição do regime ditatorial para o democrático, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a distribuição de poderes entre os entes federativos na Constituição de 1988 e as tendências da federação brasileira sob esse novo arranjo constitucional.

3.1 UMA TRANSIÇÃO “LENTA, GRADUAL E SEGURA”

Os primeiros sinais de liberalização do regime político brasileiro já podiam ser sentidos no governo do General Ernesto Geisel, indicado pelas Forças Armadas para a substituição de Médici em meados de 1973. A escolha de Geisel representou uma vitória dos adeptos ao primeiro Presidente da ditadura militar, Castello Branco, que desde 1964 vislumbrava numa democracia restringida e, conseqüentemente, uma derrota para os militares da linha-dura, que não conseguiram impor a sua preferência. No entanto, a posse de Geisel não equivalia a um passaporte irrestrito para a condução da abertura política, sendo justificada, segundo o historiador Boris

Fausto (1997, p.126), também pelas aptidões administrativas e de liderança do General e por ser ele irmão do Ministro do Exército Orlando Geisel.

Porém, as habilidades do novo Presidente não foram suficientes para evitar o desgaste do regime ditatorial. Enquanto o governo de seu antecessor contava como “milagre econômico”⁴⁶ para conter a disseminação de um sentimento de insatisfação contra a ditadura, Geisel teve de enfrentar um cenário mundial de elevação da taxa internacional de juros e de impacto da Guerra do Yom Kippur (1973)⁴⁷ sobre os preços do petróleo, muito desfavorável a uma estratégia de desenvolvimento fundada justamente no endividamento externo com juros flutuantes e na maciça importação de petróleo.

Contudo, ainda sob a influência do otimismo do milagre e avaliando que a oposição ganharia força caso a economia do país desacelerasse, o Presidente optou por manter as metas de crescimento econômico. Foi lançado, então, com a Lei nº 6.151, de 04 de dezembro de 1974, o II PND, cujo principal objetivo era consolidar a industrialização avançada no país, passando-se da substituição da importação de bens de consumo à indústria de bens de capital, à ampliação de infra-estrutura e ao domínio de setores de alta tecnologia. No âmbito da política fiscal, o II PND previu o aperfeiçoamento das transferências da União para estados e municípios e o estímulo à criação de fundos estaduais de desenvolvimento, pela desvinculação progressiva de suas cotas-parte sobre determinados impostos. O aumento das receitas estaduais era visto como subterfúgio para acalmar os respectivos governos com relação à crise econômica. Entretanto, financeiramente fraco, o governo militar tinha menos recursos para alocar, vendo esvaír o apoio dos políticos conservadores no Congresso e nos governos subnacionais, dos empresários e da classe média (SOUZA, 1997, p.186).

⁴⁶ “O novo governo, do general Médici, embalado nos mais altos índices de crescimento econômico da história do país, calçado na entrada maciça de capitais estrangeiros e no arrocho salarial, e em um mercado internacional em expansão, proclama o ‘Milagre Brasileiro’ como o patamar inicial de um crescimento acelerado e ininterrupto. [...] O milagre começa, entretanto, a mostrar sua fraqueza ao longo do governo do quarto general-presidente, Ernesto Geisel, quando os dois pilares do desenvolvimento brasileiro (endividamento externo e arrocho salarial) parecem chegar ao seu limite” (SILVA, 1990, p. 329).

⁴⁷ A guerra árabe-israelense recebeu esse nome pois foi durante os festejos do Yom Kippur que forças egípcias e sírias atacaram Israel para forçar a retirada dos israelenses dos territórios árabes que ocupavam no Oriente Médio. A trégua foi firmada após a intervenção dos Estados Unidos e da União Soviética e o acordo de paz firmado entre Egito e Israel diluiu o ideal do pan-arabismo. Foi durante a Guerra do Yom Kippur que Israel começou a construir o seu arsenal militar. (CAMARGO, 2007).

Apesar de alguns avanços, o Plano não resistiu a uma conjuntura internacional tão devastadora: o Estado foi obrigado a elevar seus gastos, trazendo à tona o problema da dívida interna, ao lado de uma dívida externa duplicada em somente três anos. Com efeito, a essa altura, o descontentamento com a política econômica dos militares não estava mais restrito aos trabalhadores atingidos pela indexação salarial e aos demais grupos prejudicados pela agravação da concentração de renda e das desigualdades sociais. Até mesmo o empresariado, sobretudo o paulista, antes forte entusiasta do milagre brasileiro, interveio contestando a excessiva necessidade de intervenção estatal na economia. Nesse cenário, a multiplicação dos sindicatos rurais, articulados em torno da luta pela posse da terra e pela extensão dos direitos trabalhistas ao campo, a criação de sindicatos de profissionais liberais e a reorganização do sindicalismo operário, agora independente do Estado, fortalecer a má-impressão exercida sobre o regime ao final dos anos 1970. Milhões de trabalhadores mobilizaram-se em greves cujas reivindicações ultrapassavam o direito do trabalho, abarcando também as liberdades democráticas. O fim da década de 1970 foi, então, marcado pelo despontar de uma sociedade civil mais forte e ativa e pela proliferação das formas de participação no país (AVRITZER, 2007, p. 182).

Por outro giro, a crise no plano econômico não foi o único motivador do desgaste do regime. O confronto com a Igreja Católica em torno dos excessos da repressão e os conflitos hierárquicos nas Forças Armadas provocados pelo desvio do poder decisório para os encarregados dos órgãos de repressão, independentemente de suas patentes, influenciaram Geisel a ceder às pressões e comprometer-se com o fim da tortura e o abrandamento da coerção em geral.

Tudo isso não seria possível sem a neutralização da linha-dura. Nesse passo, Geisel começou a promover medidas na direção da abertura política. Porém, uma abertura, como o próprio governo denominava, “lenta, gradual e segura”, não só porque queria garantir que a oposição não chegasse ao poder, mantendo o caráter conservador do governo brasileiro, como também em razão das pressões da linha-dura, que pairava sobre a Presidência como uma possibilidade de retrocesso. Assim, se nas eleições legislativas de 1974, Geisel autorizara o MDB a fazer propaganda no rádio e na televisão, o sucesso da oposição nessas eleições fez o governo recuar com a edição da Lei Falcão (Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976),

que limitou o conteúdo da propaganda à mera divulgação de número, currículo, fotografia e agenda dos candidatos.

Nesse contexto, o “Pacote de Abril” e a Emenda Constitucional nº 11 também aparecem como exemplos esclarecedores da convivência de iniciativas repressivas e liberalizantes ao longo do governo Geisel. Em 1977, a resistência do Congresso em aprovar modificações constitucionais foi contra-atacada com o Pacote de Abril, que determinou o recesso do Congresso, criou os “senadores biônicos” -eleitos indiretamente pelas assembleias legislativas estaduais para evitar que o MDB detivesse a maioria das cadeiras do Senado -, alterou os critérios de representação proporcional da Câmara dos Deputados de modo a sobre-representar os estados menos desenvolvidos, em que a Arena historicamente obtinha a maioria dos votos - e impôs que as eleições para os governos estaduais se dessem pela via indireta. Já a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, revogou todos os atos institucionais, significando, dentre outras coisas, que o Presidente não mais poderia determinar o recesso do Congresso e demais legislaturas, nem decretar, fora das limitações expressas na Constituição, a intervenção em estados e municípios, a cassação de mandatos eletivos ou a suspensão direitos políticos.

A crise econômica aprofundada após o segundo choque do petróleo, tornando inevitável a grave combinação entre taxas elevadas de inflação e um período de recessão, não freou o caminhar rumo ao regime democrático. Lendo-se o currículo do sucessor de Geisel, seria natural imaginar que, a despeito de ter derrotado mais um candidato da linha-dura, ele não teria o perfil mais propício para dar seguimento a uma proposta de liberalização do regime. Afinal, o General João Baptista de Oliveira Figueiredo ocupara a chefia do Gabinete Militar durante o violento governo Médici, último Presidente da linha-dura, e também do Sistema Nacional de Informações (SNI), um dos braços repressores da ditadura militar.

Ao contrário, o governo Figueiredo deu sim continuidade ao processo de abertura lenta, gradual e segura, implantando novas medidas restauradoras das liberdades públicas e que, simultaneamente, contribuíram para manter as elites conservadoras no poder. Veja-se o caso da Nova Lei Orgânica dos Partidos (Lei nº 6.767), editada em 20 de dezembro de 1979. Embora tenha possibilitado a

reorganização dos partidos políticos, acarretou a fragmentação da oposição, que, ante ao abrandamento do autoritarismo, permitiu que as divergências ideológicas existentes em seu interior prevalecessem em detrimento da coesão. Deu-se origem a outros partidos contrários ao regime militar além do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Na ocasião, os militares aproveitaram para abolir a desgastada nomenclatura Arena, fundando um partido de nome, no mínimo, paradoxal, o Partido Democrático Social (PDS).

Além disso, alguns meses antes, o governo já havia amansado uma das principais reivindicações unificadoras das forças de oposição, anistiando todos os crimes praticados com motivação política, de maneira que os exilados políticos pudessem regressar ao país. Porém, a Lei de Anistia (Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979) também possuía um caráter dúbio, pois contemplava igualmente os militares que haviam cometido as maiores atrocidades ao longo da ditadura. Apesar das concessões feitas à linha-dura em meio às iniciativas de liberalização do regime, a resistência dos militares ortodoxos quanto à permanência da ditadura manifestou-se de forma bastante violenta.

E, mesmo no episódio tido como o ápice dessa violência - a tentativa de explosão de bombas em um grande festival de música no centro de convenções Riocentro em 1981 -, o Presidente Figueiredo preferiu contemporizar com a linha-dura. De fato, o episódio - tragicamente irônico, eis que uma das bombas explodiu ainda dentro do carro que a transportava, matando um Sargento e ferindo um capitão do Exército - foi encerrado em um Inquérito Policial Militar (IPM) que isentou de culpa todos os responsáveis.

No ano seguinte, as eleições revelaram-se outra prova de que, se o país caminhava na direção de um regime democrático, a situação não estava disposta a abrir mão do poder para a sua oposição. Estabeleceu-se a vinculação do voto, impondo-se que os eleitores escolhessem todos os seus candidatos de um mesmo partido, o que, em tese, favoreceria o PDS, o partido mais influente em escala municipal. Contudo, embora o PDS tenha conquistado a maioria dos cargos de senadores, deputados federais e governadores, essa maioria não foi absoluta na

Câmara dos Deputados nem englobou o governo de todos os estados importantes, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (FAUSTO, 1997, p.189).

Foi nesse contexto ambivalente, de avanços e retrocessos, que a oposição se uniu em torno da campanha das “diretas já”, em prol de eleições diretas para a Presidência da República. Não obstante a adesão do PMDB, do PT, do PDT, do PTB, da Igreja e dos sindicatos e a imensa participação popular, com manifestações que chegaram a reunir mais de um milhão de pessoas em algumas capitais no decorrer de 1984, o Congresso Nacional, de maioria do PDS, rejeitou o projeto de emenda constitucional que reintroduziria o voto direto para Presidente no Brasil.

Diante da derrota, os esforços da oposição deslocaram-se para vencer as eleições presidenciais mesmo pela votação indireta. Se anos antes, tamanha proeza pareceria impossível, agora era vislumbrada como uma alternativa viável. Não só o regime enfrentava fortes e organizadas pressões populares, mas também o PDS já não era mais um partido coeso, sofrendo com disputas acirradas para indicar quem seria o candidato do partido nas eleições indiretas.

Então, o apoio a Paulo Maluf, ex-governador e Deputado Federal de São Paulo - que, segundo Francisco Carlos Teixeira da Silva (1990, p.332), era acusado de corrupção e arbitrariedades por políticos do próprio partido - provocou a cisão do PDS, levando lideranças partidárias importantes, como José Sarney e Aureliano Chaves, a reorganizarem-se no Partido da Frente Liberal (PFL). Nesse cenário, PMDB e PFL lideraram a formação da “Aliança Democrática”, lançando Tancredo Neves e José Sarney como candidatos a Presidente e Vice, respectivamente. Nenhuma candidatura simbolizaria melhor a abertura lenta, gradual e segura: a chapa punha lado a lado um opositor da ditadura militar ao longo de todo o regime e um ex-presidente da Arena, com pacto selado para promover a transição para a democracia política.

Todavia, uma transição sem ruptura com os representantes do regime anterior, em outras palavras, sem a responsabilidade de investigar os militares pela malversação do patrimônio público e violações a direitos humanos. Assim, Tancredo de Almeida Neves, o candidato escolhido por sua moderação e habilidade de conciliação política, mesmo sem contar com o suporte de toda a oposição - parte

dela desgostosa, como o PT, com a composição e os termos da aliança -, derrotou Paulo Maluf, sendo eleito pelo colégio eleitoral o primeiro Presidente civil do Brasil pós-64.

3.2 UM PANORAMA DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE

Eleito em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves faleceu em 21 de abril do mesmo ano, sequer chegando a tomar posse do cargo. Desse modo, José Ribamar Ferreira de Araújo Costa, ou simplesmente José Sarney, assumiu a Presidência da República sob uma atmosfera de natural desconfiança com relação ao prosseguimento da abertura do regime, tendo em vista o seu recente passado de partidário da Arena. Porém, o Presidente de fato honrou com os compromissos firmados pela Aliança Democrática, nomeando o Ministério previamente negociado pelos partidos que a compunham e sancionando, em 15 de maio de 1985, a Emenda Constitucional nº 25, que legalizou todos os partidos políticos que existiam ainda em clandestinidade, estabeleceu o voto direto para todos os cargos eletivos e estendeu o direito de voto aos analfabetos. Meses depois, foi marcada para 1º de fevereiro de 1987 a primeira reunião da Assembléia Nacional Constituinte que elaboraria a nova Carta Magna do Brasil. Eram diversas e altas as expectativas em torno da Constituição que estava por nascer.

A construção de um marco constitucional renovado era tida como um recomeço para a história política do país, pois conjugaria valores democráticos a um arcabouço institucional consistente e sustentável (LESSA, 2008, p.380). Metonímia da redemocratização, depositavam-se na nova Constituição esperanças que ultrapassavam os anseios pelo direito de votar e por uma representação legítima, esperanças por maior participação política, econômica e social e pela resolução de problemas nem sempre da alçada puramente da legislação, como a inflação e a segurança. Isto é, esperava-se da “Constituição cidadã” - como veio a ser chamada pela pelo presidente da Assembléia, Ulysses Guimarães - a consagração de uma cidadania muito mais ampla que a cidadania como entendida na ótica liberal clássica, com a garantia de direitos sociais e a construção de novos canais de interlocução com o Estado e de participação na vida pública. No interior de cada partido, a Constituição assumiu diferentes significados:

Os partidos de esquerda, como o PDT, o PT, os partidos comunistas e uma parcela do PMDB esperavam, acima de tudo, remover o chamado “entulho autoritário”: uma série de leis e atos que desde a implantação da ditadura limitava o exercício da cidadania. Eram leis sobre a imprensa, os partidos, os sindicatos, a segurança nacional, o sistema eleitoral que deveriam ser substituídas por medidas mais democráticas; ao mesmo tempo, via-se a ocasião para a implantação de um sistema de benefícios de caráter universalista e distributivo que elevasse a situação social do povo brasileiro, particularmente através do conceito de cidadania. Para a maioria do PMDB, por sua vez, e seus aliados do PFL tratava-se de uma reforma jurídica, curta e enxuta, que permitisse que a vida do país se organizasse de acordo com regras representativas, corrigidas, entretanto, de qualquer “excesso” democrático; grande parte da representação do PFL comprometera-se com um ordenamento liberal e anti-estatizante, um dos pontos de rompimento com a ditadura e sua prática estatista, ao lado de uma maior abertura do país aos capitais estrangeiros. Para os derrotados do PDS, tratava-se de uma trincheira de resistência contra Nova República. (SILVA, 1990b, p. 340-341).

Por outro lado, mesmo a porção otimista quanto aos potenciais avanços da nova Carta Constitucional era contida pela permanência de elos com o regime militar no seio da própria Constituinte. Com efeito, dos setenta e dois senadores que compunham a Assembléia, vinte e três haviam sido eleitos ainda na vigência da ditadura, em 1982, e não em 1986, ou seja, não haviam sido escolhidos especificamente para compor a Constituinte, nem submetidos às mesmas regras eleitorais que os demais. Outros fatores que alimentavam desconfianças quanto à possibilidade de inovação eram a composição da Assembléia, tomada por uma maioria absoluta governamental que poderia refrear os avanços de 1985, e a sobreposição de funções consideradas incompatíveis: a função ordinária legislativa e a função extraordinária constituinte. As bancadas dos partidos na Assembléia apresentavam-se da seguinte maneira:

Tabela 1 Bancadas

Partidos	Total	Deputados	Senadores/86	Senadores/82
PMDB	306	260	38	8
PFL	132	118	7	7
PDS	38	33	2	3
PDT	26	24	1	1
PTB	18	17	-	1
PT	16	16	-	-
PL	7	6	-	1
PDC	6	5	-	1
PCB	3	3	-	-
PC do B	3	3	-	-
PSB	2	1	-	1

PSC	1	1	-	-
PMB	1	-	1	-
Constituintes	559	487	49	23

Fonte: PILLATI, 2008, p.24.

Somada ao fato de que a elaboração da Constituição estava imersa em um processo de transição, em que elementos conservadores e progressistas se misturavam, a inexistência de um anteprojeto que pudesse guiar os trabalhos foi determinante para que a elaboração do texto constitucional perdurasse por mais tempo e fosse marcada por intensas negociações. Ou seja, tendo o Presidente Sarney desconsiderado o anteprojeto apresentado pela Comissão Afonso Arinos como um projeto de governo, não havia uma vontade política previamente instituída e a redação da Constituição começaria do zero, ficando a cargo de comissões temáticas multipartidárias.

Dessa maneira, antes mesmo das discussões acerca do conteúdo a ser redigido, os partidos disputavam para alcançar uma distribuição favorável de seus membros pelas oito comissões temáticas, cada uma delas subdivididas em três subcomissões. Ao final, todo o trabalho desses grupos seria organizado por uma comissão de sistematização e a votação do texto se daria em dois turnos em plenário. A forte participação popular foi outro ingrediente que temperou os debates. A mobilização da sociedade civil, que já havia demonstrado seu vigor na campanha pelas diretas já, influenciou o resultado do trabalho constituinte. Não apenas tornou-o efetivamente transparente, acompanhando reuniões das comissões e subcomissões, em paralelo à ampla cobertura midiática, como também interferiu diretamente nas discussões sobre o conteúdo da Carta, com a apresentação de cento e vinte e duas emendas populares, que contaram com mais de dez milhões de assinaturas.

Ainda que tais emendas não tenham sido aprovadas, pesaram sobre as posições dos constituintes acerca dos temas de que tratavam. Nas palavras de Luiz Werneck Vianna (2008, p. 92), tamanha participação já enunciava “as expectativas por democracia participativa que serão consagradas no texto constitucional”. Porém, se por um lado o formato em que se desenvolveram as atividades da Constituinte foi vantajoso por ser democrático, propiciando uma participação popular intensa, por outro, pode ser visto como desvantajoso por ter provocado uma constitucionalização

excessiva, ou seja, a inserção no texto constitucional de matérias que poderiam ser adequadamente tratadas em legislação infraconstitucional.

O direito administrativo brasileiro, por exemplo, foi amplamente constitucionalizado. Outro caso clássico é a previsão a respeito do colégio Pedro II no título VIII, sobre a ordem social. Por que essa constitucionalização excessiva seria desvantajosa? Porque, como explica o constitucionalista Luís Roberto Barroso (2008, p.42), seria prejudicial ao exercício do poder político pelas maiorias eleitas, na medida em que exigiria para a implantação de programas de governo constantes emendas à Constituição⁴⁸. Isto é, ao invés de maiorias simples (leis ordinárias) ou absolutas (leis complementares) em votação única no Senado e na Câmara de Deputados, seriam necessárias maiorias de três quintos, por duas vezes, em ambas as casas. Em razão desse extenso volume de matérias que exigem a formação de maiorias excepcionais para sua aprovação, Stepan situa tal aspecto do federalismo brasileiro no extremo *demos-constraining* de sua avaliação das federações. Ante a ausência de um projeto-base, a fragmentação operacional, e, principalmente, a heterogeneidade do corpo constituinte e dos setores organizados e grupos de interesse que se mobilizaram para influenciar o seu trabalho, não surpreende o caráter maximalista da Constituição.

Ora, é compreensível que os diferentes grupos desejassem ver seus interesses consagrados pelo documento situado no topo do ordenamento jurídico, eis que o país acabara de vivenciar um período de profunda insegurança jurídica, em razão da supressão arbitrária dos direitos e liberdades, cujo desfecho fora marcado também por uma aguda crise econômica. Assim, os trabalhadores, por exemplo, vêm positivados uma ampla gama de direitos, como o seguro-desemprego, o fundo de garantia por tempo de serviço, o salário mínimo, o décimo terceiro salário, a jornada de trabalho de quarenta e quatro horas semanais, o repouso semanal remunerado, as férias anuais, dentre muitos outros.

⁴⁸ Permita-se fazer uma ressalva à explicação de Barroso. Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes (2006) observaram que 60,8% do total de dispositivos de emendas constitucionais editadas ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso são aglutinadores. Seria, pois, cabível a explicação alternativa de que, na realidade, os governos modificam a Constituição muito mais por vontade de conferir status constitucional a suas políticas, dificultando a eventual alteração por governos posteriores, do que por obrigação. Afinal, estariam apenas acrescentando-lhe conteúdo e não alterando as suas prescrições. Um exame qualitativo dos referidos dispositivos seria necessário para se confirmar quaisquer das duas explicações.

O empresariado brasileiro também não é negligenciado, garantindo-se às empresas brasileiras de capital nacional tratamento preferencial do poder público na aquisição de bens e serviços, benefícios especiais para o desenvolvimento de atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do país, e a exclusividade na pesquisa e lavra de recursos minerais e potenciais de energia hidráulica mediante autorização ou concessão da União⁴⁹.

No entanto, nem sempre foi possível agradar a gregos e troianos. Por vezes os interesses conflitavam de tal forma que não havia negociação que conseguisse chegar a um consenso balanceando as posições conservadoras e progressistas, nem a possibilidade de inclusão de dispositivos diferentes atendendo a cada setor envolvido na discussão. Em alguns casos, as decisões foram deixadas para o futuro. Em outros, como no debate sobre a reforma agrária, prevaleceu a vontade do campo conservador, em defesa dos interesses do patronato rural, mobilizado sob a liderança da União Democrática Ruralista (UDR), barrando por inteiro a proposta que possibilitava a desapropriação para fins de reforma agrária também de terras produtivas. Apesar dessa e de outras vitórias dos conservadores, o que se relata é que a descentralização dos trabalhos em comissões e subcomissões possibilitou que os partidos de esquerda exercessem influência proporcionalmente maior do que o tamanho de suas bancadas (PILATTI, 2008, p.122).

No mesmo sentido, o reconhecimento das lideranças partidárias igualava as grandes e pequenas bancadas, em termos de expressão e nos entendimentos prévios - negociações entre líderes que aconteciam antes da efetiva votação em plenário -. Assim, a esquerda conseguiu compor coalizões vitoriosas junto a constituintes progressistas de outros partidos, forçando acordos como o que incluiu no artigo 1º da Constituição o exercício do poder pelo povo, tanto por meio de representantes eleitos, quanto diretamente.

⁴⁹Tais prerrogativas foram revogadas pela Emenda Constitucional nº 6 de 15 de agosto 1995, no contexto de ampliação da participação do Brasil na globalização e implantação da agenda neoliberal no país.

3.2.1 As Razões e o Conteúdo da Decisão de Descentralizar

O pacto selado pela Aliança Democrática, que elegeu José Sarney Presidente da República, a maioria dos deputados e senadores constituintes e Ulysses Guimarães como Presidente da Assembléia Nacional Constituinte enfatizava a necessidade de fortalecer a federação, promovendo a autonomia política e financeira dos entes federativos (SOUZA, 1997, p.184). Porém, no curso dos trabalhos da Assembléia, quem de fato iria defender a descentralização e de qual sentido essa defesa se revestiria? Não há dúvida de que o clima era favorável à descentralização, uma vez que as noções de descentralização e democracia, bem como de centralização e autoritarismo, quase sempre foram associadas no debate sobre o Estado brasileiro.

Além disso, de um lado, os militares encontravam-se em posição enfraquecida, em decorrência dos fracassos econômicos e da piora das condições sociais ao longo da década de 1980, e a burocracia federal via-se igualmente desacreditada, corroborando as conjecturas a respeito da maior eficiência e responsabilidades das administrações subnacionais. De outro lado, os governos estaduais e o Congresso, instituições tendentes a ecoar os interesses regionais e locais, apareciam com proeminência na cena política brasileira. Governadores e a maioria dos parlamentares haviam sido eleitos diretamente, gozando de maior legitimidade que o Presidente junto à população (SOUZA, 1997, p.185).

Entretanto, uma resposta mais aprofundada para aquela pergunta exige a análise das atividades realizadas em duas comissões temáticas, na comissão de sistematização e nas sessões plenárias da Assembléia, trabalho realizado por Celina Souza (1997) e ao qual recorreremos a partir de agora. Da comissão de Organização do Estado, é necessário examinar as discussões travadas em suas três subcomissões - da União, Distrito Federal e Territórios; dos Estados; e dos Municípios e Regiões - enquanto que da comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças são destacados os debates da subcomissão do Sistema Tributário e da Divisão e Distribuição de Receitas.

No interior das subcomissões temáticas os trabalhos cursaram basicamente três fases: apresentação do anteprojeto do relator; apreciação de emendas ao anteprojeto do relator; e deliberação do anteprojeto da subcomissão. Já nas comissões, eram quatro as fases a serem percorridas: apreciação de emendas ao anteprojeto da subcomissão; apresentação do substitutivo do relator; apreciação de emendas ao substitutivo; e deliberação do anteprojeto da comissão. Na comissão de sistematização, o trabalho se complexava, devendo-se respeitar as seguintes fases: anteprojeto de Constituição; emendas de mérito ao anteprojeto; emendas de adequação ao anteprojeto; projeto de Constituição; emendas de plenário e populares; substitutivo 1 do relator; emendas ao substitutivo 1; substitutivo 2 do relator. Por fim, nas sessões plenárias, o caminho a ser observado compunha-se das fases que se seguem: projeto A (início do 1º turno); Ato das Disposições Transitórias; emendas de plenário; projeto B (fim do 1º, início do 2º turno); emendas ao projeto B; projeto C (fim do 2º turno)⁵⁰.

A disposição dos trabalhos da Assembléia dessa maneira permitiu que a cada fase as negociações fossem reiniciadas praticamente do zero. Nesse contexto, as alianças que se formaram também variaram de acordo com o assunto em pauta em um dado momento, sem necessariamente seguir um padrão partidário. Assim, os atores individuais revelaram-se mais influentes do que os coletivos, em especial os relatores das comissões e subcomissões. Com efeito, o regimento interno da Constituinte conferiu aos relatores das subcomissões amplo poder de agenda, dando-lhes liberdade para elaborar os respectivos anteprojetos com base em subsídios encaminhados.

Na hipótese da subcomissão não entregar o seu anteprojeto, os relatores das comissões seriam responsáveis por suprir essa falta. Além disso, os prazos para a apresentação de emendas aos anteprojetos e substitutivos eram bastante exíguos e todos os relatores tinham presença garantida na comissão de sistematização (PILATTI, 2008, p.185).

A subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, com três de seus quatro membros mais importantes eleitos pelo Distrito Federal, acolheu como suas prioridades a independência política de Brasília, o aumento de sua representação no

⁵⁰Tais regras encontram-se expostas em OLIVEIRA, 1993.

Congresso Nacional e a expansão de seus recursos financeiros. Objetivava-se que Brasília pudesse arrecadar tanto os impostos estaduais quanto os municipais, sem perder a possibilidade de receber transferências do governo federal. O diagnóstico do relatório de Sigmaringa Seixas (PMDB/DF) apontava que a autonomia dos estados e municípios, ainda que formalmente assegurada, não seria concretizada ante a concentração de receitas na União.

Embora o federalismo centralizado fosse acusado de agravar as disparidades regionais, afetando o desenvolvimento nacional e as relações intergovernamentais, entendia-se que não poderia ser abandonado de uma só vez, razão pela qual se propôs a extensão das responsabilidades comuns aos diferentes níveis de governo. Marcaram presença nas cinco audiências públicas realizadas personalidades do Distrito Federal e dos territórios que pleiteavam a sua transformação em estados. Todavia, Seixas narra que não houve pressões desmedidas no que tange à descentralização, o que ele atribui ao fato da subcomissão não ser responsável pelas questões financeiras. Nesse contexto, foram aprovadas no âmbito da subcomissão a manutenção da União, dos estados e do Distrito Federal como entes federativos, a ampliação da competência comum entre os diferentes níveis de governo e a possibilidade dos municípios editarem suas leis orgânicas.

Porém, não estiveram na pauta de discussões os impactos do novo desenho das relações intergovernamentais, os conflitos que emergiriam da descentralização nem tampouco o papel do governo federal em um sistema político e financeiro descentralizado, o que leva Souza a concluir que a descentralização aprovada na subcomissão da União, do Distrito Federal e dos Territórios não estava lastreada em uma pré-definição daquilo que deveria ser efetivamente alcançado. Por sua vez, a subcomissão dos Estados concentrou-se na transformação de territórios e na criação de novos estados, o que explica o esforço dos constituintes da região Norte em estarem sobrerrepresentados na subcomissão. Seu relator foi Siqueira Campos (PDC/GO), que desejava a criação do Estado do Tocantins, desmembrando-se Goiás. Os debates foram fortemente marcados pelas clivagens territoriais: disputas sobre fronteiras estaduais, pleitos por independência de sub-regiões que se sentiam desprestigiadas pelos governos de seus estados e protestos contra a forma autoritária pela qual o regime militar tratava as questões territoriais, como a criação do Estado do Rio de Janeiro.

Em alguns casos, como a criação do Estado do Acre, ficou claro o cabo de guerra entre o Congresso e o Executivo federal. No entanto, a avaliação dos trabalhos dessa subcomissão também indica a ausência de discussão a respeito dos impasses políticos e financeiros que seriam enfrentados pelo governo federal com a criação de novos estados, bem como dos objetivos a serem atingidos com a descentralização. Dava-se excessivo crédito aos argumentos de que o governo federal era financeiramente forte o suficiente para suportar os ônus da criação de novos estados, bem como de que os governos subnacionais estavam em posição enfraquecida nas últimas duas décadas e que eram eles que tinham as maiores possibilidades de prestar serviços à população com eficiência. Portanto, não se investigaram hipóteses alternativas como a que sugere que a descentralização poderia acentuar as desigualdades regionais ao invés de abrandá-las. Já na subcomissão dos Municípios e Regiões, relatada por Aloysio Chaves (PFL/PA), quem estava sobrerrepresentados eram os estados das regiões Nordeste e Centro-Oeste, justamente os mais acusados de práticas clientelistas por parte dos governos estaduais.

Nas oito audiências públicas marcadas, contou-se com a presença de prefeitos, vereadores e porta-vozes do Ibam. Dentre as propostas aprovadas pela subcomissão constavam a inclusão dos municípios como entes federativos e o aumento de suas receitas. Contudo, a demarcação de um extenso rol de competências municipais foi rejeitada, inclusive sob pressão da comissão de Organização do Estado. Entre facilitar aos cidadãos as demandas pela prestação de serviços e flexibilizar o sistema de alocação de atribuições entre os entes federativos, optou-se pelo que parecia conceder maior dinâmica à federação, ainda que o argumento de que os governos municipais eram os mais aptos a satisfazer as aspirações dos cidadãos fosse amplamente difundido.

A argumentação de caráter normativo não se assentava em análises mais profundas dos contextos político e econômico; mais uma vez, a descentralização aparecia como horizonte incerto quanto aos resultados pretendidos. Na subcomissão do Sistema Tributário e da Divisão e Distribuição de Receitas, os estados do Nordeste ocuparam a presidência e a relatoria (Fernando Coelho - PMDB/PE) e, junto aos estados do Centro-Oeste, detinham mais da metade de seus membros. O principal tema tratado pela subcomissão, cujas audiências públicas

caracterizaram-se pela maciça presença de especialistas em matéria fiscal e pelo lobby de estados e municípios, foi a concentração nas mãos da União dos impostos mais produtivos. Nesse passo, as principais metas traçadas pela subcomissão foram o fortalecimento das finanças estaduais e municipais, a redistribuição de receitas em benefício dos estados menos desenvolvidos, a instituição de um sistema tributário mais progressivo, mas também a descentralização de atribuições.

Comparando-se o que foi aprovado no seio da subcomissão com o texto promulgado, percebe-se que, enquanto havia maior acordo sobre a necessidade de se descentralizar as receitas até então concentradas na União, as divergências sobre os entes a serem mais privilegiados com a descentralização, estados ou municípios, efervesciam. Na subcomissão, prevaleceram os Estados, mas, no texto final, os municípios. Segundo Souza, a subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas foi a única das citadas a preocupar-se com os efeitos da descentralização, apresentando um esquema que associava a distribuição de renda à distribuição de competências, por meio do Fundo de Investimento Social (Finsocial), que receberia recursos federais e deveria aplicá-los na absorção de responsabilidades pelos governos estaduais e municipais.

Percebe-se, portanto, que alguns aspectos foram comuns às discussões em todas essas subcomissões. Em primeiro lugar, confirmou-se a proeminência de atores individuais sobre coletivos, o que Souza atribui tanto às clivagens regionais, à pouca disciplina intrapartidária e à falta de polarização ideológica, quanto à ausência de um projeto sobre os novos papéis a serem desempenhados pelo Estado. Cada constituinte figurou, então, como negociador individual, o que, na prática, implicou o estabelecimento de compromissos pontuais entre atores ideologicamente antagônicos e composições distintas para cada assunto debatido, levando a consensos em certas matérias, mas deixando para o futuro outras decisões. Em segundo lugar, é sentida a ausência do governo federal nas discussões, o que se arroga à reação dos políticos contra a centralização, ao envolvimento de Sarney em questões de curto prazo, como a duração de seu mandato, e ao enfraquecimento da burocracia federal.

Passando à comissão de Organização do Estado, relatada por José Richa (PMDB/PR) o pleito pela autonomia do Distrito Federal foi bem recebido, mas o

mesmo não pode ser dito da criação de novos estados. Nessa fase das discussões, ficam mais claras as afirmações feitas a respeito da volatilidade das composições e da importância dos parlamentares como atores individuais, na medida em que as alianças que se formaram não seguiram um padrão partidário. Era possível encontrar dentro do mesmo partido membros com propostas radicalmente distintas no que tange à divisão territorial: no PFL, enquanto alguns constituintes posicionavam-se contrariamente à criação de novos estados, outros defendiam a instituição de até cinco novos estados; no PDT, havia membros que, ao contrário de sua principal liderança, Leonel Brizola, sustentavam a refundação da Guanabara; no PMDB, enfrentando o governador baiano, Waldir Pires, políticos falavam em prol da criação do Estado de Santa Cruz.

Partidos de espectros ideológicos distintos, como PMDB, PFL, PDS, PDT e PT, propunham um Governo Federal de poderes expandidos, o que demonstra que a descentralização pretendida restringia-se ao campo das finanças, sem que a discussão chegasse ao âmbito das autoridades e responsabilidades e da reestruturação do Estado. No âmbito da comissão do Sistema Tributário, do Orçamento e das Finanças, as alianças também não seguiram a filiação partidária, sendo firmadas mais em bases regionais. Os estados do Sul e do Sudeste, por exemplo, menos dependentes das receitas transferidas pelo governo federal, apresentaram propostas voltadas para a isenção de determinados tributos. Reafirmou-se, ainda, a tendência de descentralização das receitas tributárias, sem se saber em qual proporção e se em maior benefício dos estados ou municípios. Ao final, os municípios foram mais privilegiados, o que se justifica diante da reação ao regime militar que tratava os prefeitos com maior descrédito, da ambição dos deputados federais em conquistar cargos executivos, o que era mais provável de acontecer no nível local, dos estímulos paroquiais que moviam os partidos políticos e da longevidade da batalha travada pelo aumento das receitas municipais.

Porém, é importante salientar que a descentralização planejada não estava diretamente associada à idéia de autonomia, tanto que a expansão das receitas subnacionais se daria por meio de maiores vultos de transferências federais e não pela arrecadação própria. As razões que podem ter pesado a favor de tal opção foram a existência de regiões menos desenvolvidas dependentes de subsídios do governo federal, a necessidade de abrandar as disparidades regionais e o risco de

que os governos subnacionais não fossem fortes o suficiente para lidar com as questões envolvendo os interesses de grupos econômicos regionais e locais. O relator da comissão foi José Serra (PMDB/SP).

Ocorre que, também na comissão de Sistematização, as negociações recomeçaram da estaca zero, tendo sido realizadas cento e vinte cinco reuniões e recebidas mais de trinta e cinco mil emendas de parlamentares. Nesse ponto, os consensos foram alcançados por meio de um esquema concebido pelo líder do PMDB, Mário Covas, que reunia as lideranças partidárias da Constituinte, dando a elas uma espécie de poder de veto antes dos debates seguirem para o plenário. A maioria dos consensos atingidos por esse colégio de líderes era favorável à esquerda, tanto em razão das origens de Covas e dos esforços empreendidos pela esquerda mais radical, quanto pela negligência da direita em estender certas discussões. Como resposta às vitórias da esquerda no curso da redação dos dispositivos constitucionais, PMDB, PDS, PTB, PDC e PL reuniram-se no chamado "Centrão". O Centrão foi responsável por alterações no regimento interno da Assembléia Constituinte que permitiram o recomeço da redação do texto constitucional, pela dissolução da Aliança Democrática e a ampliação do número de participantes no processo decisório e pela inserção do governo federal nos trabalhos da Constituinte.

Com efeito, enxergando o Centrão como instrumento para conter as conquistas progressistas, Sarney concedeu a seus políticos toda sorte de benefícios, como licenças de rádio e televisão, contratos administrativos e cargos públicos. Os conservadores haviam finalmente acordado para o jogo na Assembléia, atinando que deveriam se adaptar a um processo decisório pluralista. Enfim, nas sessões plenárias, o teor dos debates a respeito da descentralização não se modificou. Foram repetidamente rejeitadas propostas envolvendo a descentralização de competências da União para os estados e municípios, enquanto se manteve a decisão de desconcentrar as receitas do Governo Federal. Diante de todo esse cenário, Souza elenca as motivações das decisões em prol dessa forma de descentralização: 1. reação contra o regime autoritário, associado à centralização; 2. ênfase na necessidade de legitimar a redemocratização, negligenciando-se temas como o equilíbrio fiscal e o déficit público; 3. Falta de um consenso a respeito de uma nova forma de organização do Estado e do modelo econômico, tornando o

processo decisório fragmentado e regionalista, sem uma definição da descentralização almejada; 4. euforia com conquistas políticas e econômicas, deixando-se de lado a questão das restrições financeiras do governo federal; 5. crença na maior eficiência e responsabilidade da administração subnacional; 6. disputa entre o Congresso e o Presidente, colocando a descentralização como meio para atingir o governo federal, visto como financeiramente forte; 7. fraqueza de Sarney em comparação com os governadores e parlamentares; 8. ausência de políticos com expressão nacional; 9. ignorância a respeito do sistema fiscal; 10. experiência e ambição política dos parlamentares relacionadas a cargos subnacionais. Porém, antes que o texto constitucional fosse definitivamente aprovado, Sarney adotou uma postura mais contundente quanto aos trabalhos da Assembléia. Justamente no dia em que havia aparecido em fotos nos jornais reunido com generais das Forças Armadas, véspera do início do segundo turno de votações da Constituição, Sarney proferiu, em cadeia nacional de rádio e televisão, seu discurso mais incisivo contra o documento que estava por nascer.

Os alertas contra o aumento de gastos foram intensos, apelando-se para o argumento de que a conta resultante dos custos adicionais da Previdência e dos novos direitos trabalhistas seria paga pelo povo, com recursos retirados daqueles que mais precisavam - os beneficiários “da merenda escolar, da distribuição gratuita de leite, dos programas habitacionais para pessoas de baixa renda; e do financiamento ao pequeno produtor rural” - ou gerados por novos tributos, que sobrecarregariam as famílias e as empresas. A carga tributária também serviu como mote para as críticas à descentralização. Ao mesmo tempo em que condenou a perda de receitas da União, Sarney recriminou os dispositivos que dotaram os estados e Municípios de competência tributária, apontando como consequências não só o sufocamento da população por impostos, como também a guerra fiscal entre os entes federativos, a interferência nas relações entre o Brasil e outros países, o prejuízo à negociação dos produtos brasileiros e a discrepância dos preços por todo o território nacional.

O veredicto do Presidente era, então, que a Constituição como aprovada em primeiro turno deixaria o país “ingovernável” e por isso precisava ser efetivamente

alterada no segundo turno das votações em plenário⁵¹. A resposta de Ulysses Guimarães em defesa do texto redigido não foi menos enfática do que o ataque do dia anterior. Apesar de reconhecer inevitáveis imperfeições, Ulysses deu destaque ao árduo esforço dos constituintes, à transparência dos trabalhos, à intensa participação popular no processo e, principalmente, aos avanços que a Constituição traria em termos de presença da sociedade na política e de justiça social. A descentralização de rendas entre os entes da federação foi apresentada como essencial para atender necessidades localizadas, em um país em que “a geografia é regional e local, com municípios maiores do que muitos países”. Com efeito, para o Deputado, a transferência de recursos da União para estados e municípios reverteria “a instável e injusta pirâmide social de 130 milhões de brasileiros carentes na base projetada para o ar e apoiada em seu vértice em Brasília, onde estão os recursos”.

No seu julgamento, a Constituição seria, então, a “guardiã da governabilidade”, pois ingovernáveis eram a “fome, a miséria, a ignorância desassistida”. Foi nessa ocasião que Ulysses tornou célebre a expressão, “a Constituição cidadã”⁵². A tensão provocada pelo episódio serviu para unificar o heterogêneo corpo de deputados e senadores que compunha a Assembléia Nacional Constituinte em prol da aprovação da nova Constituição. Até mesmo os líderes dos partidos de esquerda, que vinham criticando o caráter conservador do texto, passaram a defendê-lo, mesmo que com algumas ressalvas.

A atmosfera era de desconfiança e tanto da direita, quanto da esquerda, ouviam-se denúncias de que o Governo, a UDR e outros lobbies empresariais, com o apoio do líder do PFL, sabotariam a aprovação da Constituição (PILATTI, 2008, p.185), Porém, se realmente havia tal intenção, o certo é que ela não prosperou, pois, no dia 05 de outubro de 1998, pouco mais de dois meses após o início do segundo turno das votações, foi definitivamente aprovada a Constituição Federal da República do Brasil.

⁵¹ Informações retiradas da íntegra do discurso proferido pelo Presidente José Sarney, publicado em: SARNEY diz na TV que carta deixa país ‘ingovernável’. Folha de São Paulo. São Paulo, 27 jul. 1988. Política, p. A-6. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/120240/1/1988_26%20a%2031%20de%20Julho_032.pdf. Acesso em: 10 dez. 2009.

⁵² O discurso completo do Deputado Federal Ulysses Guimarães foi publicado em: PARA ULYSSES, ingovernável é a miséria. O Estado de São Paulo. São Paulo, 28 jul. 1988. Política, p.04. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/120465/1/1988_26%20a%2031%20de%20Julho_064.pdf. Acesso em: 09 jul. 2009.

3.3 FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: AUTONOMIA, DESCENTRALIZAÇÃO DE RECEITAS E CENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Uma das principais inovações na federação brasileira trazidas pelo novo regime democrático vem estampada já no artigo 1º da Constituição de 1988, que incluiu os municípios entre os entes federativos que a compunham, garantindo-lhes, como aos estados e ao Distrito Federal, o autogoverno, a auto-organização e a autoadministração.

A autonomia dos entes federativos, materializável visualmente com a criação de símbolos próprios, estava assentada, pela primeira vez, em eleições diretas para todos os governos e prefeituras e, não só na edição de constituições estaduais pelas quais os estados se organizariam, como também de leis orgânicas dos municípios, com o mesmo valor em nível municipal. Como não poderia deixar de ser em uma democracia, a possibilidade de intervenção do governo federal nos demais entes da federação voltou a estar condicionada à aprovação de decreto pelo Congresso Nacional, tendo sido suprimida, ainda, a hipótese de intervenção com fulcro na mera ameaça de perturbação da ordem. Por outro lado, as assembleias estaduais seguiram tolhidas na edição de emendas constitucionais; atribuídas de iniciativa para apresentar projetos, mas sem poder de voto.

No entanto, como já frisado em diversos momentos da dissertação, autonomia não deve ser confundida com isolamento, de modo que o próprio texto constitucional preveja que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuem conjuntamente. No que tange à educação, por exemplo, dispõe-se que os sistemas de ensino sejam organizados em regime de colaboração e que a União proveja aos demais entes federativos assistência técnica e financeira.

No campo da saúde, determina-se que União e estados também cooperem técnica e financeiramente com os municípios na prestação de serviços de atendimento à população. Estabelece-se, ainda, que o Sistema Único de Saúde (SUS) e a seguridade social sejam financiados tanto por recursos do orçamento federal, quanto dos estaduais e municipais. Além disso, prescreve-se um amplo rol de competências legislativas concorrenciais à União, aos estados e ao Distrito

Federal, com a primeira limitada a editar normas gerais sobre temas como direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico, orçamento, produção, consumo e organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (art. 24).

Extenso também é o rol de competências comuns a todos os componentes da federação, abarcando, por exemplo, além do cuidado da saúde e do acesso à educação, a preservação do meio ambiente, a organização do abastecimento alimentar e a promoção de programas nos setores de habitação e saneamento básico (art. 23). A decisão dos termos da cooperação entre os diferentes níveis de governo foi deixada a cargo de legislação complementar.

Para gerar os recursos necessários à concretização da autonomia dos entes federativos o texto constitucional dotou estados e municípios de maior competência em matéria tributária. Com efeito, os impostos sobre serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicações e sobre as vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel⁵³, não mais seriam instituídos pela União, mas pelos Estados e municípios, respectivamente. A novidade criada pela Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985, foi mantida, preservando-se sob a competência estadual a instituição de impostos sobre a propriedade de veículos automotores. Porém, foram os municípios que tiveram a competência para criar tributos mais expandida, eis que ainda absorveram dos estados a competência para estabelecer impostos sobre a transmissão inter-vivos de bens imóveis e direitos reais, salvo os de garantia.

A ampliação das transferências determinadas constitucionalmente foi outro mecanismo pelo qual os constituintes descentralizaram os frutos da arrecadação. Aos estados reservaram-se 20% do produto da arrecadação dos impostos que a União instituisse no exercício da competência tributária residual. Já aos municípios reservaram-se 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, a mesma porcentagem da receita arrecada do imposto estadual sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios e 25% dos valores recolhidos com o imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e

⁵³ O dispositivo que previa o referido imposto municipal foi revogado pela Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993.

sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Tanto aos estados quanto aos municípios, garantiu-se todo o produto arrecadado com o imposto da União sobre renda e proventos incidente na fonte sobre rendimentos pagos pelos próprios estados ou municípios, suas autarquias e fundações. Além disso, segundo o texto promulgado em 1988, a União passaria a destinar 10% da receita recolhida com os impostos sobre produtos industrializados aos estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações desses produtos, e a distribuir 47% da quantia arrecadada com os impostos sobre renda e proventos e sobre produtos industrializados para o FPE (21,5%), para o FPM (22,5%) e para programas de financiamento do setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (3%).

A descentralização da competência e dos frutos da arrecadação tributária não significou, contudo, que a Constituição tenha despido a União dos meios para continuar sendo o ente federativo mais poderoso economicamente. Ora, a União seria o único componente da federação que poderia instituir empréstimos compulsórios - espécie de tributo vinculada ao atendimento a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, e a investimentos públicos urgentes e de relevante interesse nacional - e contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nos respectivos setores⁵⁴.

No mesmo sentido, a União deteria o monopólio sobre as seguintes atividades: pesquisa e lavra das jazidas de hidrocarbonetos fluidos; refino de petróleo; importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades anteriores; transporte marítimo do petróleo bruto, seus derivados e gás natural; e pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados⁵⁵. Ademais, mesmo

⁵⁴A Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, estendeu aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência para instituir contribuições, cobrada de seus servidores para o custeio de sistema previdenciário e de assistência social em seu benefício.

⁵⁵ Assegura-se aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo

em comparação à Constituição de 1967, editada em pleno regime ditatorial militar e que buscava fortalecer sobremaneira o governo federal, a Constituição de 1988 concentrou atribuições e competências legislativas na União, reduzindo, portanto, a abrangência da competência residual conferida aos estados. A esse respeito, veja-se as tabelas⁵⁶ 2 e 3.

Tabela 2 – Competências Legislativas da União

Competências legislativas da União na Constituição de 1967	Competências legislativas da União na Constituição de 1988
1. Execução da Constituição e dos serviços federais;	1. Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
2. Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aéreo, marítimo e do trabalho;	2. Desapropriação;
3. Normas gerais de direito financeiro, de	3. Requisições civis e militares;
4. Produção e consumo;	4. Águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
5. Registros públicos e juntas comerciais;	5. Serviço postal;
6. Desapropriação;	6. Sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
7. Requisições civis e militares	7. Política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
8. Recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca;	8. Comércio exterior e interestadual;
9. Águas, energia elétrica e telecomunicações;	9. Diretrizes da política nacional de transportes;

território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. Tal previsão é o fundamento constitucional da polêmica dos royalties brevemente descrita na introdução deste trabalho.

⁵⁶As tabelas não esgotam as competências da União, retendo-se ao rol organizado nos dispositivos específicos sobre elas. Há outros exemplos dispersos ao longo do texto constitucional, mas que não prejudicam a demonstração.

10. Sistema monetário e de medidas, título e garantia dos metais;	10. Regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
11. Política de crédito, câmbio, comércio exterior e interestadual, transferência de valores para fora do País;	11. Trânsito e transporte;
12. Regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre;	12. Recursos minerais e metalurgia;
13. Tráfego e trânsito nas vias terrestres;	13. Nacionalidade, cidadania e naturalização;
14. Nacionalidade, cidadania e naturalização, incorporação dos silvícolas à comunhão nacional;	14. Populações indígenas;
15. Emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;	15. Emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
16. Diretrizes e bases da educação nacional, normas gerais sobre desportos;	16. Organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
17. Condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científicas;	17. Organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
18. Uso dos símbolos nacionais;	18. Sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
19. Organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios;	19. Sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
20. Sistemas estatístico e cartográfico nacionais;	20. Sistemas de consórcios e sorteios;
21. Organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização	21. Normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

Competências legislativas da União na Constituição de 1967	Competências legislativas da União na Constituição de 1988
	<p>22. Competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;</p> <p>23. Seguridade social;</p> <p>24. Diretrizes e bases da educação nacional;</p> <p>25. Registros públicos;</p> <p>26. Atividades nucleares de qualquer natureza;</p> <p>27. Normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta;</p> <p>28. Defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;</p> <p>29. Propaganda comercial</p>

Fonte: Elaboração própria com base nas Constituições do Brasil de 1967 e 1988.

Tabela 3 - Competências materiais da União

Competências materiais da União na Constituição de 1967	Competências materiais da União na Constituição de 1988
1. Manter relações com Estados estrangeiros, celebrar tratados e convenções e participar de organizações internacionais;	1. Manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
2. Declarar guerra e fazer a paz;	2. Declarar a guerra e celebrar a paz;
3. Decretar o estado de sítio;	3. Assegurar a defesa nacional;
4. Organizar as forças armadas, planejar e garantir a segurança nacional;	4. Permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

5. Permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;	5. Decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
6. Autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;	6. Autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
7. Organizar e manter a policia federal;	7. Emitir moeda;
8. Emitir moeda;	8. Administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira;
9. Fiscalizar as operações de crédito, capitalização e de seguros;	9. Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
10. Estabelecer o plano nacional de viação;	10. Manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
11. Manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional;	11. Explorar os serviços telefônicos,
12. Organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas;	telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações;
13. Estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento;	12. Explorar os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos, a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e os portos marítimos, fluviais e lacustres;
14. Estabelecer planos nacionais de educação e de saúde;	13. Organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

<p>15. Explorar os serviços de telecomunicações, o serviços e instalações de energia elétrica, a navegação aérea e as vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de um Estado, ou Território;</p>	<p>14. Organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal dos Territórios;</p>
<p>16. Conceder anistia</p>	<p>15. Organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;</p>
	<p>16. Exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;</p>
	<p>17. Conceder anistia;</p>
	<p>18. Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas;</p>
	<p>19. Instituir sistema nacional de gerenciamento</p>
	<p>20. Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;</p>
	<p>21. Estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;</p>
	<p>22. Executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;</p>
	<p>23. Explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estat sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados;</p>
	<p>24. Organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;</p>
	<p>25. Estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.</p>

Como já observara a professora Celina Souza (1997, p.132), a atmosfera favorável à descentralização não deu azo a um real esclarecimento sobre o que deveria ser descentralizado. Assim, o mesmo texto que descentralizou a federação no aspecto financeiro parecia mantê-la centralizada do ponto de vista político e administrativo, concentrando uma série de decisões e atribuições na esfera da União. Afinal, quais seriam os efeitos de um texto constitucional que descentralizava rendas, sem descentralizar autoridade e responsabilidades? Estaria correto o Presidente Sarney quanto à gestação de um país ingovernável?

3.4 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Viu-se no capítulo sobre a história do federalismo no Estado brasileiro que o governo federal esteve, desde a Revolução de 1930, em uma posição de proeminência, provedora das atividades econômicas, dos esforços sobre o desenvolvimento regional e, mais tarde, do nascimento do sistema brasileiro de proteção social. Com a descentralização de receitas promovida pela Constituição de 1988, era natural que a União não continuasse realizando esse mesmo papel, principalmente porque o texto ainda lhe conferiu novas responsabilidades. Porém, seria natural imaginar que, inversamente, a descentralização de recursos levasse estados e municípios a assumirem essas funções? Fabrício Augusto de Oliveira e Geraldo Biasoto Júnior, professores atuantes na área de economia do setor público, respondem afirmativamente à indagação.

Os autores apontam que a União, buscando recuperar receitas e restringir seus gastos, deflagrou “um processo desordenado de descentralização dos encargos, em que as esferas subnacionais viram-se compelidas a assumir responsabilidades crescentes na realização dos gastos públicos e sociais” (OLIVEIRA; BIASOTO JÚNIOR, 1999, p. 22). No entanto, alertam que não se pode abarcar estados e municípios dentro da mesma explicação. Quanto aos estados, pesquisando a composição da receita orçamentária de Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco, e Ceará, nos períodos compreendidos entre 1986 e 1988⁵⁷ e entre 1992 e 1994, os autores observaram que o expressivo aumento das receitas próprias, que implica em maior potencial de autofinanciamento dos

⁵⁷No caso do Paraná, o período analisado foi de 1987 a 1988

governos estaduais, não resultou, com exceção do Ceará, da ampliação da receita tributária, mas sobretudo dos rendimentos de aplicações financeiras, alavancados por uma conjuntura econômica inflacionária. Com relação às transferências do governo federal, o novo texto constitucional acarretou a redução das transferências negociadas em razão da significativa ampliação das obrigatórias.

Assim, ainda que os estados menos desenvolvidos, como Bahia, Pernambuco e Ceará, tenham continuado a contar com recursos federais para o financiamento de cerca de 30% de seus gastos, os governos estaduais adquiriram maior autonomia em sua atuação. Com efeito, embora tenham verificado na maioria dos estados a diminuição das despesas⁵⁸ em geral, o que interpretaram como menor fôlego dos governos estaduais para aprofundar o processo de descentralização, Oliveira e Biasoto Júnior constataram dois fatos que revelam que os estados empreenderam sim medidas verticalmente descentralizadoras.

Destacam-se a ampliação das transferências intergovernamentais para os municípios e a ampliação do volume das despesas com investimentos, entendida como compensação à redução da participação dessa espécie de despesa na estrutura de gastos da União. Os autores observaram, em regra, aumento absoluto nos investimentos nos setores de saneamento básico, assistência social, saúde - para o que contribuíram os repasses de recursos por meio do SUS e habitação - em que os governos estaduais concentraram maiores esforços em razão da dissolução pelo governo federal do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

No entanto, além de terem encontrado, salvo na Bahia, a redução dos investimentos com educação - o que atribuem à diminuição das transferências, por meio de convênios, do governo federal e ao crescimento das atividades municipais no setor - os autores concluíram que as despesas com políticas sociais perderam a importância relativa na estrutura dos gastos estaduais.

Analisando a receita do conjunto dos municípios dos mesmos estados, a média dos períodos compreendidos entre 1986 e 1988 e entre 1992 e 1994⁵⁹, as conclusões de Oliveira e Biasoto Júnior foram distintas. A expansão das receitas próprias municipais deu-se em função tanto da ampliação da receita patrimonial,

⁵⁸Toda a avaliação das despesas refere-se à administração direta dos Estados selecionados.

⁵⁹No caso dos municípios de Bahia, Pernambuco e Ceará, o período analisado foi de 1993 a 1994.

quanto da receita tributária, visto que os municípios foram os entes federativos que tiveram a competência tributária mais alargada pela Constituição de 1988.

Apesar do aumento dos valores recebidos com as transferências governamentais constitucionais por parte da União e dos Estados, diminuíram-se as transferências negociadas. Conseqüentemente, por mais que os municípios continuassem significativamente dependentes dos recursos provenientes dos demais níveis de governo, sua autonomia saiu fortalecida pela maior participação de receitas próprias como fonte de financiamento, bem como pelo caráter obrigatório da maior parte das transferências.

Nos municípios, ao contrário dos Estados, as despesas totais aumentaram e a participação dos gastos sociais na composição de tais despesas também. O crescimento mais expressivo desses gastos foi verificado nos setores de educação e de saúde, o que os autores atribuem ao intenso processo de municipalização dos serviços, propiciado pela expansão das receitas próprias e transferências intergovernamentais em benefício dos municípios, pela vinculação de parcela dos recursos orçamentários aos investimentos com a educação e pelos repasses por meio do SUS. Nas áreas de habitação e assistência, o aumento dos investimentos foi mais comedido, o que é imputado à inexistência de planos e programas articulados e fontes de financiamento adequadas.

A cientista política Marta Arretche critica esse tipo de análise que associa diretamente a possibilidade de gestão descentralizada à capacidade de gasto dos governos subnacionais por duas razões. A primeira porque, no seu entender, “o fato de que um dado Estado ou município esteja efetuando despesas em uma dada área de política social não significa necessariamente que este está assumindo funções de gestão naquela área” (ARRETCHÉ, 2000, p. 25)⁶⁰. A segunda porque tais análises tendem a negligenciar a natureza das políticas a serem geridas. Por isso, Arretche sugere que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, um país marcado por disparidades econômicas, sociais e políticas, seja estudado de uma

⁶⁰ Veja-se o exemplo que a autora utiliza para ilustrar uma situação em que os gastos com educação podem ser elevados, sem significar a descentralização dessa política social: “Há municípios brasileiros que atendem à exigência constitucional de gastar 25% de sua receita de impostos e transferências em ensino sem ter uma única matrícula de ensino fundamental, pois o gasto em ensino é realizado sob a forma de transporte escolar ou alimentação escolar e assim por diante” (ARRETCHÉ, 2000, p. 25).

perspectiva mais abrangente, que investigue tanto a influência de fatores estruturais, como de fatores institucionais e fatores ligados à ação política. É considerada fator estrutural, além do potencial de realização de investimentos dos entes federativos, a capacitação político-administrativa dos governos subnacionais. No rol dos fatores institucionais, figuram o legado das políticas prévias - que envolve a pré-existência de capacidades estatais, a atuação dos interesses organizados, que tendem a preferir a manutenção do status quo, e a avaliação de resultados obtidos, que influencia o horizonte conceitual de identificação de problemas e soluções, o arranjo constitucional de distribuição de competências entre as esferas governamentais e a engenharia operacional das políticas a serem empreendidas. São apontadas como fatores ligados à ação política a natureza das relações entre Estado e sociedade, isto é, a cultura cívica, e as relações entre os níveis de governo, materializadas nas estratégias de estímulo à descentralização por parte da esfera de governo interessada.

A inclusão de tantas variáveis na investigação de Arretche justifica-se principalmente porque, só por uma perspectiva abrangente, pode-se entender os motivos pelos quais apenas certas políticas foram descentralizadas, bem como as diferenças no grau de descentralização entre os componentes da federação. A amostra da pesquisa da cientista política sobre a reforma do formato das políticas sociais no Brasil, no final da década de 1980 e no decorrer da de 1990, é composta pelos mesmos estados que a análise de Oliveira e Biasoto Júnior: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará.

Explicando a proposta de municipalização dos serviços de saneamento básico que ganhou espaço na pauta de reformas na segunda metade da década de 1980, Arretche destaca, de início, que tal política social é gerida como monopólio natural, independentemente do estabelecido pelo arranjo constitucional, que, no caso do Brasil pós-1988, prevê como competência comum da União, estados e municípios a promoção da melhoria das condições de saneamento básico, de acordo com as diretrizes traçadas pelo governo federal. Até então, nos locais onde a prestação de saneamento básico não era municipalizada, os serviços eram ofertados por empresas públicas estaduais, mediante contratos de concessão. Isso significava que, para municipalizar os serviços, os estados teriam de rescindir unilateralmente o contrato de concessão, o que poderia importar em disputas

judiciais, problemas de transferência de patrimônio e pessoal e na assunção de dívidas das empresas estaduais. A autora relata que as companhias de saneamento agiram justamente de modo a dificultar essa reforma, tanto pela via judicial, como melhorando os serviços oferecidos e empreendendo uma política mais incisiva de renovação dos contratos de concessão. Assim, não resta dúvida de que o legado das políticas prévias não era favorável à municipalização da prestação do saneamento básico.

Além disso, não só a perspectiva de dispêndio de abundantes recursos no setor, pelas condições particulares de operação dos serviços, como também a ausência de dispositivos constitucionais que determinassem a municipalização e de decisões dos governos federal e estaduais nesse sentido mantiveram os municípios afastados da absorção das atribuições sobre o saneamento básico. Em outras palavras, o arranjo constitucional de distribuição de competências entre os entes federativos, a engenharia operacional da política e as relações entre os níveis de governo também não eram favoráveis à municipalização, praticamente nula em todos os estados pesquisados.

No extremo oposto quanto ao grau de descentralização, encontra-se a política de alocação de recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). De fato, no mesmo ano em que o governo federal decidiu transferir para colegiados estaduais a decisão sobre a destinação de tais recursos, todos os estados brasileiros cumpriram as exigências legais para exercer tal autoridade. Por que tanta celeridade na assimilação dessa atribuição? O legado das políticas prévias foi um dos fatores que contribuíram para a descentralização.

Somou-se um quadro de escassez de recursos que impedia a celebração de novos contratos entre o governo federal e os estados e municípios - devido ao rombo financeiro causado pela tentativa de comprar apoio para evitar o impeachment do ex-Presidente Fernando Collor de Melo - a dificuldades de natureza política - desde o fechamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), a destinação de recursos do FGTS estava sujeita a critérios de lealdade. Arretche observa que as relações entre as esferas governamentais atuaram na mesma direção, pois o governo federal dispôs-se a transferir para os governos estaduais poder decisório

sobre recursos abundantes, uma vez que seria o Poder Executivo dos estados o responsável pela convocação dos membros do colegiado.

Por último, mas não menos importante, a engenharia operacional exigida era bem pouco custosa, bastando aos Estados instalar os referidos colegiados seguindo os trâmites legais. A relação custo/benefício era, portanto, bastante favorável à descentralização.

O mesmo pode ser dito da bem-sucedida descentralização da oferta de merenda escolar. A natureza de tal política social é simples e pouco dispendiosa, consistindo basicamente em oferecer à população escolar alimentação gratuita, que pode ser produzida por mão de obra barata e sem um rígido controle de qualidade. Arretche acrescenta que o programa criado pelo governo federal para que estados e municípios assumissem essa atribuição também era atraente. A transferência de recursos aos governos subnacionais era proporcional à população a ser atendida, desprezando qualquer tipo de negociação.

Requeria apenas que tais governos cumprissem requisitos que, na realidade, já deveriam cumprir independentemente do programa, como a adimplência com os impostos federais, o atendimento ao dispositivo constitucional que vincula parte do orçamento aos gastos com educação e a criação de conselhos de alimentação escolar.

Entre os dois extremos do grau de descentralização, situam-se os serviços da rede de ensino fundamental, de assistência social e atendimento em saúde. No campo da educação fundamental, embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido que ela devesse ser preferencialmente oferecida pelos municípios e que se investisse no mínimo 25% das receitas provenientes de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, somente no Paraná ampliaram-se significativamente as matrículas na rede municipal.

A diferença determinante entre o Paraná e os demais estados pesquisados foi a existência, entre 1987 e 1994, de um programa eficientemente concebido e implantado de municipalização das matrículas das séries iniciais do ensino fundamental. É importante frisar que a pesquisa de Arretche não contempla o período posterior à edição da Lei de Diretrizes e Bases (LDB, Lei nº 9.394, de 20 de

dezembro de 1996), que estabeleceu como prioridade dos municípios a oferta do ensino fundamental, e à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, determinou que o Fundo, instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, fosse constituído por 15% dos recursos da parcela do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços devida aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, do FPE e do FPM e da parcela do imposto sobre produtos industrializados pertencente aos estados e ao Distrito Federal. Uma complementação da União seria agregada ao Fundo quando não se atingisse o valor mínimo por aluno definido para todo o território nacional⁶¹. Todo esse montante deveria ser distribuído entre estados e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados anualmente nas instituições cadastradas nas respectivas redes de ensino e passava a estar vinculado à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e à valorização da carreira do magistério.

Enquanto no período entre 1991 e 1996 as matrículas nas redes municipais representavam cerca de 37% do total da rede pública, em 2006, os municípios já respondiam por 52% das matrículas públicas e por 60% das vagas no ensino público fundamental (PINTO, 2007). Na área da assistência social, o governo federal elaborou programa que propunha que as administrações municipais assumissem a gestão dos serviços. No entanto, até 1997, apenas 33% dos municípios aderiram ao programa, o que Arretche atribui a três fatores: o alto risco financeiro, devido à incerteza das transferências financeiras por parte da União e por ter de responder pelo pagamento de convênios com instituições não-governamentais prestadoras de serviços credenciadas pelo governo federal; o risco político, já que os municípios seriam os únicos responsáveis pelas ações diretas de assistência em sua jurisdição; e o modo efetivo de implantação do programa, que tardou a ser regulamentado e, quando o foi, não se minimizaram as dúvidas em torno daqueles riscos.

Na adesão dos municípios ao SUS, os riscos envolvidos são, mais uma vez, políticos e financeiros, na medida em que o governo municipal assume a responsabilidade pelo atendimento do direito universal à saúde, mas depende do financiamento incerto por parte do governo federal. A administração municipal deve

⁶¹No primeiro ano de vigência do Fundef, o valor fixado foi de R\$ 300,00 (trezentos reais).

ser tecnicamente capaz de desempenhar todas as atribuições relativas à gestão dos serviços de saúde, para o que não contribuiu o legado das políticas prévias, tendo em vista que, até a década de 1980, os municípios tinham o nível de governo menos envolvido na oferta de serviços de saúde. No entanto, em janeiro de 1997, 58% dos municípios brasileiros já estavam habilitados pela Norma Operacional Básica (NOB) nº 1, de 20 de maio de 1993⁶², que versa sobre o financiamento e o processo de descentralização da gestão dos serviços e ações no escopo do SUS.

Arretche indica como motivadores desse razoável índice de adesão o consenso que a municipalização da saúde alcançou na pauta de reformas sociais e a força da coalizão favorável à descentralização, a flexibilidade do programa de municipalização - que propicia que o município se habilite ao programa de diferentes maneiras, adequando as responsabilidades assumidas às capacidades da administração local - e a previsão constitucional da universalidade do direito à saúde -que, ao mesmo tempo em que pode trazer grave ônus político na hipótese do serviço não ser prestado ou não ter qualidade, também pode propiciar benefícios significativos caso o serviço seja satisfatoriamente oferecido. Enfim, Arretche enxerga a existência de programas que produzam incentivos para os governos subnacionais assumirem novas atribuições como fator que pode desequilibrar em prol da descentralização ante um conjunto de fatores que lhe sejam desfavoráveis:

Embora os possíveis custos políticos e financeiros derivados da engenharia operacional das políticas e do legado das políticas prévias sejam elementos importantes do cálculo que realizam as administrações locais para vir a assumir determinadas funções de gestão na área social, a variável “existência de programas deliberados” é fundamental para explicar o alcance ou a extensão da descentralização. Em um Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas - na ausência de imposições constitucionais - está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições. Mas, não é a simples “presença ou ausência de programas” que define a extensão da descentralização. Se assim fosse, em todos os casos em que houvesse sido instituído um programa, teríamos os mesmos resultados. A existência de programas - ou a disposição do nível do governo interessado - é uma condição necessária, mas não suficiente para

⁶² “A NOB 01/93 é a primeira a definir o gerenciamento do processo de descentralização nos três níveis de governo, através da Comissão Intergestores Tripartite, das Comissões Intergestores Bipartites e dos Conselhos Municipais, bem como as condições de gestão para municípios (Incipiente, Parcial e Semi-Plena) e estados (Parcial e Semi-Plena), que buscam exatamente contemplar os diferentes estágios em que se encontram estados e municípios, em relação à descentralização” (SCATENA; TANAKA, 2001). A referida NOB pode ser encontrada anexada à Portaria nº 545, de 20 de maio de 1993, do Ministério da Saúde.

que ocorra descentralização. Na verdade, o grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias e - como veremos no próximo item - dos atributos estruturais de Estados e municípios. Inversamente, na ausência de programas que gerem tais incentivos, os recursos dos cofres locais serão disputados pelas demais áreas possíveis de aplicação (ARRETICHE, 2000, p. 52-53, grifo do autor).

No mesmo sentido, as conclusões da pesquisa de Arretche apontam que nenhuma variável, nem a riqueza econômica, nem o porte dos municípios, nem a cultura cívica, tem poder explicativo para isoladamente justificar a disposição de governos subnacionais para assumir funções de gestão. Assim a variação do grau de descentralização entre estados e municípios, bem como a escolha dos setores a serem descentralizados não podem ser explicadas unicamente com fulcro nas receitas disponíveis, nas capacidades fiscais dos entes federativos. Uma série de fatores estruturais, institucionais e ligados à ação política dos diferentes níveis de governo são ponderados e influem na decisão de descentralizar.

Diante de tudo isso, não se pode pensar a descentralização das políticas sociais como corolário automático da descentralização de receitas promovida pela Constituição de 1988. A decisão de estadualizar ou municipalizar serviços, bem como a escolha dos serviços a serem descentralizados, é posta em uma balança afetada por diversos pesos, sendo a repartição de recursos com sede constitucional apenas um deles.

3.5 A CONVIVÊNCIA COM TENDÊNCIAS CENTRALIZADORAS

3.5.1 O Poder Decisório nas Políticas Sociais

A alocação de poder decisório nas políticas sociais administrativamente descentralizadas avaliadas por Marta Arretche não segue um padrão uniforme.

Em matéria de assistência social, nos locais onde se empreendeu a municipalização dos serviços, os governos federal e estaduais atuam essencialmente como repassadores de recursos aos governos municipais. São os municípios que se revestem de efetivo poder decisório sobre o setor e articulam as relações com entidades não-governamentais prestadoras de serviços (ALMEIDA, 2005, p.185). Todavia, como Arretche já havia ressaltado, o índice de municípios que incorporou a responsabilidade ficou aquém do esperado, o que pode ser imputado à falta de incentivos como o que, na seara da educação, distribui recursos proporcionalmente à quantidade de matrículas na rede municipal (SOUZA, 2000, p.122).

Passando ao campo da saúde, as interpretações não são uníssonas quanto à autonomia municipal na adesão ao SUS. Enquanto Arretche (2000) destaca a flexibilidade do programa de municipalização, permitindo que o município escolha a maneira pela qual se habilitará ao programa e adeque as responsabilidades assumidas às capacidades da administração local, a cientista política Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p.185) argumenta que é o governo federal quem controla o poder decisório, eis que define não só a destinação dos recursos transferidos, como também os formatos possíveis de cooperação, resultando em que o governo municipal não seja realmente livre em sua escolha. Isto é, o processo de descentralização administrativa, tendo sido impulsionado e induzido pelo Ministério da Saúde por meio de instrumentos normativos rígidos e excessivamente detalhados, não propicia uma pactuação que priorize a satisfação das especificidades locais, o que constitui óbice ao aprofundamento do próprio processo (SPEDO; TANAKA; PINTO, 2009, p.196). Logo, em matéria de saúde, a União estaria no centro do arranjo cooperativo e os municípios seriam administradores de uma política pensada no nível federal. Esse entendimento é corroborado por outros autores (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007, p.263) que atentam, inclusive, para a influência do SUS na organização de outras redes de intervenção do governo federal.

Na seara educacional, também se destacam duas interpretações opostas quanto ao grau de autonomia que estados e municípios gozaram na vigência do Fundef. Na visão de Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p.185), Estados e Municípios desenvolveram políticas educacionais próprias, com o suporte de

recursos de seus orçamentos. Porém, vejamos como é dispare a opinião emitida no seguinte parecer:

A municipalização, como hoje se afigura no Brasil, mantenedora da centralização do poder decisório no âmbito da União, acabou por evidenciar, também, a existência de uma intensa divisão técnica e política do financiamento e da gestão da Educação Básica no Brasil, dissociada, portanto, do espírito de solidariedade e colaboração que marcaram, significativamente, os avanços legais em torno da proposta do estabelecimento de novas relações entre os entes federados - expostos pela CF (1988) e pela nova LDB (1996) -, no sentido de virem a ser mais democráticas. Em grande medida, essa divisão, caracterizada pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, se apresenta como expressão mesma do "velho" federalismo brasileiro, pois, fiel às tradições da cultura política do País, não logra transitar da letra jurídica das propostas às práticas político-institucionais que, em essência, a reflitam (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936, grifo nosso)

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de abril de 2001, veio a reforçar o entendimento de que a criação do Fundef, embora tenha contribuído para a municipalização de matrículas, não implicou no aumento proporcional da autoridade para a realização de investimentos no setor da educação. O PNE não se restringiu a traçar diretrizes e metas para a educação nacional a serem seguidas pelos entes federativos na elaboração de seus planos plurianuais. De fato, o PNE vinculou 60% dos valores do Fundef à remuneração dos profissionais do magistério em exercício no ensino fundamental e prescreveu que os estados e o Distrito Federal destinassem 15% da receita tributária também ao ensino fundamental e 10% ao ensino médio. Já no governo Lula, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007⁶³. Ampliaram-se as matrículas abarcadas pelo Fundo, contemplando-se toda a educação básica, isto é, além do ensino fundamental, os ensinos médio e o infantil, inclusive as instituições conveniadas. Aumentou-se a alíquota dos recursos que constituem o Fundo para 20%, acrescentaram-se como fontes de recursos o imposto sobre veículos automotores, o imposto sobre a propriedade territorial rural e o imposto sobre transmissão causa mortis e doação e majorou-se o valor mínimo por aluno determinante das

⁶³Resultante da conversão da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006.

complementações da União⁶⁴. Ao Fundeb e ao PNE, somou-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁶⁵, lançado no segundo mandato de Lula com o objetivo de, por meio de um olhar sistêmico sobre a educação - que abrange todos os seus níveis e modalidades, instituir um sistema nacional de educação. O PDE ampliou sobremaneira a regulamentação federal sobre a educação pública e o controle do governo federal, por meio do Ministério da Educação (MEC), sobre a atuação estadual e municipal no setor.

Para receber assistência financeira e técnica da União, estados e municípios devem assinar um termo de adesão ao “Compromisso Todos pela Educação”. Suas diretrizes estão pré-determinadas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 e suas metas são fixadas pelo MEC, com base em indicador formulado pelo próprio Ministério, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)⁶⁶. Na elaboração do Plano de Atividades Articuladas (PAR), o aderente deve seguir minuciosas orientações do MEC e contar com equipe técnica designada pelo Ministério para fazer um diagnóstico da educação básica do sistema local e identificar as medidas mais apropriadas a sua gestão.

Para monitorar o cumprimento por parte dos governos estaduais e municipais do celebrado no termo utiliza-se o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec). De posse das informações fornecidas pelo Simec e o Ideb, o MEC decide sobre a continuidade da prestação de apoio financeiro e técnico. A orientação do PDE é priorizar os locais que, a despeito do cumprimento do compromisso, não alcançam bons resultados segundo o Ideb, revelando a qualidade da educação como prioridade do Plano e o seu papel no combate às desigualdades regionais. Por último, mas não menos importante, outra medida que corrobora a sobreposição da União aos estados e municípios na área da educação é o PDE-escola que destina recursos diretamente para as escolas mal colocadas no ranking do Ideb, sem passar pela administração estadual ou municipal.

⁶⁴ “No Fundef, Maranhão e Pará recebiam complementação do governo federal. O Fundeb já complementa os investimentos de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. O valor mínimo por aluno também aumenta. As séries iniciais do ensino fundamental recebem R\$ 682,60 por estudante ao ano no Fundef. Com o Fundeb, esse valor aumenta para R\$ 946,29”.

⁶⁵ Maiores informações sobre o PDE podem ser encontradas em:

http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/default.html

⁶⁶ Conjuga os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) com os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar).

Portanto, nem todo programa de descentralização da administração de políticas públicas contempla simultaneamente a descentralização política, em outras palavras, a distribuição entre os entes federativos do poder decisório sobre o que será implantado. Em alguns casos, estados e municípios figuram praticamente como executores de políticas formuladas no âmbito da União.

Ou seja, a atuação dos governos subnacionais volta-se ao objetivo primordial de elaborar projetos de requisição de recursos ao governo federal, seguindo as diretrizes e cumprindo as exigências definidas pelos planos, programas, legislações e regulações federais. Quanto mais abundantes e significativas as imposições do governo federal sobre uma determinada política pública, menor será a autonomia dos governos subnacionais ao gerí-la, de modo que, reitere-se, a descentralização administrativa e a descentralização política nem sempre andem de mãos dadas.

3.5.2 Restrição da Autonomia dos Estados e Municípios no Campo das Finanças Públicas

A maior autonomia financeira dos estados e municípios propiciada pelo crescimento de suas receitas próprias e ampliação das transferências constitucionais não permaneceu por muito tempo incólume. Um dos principais mecanismos de constrangimento da autonomia dos entes federativos foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar, nº 101, de 04 de maio de 2000). Seguindo as recomendações do “Consenso de Washington”⁶⁷ voltadas para a política macroeconômica - que pregavam a austeridade fiscal e a disciplina orçamentária, com corte de gastos e reformas administrativas, previdenciárias e fiscais (FIORI, 2002, p.182) o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso fez editar a referida Lei, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Consoante o texto legal, pressupunha-se:

[...] a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o

⁶⁷Termo criado pelo economista norte-americano John Williamson para referir-se ao conjunto de idéias defendido pelas principais burocracias estadunidenses e organismos multinacionais localizados em Washington. (FIORI, 2002, p.168).

cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (art. 1º, § 1º).

Nesse passo, a LRF estabeleceu, dentre outros constrangimentos à autonomia financeira dos diferentes níveis de governo, uma série de exigências no que tange não só à geração de despesas, como também à renúncia a receitas, à criação de benefícios ou serviços de seguridade social, à realização de transferências voluntárias e às operações de crédito. Com efeito, segundo os ditames da Lei, as despesas com pessoal de estados, Distrito Federal e municípios não devem ultrapassar 60% de suas receitas correntes líquidas⁶⁸, sendo os limites máximos destinados a cada poder e ao Ministério

Público também pré-definidos pelo texto legal, sem qualquer referência a potenciais especificidades dos entes federativos. Restrições como essa e como a redução da dívida pública ao teto estabelecido em lei de caráter nacional, não atendidas dentro do prazo demarcado pela LRF, ensejam impedimentos graves. No primeiro caso, o ente federativo que descumpra as metas não pode obter garantias de nenhum outro ente, no segundo, está obrigado a obter o superávit primário necessário à recondução da dívida e, em ambos, são vedados o recebimento de transferências voluntárias e a realização de operações de crédito em geral.

A LRF permanece em vigor no decorrer dos mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva, mas não seria correto afirmar que só se adotaram posturas restritivas da autonomia financeira dos governos subnacionais. Com efeito, as Emendas à Constituição na seção da repartição das receitas foram favoráveis aos municípios. A Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, atribuiu aos municípios (aos estados e ao Distrito Federal) a competência para instituir contribuição cobrada de seus servidores para o custeio de sistema previdenciário e

⁶⁸ “Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:(...)IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição”.

de assistência social em seu benefício. A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, determinou que, quanto aos impostos instituídos pela União sobre a propriedade rural, caberia aos municípios, além de 50% do valor arrecadado sobre os imóveis nele situados, o valor completo da arrecadação fiscalizada e cobrada por ele próprio. Já a Emenda nº 55, de 20 de setembro de 2007, aumentou em 1% o montante destinado ao FPM dos impostos cobrados pela União sobre renda, proventos e produtos industrializados.

Contudo, a ampliação de receitas dos governos subnacionais não preserva por si o poder decisório dos entes federativos no que tange à satisfação de seus interesses peculiares. A realização de investimentos deve estar livre de imposições postas pela União. Porém, a partir da segunda metade da década de 1990, o exercício pleno da autonomia financeira pelos governos subnacionais, assegurada pela Constituição, sofreu restrições não somente com a edição da LRF, como também em consequência dos esforços para garantir recursos às políticas sociais (ALMEIDA, 2005, p.32.). Além dos já mencionados Fundef e Fundeb, exemplos claros de vinculação de receitas, vem ganhando espaço a discussão sobre os pisos nacionais para categorias profissionais. Já foi aprovado piso para o magistério público, no âmbito do PDE, e tramita no Congresso proposta de piso para os policiais. Desse modo, afeta-se a administração de todos os entes da federação sem se considerar especificidades como os orçamentos públicos e o custo de vida local.

3.5.3 Centralização na Política de Segurança Pública

No campo da segurança pública, a federação brasileira também caminha na direção de maior centralização política. Ao longo de toda a década de 1990, entrando pelos anos 2000, o padrão de intervenção estatal na segurança pública predominante era o de gerenciamento de crises. Como o próprio nome sugere, gerenciar uma crise envolve ações puramente reativas, apenas para apaziguar a opinião pública e atingir fatos específicos. Não há planejamento, sistematicidade e racionalidade nas ações, nem tampouco uma avaliação de seus resultados para orientar intervenções futuras. Não há uma combinação entre medidas preventivas e repressivas nem de curto e de longo alcance, fazendo-se uso do mínimo necessário para arrefecer a crise. Não há tampouco integração entre os níveis de governo

federal, estaduais e municipais, agindo cada um de acordo com aquilo que lhe aprouver.

A elaboração do primeiro plano nacional de segurança pública, em 2001, pode ser vista como reação ao caso do seqüestro do ônibus 174, ao qual a mídia concedeu um tratamento verdadeiramente cinematográfico. O referido plano, apesar de ter instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP, normatizado na Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001), que repassaria recursos a projetos estaduais e municipais, não representou uma ruptura com o modelo de intervenção estatal então vigente. Salta aos olhos a falta de um diagnóstico prévio do problema a ser combatido e a ausência de diretrizes gerais a serem seguidas pelos projetos beneficiados com recursos. Assim, não apenas as intervenções permaneceram não-planejadas, aleatórias e uni-direcionadas, restritas a um ou outro aspecto da criminalidade violenta, como as ações dos entes da federação seguiram desarticuladas. Ora, tanto em âmbito acadêmico quanto em âmbito político, o debate sobre políticas públicas de segurança é fenômeno relativamente recente no Brasil.

Na academia, a segurança pública passou a ser objeto de pesquisa apenas no final da década de 1970, mas mesmo assim sem enfatizar as possíveis soluções estatais para o setor. No cenário político, ainda que em alguns estados, como Rio de Janeiro e São Paulo, já fosse tema da agenda política nos anos 1980, a segurança pública só veio a ocupar um lugar de mais destaque nacionalmente no decorrer da década de 1990, depois que as pesquisas de opinião passaram a apontar a violência como um dos principais problemas sociais que se desejava ver enfrentado pelo Estado⁶⁹. Tanto que a primeira eleição presidencial que se aprofundou na questão foi somente a de 2002 (SAPORI, 2007, p.235).

Com efeito, uma verdadeira virada na situação das políticas públicas de segurança era a promessa do “Projeto de Segurança Pública para o Brasil”,

⁶⁹ A violência alcançou o posto de principal problema nacional segundo 25,7% dos brasileiros, ficando no topo da lista, à frente do desemprego (20,3%), da saúde (19%), da pobreza (10,5%) e da corrupção (10,3%), conforme demonstrado pelo survey realizado pelo convênio entre o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, entre 2000 e 2002. Mesmo não atingindo a todos os cidadãos com igual intensidade, tampouco com a mesma forma, a violência permanece em primeiro lugar na preocupação dos brasileiros das mais díspares classes sociais, chegando a 40% na classe média alta, 22,8% na classe média, 29,2% na classe trabalhadora e 26,4% na classe trabalhadora. Só fica em segundo lugar na classe alta e na classe baixa/pobre, com 30,8% e 21,8%, respectivamente, perdendo em ambas apenas para o desemprego. Ver os resultados da survey em SCALON, 2004.

elaborado pela parceria entre o Instituto de Cidadania e a Fundação Djalma Guimarães e lançado em 2002 na candidatura do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Oficializado como Plano Nacional de Segurança Pública no primeiro ano de seu mandato, o Projeto superava o padrão de gerenciamento de crises, defendendo uma intervenção estatal planejada, fundamentada em diagnósticos acerca da realidade, com metas definidas e sujeita a constantes avaliações.

Abandonava também a polêmica que afastava as diferentes espécies de medidas, conjugando a proteção aos direitos humanos e a eficiência policial e combinando ações preventivas e repressivas, de curto e de longo prazo, restringindo-se não mais a um ponto específico, mas abarcando os mais variados aspectos da violência. Além disso, integrava todas as instâncias do poder público e os mais diversos atores da segurança. O Plano constituía, portanto, uma reforma compreensiva na segurança pública brasileira, prevendo medidas simultâneas e sucessivas para a reorganização institucional da administração da segurança pública, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a reforma das instituições policiais e do sistema penitenciário. Ocorre que o Plano não foi levado adiante como um todo.

Há quem ressalte a inexistência de recursos orçamentários e financeiros vinculados para a sua execução, demonstrando-se que o volume de recursos previstos no orçamento para a gestão da segurança pública praticamente não evoluiu entre 2001 e 2004 e que, além disso, por estar sujeito ao contingenciamento pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, o percentual de execução orçamentária decresceu ano após ano (ANDRADE; SAPORI, 2007, p.232). Contudo, que Luiz Eduardo Soares, um dos autores do Projeto, argumenta é que o próprio governo federal recuou em sua adesão ao Plano, de forma que, o “Pacto pela paz”, que selaria o compromisso político comum entre o Presidente e os governadores dos estados com a execução do Plano Nacional de Segurança Pública, não tenha sido celebrado. No segundo mandato de Lula, elaborou-se uma nova política nacional para a área da segurança.

Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi lançado em 20 de agosto de 2007 por meio da Medida Provisória nº 384, convertida na Lei nº 11.530, em 24 de outubro do mesmo

ano. O Programa também constitui uma reforma compreensiva na segurança pública e mantém muitos dos aspectos positivos de seu antecessor, em especial a valorização concomitante dos direitos humanos e da eficácia policial, de políticas preventivas e repressivas, e de medidas de curto e de longo alcance, com a vantagem de ter explicitado os recursos a serem investidos em sua implantação entre 2007 e 2012 e os responsáveis por sua avaliação. Por outro giro, no entender de Luís Eduardo Soares (2007), o Programa recua ao dispor superficialmente sobre o Susp e por não prever a desconstitucionalização das polícias, vital para a superação do legado do regime ditatorial militar e para uma verdadeira transformação no status quo policial. A execução do Pronasci é de responsabilidade da União, mediante articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios.

A descentralização da implantação de ações, não significa, porém, a transferência de efetivo poder decisório do governo federal para os governos subnacionais em matéria de segurança pública. Não se trata somente de seguir as diretrizes traçadas pelo Susp. Embora a participação no Pronasci seja voluntária, o ente federativo que opte por participar só pode fazê-lo mediante a satisfação de uma série de condições que não são passíveis de negociação, mas apenas de adesão. Igualmente, para participar dos projetos que integram o Pronasci, Estados e municípios devem comprometer-se a cumprir diversas obrigações. Então, considerando-se a lição de Arretche (2000, p.32) a respeito dos determinantes da descentralização, não surpreende, diante das imposições expostas na Tabela 4, que apenas cento e cinquenta⁷⁰ municípios brasileiros integrem diretamente o Pronasci.

⁷⁰ Segundo os dados fornecidos pelo Ministério da Justiça:
<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRIE.htm>.

Tabela 4 - Condições de adesão e permanência no Pronasci e projetos que o integram

Pronasci	Projeto “Mulheres da Paz”	Projeto “Bolsa-Formação”
<p>1.comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>2.disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci;</p> <p>3. apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>4. compromisso de implantar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário;</p>	<p>1.atualizar mensalmente informações sobre a execução do Projeto, junto ao Sistema Nacional do Projeto Mulheres da Paz(SIMPaz);</p> <p>2. indicar servidor do ente federativo responsável pela coordenação da equipe multidisciplinar que acompanhará o Projeto Mulheres da Paz;</p> <p>3. manter o coordenador ou subcoordenadores da equipe multidisciplinar permanentemente disponíveis e aptos a efetuar todas as operações necessárias à atualização e funcionamento do SIMPaz;</p> <p>4.informar sobre a substituição do coordenador ou subcoordenadores da equipe multidisciplinar;</p>	<p>1. adequar, até 2012, o regime de trabalho dos profissionais de segurança pública, que não deverá ultrapassar doze horas diárias de trabalho, obedecendo-se ao parâmetro de três turnos de descanso para cada turno trabalhado;</p> <p>2. fornecer informações ao Sistema Nacional do Bolsa-Formação (Sisfor);</p> <p>3. manter o coordenador ou subcoordenador do projeto permanentemente disponível e apto a efetuar todas as operações necessárias no Sisfor;</p> <p>4. informar sobre a substituição do coordenador ou subcoordenador ao Sisfor, bem como sobre a alteração da modalidade de bolsa;</p>

5. compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade	5. alterar os dados cadastrais das beneficiárias, sempre que necessário;	5. alterar os dados cadastrais dos beneficiários, sempre que necessário;
	6. informar as inclusões e exclusões de beneficiárias.	6. informar as inclusões e exclusões de beneficiários.

Fonte: Elaboração própria com base nas Leis nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 e nº 11.707, de 19 de junho de 2008, e nos Decretos nº 6.490, de 19 de junho de 2008, nº 6.609, 22 de outubro de 2008 e nº 7.081, de 26 de janeiro de 2010

É interessante notar que, ao mesmo tempo em que criou um Programa que mitiga a capacidade das autoridades subnacionais de tomarem decisões sobre políticas, a União dá azo ao deslocamento de atribuições do governo para setores não governamentais, fenômeno também usualmente descrito pelo termo descentralização (ALMEIDA, 2005, p.32). De fato, o Pronasci expressamente determina que a população seja incluída na execução e fiscalização de suas ações.

3.5.4 Centralização e Poder Judiciário

É importante notar que as decisões que estimulam a centralização não são tomadas apenas em sede legislativa e executiva. Os resultados da mais vasta pesquisa sobre judicialização da política e das relações sociais do Brasil na vigência da Constituição de 1988⁷¹ demonstram que, no julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), o STF também atua no sentido de fortalecer a União perante os demais entes da federação. Em matéria de administração pública - 71,7% do total de ADIs ajuizadas para impugnar normas emanadas dos legislativos estaduais, o STF intervém intensificando os padrões de racionalização da administração e assegurando a homogeneidade na produção legislativa nos estados da federação. De fato, por meio de suas decisões, o STF afiança a superioridade dos princípios e regras contemplados pela abrangente recepção constitucional do Direito Administrativo, restringindo a autonomia dos estados no exercício de seu

⁷¹A pesquisa referente a todas as ADIs propostas entre 1988 e 1998 é objeto da obra VIANNA; et. al., 1999. Já o artigo VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007 compreende as ações ajuizadas a partir de 1999 até o ano de 2005.

poder decisório, um fato que observo cotidianamente como funcionário público estadual se dá no fato do esvaziamento do ente federativo Estado, na formulação de políticas públicas e em sua gestão, tal fato dá-se através da municipalização prevista no texto constitucional, o Poder Judiciário não é atingido por tal condição. Quanto às ADIs em face de normas sobre administração pública originadas nos judiciários estaduais - 80,8% do total de ADIs arguindo a constitucionalidade das normas desses poderes, o Tribunal também decide em prol da homogeneidade do sistema de Justiça, a despeito da repartição de funções entre tribunais federais e estaduais.

É de se concluir que, de um ângulo estritamente quantitativo, a Suprema Corte vem exercendo preferencialmente, por intermédio da provocação dos Executivos estaduais e do Ministério Público, o controle de normas estaduais - originárias do legislativo e do Judiciário - em matéria de administração pública, investindo-se, de fato dos papéis de um Conselho de Estado e de um vértice administrativo do Poder Judiciário. (VIANNA; et. al., 1999, p. 116-117)

Embora com menor rigor metodológico⁷², a pesquisa de Fábio Condeixa (2007, p.132) chega a conclusões semelhantes. Classificando as ADIs pesquisadas em onze casos⁷³, o autor constata que, em sete deles, o entendimento do STF contribui para uniformizar a federação brasileira em situações em que a Constituição não determina a uniformidade, reduzindo-se, pois, a autonomia dos estados. Vejamos o teor de suas decisões: 1) As constituições estaduais não são livres para determinar que a ausência do governador do território estadual dependa sempre de autorização da assembleia estadual, sem a fixação de um prazo mínimo para tal exigência; 2) observância obrigatória do modelo federal de processo legislativo quanto à reserva de iniciativa de lei; 3) liberdade quanto à previsão de medidas provisórias, mas com a observância do regime jurídico das medidas provisórias federais; 4) padronização dos critérios de escolha dos conselheiros dos tribunais de contas estaduais; 5) imposição de simetria dos regimes públicos especiais de previdência dos estados e municípios com o da União; 6) impossibilidade de criação de órgão pelos estados de controle inter-poderes; 7) imposição de restrições à previsão de foro por prerrogativa de função em constituição estadual. Posicionando-

⁷² Na pesquisa de Condeixa, não foram examinadas todas as ADIs propostas, na medida em que a investigação se deu por meio de consulta jurisprudencial que utilizou como palavra-chave nos aparatos de busca o termo simetria e outros correlatos.

⁷³ Nos dois casos que não serão citados por mim, a jurisprudência pesquisada pelo autor não é pacífica.

se pela literalidade do texto constitucional, o STF também preserva a homogeneidade em dois casos: 1) Obrigatoriedade de constituição estadual prever processo de cassação de deputados estaduais por votação fechada; 2) impossibilidade de imposição de sabatina da câmara e assembleias legislativas para a nomeação do chefe do Ministério Público⁷⁴ Outro aspecto da atuação do STF que merece destaque diz respeito ao seu papel na solução de conflitos envolvendo as competências arrogadas aos entes federativos. Prestigiados manuais de Direito Constitucional apontam para o alargamento da competência legislativa da União decorrente da interpretação que a nossa Corte Suprema faz dos dispositivos da Constituição.

Tabela 5 - Interpretação do STF sobre a Competência da União

Matéria	Fundamento da Competência para Legislar
Loterias e jogos de bingo. Regras de exploração. Sistemas de consórcios e sorteios. Direito Penal.	União - art. 22, I (direito penal).
Gratuidade de estacionamento em estabelecimento privado (shopping centers, hipermercados, instituições de ensino, rodoviária e aeroportos)	União - art. 22, I (direito civil - limitação genérica ao exercício do direito de propriedade).
Aquisição de propriedade.	União - art. 22, I (direito civil).
Horário de funcionamento de instituições bancárias.	União - art. 22, VI, VII e XIX.

⁷⁴ Neste caso, a Constituição estabeleceu que todos os estados adotassem o mesmo procedimento, mas que não é igual ao da União.

Lei nº 11.604/2001 RS: dispunha sobre a sinalização de rodovias estaduais, estabelecendo o controle eletrônico de velocidade, a forma de sua sinalização e divulgação nos meios de comunicação, a estipulação de velocidade mínima nas rodovias, a obrigatoriedade da construção de vias laterais de circulação e as formas de notificação das multas lavradas → inconstitucional.

União - art. 22, XI (trânsito e transporte).

Lei nº 13.279/2001 PR: fixava, em no máximo 20% do valor do automóvel, as multas impostas pelo Detran/PR, autuadas a partir de janeiro de 2000 → inconstitucional.

União - art. 22, XI (trânsito e transporte).

Película de filme solar nos vidros dos veículos automotores.

União - art. 22, XI (trânsito e transporte).

Habilitação de menores de 18 anos à condução de veículos automotores. Obrigatoriedade do uso de cinto de segurança em vias públicas.

União - art. 22, XI (trânsito e transporte).

Art. 185 da Constituição/SC: estabelecia que a implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear no mencionado Estado dependeria de autorização prévia da Assembleia Legislativa local, ratificada por plebiscito → inconstitucional.

União - art. 22, XI (trânsito e transporte).

Meia-entrada para estudantes do valor cobrado para o ingresso em eventos esportivos, culturais e de lazer.

União - art. 22, XXVI (atividades nucleares de qualquer natureza).

União, Estados e DF - art. 24, I (competência concorrente, direito econômico).

Obrigatoriedade do uso de cinto de segurança em vias públicas.

Art. 185 da Constituição/SC: estabelecia que a implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear no mencionado Estado dependeria de autorização prévia da Assembleia Legislativa local, ratificada por plebiscito → inconstitucional.

União - art. 22, XI (trânsito e transporte).

União - art. 22, XXVI (atividades nucleares de qualquer natureza).

União, Estados e DF - art. 24, I (competência concorrente, direito econômico).

Fonte: Adaptado de LENZA, 2007, com acréscimos a partir de MENDES, 2010 e MORAES, 2003.

Ainda no âmbito do Poder Judiciário, discute-se se a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, seria ou não outro movimento centralizador. O constitucionalista José Adércio Leite Sampaio (2007, p.232) não vê razões para classificar a instituição do CNJ como instrumento centralizador. Em primeiro lugar, o Poder Judiciário, mesmo nas federações e a despeito da distribuição e especialização funcional, é uno, com caráter nacional. Em segundo, no seu entender, a composição do Conselho reflete a estrutura federativa por contar com um juiz estadual, um desembargador de Tribunal de Justiça de Estado e um membro de Ministério Público Estadual. Já Werneck Vianna, Marcelo Burgos e Paula Salles (2007, p.22) argumentam que o CNJ superpõe-se à Justiça dos Estados como uma instância de jurisdição nacional, dotada inclusive de poder para fiscalizar e punir magistrados. De fato, a Emenda Constitucional dotou o CNJ de controle sobre a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e sobre o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Pode o CNJ inclusive desconstituir atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Judiciário e conhecer de reclamações contra eles, aplicando as sanções administrativas cabíveis.

Enfim, não parece correto afirmar que a estrutura do CNJ espelha o arranjo federativo, eis que todos os seus membros são indicados pelos tribunais superiores, cujos membros, por sua vez, são nomeados pelo Presidente da República e, ainda que se considerem os juízes e desembargadores estaduais como legítimos representantes dos estados, seu número é de apenas dois dentre os quinze membros do Conselho. A Resolução mais recente do Conselho que corrobora o entendimento de que ele representa uma tendência centralizadora é a de nº 115, de 29 de junho de 2010, que dispõe sobre a gestão de precatórios em todos os órgãos do Poder Judiciário, inclusive as Justiças estaduais, de maneira tão detalhada que chega a prever a padronização dos formulários para a expedição dos mesmos.

3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição de uma ditadura centralizadora das competências legislativas, fiscais e administrativas na União, especificamente em seu Poder Executivo, para uma democracia não materializou um arranjo constitucional amplamente

descentralizador. Embora tenha se descentralizado recursos, mediante um esforço deliberado no seio da Assembléia Nacional Constituinte, não se operou uma efetiva distribuição de poderes e responsabilidades entre os níveis de governo, ao contrário, expandiu-se o rol de atribuições do governo federal e centralizou tais decisões no Poder Executivo.

No entanto, o extenso rol de competências comuns à União aos estados e municípios permitiu que a federação brasileira se descentralizasse administrativamente, em especial na esfera das políticas sociais, que foram municipalizadas em sua maior parte. Porém, foi esclarecido que não foram apenas a ampliação das receitas estaduais e municipais e as previsões constitucionais que propiciaram a descentralização no campo das políticas sociais; dentre outros fatores, as estratégias de indução por parte do nível de governo interessado no rearranjo das relações intergovernamentais desempenharam papel crucial nessa direção. Por outro lado, seria um engano conceber o Estado brasileiro como um Estado altamente descentralizado ou que trilha um caminho sem percalços rumo à maior descentralização política. É notória a existência de iniciativas centralizadoras, como a edição da LRF, a criação do CNJ e a elaboração de programas nacionais como o PDE e o Pronasci, que atuam como forças centrípetas que atraem importantes deliberações políticas para o âmbito da União.

Em minha modesta opinião, a edição do Programa Nacional de Segurança Pública, mostra a intervenção da União, naquele que restou o papel central do ente federativo Estado, que é a gestão da Segurança Pública, não tendo o Governo Federal tendo permitido a formulação de políticas públicas pelo ente Estado. Por fim, atente-se que, enquanto abundam estudos sobre a decisão de descentralizar recursos, empreendida pela Constituição de 1988, e sobre os motivadores da descentralização das políticas sociais na década de 1990, a persistência de movimentos centralizadores do poder decisório no seio da federação brasileira pós-1988 permanece subanalisada, bem como a municipalização da execução de políticas públicas, que são formuladas nacionalmente e não atendem as realidades locais das diversas regiões brasileiras.

CONCLUSÃO

Recorrendo a proeminentes estudiosos do federalismo foi possível diagnosticar fatores que complexam os trabalhos sobre o tema. Constatamos a distinção entre o federalismo como princípio e como forma de Estado, o que implica que nem sempre quando nos deparamos com a presença do princípio estejamos igualmente defronte uma federação. Além disso, o fato de que a Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América tenha inaugurado esse novo modelo, sem uma teorização prévia sobre ele, reflete-se em significativas discrepâncias no rol de instituições essenciais que os cientistas políticos atribuem à conformação das federações. As divergências chegam a tal ponto que ainda são necessários esclarecimentos terminológicos, na medida em que se optou por nomear a forma de Estado emergente nos Estados Unidos com uma expressão pré-existente, até então utilizada para descrever outro modelo. Com efeito, federação e confederação eram considerados termos sinônimos e, minoritariamente, ainda não se reconhece a mudança terminológica influenciada pelas transformações ocorridas nos Estados ao final do século XVIII que os distinguiu. Concentrando-nos nas concordâncias entre as principais linhas teóricas sobre o federalismo, chegamos à característica peculiar das federações, qual seja, a dispersão do poder decisório entre níveis de governo autônomos para agir em esfera de competência estabelecida no pacto federativo.

Assim, as federações constituem-se pelo menos de governos regionais e um governo nacional que atue diretamente sobre o território e a população das regiões, que, por sua vez, terão participação nesse governo, bem como o governo municipal que está próximo da população e conhece seus anseios. Porém, o estudo dessa descentralização política não segue livre de dificuldades. A literatura existente utiliza o termo descentralização para descrever muitos outros fenômenos (ALMEIDA, 2005, p.32) como a descentralização financeira e a administrativa entre entes federativos, a descentralização de funções dentro de um mesmo nível de governo e até a descentralização de atribuições do Estado para a iniciativa privada e o terceiro setor e nem sempre se esclarece qual deles é o objeto precípuo de investigação.

A importância de tal esclarecimento para o estudo da descentralização política fica ainda mais nítida quando, recordando-se a história do federalismo

brasileiro, observa-se que as variadas dimensões da descentralização entre os componentes da federação não necessariamente caminham juntas e que, mesmo quando tomam a mesma direção, podem dar passos de tamanho e velocidades diferentes. Também se verificou que, em alguns períodos de nossa história, o comportamento do sistema federativo não refletiu os ditames constitucionais, o que impõe outro complicador ao estudo do federalismo e, especificamente, da descentralização política. Não surpreende, então, que também no cenário político brasileiro, as disputas em torno da descentralização caracterizem-se pela imprecisão.

Foi o que ocorreu no seio da Assembléia Nacional Constituinte de 1987, em que descentralizar aparecia como contraponto à ditadura, mas não foram definidas metas claras quanto ao que deveria ser descentralizado. Nesse passo, o texto constitucional descentralizou receitas, em especial em favor dos municípios, e restringiu as hipóteses em que a União poderia intervir na autonomia dos estados e do Distrito Federal. Por outro lado, concentrou ainda mais as competências legislativas e materiais na esfera federal. A instituição de competências concorrenciais e comuns, bem como de cooperação técnica e financeira entre os componentes da federação é outra marca do arranjo federativo formalizado na Constituição de 1988. A partir de então, todos os estados e municípios passaram a se autogovernar, elegendo seus governantes e representantes com o voto popular, e a se auto-organizar por meio de constituições estaduais e leis orgânicas, respectivamente.

Em grande medida, estados e municípios passaram também a se auto-administrar, ainda que, apesar da descentralização de receitas impulsionada pelo texto constitucional, seguissem contando com negociações com o governo federal para obter recursos para a prestação de seus serviços. Nesse ponto, as desigualdades regionais revelam-se como um desafio para o nosso federalismo, na medida em que as unidades economicamente mais fracas têm mais dificuldade para materializar tal aspecto de sua autonomia. Lado a lado, a descentralização de receitas com fulcro constitucional, os repasses negociados entre os níveis de governo e o espaço aberto à cooperação influenciaram a descentralização não só administrativa, mas também política, no campo das políticas sociais.

De fato a autoridade em matéria de assistência social foi municipalizada. Já na área da saúde, as interpretações não são uníssonas quanto ao tipo de relações intergovernamentais que se estabelece com a adesão dos municípios ao SUS. Como a própria expressão comumente utilizada para descrever a participação dos municípios traduz, quem adere não tem poder para modificar os termos de sua adesão. No caso do SUS, a União concebe as regras da cooperação, inclusive no que tange à alocação dos recursos percebidos pelos municípios. Ou seja, há descentralização administrativa, mas sem real descentralização política. Também na área da educação há divergências na análise do período de vigência do Fundef, quando as matrículas nas redes municipais saltaram de 37% para 52% do total de matrículas no ensino público. Porém, com a criação do PNE e principalmente do PDE fica mais claro que o governo federal ocupa o centro do arranjo cooperativo, influenciando todo o processo decisório do setor.

Em matéria de segurança pública, ante a ausência de planejamento estatal de políticas públicas até meados da década 1990, torna-se ainda mais evidente a centralização política empreendida por meio dos planos nacionais de segurança, em especial o Pronasci. As eventuais alegações de que estados e municípios são livres para decidir se integrar ou não ao programa ficam enfraquecidas quando se leva em consideração o prejuízo financeiro, para unidades que já dependem de recursos de outros níveis de governo para o desempenho de suas atividades, que a recusa representa. Ou seja, o que se deve indagar é: Têm os estados e municípios recursos para assegurar a segurança pública estando alheios ao Pronasci? Para integrar o Pronasci e fazer jus aos recursos destinados pelo governo federal, podem os governos subnacionais deixar de cumprir condições que entendem incompatíveis com as peculiaridades de sua unidade? Parece-nos negativa a resposta para ambas as perguntas.

A meta da qualidade e da redução do fosso que separa as unidades melhores e piores posicionadas no Ideb, no caso da educação, e a evidência dos problemas de segurança pública em escala nacional são motivadores da centralização que se coadunam com a mais antiga defesa de governos centrais mais fortes. Ora, James Madison já argumentava que os governos estaduais eram incapazes de recrutar os homens mais aptos a atender os interesses da nação. Entre nós, Visconde de Uruguai advogava em favor da centralização como meio para alavancar o progresso

das unidades menos desenvolvidas. Contudo, não é só no campo das políticas públicas que a federação brasileira pós-1988, gestada em uma Assembléia Constituinte em que tanto se defendeu a descentralização, revela tendências homogeneizantes. Até mesmo a autonomia dos entes federativos na aplicação de seus recursos foi constrangida em decorrência da política macroeconômica adotada pelos últimos governos, refletida na LRF, que continua em vigor praticamente inalterada após mais de dez anos. Outro indicativo que nos impede de imputar todas as tendências politicamente centralizadoras a um conjunto de causas homogêneas reside em determinações judiciais uniformizadoras da federação. Afinal, o STF, desde a edição da Constituição de 1988, vem proferindo uma série de decisões que tolhem a capacidade de auto-organização dos estados brasileiros.

Assim, não parece plausível afirmar que a federação brasileira caminha inexoravelmente na direção de uma cada vez maior centralização política, não somente em função da permanência de tendências descentralizadoras, como também pela impossibilidade de se falar em um plano deliberado naquele sentido. Entretanto, essa constatação não nos impede de tecer breves considerações sobre os rumos do federalismo brasileiro. A consolidação do regime democrático permite que encaremos o debate centralização versus descentralização despidos de paixões que nos instiguem a refutar iniciativas governamentais apenas porque elas apontam para uma ou outra direção. Refletindo sobre o caso do PDE, por exemplo, considerando tratar-se de uma iniciativa em consonância com a nossa democracia constitucional, é razoável que, enquanto ele estiver alcançando as suas metas - expandindo e aprimorando o exercício do direito fundamental à educação, inclusive reduzindo as desigualdades regionais no quesito - ele não seja interrompido por causa de suas feições politicamente centralizadoras.

Alertamos que isso não significa dar carta branca à União para absorver autoridade dos demais componentes da federação, com lastro em finalidades sociais. Como já ponderado por Werneck Vianna, Marcelo Burgos e Paula Salles (2007), a ação da crescente burocracia federal pode vir a obstar a livre movimentação da sociedade civil. Nesse sentido, o Pronasci, outra política formulada pelo governo federal, fornece evidências de que é possível conjugar a centralização vertical do poder decisório com a participação da sociedade civil. De fato, o Programa prevê que a sociedade seja chamada tanto a acompanhar e

fiscalizar suas ações, quanto a efetivamente integrá-las, como ocorre no projeto “Mulheres da Paz”. Destaque-se, ainda, o importante papel que pode ser desempenhado pelos conselhos de política - instituições participativas que verdadeiramente influenciaram as políticas sociais no Brasil pós-1988 (AVRITZER, 2007) - nos empreendimentos governamentais, caso se propicie sua pulverização por todos os estados da federação e se concretize a sua capacidade de pautar a deliberação das políticas públicas em sua área de interesse. Tampouco significa desistir de desenvolver os mecanismos necessários para aprofundar a autonomia das unidades subnacionais e resignar-se a entregá-las - como até Uruguai advertia - à dependência em demasia do centro. Porém, não se pode desprezar que a descentralização política produz resultados díspares em uma federação que ainda padece de sensíveis desigualdades regionais (SOUZA, 2000, p.162), sendo compreensível que a União se coloque em uma posição de proeminência no arranjo cooperativo. Descentralização e centralização não devem ser, portanto, elevadas a dogmas. Não é a federação brasileira que deve se adequar a elas. Ao contrário, mecanismos descentralizadores e centralizadores que devem ser adequados aos interesses da federação

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Recentralizando a Federação?* Revista de Sociologia e Política Curitiba, 2005.

ANDRADE, Sheilla Cardoso de; SAPORI, Luís Flavio. *Arranjos institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira*. In: BATITUCCI, Eduardo Cerqueira, CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves (org.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Carlos Gonçalves. *Constituição, Governo e Democracia no Brasil*: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: 2006.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais. Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático*. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (Org.). *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A Província: Estudo sobre a descentralização no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937.

BARBOSA, Rui. *Relatório do Ministério da Fazenda*. In: *Obras Completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949.

BARROSO, Luís Roberto. *Vinte Anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos*. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, 2008.

BIRCH, Anthony, H. Approaches to the Study of Federalism. *Political Studies*, [S.l.], v. 14, p. 15-33, feb. 1966 apud RIKER, William H. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic, 1987.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 8. ed. Brasília: OAB, 2006.

BRIGHT, John. *Historia de Israel*. 2. ed. Tradução Euclides Carneiro da Silva. São Paulo: Paulinas; 1981. (Didática). Título Original: *A History of Israel*.

BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público e Análise da Constituição do Império*. Distrito Federal: Universidade de Brasília, 1978.

BURNS, Edward McNall; LERNER, Robert E.; MEACHAM, Standish. *História da Civilização Ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*. Tradução Donaldson M. Garschagen. 43. ed. 1. reimp. São Paulo: Globo, 2005. v. 2. Título original: *Western Civilizations: their history and culture*.

CAMARGO, Cláudio. In: Magnole, Demétrio (org.). *História das Guerras*. 3. ed. 1. reimp. São Paulo: Contexto, 2007.

CANECA, Frei Joaquim do Amor Divino. *Frei Joaquim do Amor Divino Caneca*. Organizado por Evaldo Cabral de Mello. São Paulo: Editora 34, 2001. (Formadores do Brasil).

CARVALHO, José Murilo de. *Federalismo e Centralização no Império Brasileiro: história e argumento*. Rio de Janeiro: [S.n.], 1992.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. *Controle Judicial e Federalismo no Brasil: Supremo Tribunal Federal VS Legislativos Estaduais*. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

COSER, Ivo. Visconde do Uruguai - *Centralização e Federalismo no Brasil: 1823-1866*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva; 2002.

DAHL, Robert A. *Democracy, Identity, and Equality*. Oslo: Norwegian University Press; 1986 apud STEPAN, Alfred. *Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy. Beyond Rikerian Federalism*. In: GIBSON, Edward L. (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Cambridge; Nova York: Johns Hopkins University Press, 2004.

ELAZAR, Daniel J. *Federalism*. In: SILLS, David (ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Nova York: MacMillan e Free Press, 1968.

FALCÃO, Joaquim et. al. *Teoria do Direito Constitucional*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV; 2010.

FAORO, Raymundo. *Machado de Assis: a Pirâmide e o Trapézio*. 4. ed. rev. 1. reimp. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

FEIJÓ, Diogo Antônio. Diogo Antônio Feijó. Organizado por Jorge Caldeira. São Paulo: Editora 34; 1999. (Formadores do Brasil).

FIORI, José Luís. *60 lições dos 90: Uma Década de Neoliberalismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FRAGOSO, João Luís; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. A Política no Império e no Início da República Velha: dos Barões aos Coronéis. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). *História Geral do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

JANIÇON, François Michel. *État Presente de la Republique des Provinces-Unis, et des Païs que en Dependent*. 4. ed. Michigan: Universidade de Michigan, 1729. v.1.

KETCHAM, Ralph (ed.). *The Anti-Federalist Papers and the constitutional convention debates*. New York: Penguin Putnam, 2003.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

LE FUR, Louis. *État Fédéral et Confédération D'États*. Paris: Marchal e Billar, 1896.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 11. ed. rev. e atual. ampl. São Paulo: Método, 2007.

LESSA, Renato. *A Constituição Brasileira de 1988 como Experimento de Filosofia Pública: um ensaio*. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (org.). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2008.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist Papers*. La Vergne: Simon and Brown, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Sociedade: A Consolidação da República Oligárquica*. In: LINHARES, Maria Yedda (org.). *História Geral do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MONTEIRO, Hamilton de Mattos. *Da Independência à Vitória da Ordem*. In: LINHARES, Maria Yedda (org.). *História Geral do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus; 1990. p.125-MONTESQUIEU, Charles de Secondat, baron de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores).

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NOTH, Martin. *Historia de Israel*. Tradução Juan A. G.-Larraya. Barcelona: Garriga, 1966. Título original: *Geschichte Israels*.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JUNIOR, Geraldo. *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (Org.). *Descentralização das Políticas Sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 1999. (Federalismo no Brasil).

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de Informação sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; 1993. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/fontes.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2011.

PENNA, Lincoln de Abreu. *República Brasileira*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n.100, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 jan 2011.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RIKER, William H. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley, 1975.

_____. *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer Academic, 1987.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SCALON, Celi (org.). *Imagens da Desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

SCATENA, João Henrique Gurtier; TANAKA, Oswaldo Yoshimi. Os instrumentos normalizadores (NOB) no processo de descentralização da saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 10, n. 2, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902001000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 jan. 2011.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. A Modernização Autoritária: Do Golpe Militar à Redemocratização 1964/1984. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). História Geral do Brasil. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990..

_____. Brasil em Direção ao Século XXI. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). História Geral do Brasil. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 15. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Jose Bonifácio de Andrada e. Projetos para o Brasil. Organizado por Miriam Dolhnikoff. 1. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. (Retratos do Brasil).

SOARES, Luiz Eduardo. *A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas*. Estudos avançados, São Paulo, v. 21, n. 61, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-401420070003000006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 jan. 2011.

SOUZA, Celina. Constitutional Engineering in Brazil. The Politics of federalism and Decentralization. Londres: MacMillan, 1997.

SOUZA, Celina. Democratización, Federalismo y Gasto Social en el Brasil. In: Vicente Palermo (comp.), Política Brasileña Contemporánea - De Collor a Lula en Años de Transformación. Buenos Aires: Instituto Di Tella, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2000.

_____. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro,. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01040362004000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 jan. 2011.

SPEDO, Sandra Maria; TANAKA, Oswaldo Yoshimi; PINTO, Nicanor Rodrigues da Silva. O Desafio da Descentralização do Sistema Único de Saúde em Município de Grande Porte: o caso de São Paulo, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 25,n. 8, ago. 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2009000800014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 jan.2011.

STEPAN, Alfred. *Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos*. Dados, Rio de Janeiro, v. 42,n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 jan. 2011.

_____. **Toward a New Comparative Politics of Federalism**, Multinationalism and Democracy. Beyond Rikerian Federalism. In: GIBSON, Edward L. (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Cambridge; Nova York: Johns Hopkins University Press, 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes; 2005. Livro I. Leis e Costumes. Título original: *De la Démocratie en Amérique - V. I.*

_____. *A Democracia na América. Tradução Eduardo Brandão*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. Livro II. Sentimentos e Opiniões. Título original: *De la Démocratie en Amérique - V. II*.

URUGUAI, Paulino José Soares de Sousa, Visconde do. Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai. Organizado por José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002. (Formadores do Brasil).

VIANNA, Luiz Werneck. O Terceiro Poder na Carta de 1988 e a Tradição Republicana: Mudança e Conservação. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. *Dezessete anos de judicialização da política*. Tempo Social, São Paulo, v. 19, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck; et. al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIDIGAL, Armando. *Guerras da Unificação Alemã*. In: Magnole, Demétrio (org.). *História das Guerras*. 3. ed. 1. reimp. São Paulo: Contexto, 2007

WHEARE, Kenneth. *C. Federal Government*. 2. ed. Londres: Oxford University Press, 1951.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. Outras Referências

INSTITUTO DE CIDADANIA; FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. Disponível em: <http://www.seguranca.mt.gov.br/docs/PNSP.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/default.html. Acesso em: 04 jan. 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Apresentação Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)*. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRIE.htm>. Acesso em: 28 fev. 2013.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Caderno Pronasci. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/main.asp?Team=%7B797FB1D2%2DA760%2D4E85%2DB81E%2D82E0A77F6BFD%7D>. Acesso em: 28 fev. 2013.

PARA ULYSSES, ingovernável é a miséria. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 28 jul. 1988. Política, p.04. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/120465/1/1988_26%20a%2031%20de%20Julho_064.pdf. Acesso em: 04 jan. 2014.

SARNEY diz na TV que carta deixa país 'ingovernável'. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 27.jul.1988. Política, p.A-6. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/120240/1/1988_26%20a%2031%20de%20Julho_032.pdf. Acesso em: 04 jan. 2014.