

# O federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais

Eliana Franco Neme\*

**Sumário:** 1. O federalismo; 1.1. Breve esboço histórico do federalismo; 2. A necessária relação entre federalismo e direitos fundamentais; 3. O direito à participação como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais; 3.1. O modelo americano; 3.2. O modelo brasileiro; 4. A autonomia das unidades federadas como fator de implementação dos direitos fundamentais no constitucionalismo brasileiro; Considerações finais; Referências.

**Resumo:** O movimento de independência das colônias americanas foi o estopim para a criação de um novo modelo de organização estatal, que com o firme propósito de prestigiar os direitos fundamentais sem limitar exageradamente a independência recém-conquistada, introduziu o federalismo. A idéia central deste trabalho é associar a proteção dos direitos fundamentais com o desenvolvimento das teorias que disciplinaram esse novo modelo de estruturação do poder.

**Palavras-chave:** Estado; Federal; Federalism; Direitos humanos.

**Abstract:** The independence movements of the American colonies were the trigger to the creation of a new model of state organization, which with firm purpose of giving prestige to the fundamental rights, without exaggeratedly limiting the independence newly conquered, introduced the feudalism. The main idea of this paper is to associate the protection of the fundamental rights to the development of the theories that disciplined this new model of structuring of power.

**Keywords:** State; Federal; Federalism; Human rights.

## 1 O federalismo

Antes de qualquer consideração referente à adoção pelo Brasil do modelo federal de Estado e suas conseqüências na efetivação dos direitos e garantias fundamentais faz-se necessária uma pequena apresentação da evolução da forma federativa de Estado, dado essencial para a compreensão da matéria. O fato é que o desenvolvimento deste tema passa, necessariamente, pela análise dos processos de organização e estruturação do Estado, consubstanciados pela existência de institui-

---

\* Mestre em Direito pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru, Doutora em Direito pela PUC – SP. Professora nos Cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da ITE - Bauru.

ções polifacéticas estabelecidas sob três distintos regimes jurídicos:<sup>1</sup> o que contempla as Formas de Estado; o que apresenta as Formas de Governo; e, por fim, o regime de constituição dos Sistemas de Governo.

Cada uma dessas perspectivas de análise do Estado está voltada para a observância de um aspecto em especial, com a desconsideração dos demais fatores característicos da estrutura estatal. Assim, sob a ótica das Formas de Governo, onde a classificação dos Estados é feita levando-se em conta a maneira pela qual o Estado exerce seu poder em relação à sociedade,<sup>2</sup> podemos centralizar a questão, sem embargo de posições divergentes, na clássica distinção entre Monarquia e República<sup>3/4</sup>. Em outro sentido, a observação do sistema da separação das funções permite, diante da forma e conteúdo da divisão orgânica do poder, concluir pela existência de dois modelos tradicionais o Presidencialismo e o Parlamentarismo. E, por fim, a observação da divisão física do Estado, da colocação do poder no território estatal, com a existência ou não de regimes de descentralização, traz a lume a tipificação das Formas de Estado em Estado Unitário e Estado Federal.<sup>5</sup>

Mesmo que esta simplificação classificatória não tenha o poder de esgotar os questionamentos sobre a organização do Estado, parece suficiente para o desenvol-

---

<sup>1</sup> Considerando as dificuldades inerentes a todo tipo de tipificação, a apresentação da classificação aqui exposta tem por objetivo estabelecer uma estrutura sistemática que sirva ao propósito principal do artigo que é o fundamento federalista. Dessa forma passamos ao longe das discussões de fundo, apagando-nos apenas aos valores básicos e mais comumente utilizados pela doutrina.

<sup>2</sup> “A análise das Formas de Governo é tida como conceptualmente distinta da análise referente às formas de Estado ou de regime. Estas, sejam definidas recorrendo aos critérios aristotélicos do poder de um, de poucos, de todos, exercido para a utilidade de um, de poucos ou de todos”. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Fls. 517

<sup>3</sup> “Entre os Estados dá-se comumente o nome de realza àquele que tem por objetivo o interesse geral; e o governo de um reduzido número de homens, ou de vários, contanto que não o seja de um só, chama-se aristocracia... finalmente, quando a multidão governa no sentido do interesse geral, dá-se a esse governo o nome de República, que é comum a todos os governos”. ARISTÓTELES. **A política**. Livro II, capítulo V.

<sup>4</sup> “Todos os Estados, os domínios todos que existam e existem sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados”. MAQUIAVEL. **O Príncipe**.

<sup>5</sup> Esta classificação atualmente é combatida por parte da doutrina, que para a formalização de uma tipificação que leva em conta a estruturação do poder sobre o território, vem, cada vez mais mergulhando em modelos atípicos. Prova disso é a classificação oferecida por José Luiz Quadros de Magalhães: 1. Estado Unitário: Simples; Desconcentrado; Descentralizado. 2. Estado Regional; 3. Estado Autônomo. 4. Estado Federal: Centrípeto ou centrífugo; De dois níveis ou três níveis; Simétrico ou assimétrico. Para nós a classificação tradicional serve aos propósitos estabelecidos para este trabalho. Em seu livro Teoria Geral do Estado, informa Aderson de Menezes que: “os Estados são classificados em simples ou compostos. Na forma simples só existe um tipo, que é clássico e denominado Unitário, que é padrão pelo seu exclusivismo e pela sua homogeneidade. Na forma composta vamos encontrar diversos tipos que são: 1) União pessoal; 2) União Real; 3) Estado Confederado ou Confederação de Estados; 4) Estado Federal ou Federação de Estados.”

vimento deste trabalho, que há de levar em consideração não as características específicas dos modelos estatais positivados, mas as regras gerais que serviram de inspiração para a elaboração dos próprios modelos.

Ficamos então com a proposição de que “os Estados Moderno e Contemporâneo têm assumido, basicamente, duas formas: a forma federada (ou federativa como consta da Constituição brasileira), quando se conjugam vários centros de poder autônomo, e a forma unitária, caracterizada por um poder central que conjuga o poder político”<sup>6</sup>.

A idéia deste trabalho é justamente a de estabelecer a relação entre a forma de distribuição do poder sobre o território e a preservação dos direitos fundamentais. O modelo que iremos analisar é o modelo federativo, modelo do Estado brasileiro, inspirado em projetos de preservação da liberdade, trazidos à tona por colonos idealistas da América do norte, razão pela qual o desenvolvimento do tema inicia-se necessariamente na sua apresentação histórica.

## 1.1 Breve esboço histórico do federalismo

É a partir desta perspectiva, a organização espacial do poder, que este trabalho pretende analisar a proteção dos direitos fundamentais, ou seja, de que maneira as características do federalismo se impõem como óbice ou elemento de facilitação para a defesa destes direitos fundamentais.

Neste contexto, cumpre destacar que, na classificação que toma por parâmetro a organização das estruturas estatais em sua base territorial, o Estado Unitário é o mais simples, e, até o final do século XVIII, era o único modelo existente. Segundo Paulo Bonavides:<sup>7</sup>

Das formas de Estado, a forma unitária é a mais simples, a mais lógica, a mais homogênea. A ordem política, a ordem jurídica e a ordem administrativa se acham aí conjugadas em perfeita unidade orgânica, referidas a um só povo, um só território, um só titular do poder público de império.

É a centralização<sup>8</sup> a idéia primordial, sendo este modelo estatal notado pelo reconhecimento da unidade político territorial, pois suas circunscrições administrati-

<sup>6</sup> STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. Fls.158.

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores, 2000. Fls 91.

<sup>8</sup> A centralização abrange os aspectos político (com a unidade do sistema jurídico); administrativo (com a unidade quanto à execução de leis e serviços); territorial (referente ao campo de abrangência do poder estatal, cada vez maior) e material (reportando-se ao considerável aumento do âmbito de competência do Estado).

vas subordinam-se ao poder central sem qualquer autonomia, sendo dirigidas por delegados do governo central, tendo, como traço fundamental a inexistência de coletividades inferiores providas de órgãos próprios.

Em contraposição ao Estado Unitário surge o Estado Federal. Se no modelo Unitário a concentração dos poderes chegava a ameaçar de morte o regime democrático, o modelo federal desde as origens se contrapõe à forma absolutista do Estado Unitário monárquico, centralizador, despótico. É por excelência descentralizador, exprimindo o governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica das coletividades internas. A descentralização, o rompimento com o estado absoluto, o estabelecimento de um processo de representação e participação política e a proteção das liberdades são os valores propulsores para o processo de criação de um novo modelo: a Federação.

Federação vem do latim *foedus* que significa aliança, pacto, união, e é esse o fundamento do Estado Federal, a soma de vontades. Assim, os compromissos do Estado Federal foram sempre calcados na idéia de representatividade do poder político, com possibilidades expressas e limitadas no próprio modelo constitucional que o autoriza. É, pelo seu ideal conformador, o instrumento de organização física do Estado de Direito, do regime representativo, da legitimidade do poder.

Apesar de a doutrina considerar como marco divisor das formas de Estado a declaração das treze colônias britânicas,<sup>9</sup> o modelo federativo de Estado remonta suas origens à antiguidade,<sup>10</sup> ainda que neste período e nos modelos subseqüentes tenha sido pequeno o período de duração destes pactos entre Estados, normalmente voltados a um objetivo comum, que assim que atingidos determinavam o rompimento das alianças que estruturaram.

Fica assim o movimento norte-americano das colônias britânicas recebido como ato inicial de um processo que modificou a estrutura territorial dos Estados existentes. Mas da mesma maneira que é impossível traçar as origens do federalismo sem falar do movimento americano, também não é recomendável que este conteúdo se apresente antes de termos um panorama dos fatores que determinaram sua criação.

É interessante lembrar que o federalismo surgiu em um momento histórico bastante peculiar, quando as colônias britânicas na América do Norte enfrentavam a dicotomia do confronto soberano frente à Grã-Bretanha, o que certamente teria pequenas chances de sucesso, ou a perda da soberania em fase de estabelecimento, pela forçosa união entre si. O movimento federalista iniciou-se de forma indireta, com a criação de uma confederação, e só mais tarde da federação americana.

O processo foi iniciado em 1781 quando foi ratificado o tratado celebrado pelas colônias americanas em 1776 e conhecido como “Artigos de Confederação”

<sup>9</sup> Como será exposto em tópico próprio.

<sup>10</sup> Como por exemplo, a Liga de Delos, a Liga Helênica e a Confederação Helvética em 291.

pelo qual se uniram os treze<sup>11</sup> Estados surgidos com a proclamação da independência nas colônias inglesas. O texto da declaração apresentado em 4 de julho de 1776 traz as considerações que justificam a necessidade do rompimento de relações e explicam os motivos pelos quais “[...] torna-se necessário um povo dissolver os laços políticos que o ligavam a outro [...]” referindo-se à relação das colônias americanas com a coroa britânica.

Os “Artigos de Confederação” eram na verdade um tratado de direito internacional com o objetivo fundamental de preservar a soberania das emancipadas ex-colônias britânicas. A parte final da declaração deixa evidente este propósito ao proclamar “[...] que estas colônias unidas são e de direito têm de ser Estados livres e independentes, que estão desoneradas de qualquer vassalagem para com a Coroa Britânica, e que todo vínculo político entre elas e a Grã-Bretanha está e deve ficar totalmente dissolvido; e que, como Estados livres e independentes, têm inteiro poder para declarar guerra, concluir paz, contratar alianças, estabelecer comércio e praticar todos os atos e ações a que têm direito os estados independentes [...]”.

A manutenção da soberania dos Estados foi prevista textualmente, o que evidenciava o conflito dos governantes das colônias, que percebiam a premência da união, mas ainda mantinham na memória os efeitos desagradáveis da ausência de poder, impostos pelo forte autoritarismo inglês. Por esse motivo o artigo 2º dos “Artigos de Confederação” dispunha que cada Estado reteria sua soberania, liberdade e independência e cada poder, jurisdição e direitos, que não fossem delegados expressamente pela Confederação para os Estados Unidos em Congresso.

Para a consecução de seu objetivo principal, os artífices do novo modelo tiveram oportunidade de traçar o perfil do ideal federalista, por meio de uma série de artigos publicados na imprensa local e posteriormente reunidos na obra “O Federalista” de Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay.<sup>12</sup> Como argumento, levantavam, entre outras colocações, o fato de que a medida em que é mantida juridicamente intacta a soberania dos entes confederados, há sempre risco de, no exercício da soberania, decidirem alguns dos integrantes pelo rompimento dos vínculos e, conseqüentemente, da União.

Foi justamente o apego à independência recém-conquistada que desencadeou a modificação do pacto inicial.<sup>13</sup> A soberania tão ferozmente defendida pelos “Arti-

<sup>11</sup> Maryland, Delaware, Virgínia, Geórgia, Nova York, Massachussets (em 1820 dividido entre Maine e Massachussets), Nova Jérsei, Carolina do Sul, Carolina do Norte, Pensilvânia, New Hampshire, Rhode Island e Connecticut.

<sup>12</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John Jay. O Federalista.

<sup>13</sup> A Convenção da Filadélfia inicialmente só foi autorizada para reformar os “artigos”, e não para substituir o texto por um completamente novo. A constatação de que eram segundo Hamilton “erros fundamentais na estrutura do edifício, que não pode ser emendado de outro modo que por uma alteração nos primeiros princípios e pilares principais da construção” evidenciou o propósito coletivo de proceder uma total modificação no texto. *Ibidem*.

gos”, muito mais que impor respeito ao antigo colonizador, teve por consequência enfraquecer o pacto firmado entre as colônias americanas, as dificuldades emanadas pela existência de várias ordens independentes tornavam inviáveis as pretensões iniciais.

A União meramente confederativa se mostrou ineficaz, o que determinou a revisão do tratado, quando então os representantes dos doze Estados (Rhode Island não foi) se reuniram na cidade da Filadélfia em 1787 com o propósito de aprimorar o pacto entre os Estados. Foi esta nova reunião o ato inicial de um novo modelo estatal, onde os antigos Estados abriram mão de uma parcela do poder em benefício do poder coletivo. A soberania das ex-colônias deixa de existir, e um novo Estado surge, produto da união de poderes autônomos, os Estado Unidos, ligados entre si por um poder central apto a exercer as tarefas necessárias para a manutenção do bem comum de todos os Estados reunidos.

## 2 A necessária relação entre federalismo e direitos fundamentais

Esta breve apresentação histórica do movimento federalista nos Estados Unidos da América não tem o poder de esgotar o assunto ou eliminar as possibilidades de outros modelos federativos.<sup>14/15</sup>

A existência de federações com características bastante distintas das que aqui serão abordadas é uma realidade inquestionável, mas nosso objetivo pode ser alcançado com essas considerações iniciais, na medida em que é justamente a origem histórica do modelo federal e sua contraposição com o federalismo do estado

---

14



Mapa do mundo destacando as federações.

<sup>15</sup> Entre eles Alemanha, Austrália, Índia, Canadá, Malásia, México, Rússia e Suíça.

brasileiro que servirão para demonstrar o estreito relacionamento entre a proteção dos direitos fundamentais e forma de Estado.

De fato, ainda que inicialmente os ideais federalistas fossem voltados à manutenção dos poderes autônomos,<sup>16</sup> e a proteção da independência recém-conquistada dentro do panorama histórico de colonizadores e colônias, não é difícil perceber que a proteção da autonomia das unidades federadas, com as características próprias do Estado Federal, sempre esteve alicerçada na manutenção da liberdade.

A Convenção da Filadélfia,<sup>17</sup> editada há mais de 150 anos trouxe para nós um novo modelo de república federal. Se inicialmente fosse a representatividade a principal característica a evidenciar os contornos do federalismo, foi esta representatividade o esteio para a elevação do princípio democrático e transformação dos Estados Unidos na maior república democrática do mundo.<sup>18</sup>

O primeiro exemplo disso é a lembrança de que a Constituição Americana foi submetida ao endosso popular.<sup>19</sup> Foi, aliás, a batalha verbal pela aceitação da Constituição (que havia sido elaborada em flagrante desacordo com os “artigos da Con-

---

<sup>16</sup> Conforme já foi posto, é preciso que observemos na análise do modelo federalista a razão de ser da sua origem, se considerarmos o modelo federativo do Estado como conseqüência de um processo lógico e natural, conseqüência do desenvolvimento social e afastado, na medida do possível, das imposições políticas dominantes, teremos o federalismo natural. Se por outro lado o modelo federal foi adotado fundamentalmente em função de direcionamentos racionais dos exercentes do poder político, em busca de uma maior perfeição e melhor aproveitamento do Estado, teremos o federalismo artificial. A discussão sobre esses vieses é estéril neste trabalho, pois qualquer que seja a origem, serão os princípios do modelo federal as linhas de base para o desenvolvimento do nosso raciocínio.

<sup>17</sup> Alexander Hamilton, John Jay e James Madison encontravam-se entre os delegados, que apesar da sua juventude, Hamilton tinha 30 e Madison 36 anos, eram homens de grande experiência em política e governo, em guerra e diplomacia, na lei e em negócios, eram instruídos em história e teoria política, além deles eram também delegados sete governadores ou ex-governadores dos seus Estados, vinte e oito membros ou ex-membros do Congresso, oito signatários da declaração da Independência, o Comandante Chefe dos exércitos da Revolução, e o primeiro Ministro Americano das relações Exteriores, entre outros George Washington, Benjamin Franklin. O Federalista. Trad. Ricardo Rodrigues Gama.

<sup>18</sup> Na ocasião das discussões a respeito da Constituição Americana ficou evidente que o governo representativo proposto não seria democrático no sentido de assegurar a participação pela maioria. Ela existia no encontro de gente da cidade e cada vez mais nas legislaturas estaduais, mas essas instituições eram vistas com reservas pelo próprio Hamilton, que desconfiava das pessoas e trazia para o debate das sessões da Convenção “as turbulências e loucuras da democracia”. É bom lembrar que em 1787 a “democracia” era considerada radical até mesmo onde não existia, e que apenas no final do século XVIII foi recebida como ideal nos movimentos revolucionários da Europa.

<sup>19</sup> Entenda-se como endosso popular a previsão da Resolução de Transmissão da Constituição pelo Congresso no sentido de que o novo governo só entraria em vigor se e quando fosse ratificado por nove dos treze Estados, passando a ser efetivo, porém só nos Estados que a ratificassem de fato. A Constituição foi submetida a parecer nos vários Estados, em convenções cujos membros foram eleitos para esta finalidade específica.

federação) e a sua submissão à apreciação do povo, que gerou a publicação na imprensa de Nova York de uma série de 85 artigos<sup>20</sup> redigidos por “Publius”, na verdade, o pseudônimo utilizado por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, para propagar os ideais federalistas e a defesa da Constituição Americana.<sup>21</sup> Posteriormente estes artigos foram convertidos em um livro, o Federalista.

Ainda que possamos considerar que os artigos do Federalista foram redigidos por autores que participaram do processo de criação da Constituição Americana, e que tenham tido um forte conteúdo de campanha, é forçoso ressaltar que os textos publicados por *Públius* tiveram o poder de transpassar as fronteiras do Estado de Nova York, público para quem eram inicialmente dirigidos, e trazer para o centro da discussão nacional essas questões constitucionais.<sup>22</sup>

Assim, controvérsias geradas na elaboração e aprovação da Constituição Americana, além de não afastarem a discussão e o debate, trouxeram os mesmos para o âmbito nacional, evidenciando, assim, ainda que de forma indireta, a unidade nacional. Ressalte-se que estamos ainda no final do século XVIII, em período anterior ao que produziu as idéias revolucionárias na Inglaterra e na França.

Neste processo de moldagem do sistema federativo podemos perceber claramente três fases: a primeira com a Declaração de Independência das colônias americanas em 4 de Julho de 1776, a segunda com a Declaração dos Artigos da Confederação, em 16 de Junho do mesmo ano, e a terceira, com a criação da Constituição dos Estados Unidos da América em 17 de Setembro de 1787.

Por aí é possível perceber que o modelo federal é consequência de um projeto inicial de liberdade, de autonomia, de proteção dos direitos humanos. Repetindo as palavras utilizadas na declaração de independência, todos os homens foram criados iguais, foram dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade. Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade.

A repudia das colônias americanas ao domínio estrangeiro deu-se e isso fica evidenciado na Declaração de Independência, em razão do total e absoluto desres-

<sup>20</sup> Como já foi dito, os artigos foram editados na forma de livro em 1788 sob o título O Federalista.

<sup>21</sup> O Federalista nº 22

<sup>22</sup> Ao final das discussões o Estado de Nova York aprovou adoção da Constituição por 30 votos contra 27, o que dentro do contexto não fez diferença, na medida em dez estados já haviam ratificado antes o texto e, portanto, já estava aprovado o novo modelo independentemente dos resultados que pudessem ser obtidos em Nova York.

peito dos colonizadores aos direitos dos colonizados. Foram as freqüentes violações de direitos, conforme declarado no texto de independência (vida, igualdade, liberdade, segurança, propriedade) serviram como combustível para a dissolução das relações entre a coroa britânica e as colônias americanas.

É assim a Liberdade a maior aspiração do movimento de independência, que culminou com a elaboração de um novo modelo estatal, um modelo em que a liberdade seria prestigiada de forma primeira, na exata proporção de que a vontade do todo (nacional) seria produto da soma das vontades parciais (unidades federadas). A autonomia<sup>23</sup> das unidades federadas, como a própria palavra informa<sup>24</sup> deriva do desejo de preservação da independência, das peculiaridades regionais e locais, da liberdade.

Por outro lado, a união entre entidades políticas autônomas com o propósito de atingir as finalidades comuns a todas elas, a capacidade de auto-organização das unidades federadas por uma Constituição própria, a capacidade legislativa regulada pela distribuição dos poderes legislativos entre o poder central e os Estados federados, a autonomia administrativa das unidades federadas, revelada pela existência de autoridades próprias, a capacidade para dentro de sua esfera específica prover por completo a execução da lei, entre outras, são características do modelo federal que tem por único propósito a preservação das vontades locais frente à vontade geral.

É fato que a liberdade das unidades federadas é limitada pelos próprios valores que fomentaram sua existência, e o exercício dessa liberdade deve ser exercido em obediência aos princípios que emergiram durante todo o processo de criação deste modelo. Obedecendo ao critério inicialmente estabelecido, podemos buscar as fontes de validade do federalismo nos mesmos artigos publicados por Hamilton, Alexander e Jay, onde os valores e ideais que modelaram a forma de Estado podem ser desdobrados em três aspectos: i) A soberania ainda que exercida ela União,<sup>25</sup> é partilhada pelas unidades federadas na proporção da representação<sup>26</sup> das autonomias<sup>27</sup> na vontade geral,<sup>28</sup> ii) as liberdades devem ser preservadas e as unidades

---

<sup>23</sup> Ana Cândida da Cunha Ferraz informa que quatro aspectos essenciais caracterizam esta autonomia: auto-organização, auto-governo, auto-legislação, auto-administração. A capacidade de auto-governo revela-se pela prerrogativa de os Estados elegerem seus próprios governantes, de possuírem autoridades próprias, que não se subordinam às autoridades da ordem central. A capacidade de auto-administração importa na possibilidade de gerir os próprios órgão e serviços públicos sem interferência da ordem central. A capacidade de auto-organização é fruto do Poder Constituinte, e a capacidade de auto-legislação resulta na possibilidade de exercer sem a interferência do poder central a capacidade legislativa nos assuntos de sua competência.

<sup>24</sup> Autonomia (vem do grego) - autos (próprios) X nomos (normas) = Edição de normas próprias.

<sup>25</sup> O Federalista nº 15 e nº 16.

<sup>26</sup> O Federalista nº 71.

<sup>27</sup> O Federalista nº 35.

<sup>28</sup> O Federalista nº 8.

federadas têm autonomia para se auto-governar;<sup>29/30</sup> iii) não há hierarquia entre as unidades federadas.

Esta dicotomia se estabelece em uma constante tensão entre as competências nacionais e as competências parciais. Pouco importam os modelos de repartição territorial adotado, sejam em regiões, cantões, estados membros... a essência do federalismo consiste em unir todas essas vontades parciais na determinação de valores de interesse geral, preservando, porém, os interesses relacionados apenas a cada uma das entidades federadas. A liberdade deve ser subjugada pelos interesses nacionais apenas em relação aos interesses nacionais, no tocante aos assuntos de interesse local o modelo tem por propósito a preservação das próprias competências.

### **3 O direito à participação como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais**

O objeto deste trabalho não é o de enfrentar questões conturbadas relacionadas ao exercício do poder político como a legalidade, a legitimidade e a democracia. O que pretendemos é estabelecer uma conexão entre a forma de Estado e a proteção dos Direitos Humanos.

Todo o ideal federalista pode ser fundamentado em uma palavra: liberdade para nós, qualquer discussão em torno da implementação dos direitos humanos passa necessariamente pela abordagem das questões democráticas, e é impossível falar em democracia sem enfrentar a questão da distribuição territorial do poder, ou seja, para falarmos de direitos humanos temos que falar de federalismo.

O que não significa dizer que os Direitos Humanos carecem de respaldo nos Estados Unitários, o que por certo não acontece, mas sim que, dadas as peculiaridades do Estado e optando este pelo modelo federativo, a implementação e a proteção dos direitos humanos estará necessariamente atrelada ao acesso ao poder e vinculada atividade dos entes federados.

O poder político é uno e indivisível, a conformação do Estado há de determinar apenas se suas manifestações serão produzidas por um único centro de poder ou por uma pluralidade deles. A democracia, presumida aqui como o único modelo de exercício de poder legítimo, está umbilicalmente ligada à idéia de descentralização do poder, à idéia de Estado Federal. A descentralização, a existência de poderes autônomos traz como conseqüência uma maior aproximação entre o titular do poder

---

<sup>29</sup> O Federalista n° 49, n° 50, n° 62, n° 68, n° 73, n° 78 e n° 81.

<sup>30</sup> Capacidade de auto-governo entendida aqui como legislativa, executiva e judiciária, além, é claro da competência para elaborar sua própria Constituição.

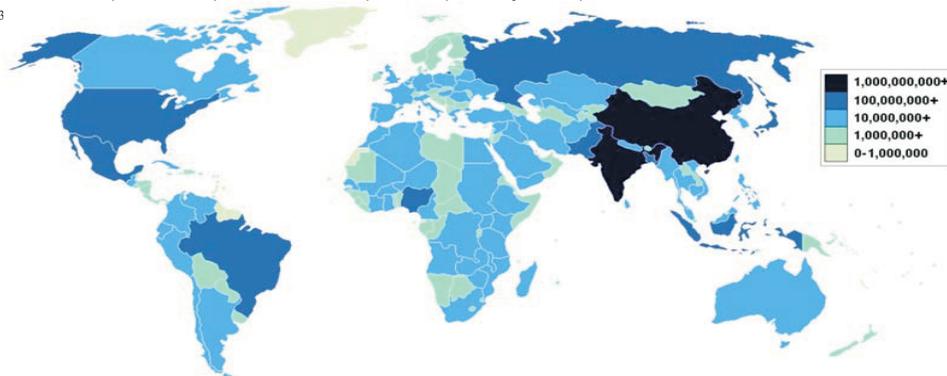
com o próprio poder, aproxima os cidadãos dos seus representantes e, conseqüentemente, assegura aos primeiros uma participação mais efetiva e aos representantes uma maior legitimidade no exercício de sua função.

Longe de pretendermos abraçar o tema da representação política, uma vez que só utilizaremos seu valor fundamental, ressaltamos o texto retirado do Dicionário de Política<sup>31</sup> do seguinte transcrito: “a representação é um fenômeno complexo cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre suas ações através de eleições competitivas.”

É fato incontroverso que a simples apresentação dos números das populações nacionais<sup>32</sup> tem o condão de dirimir toda e qualquer duvida relacionada à viabilidade das democracias diretas, que salvo raríssimas exceções<sup>33</sup> acaba sendo ativada por meio de representantes. Pela possibilidade de participação, pela oportunidade real

<sup>31</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.**

<sup>3</sup>



<sup>33</sup> Na Suíça, em questões essenciais, a última palavra é do povo. O sistema pode ser definido como democracia semidireta. Como o Parlamento, os cidadãos do país têm possibilidade de participar da elaboração da Constituição e das leis. E eles não se fazem de rogados. Pelo menos quatro vezes por ano, os cidadãos suíços recebem envelope com documentação fornecida pela Confederação, pelo cantão ou pela comuna, em que se lhes solicita opinião sobre um ou mais assuntos. Contrariamente ao que ocorre em democracias puramente representativas, a população suíça com direito de voto pode se pronunciar regularmente, como instância política suprema e não apenas de maneira episódica. A grande maioria das votações realiza-se, secretamente, nas urnas ou pelo correio. Em alguns cantões ou comunas persiste o sistema da assembleia em praça pública (*Landsgemeinde*), onde os cidadãos assinalam seus votos com o braço levantado. Há que se mencionar ainda uma particularidade bem helvética: os cidadãos podem igualmente decidir se desejam votar sobre uma proposta, em função do direito de referendo facultativo introduzido na Constituição Federal, em 1874, e do direito de iniciativa, em 1891, quando de uma revisão parcial da Carta Magna suíça. Disponíveis em: <<http://www.swissinfo.org/por/swissinfo.html?siteSect=1551&sid=8169856&cKey=1190122434000&ty=st>>

de exercer o poder político, seja diretamente, seja através de seus representantes, o homem se aproxima da tutela das suas próprias liberdades.

Não é possível dessa maneira, dissociar a idéia do processo democrático da representação política, da mesma forma que é impossível separar a proteção dos direitos fundamentais das possibilidades de exercício do poder. Se o instrumento de efetivação dos direitos fundamentais é a democracia, é fato que a democracia é muito melhor efetivada nos Estados de grandes dimensões territoriais que utilizam o modelo federal.

### 3.1 O modelo americano

A proteção da unidade nacional utilizada como argumento pelos defensores da independência americana e posteriormente da nova Constituição, para impor suas idéias, não teve outro escopo a não ser o de fundamentalmente proteger os valores do Estado Democrático de Direito, pré-requisito necessário para a proteção dos direitos fundamentais. Ainda que não houvesse a previsão expressa da participação popular no exercício do poder, o princípio democrático aparece em gestação no texto da Declaração da Independência Americana, como se percebe no seguinte transcrito:

Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade.

Também os Artigos de Confederação apresentam os sinais do processo democrático em prospecção: “Que todo poder é inerente ao povo e, conseqüentemente, dele procede; que os magistrados são seus mandatários e seus servidores e, em qualquer momento, perante ele responsáveis.”

E, ao final, no texto da Constituição Americana traz na Seção I do seu artigo 1º o valor democrático esculpido na representação popular: “Todos os poderes legislativos conferidos por esta Constituição serão confiados a um Congresso dos Estados Unidos, composto de um Senado e de uma Câmara de Representantes.”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Aprofundando esse posicionamento a Emenda X informa que os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo.

A seguir uma série de alterações constitucionais, introduzidas pela Emenda XII,<sup>35</sup> pela Emenda XIV em suas seções 2<sup>36</sup> e 3,<sup>37</sup> entre outras passaram a trazer normas de representação política.

Por sua vez, as Emendas XV, Seção 1,<sup>38</sup> XIX,<sup>39</sup> XXIV, Seção 1,<sup>40</sup> e XXVI, Seção 1,<sup>41</sup> cuidaram de regulamentar os acessos ao processo eleitoral, garantindo a

---

<sup>35</sup> Os eleitores se reunirão em seus respectivos Estados e votarão por escrutínio para Presidente e Vice-Presidente, um ao menos dos quais não será habitante do mesmo Estado que os eleitores; usarão cédulas separadas, numa das quais indicarão o nome em que votam para Presidente, consignando na outra cédula o nome do Vice-Presidente; enumerarão em listas distintas os nomes de todas as pessoas sufragadas para Presidente e para Vice-Presidente, assim como o número de votos obtidos por cada uma delas; assinarão e autenticarão essas listas e as enviarão seladas à sede do Governo dos Estados Unidos, dirigindo-se ao Presidente do Senado. Todas as cédulas serão por este abertas perante ambas as Câmaras, contando-se os votos. Será eleito Presidente o candidato que reunir maior número de votos para esse posto, se esse número representar a maioria dos eleitores designados. Se ninguém obtiver essa maioria, a Câmara dos Representantes escolherá imediatamente por escrutínio o Presidente, dentre os três candidatos mais votados para a Presidência. Mas na escolha do Presidente se tomarão os votos por Estados, tendo direito a um voto a representação de cada um dos Estados. Para esse propósito, o quorum consistirá de um membro ou membros de dois terços dos Estados, sendo necessária para a eleição a maioria de todos os Estados. Quando, incumbida da eleição do Presidente, a Câmara dos Representantes não se desempenhar desse dever antes do quarto dia do mês de março seguinte, exercerá o Vice-Presidente as funções de Presidente, como no caso de morte ou de qualquer impedimento constitucional do Presidente. O candidato que reunir o maior número de votos para a Vice-Presidência será eleito para esse cargo, se o número obtido corresponder à maioria dos eleitores designados; se ninguém obtiver essa maioria, o Senado escolherá o Vice-Presidente dentre os dois candidatos mais votados. Para a formação de quorum se exige a presença de dois terços dos Senadores, e para que haja eleição será necessário reunir-se o voto da maioria do número total. Qualquer pessoa, constitucionalmente inelegível para o cargo de Presidente dos Estados Unidos será inelegível para o de Vice-Presidente dos Estados Unidos.

<sup>36</sup> O número de representantes dos diferentes Estados será proporcional às suas respectivas populações, contando-se o número total dos habitantes de cada Estado, com exceção dos índios não taxados; quando, porém, o direito de voto em qualquer eleição para a escolha dos eleitores, do Presidente e do Vice-Presidente dos Estados Unidos, ou dos membros de sua legislatura, for recusado a qualquer habitante desse Estado, do sexo masculino, maior de 21 anos e cidadão dos Estados Unidos, ou quando esse seu direito for de qualquer modo cerceado, salvo o caso de participação em rebelião ou outro crime, será a respectiva representação estadual reduzida na mesma proporção que a representada por esses indivíduos em relação à totalidade dos cidadãos de sexo masculino, maiores de 21 anos, no Estado.

<sup>37</sup> Não poderá ser Senador ou Representante, ou eleitor do Presidente e Vice-Presidente, ou ocupar qualquer emprego civil ou militar subordinado ao Governo dos Estados Unidos ou de qualquer dos Estados aquele que, como membro da legislatura de um Estado, ou funcionário do Poder Executivo ou judiciário desse Estado, havendo jurado defender a Constituição dos Estados Unidos, tenha tomado parte em insurreição ou rebelião contra essa Constituição, ou prestado auxílio e apoio a seus inimigos. O Congresso pode, porém, mediante o voto de dois terços dos membros de cada uma das Câmaras, remover a interdição.

<sup>38</sup> O direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não poderá ser negado ou cerceado pelos Estados Unidos, nem por qualquer Estado, por motivo de raça, cor ou de prévio estado de servidão.

<sup>39</sup> O direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não será negado ou cerceado em nenhum Estado em razão do sexo.

<sup>40</sup> Não pode ser negado ou cerceado pelos Estados Unidos ou qualquer dos Estados o direito dos cidadãos dos Estados Unidos de votar em qualquer eleição primária para Presidente ou Vice-Presidente, para os eleitores do colégio eleitoral do Presidente ou Vice-Presidente, ou para Senador ou Representante no Congresso, em razão de não ter pago qualquer imposto eleitoral, ou algum outro imposto.

participação de todas as pessoas, independente de raça, cor ou prévio estado de servidão (emenda XIV), sexo (Emenda XIX), existência de dívidas eleitorais ou decorrentes de impostos (Emenda XXIV), e idade, considerando aptos todos os maiores de 18 anos (Emenda XXVI).

## 3.2 O modelo brasileiro

Assim como a Constituição Americana, as Constituições brasileiras vieram evoluindo no propósito de ampliar a possibilidade de participação política, aumentando não apenas o número de cargos e funções a serem exercidos por representantes eleitos, como também a possibilidade de participação dos brasileiros no processo eleitoral, seja na condição de eleitor ou na de candidato.

Nesse sentido, é evidente a evolução do modelo representativo brasileiro nas nossas Constituições. Tomando como base, e apenas como forma de exemplificar as idéias aqui lançadas, podemos perceber que na Constituição de 1824<sup>42</sup> só poderiam ser eleitores os brasileiros no gozo dos direitos políticos, maiores de 25 anos, que professassem a religião do Estado, possuidores de renda líquida anual por bem de raiz superior a 100 mil reis.

---

<sup>41</sup> O direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos, de dezoito anos de idade ou mais, não será negado ou cerceado pelos Estados Unidos ou por qualquer dos Estados, por motivo de idade.

<sup>42</sup> Art. 91. Têm voto nestas eleições primárias: 1º) Os cidadãos brasileiros que estão no gozo de seus direitos políticos. 2º) Os estrangeiros naturalizados. Art. 92. São excluídos de votar nas assembleias paroquiais: 1º) Os menores de vinte e cinco anos, nos quais não se compreendem os casados e oficiais militares, que forem maiores de vinte e um anos, os bacharéis formados e clérigos de ordens sacras. 2º) Os filhos-família que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem officios públicos. 3º) Os criados de servir, em cuja classe não entram os guarda-livros e primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da Casa Imperial que não forem de galão branco e os administradores das fazendas rurais e fábricas. 4º) Os religiosos e quaisquer que vivam em comunidade claustral. 5º) Os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos. Art. 93. Os que não podem votar nas assembleias primárias de paróquia, não podem ser membros, nem votar na nomeação de alguma autoridade eletiva nacional ou local. Art. 94. Podem ser eleitores e votar na eleição dos deputados, senadores e membros dos conselhos de província todos os que podem votar na assembleia paroquial. Excetuam-se: 1º) Os que não tiverem de renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. 2º) Os libertos. 3º) Os criminosos pronunciados em querela ou devassa. Art. 95. Todos os que podem ser eleitores são hábeis para serem nomeados deputados. Excetuam-se: 1º) Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na forma dos arts. 92 e 94. 2º) Os estrangeiros naturalizados. 3º) Os que não professarem a religião do Estado. Art. 96. Os cidadãos brasileiros em qualquer parte que existam são elegíveis em cada distrito eleitoral para deputados ou senadores, ainda quando aí não sejam nascidos, residentes ou domiciliados. Art. 97. Uma lei regulamentar marcará o modo prático das eleições e o número dos deputados relativamente à população do Império.

Já na Constituição da República<sup>43</sup> a autorização para o alistamento eleitoral era concedida aos cidadãos maiores de 21 anos, ficando impossibilitados os mendigos, os analfabetos, as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.

A Constituição de 1934<sup>44</sup> ampliou a possibilidade de alistamento eleitoral, incluindo as mulheres e diminuindo a idade mínima que passou a ser de 18 anos, mantendo os impedimentos para os mendigos, analfabetos, os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos, as praças de pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial. Este modelo foi praticamente repetido na Constituição de 1937.<sup>45</sup>

A Constituição de 1946<sup>46</sup> retirou o fator financeiro como pré-requisito para exercício dos direitos políticos, excluindo os mendigos da lista de impedidos, mas acrescentou a língua oficial como critério excluindo do processo político os que não saibam exprimir-se na língua nacional. O texto de 1967,<sup>47</sup> emendado pela emenda nº 1 de 1969 modifi-

---

<sup>43</sup> Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual. § 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

<sup>44</sup> Art 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei. Parágrafo único - Não se podem alistar eleitores: a) os que não saibam ler e escrever; b) as praças de pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial; c) os mendigos; d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos. Art 109 - O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar.

<sup>45</sup> Art 117 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei. Parágrafo único - Não podem alistar-se eleitores: a) os analfabetos; b) os militares em serviço ativo; c) os mendigos; d) os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

<sup>46</sup> Art 131 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos que se alistarem na forma da lei. Art 132 - Não podem alistar-se eleitores: I - os analfabetos; II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional; III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos. Parágrafo único - Também não podem alistar-se eleitores as praças de pré, salvo os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior.

<sup>47</sup> Art 142 - São eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados na forma da lei. § 1º - o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei. § 2º - Os militares são alistáveis desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes, ou sub oficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais. § 3º - Não podem alistar-se eleitores: a) os analfabetos; b) os que não saibam exprimir-se na língua nacional; c) os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.

cou-se no tocante à participação dos militares, autorizando o alistamento eleitoral dos oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes, ou sub-oficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.

Finalmente, a Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 14 que soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e que o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos, e facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta anos, os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, ficando proibido o alistamento eleitoral dos estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, dos conscritos.

Como se pode perceber, ainda que tomemos como base apenas duas Constituições, e esse é um corte necessário para a viabilização deste trabalho, é evidente que o princípio federativo só é efetivamente aplicado na exata medida em que há também o respeito ao princípio da representação política, e os direitos fundamentais serão implementados na proporção do respeito aos princípios federativos.

Afora essas considerações, outras mais merecem igual respeito. De fato, mesmo que esgueirando-nos para longe do alcance das classificações e características atribuídas pela doutrina ao modelo federativo, parece-nos inviável para o desenvolvimento deste raciocínio o esquecimento dos valores típicos do modelo em estudo.

Não é sem razão de ser que a participação e a representatividade vêm sendo ampliadas e protegidas durante o aperfeiçoamento das Constituições brasileira e americana. É a participação individual na vontade geral a célula tronco da idéia federalista de preservação da liberdade.

## **4 A autonomia das unidades federadas como fator de implementação dos direitos fundamentais no constitucionalismo brasileiro**

No modelo estatal brasileiro o ideal federalista está presente desde a promulgação da República<sup>48</sup> e a conseqüente edição da Constituição de 1891. A República

<sup>48</sup> Historicamente o federalismo iniciou-se ao serem criadas por Dom João III, as 12 Capitanias Hereditárias. Nelas os Governantes eram senhores com poderes ilimitados. A inconfidência mineira, já pregava, através de seus líderes, tanto o ideal da Federação como o ideal da República. As capitanias duraram até o governo de Pombal. Com a criação do Reino Unido em 1815 passaram a ser Províncias. Com o advento da Independência em 1822, contavam-se 18 Províncias. Com a criação do Amazonas e Paraná, já durante o Império, somaram 20 Províncias. Em 1823, época da primeira Constituinte, surge no Brasil a idéia de Federação, que é rejeitada. Em 1834, o Ato Adicional que previa a autonomia das Províncias, traz o federalismo, mas não a federação. Somente após a Proclamação da República é que as 20 Províncias transformaram-se em Estados, e o Brasil deixou de ser Estado Unitário.” SOARES, Esther Bueno Soares. **Por uma nova Federação**. s.l.: RT. 1995.

brasileira surgiu por meio de um golpe militar,<sup>49</sup> representava assim a vontade de uma minoria, passando muito longe dos processos populares que ocorreram na França, e que na América do Norte foram determinantes para a criação deste modelo estatal.

Aqui o movimento federalista irrompe em um momento histórico sublimado pela derrocada da Monarquia e o aparecimento da República, mas a realidade nacional das instituições fez com que os valores federais fossem, nesta fase inicial, muito mais presentes na teoria constitucional que no dia-a-dia dos entes federados.

De fato, o modelo da época representava uma quase que absoluta desconformidade entre a teoria federalista e a prática da administração no Estado brasileiro, onde as manifestações de autoritarismo monárquico permaneceram presentes tanto no governo de Floriano Peixoto como no inquestionável poder das oligarquias.

Os dogmas apresentados pelo texto de 1891 foram assim timidamente colocados ao país, que presenciou o surgimento de um modelo federalista bastante diferente do federalismo americano que o inspirou, em parte porque o federalismo brasileiro, ao contrário do americano formou-se a partir do desmembramento de um Estado Unitário, e não conforme o modelo que o inspirava da união de Estados soberanos.<sup>50</sup>

Nesse sentido é necessário lembrar que no Brasil a formação federal impôs para sua elaboração a retirada de parcelas do poder centralizado e sua transferência para as unidades federadas, ao passo que no federalismo americano o processo foi invertido, ou seja, houve a cessão de competências das unidades federadas para o poder central.

Só por essa característica é bastante fácil perceber que a aderência ao novo modelo, que surgia nos Estados Unidos, em contraposição ao tradicional esquema do Estado Unitário, foi, na América do norte, produto de um processo lento e elabo-

---

<sup>49</sup> Os motivos declarados para o movimento militar prendem-se à restauração da dignidade do Exército. Em 16 de Outubro de 1889 os oficiais republicanos ao procurar o marechal Deodoro da Fonseca e expor seus planos justificaram a atitude por vexames e afrontas que o Exército havia sofrido, entre elas: a arregimentação da guarda nacional, a criação de Guarda Cívica, o aumento da policias militares da Corte e da província do Rio de Janeiro, o afastamento de alguns batalhões, além dos boatos sobre a redução do efetivo do Exército.

<sup>50</sup> Segundo Celso Bastos, quando se criou a primeira Federação conhecida, a americana, o que se tratou de resolver na época era o problema resultante da convivência entre si de treze colônias inglesas tornadas Estados independentes, e desejosas de adotarem uma forma de poder político unificado. De outra parte, não queriam perder a independência, a individualidade, a liberdade e a soberania que tinham acabado de conquistar. Com tais pressupostos surgiu, assim, a federação como uma associação de Estados pactuada por meio da Constituição. BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 2002. 470 p.

rado voltado para a coalizão de vontades soberanas preexistentes. Isso não ocorreu no Brasil, onde o sistema federal foi apresentado como solução democrática que romperia com os antecedentes monárquicos sem que houvesse na ocasião conhecimento suficiente para provocar a identidade com os valores propugnados e boa vontade, ambos elementos essenciais para o bom desempenho da ideologia federalista.

Ao lado dessa constatação inicial, temos que perceber que, ao contrário do modelo que o inspirou, o federalismo brasileiro desde seu primeiro pensamento foi um movimento endossado por uma parcela bastante reduzida da população brasileira, uma vez que no século XIX poucos tinham acesso às informações políticas e, desses poucos, um número ainda menor era favorável à mudança do sistema monárquico, já que elite intelectual nacional era composta, basicamente por integrantes das cortes portuguesa e brasileira.

Dessa forma, o inicial desacordo entre os ideais federalistas e a realidade brasileira não se esgotou durante os primeiros anos após a proclamação da República. Os valores autoritários presentes no início da vigência da Constituição de 1891, só foram arrefecidos quando o movimento civil contrário à centralização se une aos interesses do Estado de São Paulo que, evidentemente mais desenvolvido que os outros Estados, reclamava para si a vasta autonomia prevista pela Constituição,<sup>51</sup> regrada pelas Constituições Estaduais,<sup>52</sup> mas precariamente estabelecida.<sup>53/54</sup>

<sup>51</sup> A Constituição estabelecia no seu artigo 65 a faculdade do Estado para “Em geral todo e qualquer poder, ou direito que não lhes for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”. Cabia aos Estados sua própria esfera de competências, exceção feita as áreas exclusivamente deferidas à União.

<sup>52</sup> O artigo 2º das Disposições Transitórias da Constituição de 1891, esclarecia que o Estado que até ao final do ano de 1892 não houvesse promulgado sua própria Constituição, seria submetido à constituição de outro Estado, até que o Estado pelo regime nesta Constituição estabelecido a reformasse para a adaptação aos seus interesses. Nesse contexto várias das Constituições Estaduais redigidas na ocasião traziam expressos em seus preâmbulos que os Estados possuíam “soberania”. A Constituição do Estado de São Paulo, por exemplo, em seu artigo 1º informava que: O Estado de S. Paulo, parte integrante da Republica dos Estados Unidos do Brasil, constitui-se autônomo e soberano, sob o regime constitucional representativo. § único. A sua soberania estende-se sobre o território a que tinha direito a antiga província daquele nome.”

<sup>53</sup> O federalismo não era respeitado na prática. Tome-se como exemplo a subordinação dos juízes e tribunais estaduais ao poder executivo local. No âmbito do Estado Membro, e a exemplo da Constituição paulista, o Poder Executivo era exercido por um Presidente do Estado, que tinha entre outras atribuições a de: prover os cargos públicos civis e militares, nomeando e demitindo na forma da lei; perdoar e comutar, sob informação do Tribunal de Justiça, as penas impostas pelos crimes comuns à jurisdição do Estado; nomear, mediante aprovação do Senado, os membros do Tribunal de Justiça, e na forma da lei os outros juizes, sendo aqueles designados em comissão quando se der vaga no intervalo das sessões legislativas; suspender os atos e resoluções municipais nos casos do art.55º (Art. 54º As deliberações e atos do governo municipal só poderão ser anulados pelo Congresso: § 1º) quando contrários a esta e à constituição federal; § 2º) quando ofenderem direitos de outros municípios

A primeira fase do federalismo brasileiro foi superada e o novo modelo federal surge alimentado pelos resultados da revolução de 1932 e com a edição da nova Carta Constitucional de 1934, que sob o argumento de fortalecer a unidade nacional trouxe o fortalecimento da autonomia dos Estados e planos de descentralização administrativa que se voltavam à valorização do município, valores que acabaram por ser obscurecidos frente aos fortes apelos socialistas dos mentores da Constituição que ao final determinaram a centralização e engrandecimento dos poderes destinados ao governo federal.<sup>55</sup>

A Constituição de 1937 refletindo o panorama mundial e *atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente*<sup>56</sup> é outorgada modificando a forma de Estado o que conduziu o país ao unitarismo. Não se menciona mais a união entre entidades federadas, mas apenas que o Brasil é uma República. O contexto histórico da Segunda Guerra Mundial

---

e estes representarem; § 3º) quando forem exorbitantes das atribuições do governo municipal. Art. 55º O presidente do Estado, no intervalo das sessões legislativas, poderá suspender, em qualquer dos casos do artigo antecedente, a execução das liberações e atos municipais. § único. A respectiva anulação pelo Congresso só poderá ser decretada si por ela votarem pelo menos dois terços dos membros presentes.) resolver os conflitos de jurisdição de ordem administrativa.

<sup>54</sup> A independência municipal ficou condicionada à boa vontade do Estado, o que limitava sua implantação. Art. 68 Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada. A autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse. Constituição de 1891.

<sup>55</sup> “Surge aqui o federalismo pátrio, onde os Estados passaram a cortejar o poder central para dele receber auxílio para os investimentos, subsídios, incentivos, fazendo com que os mesmos em razão disso, perdessem por completo a autonomia constitucional e federativa. Dessa fase resultou uma espécie de guerra econômica entre as regiões e os Estados-membros, posto que somente a autoridade executiva da Federação detinha o alto poder decisório, o que acabou por fazer ruir de vez o sistema federativo”. Esther Bueno Soares. Por uma nova Federação. Ed. RT. 1995.

<sup>56</sup> Este era apenas um dos tópicos do preâmbulo da Constituição de 1937, cujo texto integral era o seguinte: O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País.

serve como justificativa para o fortalecimento do Estado, e conseqüentemente do poder presidencial. Desaparece aqui o federalismo com a implantação de uma estrutura altamente centralizadora que não oferecia limites ao governo, que juntamente com a supressão das autonomias, trouxe consigo os temores de graves lesões aos direitos fundamentais.

Da mesma forma que fundamentou seu surgimento, o término da Segunda Guerra Mundial trouxe consigo a vitória da democracia e dos direitos humanos sobre o nazismo, e um novo texto constitucional, que também com esse perfil, restaura o sistema federativo<sup>57</sup> valorizando os Estados membros,<sup>58</sup> dando-lhes descentralização política e administrativa, capacidade tributária,<sup>59</sup> e, ainda, restabelecendo a autonomia do município, outorgando-lhe a capacidade de auto-administração.<sup>60</sup>

Pouco mais de vinte anos depois, o processo de democratização cede frente ao regime autoritário instalado pela Constituição de 1967. O golpe de Estado e a tomada do poder pelos militares trouxe como conseqüência o enfraquecimento do princípio federativo, com o estabelecimento de um modelo federalista em que a concentração dos poderes era a característica mais relevante.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Art 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República. Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. § 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios. § 2º - O Distrito Federal é a Capital da União.

<sup>58</sup> Art 18 - Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta, Constituição. § 1º - Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.

<sup>59</sup> Art 19 - Compete aos Estados decretar impostos sobre: I - propriedade territorial, exceto a urbana; II - transmissão de propriedade causa mortis; III - transmissão de propriedade imobiliária inter vivos e sua incorporação ao capital de sociedades; IV - vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual; V - exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de cinco por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais; VI - os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua Justiça e os negócios de sua economia.

<sup>60</sup> Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada: I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais.

<sup>61</sup> Cite-se como exemplo que a autonomia municipal assegurada pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa; (artigo 16, I) poderia ser revista com indicação do prefeito pelo Governador do Estado e até pelo presidente da República. § 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo. (artigo 16, § 1º).

Logo em seguida, com a promulgação do Ato Institucional nº 5 em 1968,<sup>62</sup> foi extinta a federação brasileira, sendo que apenas no final de 1969<sup>63</sup> a União passou a ter uma atribuição diferenciada de prerrogativas constitucionais. Neste momento, o Estado brasileiro passa a assistir ao início do processo de resgate do federalismo, ainda que solapado por evidentes disparidades constitucionais que resultaram numa superioridade indiscutível da União frente aos demais integrantes da federação.

Foi apenas com a promulgação da Constituição de 1988 que o princípio federativo recuperou o *status* que lhe era devido, e é em seu artigo 1º que o texto evidencia a sua proposta ao estabelecer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel entre Estados, Municípios e Distrito Federal. A Carta Magna estabelece que todos os entes da federação são autônomos, detendo capacidade de auto-organização, auto-governo e auto-administração, obedecidos aos princípios da Constituição Federal.

## Considerações finais

Pelo exposto podemos apresentar as seguintes considerações:

1. O movimento federalista iniciado nos Estados Unidos da América do Norte modificou a estrutura de divisão territorial do poder até então existente, reafirmando a necessidade de preservação da liberdade parcial em contraposição às exigências de um governo de unidade nacional.
2. Os mesmos ideais de liberdade e preservação de autonomias responsáveis pela divisão espacial do poder são instrumentos de efetivação do pacto federativo. A federação existe para proteger as vontades parciais e as vontades parciais são condensadas na preservação do pacto federativo.

---

<sup>62</sup> O AI 5 trouxe treze artigos que embalados pela explicação de que atos nitidamente subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais, comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la, e ainda que, se torna imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária rompeu com qualquer traço de autonomia dos entes federados, possibilitando ao Presidente da República: decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar; decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição; suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

<sup>63</sup> Emenda Constitucional nº 1 - de 17 de Outubro de 1969.

3. Dados como extensão territorial e população tem o poder de afastar os indivíduos dos exercentes do poder político. A descentralização imposta pelo federalismo tem como propósito minimizar essa situação. A autonomia das unidades federadas é fato de aproximação entre governantes e governados.
4. A vinculação entre o federalismo e a democracia se evidencia, entre outros aspectos, quando analisamos os dados da evolução constitucional brasileira, especialmente no tocante à autonomia dos municípios, equivalente ao estado democrático do país: quanto maior for a liberdade política, maiores os poderes municipais, quanto menor, menor é o grau de autonomia desta unidade federada.
5. O afastamento do cidadão dos centros de poder e a imposição de barreiras físicas e jurídicas que lhe asseguram a representatividade são certamente fatores contrários à implementação de um sistema constitucional de garantias de direitos. Ao oferecer autonomia e proximidade o modelo federal se aproxima do propósito inicial de preservação das liberdades.

## Referências

- BASTOS, Celso. **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- CAMPOS, German J. Bidart. **Constitucion y derechos humanos**. Ediar: Sociedad Anonima Editora, 1991.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Caçais. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. Vol. I.
- BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: LivrariaAlmedina, 1993.
- COOLEY, Thomas M. **Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América**. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2002.
- HAMILTON, Alexandre. **O federalista**. Traduzido por Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel Editores, 2003.
- KELLY, Alfred Hinsey. **The American Contitution**: its origins and development. 7 th ed. W W Norton & Company. Vol. I.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SÃO PAULO (Estado). Assembléia Legislativa. **Temas de direito constitucional estadual e questões sobre o pacto federativo**. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. São Paulo: Alesp, 2004.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed., rev., atual. até a emenda constitucional n. 53. Malheiros Editore, 2007.

