

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

Série

Direitos Fundamentais Sociais

*O Estado Federal Brasileiro e seus Mecanismos
para a Efetivação da Sustentabilidade Ambiental*



Editora Unoesc



CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

ISBN 978-85-8422-051-9

Série

Direitos Fundamentais Sociais

*O Estado Federal Brasileiro e seus Mecanismos
para a Efetivação da Sustentabilidade Ambiental*



Editora Unoesc

Editora Unoesc

Coordenação
Débora Diersmann Silva Pereira - Editora Executiva

Revisão metodológica: Talita Varella da Silva
Projeto Gráfico: Simone Dal Moro
Capa: Daniely A. Terao Guedes

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

D279e	De Marco, Cristhian Magnus. O Estado federal brasileiro e seus mecanismos para a efetivação da sustentabilidade ambiental / Cristhian Magnus De Marco. - Joaçaba: Editora Unoesc, 2015. - (Série Direitos Fundamentais Sociais) 74 p. ; il. ; 30 cm. ISBN: 978-85-8422-051-9 1. Direitos fundamentais. 2. Federalismo. 3. Sustentabilidade. I. Título. II. Série
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Doris 341.27

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc

Reitor
Aristides Cimadon

Vice-reitores de *Campi*
Campus de Chapecó
Ricardo Antonio De Marco
Campus de São Miguel do Oeste
Vitor Carlos D'Agostini
Campus de Videira
Antonio Carlos de Souza
Campus de Xanxerê
Genesio Téo

Pró-reitor de Graduação
Ricardo Marcelo de Menezes

Pró-reitor de Pesquisa, Pós-graduação e Extensão
Fábio Lazzarotti

Diretor Executivo da Reitoria
Alciomar Marin

Conselho Editorial

Fabio Lazzarotti
Débora Diersmann Silva Pereira
Andréa Jaqueline Prates Ribeiro
Glauber Wagner
Eliane Salete Filipim
Carlos Luiz Strapazzon
Marilda Pasqual Schneider
Claudio Luiz Orço
Maria Rita Nogueira
Daniele Cristine Beuron

Comissão Científica

Rogério Gesta Leal (Unoesc, Brasil)
Carlos Strapazzon (Unoesc, Brasil)
Francesco Saitto (La Sapienza, Italia)
Mercè Barcelò i Serramalera (UAB-Espanha)
Elda Coelho Bussinguer (FDV, Brasil)
Eduardo Biacchi Gomes (Unibrasil, Brasil)
Christian Courtis (UBA, Argentina)
Ivan Obando Camino (Talca, Chile)

A revisão linguística é de responsabilidade do autor.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO.....	7
1 CONCEITOS E SIGNIFICADOS DO FEDERALISMO	9
2 ORIGEM DO FEDERALISMO	13
3 TEORIAS FEDERALISTAS	17
4 ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DO ESTADO FEDERAL.....	23
5 A IMPORTÂNCIA DE MONTESQUIEU PARA O ESTADO FEDERAL.....	27
6 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	31
7 ASPECTOS GERAIS DO FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	37
8 ASPECTOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUCIONAL DE 1988.....	41
9 A PRÁXIS DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	45
10 A TEORIA DO MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO	51
11 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	55
12 DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE.....	61
13 A SUSTENTABILIDADE E O FEDERALISMO BRASILEIRO	65
CONCLUSÃO	69
REFERENCIAS.....	71

APRESENTAÇÃO

Este livro é resultado do Projeto de Pesquisa “Desenvolvimento socioambiental nacional, urbanismo e contratações públicas sustentáveis”, o qual está inserido na Linha de Pesquisa Direitos Fundamentais Sociais, do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina e na Rede Brasileira de Direitos Fundamentais.

Pesquisas concernentes ao tema do federalismo vêm sendo realizada pelo autor desde o Curso de Mestrado, realizado então na Universidade Federal de Santa Catarina. Neste momento, com efeito, pretende-se renovar a importância da ação dos entes federados em suas esferas de competência, na busca da máxima efetividade do direito fundamental à sustentabilidade.

O tema da sustentabilidade foi aprofundado pelo autor durante seus estudos de doutorado, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, sob a orientação do Professor Juarez Freitas. E, para dar continuidade à pesquisa, o presente trabalho se insere no contexto do desenvolvimento de estudos iniciais de Pós-doutoramento, em curso na Universidade Federal de Santa Catarina, sob a orientação do Professor Orides Mezzaroba.

Esse livro, portanto, busca auxiliar na compreensão e na integração de institutos clássicos do direito constitucional (nos quais se insere o federalismo), com uma nova dogmática exigida pela dinâmica teórica dos direitos fundamentais. Assim, esse texto foi escrito e organizado também com a finalidade de ser bibliografia nos “Seminários avançados sobre sustentabilidade e desenvolvimento socioambiental nacional”, no PPGD da Unoesc. Vale registrar, por fim, que algumas partes do presente trabalho já foram publicadas em artigos.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste livro é realizar, de início, uma análise conceitual do federalismo e da estrutura dos Estados federativos em geral. Depois, relacionar as competências constitucionais dos entes federais brasileiros com as possibilidades de realização do princípio da sustentabilidade.

Será tratada da origem do federalismo moderno, bem como serão descritas as principais teorias clássicas do federalismo, de forma apenas ilustrativa, portanto, sem realizar um aprofundamento analítico e direto de cada um dos seus autores. Montesquieu receberá um foco exclusivo, em razão de sua influência na primeira experiência real de federalismo moderno: a dos Estados Unidos da América.

Depois de verificar as origens e influências do federalismo brasileiro, são descritas as competências constitucionais estabelecidas na Constituição Federal de 1988 para os integrantes do Estado federal brasileiro, a saber: a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Ao final, este livro expõe alguns conceitos de sustentabilidade e trata da sua inserção do texto constitucional brasileiro como um princípio e, portanto, um direito fundamental. A expectativa é despertar o leitor para as grandes possibilidades existentes no texto constitucional brasileiro, no que concerne ao cumprimento das tarefas ou dos deveres constitucionais fundamentais por parte dos membros da federação brasileira, a partir de uma aplicação adequada da nova dogmática dos Direitos Fundamentais.



Capítulo I

Conceitos e Significados do Federalismo

O dicionário de política organizado por Bobbio, Matteuci e Pasquino (1989, p. 475) propõe que, para a cultura política, o termo federalismo pode ser empregado para designar dois objetos diferentes. O primeiro significado é o da Teoria do Estado Federal e o segundo “se refere a uma visão global da sociedade.”

O verbete foi escrito por Lucio Levi (2006), importante pensador italiano que se destaca na defesa do movimento federalista europeu. Segundo o autor, esse primeiro significado não é controvertido, ao contrário do segundo que é equivalente a uma doutrina social de caráter global, como, por exemplo: liberalismo ou o socialismo. Não é, esse aspecto, portanto, apenas institucional, mas comporta uma atitude autônoma e conceitual abrangente e concernente a valores, à sociedade, ao curso da história e assim por diante (BOBBIO; NORBERTO et al., p. 475).

Se o estudo constitucional do federalismo não apresenta grandes controvérsias, em razão de seus preceitos jurídicos estarem bastante assentados no estudo técnico das constituições, o mesmo não ocorre com o federalismo visto como visão global da sociedade. Nessa vertente, é importante analisá-lo em conjunto com o seu curso histórico e conectá-lo com as outras ideologias (BOBBIO; NORBERTO et al., p. 475).

Para Levi, após as grandes guerras, a teoria federalista passou a ter contornos mais definidos, liberando-se da sua singela e necessária vinculação com as teorias liberal, democrática e socialista. Ela assumiu um viés de oposição ao estado nacional, que poderia mitigar a anarquia mundial e impulsionar o processo de unificação, notadamente, a europeia (BOBBIO; NORBERTO et al., p. 478). Em segundo lugar, Levi vislumbra a teoria do federalismo pelo seu aspecto valorativo. Ou seja, baseado no conceito de Paz Perpétua kantiano, o federalismo é capaz de fornecer uma autonomia do querer social, viabilizando que a sociedade se organize racionalmente e providencie as mudanças necessárias para o seu desenvolvimento. O quarto aspecto destacado por Levi é a estrutura constitucional e institucional do federalismo. A pluralidade de centros de poder, todos coordenados pelo Estado Federal, coloca-se como princípio e mecanismo de realização dos demais princípios, tais como: o Estado de Direito e a Separação dos Poderes. No aspecto histórico social, o autor entende que a tendência dos federalismos reais - a exemplo dos Estados Unidos da América, após as duas guerras mundiais - é se degenerarem, fortalecendo o governo central. O federalismo, assim, só será útil se houver abrangência mundial. Na sequência, Levi reforça esse entendimento, manifestando que o federalismo, enquanto primeira teoria política que coloca a paz como objetivo primordial, é o único método capaz de superar um internacionalismo utópico, transformando-o em ação científica. Por fim, o autor reconhece a importância da criação de um federalismo europeu, mas, pugna que os verdadeiros valores do federalismo somente poderão ser efetivados quando houver o fim do estado nacional e criação de uma federação mundial (BOBBIO; NORBERTO et al., p. 486).

O verbete, destarte, mostra que o conjunto de ideias que se expressam pela categoria federalismo pode ser complexo e permeado por muitas ideias acerca do comportamento estatal e social esperados. Sem ignorar a riqueza e a pertinência desse arcabouço conceitual, segue-se no texto explorando tanto aspectos em que predominam os desejos ideológicos como aqueles que se apresentam de maneira mais descritiva, com pretensões de cientificidade.

A proposta conceitual de Baracho é semelhante. Para ele a categoria federalismo deve ser vista em duas perspectivas. Federalismo vincula-se às ideias, aos valores e às concepções de mundo que exprimem a filosofia da diversidade na unidade. Noutra perspectiva, a federação é entendi-

da como uma aplicação direta do federalismo, incorporando os seus elementos fundamentais, tais como a existência de unidades autônomas de um governo central, com uma base constitucional rigorosa. O federalismo está ligado também aos conceitos de pluralismo e descentralização (BARACHO, 1995, p. 50).

Bastos ressalta a perspectiva jurídico-técnica: “A federação é a forma de Estado pela qual se objetiva distribuir o poder, preservando a autonomia dos entes políticos que a compõem” (BASTOS, 1990, p. 145). Silva também apresenta um conceito inserido na Teoria do Estado Federal: “um Estado que, embora aparecendo único nas relações internacionais, é constituído por Estados-membros dotados de autonomia, notadamente quanto ao exercício da capacidade normativa sobre matérias reservadas à sua competência” (SILVA, 1991, p. 89-90). Na mesma direção está o conceito de Pedrosa, para quem o Estado Federal

[...] é uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União. (PEDROSA, 1981, p. 105).

O ponto comum a que chegam esses autores técnico-jurídicos nacionais é a necessidade de existir, no Estado Federal, autonomia dos Estado-membros. Todavia, muitas outras características podem ser agregadas a essa, como, por exemplo: a necessidade de uma Constituição Federal; a atribuição de renda própria para cada esfera governamental e a não existência do direito à secessão.

Uma federação em sentido amplo pode ser classificada em: Confederação e Estado Federal. A diferença reside na manutenção da soberania pelos entes confederados, ao passo que nos estados federais a soberania é exercida e defendida pela união dos entes, o Estado Federal.

Para melhor compreensão da matéria, é importante que se faça, na sequência, um apanhado das raízes históricas do federalismo, bem como das principais teorias criadas sobre o tema ao longo dos anos.



Capítulo II

Origem do Federalismo

Etimologicamente, federação tem origem na palavra latina *foedus*, que significa pacto, aliança. Anteriormente ao século XVIII, houve diversas alianças entre Estados que, contudo, não atendiam interesses gerais e se davam sempre por um curto período, até que se atingisse determinado interesse. Por isso, pode-se dizer que o Estado federal, em sua concepção moderna, surgiu somente após o século XVIII.

Foi em 1787, “na Convenção de Philadelphia, onde as treze ex-colônias inglesas resolveram dispor de parcela de suas soberanias, tornando-se autônomas, e constituir um novo Estado, este sim soberano” (BASTOS, 1990, p. 145) chamado Estados Unidos da América. Essa aliança, segundo relata Dallari, se deu em ação conjunta, em que os confederados visavam, principalmente, proteger a sua independência (DALLARI, 1995, p. 216).

Silva (1991, p. 88) confirma esse início da forma federativa como é modernamente concebida, relatando que, essa conformação histórica norte americana foi caracterizada pela união de coletividades políticas, toda detentoras de autonomia político-constitucional, portanto, autonomia federativa.

Ferreira Filho registra uma diferença histórica bastante saliente na formação das federações modernas. Em alguns casos, houve realmente a aliança federativa, resultante de uma agregação de Estados como por exemplo os Estados Unidos, a Alemanha e a Suíça. Essas formações são denominadas de *federalismo por agregação* (FERREIRA FILHO, 1994, p. 45).

Em outras situações (como no Brasil, a forma federativa foi adotada por imperativos políticos (eficiência e garantia de liberdades). Ferreira Filho chama esses casos de *federalismo por segregação*, em que o Estado unitário se descentraliza e adota a forma federativa.

Para Ferreira Filho (1999), as federações por agregação resistem melhor à uma tendência contemporânea à centralização do poder, gerada especialmente em decorrência das necessidades de domínio econômico, predominantemente dirigidas pela União Federal.

Historicamente, veja-se ainda que, nos séculos XVIII e XIX, o federalismo era concebido como “dualista”, ou seja, separado em duas esferas estanques: a União e os Estados-membros, estabelecendo-se a repartição de competências horizontalmente (FERREIRA FILHO, 1999, p. 45).

O federalismo passou a ser concebido como “cooperativo” após a Primeira Guerra Mundial, passando a União a exercer o protagonismo no poder, coordenando as duas esferas sob a sua batuta. A repartição de competências passou a ser, com isso, vertical (FERREIRA FILHO, 1999, p. 45).

Hodiernamente, Ferreira Filho (1999) assevera tratar-se de um federalismo de “integração”, em que há “sujeição da esfera estadual à da União (federal).” Acrescenta, ainda, que, neste caso, se trata mais de “um Estado unitário constitucionalmente descentralizado do que num verdadeiro Estado federal.”



Capítulo III

Teorías Federalistas

Para García-Pelayo (1987), a criação moderna do federalismo é decorrente da experiência norte americana. Não derivou de uma elucubração teórica racional, mas sim de uma superação paulatina dos defeitos do modelo confederativo em decorrência das necessidades percebidas para que houvesse uma coexistência pacífica e eficaz entre os estados. O constitucionalista espanhol exemplifica esse fato, referindo que a primeira vez em que houve uma diferenciação entre federação e confederação, esta se deu na literatura alemã. Assim, contudo os americanos tendo inventado o Estado Federal em decorrência de suas próprias necessidades, não patentearam na constituição a categoria com suas delimitações técnicas.

Tavares (1979, p. 39) acrescenta que a Federação norte-americana “teve seus princípios básicos enunciados numa coletânea de artigos” publicados por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (HAMILTON; JAY; MADISON, 1959, p. 407). Essa coletânea de 85 artigos, em 1788, deu origem ao livro denominado “O federalista”. Seu principal intuito era convencer nove Estados norte-americanos da necessidade de ratificação do projeto da Constituição dos Estados Unidos da América, que finalmente foi aprovado em 1787, pela Convenção Constitucional da Filadélfia. O objetivo foi alcançado.

Destaca, ainda, a mesma autora, que tal vitória “não esgota o sucesso dessa obra, considerada como um dos monumentos, não só do direito constitucional americano, como também do pensamento político ocidental. Teoria e prática nele se encontram.” (TAVARES, 1979).

Então, a partir dessa criação norte-americana, surgiram as teorias européias a respeito do Estado Federal. Notícia Pontes de Miranda, que “na Europa, a ciência jurídica apresentava maiores exigências, principalmente devido à crítica filosófica e à existência, lado a lado, de Estados federativos e de Estados unitários. Impunha-se a adoção de Teoria jurídica do Estado federal.” (MIRANDA, 1960, p. 244).

Posteriormente, “sem vivência ou observação próxima desta experiência, numerosos tradistas dedicaram-se a formulações apriorísticas de um ideal federal, desvinculadas da prática” (TAVARES, 1979, p. 39). Mesmo assim, as concepções européias “constituem as chamadas teorias clássicas do federalismo.” (TAVARES, 1979, p. 45).

Baracho (1995) elaborou sua Teoria Geral do Federalismo, sistematizando as principais concepções acerca da matéria, conforme passam a ser abordadas.

A primeira concepção tratada por Baracho é do autor francês Tocqueville (1988), que aceitou e divulgou na Europa os entendimentos expressados em O federalista por Hamilton, Madison e Jay. Segundo essa teoria, o Estado federal existe mediante tratados entre os Estados, originando, assim, um novo Estado, ligado pela Constituição que não é apenas federal, mas também nacional (BARACHO, 1995, p. 36). A soberania passa a ser dividida, portanto, entre os membros.

Tocqueville (1988, p. 176), seguindo as lições de O Federalista, registrou que, num Estado Federal, para a União ficaria o encargo de responder algumas das grandes necessidades gerais, através de competências simples e fáceis de definir. Já os Estados-membros, ficariam com atribuições múltiplas e complicadas. Em outras palavras, os poderes da União seriam poucos e definidos, como guerra, paz e comércio exterior, e os poderes dos Estados seriam numerosos e indefinidos.

John Caldwell Calhoun e Max Von Seydel desenvolveram a teoria conhecida como “da Nulificação”. Leva este nome, porque sua conclusão é pela impossibilidade da existência de um Estado Federal. (p. 39)

Partindo de dois princípios segundo os quais a soberania é indivisível e a existência do Estado Federal só acontecerá mediante tratados, essa teoria conclui que o Estado ou é unitário ou é uma confederação, jamais federação.

Calhoun concluiu que Estado federal é um mero laço contratual entre os Estados, que pode, portanto, ser rompido a qualquer momento por qualquer das partes ou não tem fundamento jurídico algum (CALHOUN apud MIRANDA, 1960, p. 244). A crítica contra esta conclusão vem de Pontes de Miranda: “a rigidez lógica evidencia apego ao raciocínio abstrato, a despeito de fatos, como a República norte-americana e a Confederação Suíça.” (MIRANDA, 1960, p. 244).

Enquanto a teoria de Calhoun constitui um exagero, na opinião de Baracho (1995, p. 39), a de Jellinek teve grande aceitação. Nela, o Estado Federal é uma união de Direito Público realizada pelos Estados-membros, os quais deixam de ter soberania para formar um novo Estado. “O caráter federalista manifesta-se especialmente pela união dos órgãos dos Estados para formar um órgão colegiado” (BARACHO, 1995, p. 39). O Estado federal é organizado por uma Constituição e não por um tratado. Aliás, para Georg Jellinek, o traço essencial para um Estado-membro compor uma Federação é a autonomia constitucional “cujo limite se encontra na subordinação às leis federais.” (TAVARES, 1979, p. 46).

Há, também, a teoria da escola vienense, para quem o Direito Nacional é inferior ao Direito Internacional, ou seja, caso ocorra a formação de uma comunidade de Estados, os membros devem subjugar-se à União. Para essa concepção, existem duas maneiras de se criar o Estado federal: uma mediante a edição de lei (ou ato de direito estatal) que transforme o Estado unitário em Estado federal; a outra através de um tratado internacional entre os interessados (BARACHO, 1995, p. 40-41).

Conforme já foi dito, as concepções europeias são as teorias clássicas do federalismo. Mas, para Tavares, em razão de não possuírem base empírica como as teorias americanas, elas são “essencialmente especulativas”, não fornecendo elementos para a compreensão dinâmica do federalismo (TAVARES, 1979, p. 45).

Além das concepções até aqui alinhadas, Baracho (1979) acrescenta as seguintes:

A teoria laborada por Zorn, segundo a qual o único Estado é o Estado federal (União). Entende ele que a soberania “é essencial ao Estado e que ela significa poder supremo e ilimitado”. Nesta concepção, não há diferença entre o Estado federal e o Estado unitário, pois que uma federação nada mais é do que um Estado unitário qualificado. Somente à União podem-se atribuir as características de Estado e soberania, atributos estes que os Estados membros não possuem.

Na teoria de Leband, a “federação é o único Estado soberano, porém não nega aos membros o caráter de Estado.” (BARACHO, 1979). Para ele, os Estados-membros só conservam seu caráter de Estado enquanto estiverem atuando na esfera de competência a eles reservada originariamente. Assim, o Estado-membro, para ser qualificado como Estado deverá possuir alguns poderes originários de mando (BARACHO, 1979).

Para a teoria das três entidades estatais “o Estado federal deve ser a síntese orgânica das duas entidades, de onde provém a denominação de teoria do terceiro termo, na expressão de García-Pelayo.” (BARACHO, 1979). Em outras palavras, o Estado federal e os Estados-membros estão em relação de coordenação, sem supremacia de um em desfavor do outro. Dessa relação surge o Estado internacionalmente considerado, formando as três entidades estatais. Haenel e Gierke apresentaram essa concepção.

Existe, ainda, a teoria que concebe o Estado federal como forma avançada de descentralização. Nessa visão, “falar de unitarismo e federalismo é a mesma coisa que fazer referência a centralização e descentralização política.” (BARACHO, 1979, p. 46). A forma federativa de Estado é reputada como o mais alto grau de descentralização, em razão de o poder estatal ser exercido simultaneamente por outras esferas que não o poder central, com certa autonomia (BARACHO, 1979, p. 45). Além de Kelsen, defenderam essa teoria: Kunz, Eisenmann, Durand e Mouskheli. Os graus de descentralização foram distinguidos por Mouskheli, em nível crescente, da seguinte forma: 1) descentralização meramente administrativa ou comunal; 2) descentralização provincial, através de províncias autônomas e, 3) descentralização federal, através de Estados-membros (BARACHO, 1979, p. 45).

Diferente disso, Baracho (1979, p. 44) distingue federação de descentralização:

[...] O federalismo pressupõe que não ocorra restrição às atribuições dos Estados membros, sem seu próprio consentimento. O mesmo não ocorre com a descentralização, em que o Estado, unilateralmente, pelos meios legais consagrados, pode modificar as atribuições dos órgãos descentralizados.

Nas palavras de Baracho, percebe-se a sua inclinação por considerar federalismo aquele modelo que se aproxima da experiência norte-americana, ou seja, um Estado Federal por agregação, em que os membros conservam certa parte de sua soberania.

Todavia, até mesmo a concepção norte-americana tem se transformado. Desde 1933, quando o Presidente Roosevelt iniciou a implantação do federalismo cooperativo - chamado também de New Deal - houve crescente ingerência do poder central nos Estados Federados. Isso ocorreu para “reerguer o país da grave crise econômica que atravessara.” (TAVARES, 1979, p. 45).

Apresentadas algumas teorias acerca do Estado federal, vê-se, a seguir, como outros autores caracterizam-no, através de alguns elementos essenciais.



Capítulo IV

Elementos Característicos do Estado Federal

Para Ataliba (1987, p. 172-181), um Estado necessita se revestir de sete características para ser considerado Federal. A primeira é a existência de uma Constituição rígida em que estejam claramente estabelecidas as competências da União e dos Estados-membros. “Se não houver Constituição rígida, não há a mínima perspectiva da estabilidade, que caracteriza qualquer Estado”, afirma o autor.

A segunda é que cada Estado mantenha poder constituinte próprio. A Constituição Federal deve coexistir com as Constituições Estaduais, devendo cada uma disciplinar toda a matéria de sua esfera de competência.

Outro elemento caracterizador do Estado Federal, o terceiro, portanto, é a existência de um território próprio para cada Estado membro da federação. Trata-se de elemento territorial, onde estarão assentados os cidadãos do Estado.

A existência de povo próprio, para cada membro da federação, também é um elemento essencial para a caracterização dessa forma de Estado. Ataliba justifica essa característica, afirmando tratar-se dos “sujeitos da ordenação jurídica.” (ATALIBA, 1987, p. 174).

A quinta característica surge da ideia de que a “União é criatura dos Estados.” (ATALIBA, 1987, p. 174). Assim, desde que compatível com as atribuições da Constituição Federal, é necessário que o poder de cada Estado seja fixado em sua própria Constituição.

A sexta característica exige das federações a existência de um legislativo bicameral. Deverá haver, no órgão legislativo da União, representação proporcional do povo de cada Estado-membro, bem como a representação dos próprios Estados, de forma paritária.

A sétima e última condição para a caracterização do Estado Federal, é a existência de uma Corte Constitucional que garanta a aplicação da Constituição Federal. Ataliba complementa: “não porque a Constituição Federal esteja acima das Constituições estaduais, não! Mas porque ela é a expressão da vontade de todos os Estados.” (ATALIBA, 1987, p. 174).

Para Ataliba a Constituição Federal é a expressão do pacto federativo realizado entre os Estados, um contrato. Cabe, assim, à Corte Constitucional a fiscalização dos dispositivos dessa avença (ATALIBA, 1987, p. 175).

Baracho (1995, p. 47) também apresenta alguns elementos necessários para a caracterização do Estado federal. São três os aspectos apontados por ele:

Primeiramente, deve haver repartição de competências, feita pela Constituição entre os órgãos dos Estados-membros e os órgãos da federação, ficando a competência internacional reservada ao governo Federal.

Em segundo lugar, deve haver a participação dos Estados-membros nas decisões de cunho federal, exercida por uma Câmara, o que, no Brasil, Estados Unidos e Canadá, se denomina Senado.

E, por último, deve haver igualdade de representação das coletividades no Colegiado acima descrito, ou seja, cada Estado-membro deverá ter o mesmo número de representantes no Senado.

Teixeira (1991, p. 621) afirma existir um Estado Federal, “[...] quando num território e sobre as mesmas pessoas, simultânea e harmoniosamente, existem dois ordenamentos jurídicos e se exercem duas categorias de governo - o central e os regionais - cujos poderes são distribuídos por uma Constituição rígida.”

Nesse conceito são identificados dois fatores essenciais à formação da federação:

- a) “a divisão do poder político entre um governo central e governos regionais;”
- b) as atribuições de tais poderes fixadas em uma Constituição rígida.

Celso Ribeiro Bastos está de acordo com todas as características até agora apresentadas, oferecendo ainda mais uma. Para este autor, é necessário à federação: “[...] autonomia financeira, constitucionalmente prevista, para que os entes federados não fiquem na dependência do Poder Central.” (BASTOS, 1990, p. 146).

Em relação à necessidade da atribuição de renda própria aos Estados-membros defendida por Bastos, Dallari (1995, p. 219) acrescenta que este é um ponto de grande importância e que deve ser cuidadosamente tratado. As competências constitucionais implicam, por óbvio, em encargos e, para que se possam realizar as tarefas constitucionais com verdadeira autonomia, é imprescindível a provisão de renda suficiente.

Sem embargo dessa necessidade de que os Estados-membros possam dispor de recursos financeiros à altura dos encargos que recebem, para que façam parte de uma federação plenamente caracterizada, Ives Gandra da Silva Martins adverte que “vários fatos têm demonstrado que um Estado-membro não tem condições de sobreviver financeiramente se lhe faltar o apoio do Governo Federal.” (BASTOS, 1988, p. 418).

Esse tema da partilha dos recursos públicos entre os entes federados comporta estudo específico. Este trabalho não ingressará na discussão. Vale mencionar, tão somente, que a repartição das receitas tributárias está disciplinada pelos artigos 157 a 162, da Constituição Federal e, uma das grandes críticas que é feita ao modelo brasileiro diz respeito à excessiva concentração de recursos na União Federal, fato que relativiza a realidade da autonomia dos demais entes da federação (SENADO FEDERAL, 2016).

Capítulo V

A Importância de Montesquieu para o Estado Federal

Montesquieu nasceu em Bordèus, centro universitário francês, estudou Direito, foi Magistrado e Parlamentar. Ficou reconhecido como importante pensador que propalou a teoria da tripartição dos poderes em sua obra *O Espírito das Leis*, publicada em 1748.

No livro nono da obra citada, discorreu sobre a federação e fez comparações entre o seu funcionamento em alguns países da época. Para Pedro Vieira Mota, o pensador não fazia diferenciação clara entre federação e confederação, na forma como se tem hoje; acredita que Montesquieu apenas entreviu essa diferença (MOSTESQUIEU, 1992, p. 151). Mesmo assim, Montesquieu é considerado “o pai das modernas Repúblicas Federativas.” (MOSTESQUIEU, 1992, p. 154).

Fez uma comparação entre a República dos Lícios e a República da Holanda. A primeira descreve como “[...] uma associação de vinte e três cidades; as grandes tinham três votos no conselho comum; as médias, dois, as pequenas um”; a segunda era “[...] composta de sete províncias, grandes ou pequenas, as quais têm cada uma um voto.” (MOSTESQUIEU, 1992, p. 155).

Pedro Vieira Mota acrescenta que, na Holanda, existiam cinquenta e seis cidades distribuídas entre as sete províncias unidas, o que levou Voltaire (apud MONTESQUIEU, 1992, p. 153) a presumir que Montesquieu considerasse cada cidade uma República.

Mas, se em alguns trechos da obra de Montesquieu esta hipótese parece razoável, em outros não o é, levando a crer que, para o pensador, uma simples cidade (CUNHA, 1985, p. 145), assim como uma associação delas, poderia ser considerada uma República.

Inferese das palavras de Montesquieu que a República da Lícia era federativa, enquanto a da Holanda era uma confederação, embora ele não faça essa diferenciação explicitamente.

Conceituou República Federativa da seguinte forma:

[...] Essa forma de Governo é uma convenção, pela qual diversos corpos políticos concordam em se tornar cidadãos de um Estado maior, que querem formar. É uma sociedade de sociedades, as quais constituem uma nova, que pode aumentar com novos associados, até que o seu poder baste para a segurança dos que se uniram. (MONTESQUIEU, 1992, p. 152).

As lições de Montesquieu orientaram a formação das federações norte-americana e brasileira, no entender de Pedro Vieira Mota (MONTESQUIEU, 1992, p. 154). No mesmo sentido, Dallari (1995) assevera que os constituintes norte-americanos foram “fortemente influenciados por Montesquieu”, acreditando fervorosamente no princípio da separação dos poderes, e, assim, orientando a composição do seu governo da federação.



Capítulo VI

A Evolução do Federalismo Brasileiro

A federação brasileira vem sofrendo sensíveis alterações no decorrer dos anos. Cada nova Constituição traz inovações na forma federativa do Estado brasileiro.

“O ideal federativo é no Brasil tão antigo quanto a reivindicação de independência”, assegura Ferreira Filho (1994, p. 47), embora não tenha sido implantado desde o surgir do Estado brasileiro.

Na Constituição do Império (1824) não havia federação. Além disso, era expressamente proibida a criação de qualquer laço federativo:

[...] Art. 1. O IMPÉRIO do Brazil é a associação Política de todo os Cidadãos brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha à sua Independência .(COMPANHOLE, 1985, p. 219).

As províncias ficavam diretamente sob o jugo do poder central, consoante dispunha o artigo 165 da Carta Imperial: “Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado.” (COMPANHOLE, 1985, p. 649).

As províncias possuíam um Conselho de representantes populares, com a prerrogativa de editar Resoluções sobre negócios de interesse da localidade; todavia, tais documentos jamais poderiam prevalecer à vontade do Imperador.¹

Surgiram então diversas manifestações em prol da descentralização do Estado, iniciando o processo de federalização.

Miranda reproduziu em seus comentários à Constituição de 1946 o manifesto de 3 de dezembro de 1870, que, para Silva (1983, p. 286) “se fez o arauto do ideal federativo”. Vejam-se dois fragmentos do manifesto:

No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local, acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território.

[...] O regime da federação, baseado, portanto, na independência recíproca das Províncias, elevando-se à categoria de estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira. Se carecêssemos de uma fórmula para assinalar, perante a consciência nacional, os efeitos de um e outro regime, nós a resumiríamos assim: centralização, desmembramento; descentralização, unidade. (MIRANDA, 1960, p. 284-286).

O ideal federativo para o Brasil agrupava grandes defensores como Tavares Bastos, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. Notícia Silva (1983, p. 286) que “a idéia federativa empolgou o país e triunfou sob os mais entusiásticos auspícios”, culminando com o Decreto n. 1 de 15 de novembro

¹ A disciplina dos Conselhos Gerais de Província estava prevista entre os artigos 71 e 89 da Constituição Imperial de 1824.

de 1889, do Governo Provisório, que proclamou a República Federativa como formas de Estado e de governo da nação brasileira.

Finalmente, na Carta de 1891, houve a estruturação do modelo federativo, nos moldes do norte-americano, ficando assentado no art. 1º: “Art. 1º - A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.” (CAMPANHOLE, 1985, p. 570).

Foi uma alteração descentralizadora abrupta no regime brasileiro, pois que o modelo norte-americano adotado era de um federalismo dualista, ou seja, concebido enquanto duas esferas estanques, “a da União de um lado, a do Estado-membro de outro.” (FERREIRA FILHO, 1994, p. 45).

Rui Barbosa foi o principal inspirador da nova Constituição. Segundo Paulino Jacques “dizer-se que Rui foi o pai da Constituição de 1891, talvez, não seja exagerado.” (JACQUES, 1970, p. 52).

Mas Rui Barbosa percebeu que havia uma “revolução federativa”, em que os federalistas conversos desbancavam os antigos federalistas (SILVA 1983, p. 287). Em razão disso, assinalou: “Federação tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja invocação tudo há de ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito e em prejuízo da federação mesma.” (RUI BARBOSA apud SILVA, 1983, p. 287).

Foram, assim, surgindo muitas críticas à forma federativa implantada. Viveiros de Castro dividiu os novos Estados-membros como “capitanias enfeudadas e donatários felizes” (RUI BARBOSA apud SILVA, 1983, p. 290). Para Barbosa (apud SILVA, 1983, p. 290), a federação foi apenas uma troca de nomes, porquanto, na essência, permaneciam as antigas Províncias.

Das receitas públicas, Orlando Soares anotou, a União arrecadava 63% do total dos impostos, os Estados-membros 28% e os Municípios 9%, asfixiando as possibilidades econômicas locais e impedindo o funcionamento da federação (SOARES, 1989, p. 80).

Com isso, muitos Estados-membros empobreceram, ficando sem condições de atender as necessidades dos cidadãos. Para Ferreira Filho (1994, p. 48), essa foi a causa “do alargamento do fosso entre regiões ricas e regiões pobres.”

Outra característica da primeira Constituição Republicana, segundo Grasso (1993, p. 69), e que permaneceu em todas as Cartas políticas posteriores - à exceção a de 1937 -, foi a adoção de uma estrutura federalista tripartida. Para a autora, o fato de a Constituição ter assegurado a autonomia dos municípios “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”² é a evidência da federação com três esferas de poder.

Em 1934, a nova Constituição brasileira manteve a forma federativa de Estado. O progresso dessa Carta ficou por conta da redefinição tributária entre os entes políticos, apesar de a arrecadação da União permanecer muito superior à dos Estados-membros. Os Municípios também passaram a ter impostos privativos, o que anteriormente era disciplinado pelas Constituições e Leis Estaduais.

² Art. 68 da Constituição brasileira de 1891: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” (CAMPANHOLE, 1985, p. 570).

Para Ferraz (1980, p. 14), a Constituição de 1934 seguiu o modelo norte-americano implantado pelo então Presidente Roosevelt, denominado “New-Deal”, que apregoava um sistema cooperativo, em que os Estados-membros atribuíam à União mais poderes.

No entanto, a estrutura criada em 1934 teve curta duração, porquanto em 1937 foi outorgada outra Carta Constitucional, que, segundo Silva (1983) objetivava fortalecer a União e os Municípios. Todavia, o texto de 1937 não entrou em vigor integralmente, porque não foi realizado um plebiscito de ratificação que nele estava previsto. Com isso, a União “passou a gerir toda a administração do país, através de interventores e conselheiros nomeados pelo poder central.”

Tal situação perdurou por nove anos, até que a Constituição de 1946 restabeleceu o sistema de 1934, com algumas alterações.

A tendência centralizadora, contudo, não encontrou obstáculo na Constituição de 1946. Ela também favoreceu a centralização do governo. Masagão (apud SILVA, 1983 p. 292) advertia: “Caminhamos, infelizmente, para uma centralização administrativa tão categórica, que, nessa marcha, dentro de pouco tempo, os últimos resquícios da federação estarão extintos.” (NOGUEIRA apud SILVA, 1983, p. 292) demonstrou a mesma preocupação, dizendo: “Estamos, a cada passo, reduzindo o país a Estado unitário.”

E o vaticínio se confirmou nas Cartas de 1967 e 1969, conforme anota Triguero (1985, p. 161): “As Constituições de 1967 e 1969, lamentavelmente, deram ao poder federal uma amplitude sem limites, do que resulta um federalismo nominal, doutrinariamente inaceitável e praticamente reduzido a uma caricatura.”

Villa confirma: “a Constituição que se seguiu, a 10 de novembro de 1937, definiu ainda mais a tendência centralizadora a que se fez referência.”(VILLA, 1952, p. 17). E José Afonso da Silva acrescenta que a federação delineada pelas Constituições de 1967 e 1969 não passou de mero federalismo nominal (SILVA, 1991, p. 88).

Capítulo VII

*Aspectos Gerais do Federalismo Brasileiro
na Constituição de 1988*

O artigo 1º da Constituição brasileira de 1988 cuidou de estabelecer a forma de Estado e a forma de Governo adotados: “[...] República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 2000).

Horta (1996, p. 114) aponta que, “[...] sob o ângulo da forma federal de Estado, a Constituição de 1988 é o coroamento da evolução secular e assinala o ponto de equilíbrio que se atingiu no estágio do amadurecimento das instituições federais”. Ferreira Filho (1994, p. 48) é mais comedido em suas palavras, limitando-se a dizer que a Carta de 1988 deu maior autonomia ao Estado-membro “tentando um reequilíbrio federativo.” Já Barroso (1993, p. 257) afirma que a nova Constituição apenas manteve a tradição que vem desde 1889.

Silva (1991, p. 90) concorda com a ideia de que a Constituição de 1988 procurou resgatar o espírito federalista, estruturando um sistema de repartição de competências entre as três esferas de governo e equilibrando as relações de poder entre elas, embora o mesmo autor admita que nos países em que a formação da federação foi centrípeta, a exemplo dos Estados Unidos, haja mais descentralização do que nos países de formação centrífuga, em que, via de consequência, o poder é mais concentrado.

Outros autores, todavia, não concordam em que a federação brasileira esteja num estágio avançado. Para eles, a concretização efetiva do ideal federativo está distante daquilo que a Carta política expressa. Celso Bastos sustenta que “a realidade não confirma a significação dada pela Constituição” e acredita que o princípio da federação é o mais degradado dos princípios constitucionais. (BASTOS, 1988, p. 414).

Clève (1993, p. 56-57) é ainda mais contundente em suas críticas ao atual sistema federativo brasileiro, afirmando que o texto constitucional pretende induzir a uma leitura federalista do Estado brasileiro, enquanto a leitura real deve ser unitarista. E escreve o seguinte:

Um simples perpassar de olhos sobre o texto constitucional de 1988 lembrará a sentença de Marx a respeito das declarações burguesas de direitos humanos: *cada direito expresso ou reconhecido por um artigo é desmentido, logo a seguir, por outro*. Assim é com a Carta Constitucional brasileira no que se refere à Federação. Cada afirmação da autonomia do Estado-Membro implica outra que a limita, a restringe, a desmente. Talvez por isso alguns juristas chegam a afirmar que o Brasil, hoje, não é mais do que foi durante o Império, após o Ato Adicional de 1834, que concedeu uma relativa autonomia política para as, então, Províncias: um Estado unitário descentralizado. (CLÈVE, 1993, p. 57).

No intuito de melhor verificar as afirmações transcritas passa-se a buscar no texto constitucional, os dispositivos que tratam e definem a federação brasileira.

Capítulo VIII

*Aspectos do Federalismo Brasileiro
na Constitucional de 1988*

A Constituição da República Federativa do Brasil é o instrumento que traça a estrutura político-administrativa básica do país e estabelece a sistemática federal de competências distribuídas entre os seus membros.

Desde a primeira Constituição republicana brasileira o princípio da indissolubilidade dos Estados-membros é consignado no texto maior. Em 1988, o mesmo princípio está arrolado, com apenas uma diferença das Constituições anteriores, a saber: os Municípios passaram a integrar essa união indissolúvel.³

Para Horta (1996, p. 117), o artigo 18 da Carta Política de 1988 consagrou a característica peculiar da federação brasileira que é a pluralidade dos entes constitutivos da República. Pelo mencionado dispositivo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios formam a federação, sendo todos autônomos.⁴

O artigo 60 reforça o princípio da indissolubilidade da federação, determinando, no §4º, que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.” Portanto, o Congresso não deliberará proposta de emenda constitucional cujo texto venha a ferir o mencionado princípio. Essa disposição é considerada *cláusula pétrea*.

É vedado aos entes federados “estabelecer cultos religiosos ou igrejas, ou subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança.”⁵ Assim, percebe-se mais uma característica da federação brasileira, que é a desvinculação de todos os entes em aspectos religiosos.

Manter relações com Estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, declarar guerra e celebrar a paz, são prerrogativas exclusivas da União.⁶ Essa disposição confirma, para Horta, a característica da “soberania da União e autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios.” (HORTA, 1996, p. 117).

O federalismo constitucional brasileiro é também caracterizado pelo princípio da não intervenção, ou seja, a União não pode intervir nos Estados-membros, nem estes nos Municípios. A medida extrema, entretanto, poderá ocorrer em caráter de exceção, nos casos elencados pelos artigos 34 e 35 da Carta Magna.⁷

O Poder Legislativo brasileiro é caracterizado pela bicameralidade, ou seja, possui dois colegiados: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Na redação do artigo 45, “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.” O art. 46 dispõe que “o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.” Esta é mais uma característica da federação brasileira, da qual se destaca a representatividade

³ Art. 1º da Constituição de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”

⁴ Art. 18 da Constituição de 1988: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

⁵ Art. 19 da Constituição Federal de 1988.

⁶ Art. 21 da Constituição Federal de 1988.

⁷ Exemplificativamente, veja-se a redação dos arts. 34 e 35, com alguns de seus incisos: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; [...] Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; [...]”

igualitária dos Estados-membros e do Distrito Federal no Poder Legislativo federal, por meio dos Senadores da República.⁸

É permitido que as Assembléias Legislativas das unidades da federação apresentem proposta de emenda à Constituição. Para isso, o artigo 60, inciso III, estabelece que a proposição deve partir de mais da metade dos legislativos estaduais, tendo sido aprovada por maioria relativa em cada um deles.

Outro fator que caracteriza a federação brasileira é a sub-divisão do Poder Judiciário em competências distintas nas esferas Federal e Estadual⁹. Destaca-se, em tal estrutura, a existência do Supremo Tribunal Federal, ao qual compete precipuamente a guarda da Constituição¹⁰.

A vigente Lei Maior atribuiu poder e competência tributária aos entes federados “observada a particularização dos impostos atribuídos a cada pessoa de direito público interno” (HORTA, 1996, p. 117). Com isso, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios receberam competência para instituir impostos¹¹, taxas e contribuições de melhoria, desde que respeitados os limites estabelecidos na Constituição Federal.

Essas receitas tributárias são divididas entre os entes federados, consoante disposição dos artigos 157, 158, 159 e 161, II, todos da Constituição Federal. Assim, parte da arrecadação da União é repartida entre os Estados, Distrito Federal e Municípios e parte da arrecadação dos Estados é repartida entre os Municípios neles insertos. Essa divisão objetiva, conforme análise de Horta (1996 p. 117), “promover o equilíbrio sócio econômico entre Estados e Municípios.”

Estas, portanto, são as principais características da forma federativa do Estado brasileiro, que se pode inferir do texto Constitucional de 1988.

⁸ Art. 46, §1º, da Constituição de 1988: “Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.”

⁹ Art. 125 da Constituição de 1988: “Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.”

¹⁰ Art. 102 da Constituição de 1988.

¹¹ Os impostos de competência da União estão estabelecidos no artigo 153 da Constituição; os dos Estados e do Distrito Federal no art. 155; e os dos Municípios no artigo 156.



Capítulo IX

A Práxis do Federalismo Brasileiro

Conforme foi visto no início deste trabalho, a palavra “federação” sugere diferentes concepções e significados.

Elazar (apud DALLARI, 1986, p. 50) comparou dezoito Estados cujas Constituições adotam o federalismo. Nenhum dos Estados apresentou forma idêntica a outro. Tal fato levou o pesquisador a concluir que não existem dois Estados Federais idênticos em suas organizações.

Dallari confirma:

[...] assim é que aparecem Estados, cantões, províncias, semicantões, repúblicas, repúblicas autônomas, territórios, distritos federais, numa grande variedade de arranjos, embora todos se definam como Estados Federais. Essa diversificação é, na realidade, bastante acentuada, tendo sido lembrada de modo bem expressivo pelo autor belga Ludo van Wauwe, que, num livro intitulado *Fédéralisme - utopie ou possibilite?*, observa que, se alguém pergunta: “Que é federalismo?, é frequente que ouça como resposta: “Mas de qual federalismo você está falando?” (DALLARI, 1986, p. 56).

Em contrapartida, a forma federativa de Estado, implantada e defendida por muitos países, iniciou de um paradigma: a federação norte-americana. Muitos países, inclusive o Brasil, que eram Estados unitários, procuraram adaptar a forma norte-americana para os seus territórios, visando à descentralização do governo.

O sistema federativo foi adotado pelo Brasil desde a primeira Carta Republicana, mas, a cada nova Constituição, foram surgindo adaptações conforme as peculiaridades e conveniências momentâneas.

O artigo 1º da atual Carta Magna afirma que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 2000). Todavia, a federação brasileira, historicamente, é ameaçada. Principalmente nas ditaduras, quando as decisões inevitavelmente concentram-se no poder central, vivendo-se, assim, um Estado unitário camuflado (CLÈVE, 1993, p. 58).

Para Soares, o Brasil tem vocação para ser Estado Unitário, devido a sua “formação e evolução social, política, econômica, religiosa, etc.” (SOARES, 1989, p. 77). Para o autor, o unitarismo herdado da colonização portuguesa garantiu que a unidade territorial brasileira fosse mantida.

Ainda que, teoricamente, pareça paradoxal, Clève (1993) e Soares (1989) asseveram a existência de federações centralizadoras. Isso ocorre, para eles, quando há excesso de competências delegadas, pela Constituição Federal, à União.

Existem três técnicas para a repartição de competências entre os entes federados, consoante lição de Silva (1991, p. 412). A primeira consiste na enumeração, pela Constituição Federal, dos poderes da União, ficando os remanescentes a para competência dos Estados; a segunda técnica é inversa, atribuindo poderes aos Estados e cabendo os remanescentes à União; e a terceira técnica enumera os poderes, tanto os dos Estados como os da União na Carta Magna. Este último sistema é aplicado pela Constituição brasileira em relação à repartição de rendas tributárias.

Foram surgindo, porém, outras técnicas de repartição de competências, mais complexas, como é o caso geral do Brasil. Na Constituição de 1988, foram enumerados os poderes da União e dos Municípios, ficando os remanescentes para os Estados (SILVA, 1991, p. 412). Mas, foram, ainda,

delimitadas competências exclusivas¹² e comuns¹³, bem como competências legislativas exclusivas, privativas, concorrentes e suplementares.¹⁴

Para que um Estado seja efetivamente tido por federal, exige-se um mínimo de descentralização, ou seja, um mínimo de poder para as unidades federadas, representado pelos seguintes aspectos:

- a) capacidade do Estado auto-organizar-se por meio de uma Constituição local;
- b) escolha do governo pelo próprio povo do Estado-membro;
- c) poder de editar as próprias leis, as quais, dentro da competência estadual não ficam em inferioridade às leis federais;
- d) capacidade de administrar através de órgãos, serviços e pessoal próprio;
- e) recursos financeiros suficientes para que o Estado-membro não fique sujeito às imposições informais do governo central (CLÈVE, 1993, p. 63).

Ressalta-se a importância da disponibilidade de recursos financeiros, posto que a dependência econômica dos Estados-membros para com a União, proporciona uma política condenável, na qual os Estados só recebem os recursos pretendidos em troca de apoio e obediência aos desejos do poder central.

Verificando-se os dispositivos constitucionais que tratam das competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, percebe-se que, somente no artigo 21 da Carta Magna, são outorgados à União mais de sessenta atribuições, sem falar nas inúmeras competências legislativas privativas elencadas no artigo 22, em vinte e nove incisos. Enquanto isso, aos Estados-membros cabe à competência residual.

Não se pode olvidar que a Constituição de 1988 aumentou a capacidade arrecadadora dos Estados-membros e também dos Municípios, mas ainda reservou para a União a maior parte das receitas públicas.

Em vista desses fatores, Clève (1993, p. 83) faz o seguinte comentário:

[...] Ela aumentou, a despeito do que dizem os Constituintes, o processo de centralização, já que as matérias de competência da União foram significativamente ampliadas. De tal sorte que, hoje, como ontem, pouco resta para os Estados no que se refere à sua capacidade legislativa. A competência remanescente dos Estados-Membros é *quase um nada*, em face do número de matérias que são ou de competência privativa da União ou de competência concorrente, cabendo, neste caso, como se sabe, à União editar normas gerais.

Bastos (1988, p. 414) é incisivo ao dizer que “a autonomia estadual é uma irrisão”, referindo-se principalmente à dependência econômica dos Estados-membros.

Dallari (1986, p. 61) vê, ainda, outro problema da federação brasileira, qual seja, o “artificialismo” de sua divisão. Refere-se o autor a Estados-membros vizinhos que, tranquilamente,

¹² Art. 21 da Constituição de 1988 - “Compete à União: [...]”

¹³ Art. 23 da Constituição de 1988 - “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]”

¹⁴ Respectivamente previstas nos artigos 25, §1º e 2º, 22, 24 e 24, §2º, da Constituição Federal.

poderiam compor uma só unidade federativa. Segundo o mesmo autor, isso acontece para atender interesses privados ou mesmo conveniências administrativas, ocasionando o surgimento de Estados-membros inviáveis, fracos e dependentes economicamente (1986, p. 62).

Segundo Soares (1989, p. 82), “[...] a implantação do federalismo entre nós decorreu de um mito, ou seja, de um fascínio emocional exercido pelo modelo político adotado pelos Estados Unidos da América.”

Para Câmara (1983, p. 199) “a ‘centralização’ no Estado Brasileiro pode ser verificada através do exame das Constituições do país, que retratam o gradativo avanço do crescimento do poder federal, em detrimento da autonomia dos Estados.”

Triguedo (1985, p. 166) não se mostrou otimista em relação ao futuro da federação brasileira ao comentar, em 1985, sobre “A federação na nova Constituição”, fazendo, portanto, previsões para a Carta de 1988. Disse: “[...] Mas, os adeptos do federalismo não podem esperar muito mais do que está consagrado pela experiência, pelos costumes, pelo reconhecimento tácito da onipotência da União.”

Assim, a conclusão forçosa em relação à realidade da federação brasileira inclina-se no sentido da predominância dos poderes atribuídos à União, a despeito da apregoada autonomia dos Estados-membros e das pretensões federativas defendidas pela maioria dos doutrinadores, inclusive em relação aos Municípios.



Capítulo X

A Teoria do Município na Federação

Nogueira (1968, p. 13), em sua Teoria do Município, define este ente como a “associação natural e legal dos vizinhos para obtenção, no respectivo termo, dos serviços comuns.” Percebe-se, nesta definição, o relevo dado à origem natural do Município. Defende o autor que o Município tem vocação para tratar dos assuntos locais, assim assinalados por ele:

Ninguém mais interessado nos negócios locais do que os munícipes. Sentem pessoalmente os efeitos da sua organização ou desorganização - água, caminhos, escola, iluminação e energia, assistência pública, formação pré-militar, higiene, moral e culto religioso. Havíamos de acrescentar: justiça. (NOGUEIRA, 1968, p. 34).

Na citação, colhe-se um início do delineamento das funções municipais no Estado Federal. Nesse sentido, comenta ainda Orlando M. Carvalho: “Constituída a administração local, aparece outra questão importante, qual seja, a de determinar a esfera de atividade que lhe deve ser concedida.” Carvalho (1937 apud BARACHO, 1986, p. 93)

Nogueira (1968, p. 14) defende a existência de um judiciário municipal, argumentando que, nos Estados Unidos, na maioria dos Estados, o Município elege “o seu juiz, promotor, chefe de polícia e outras autoridades quer judiciárias quer policiais.” E, mesmo no Brasil, de “outrora a justiça era municipal e só de quando em vez se permitia a interferência do juiz de fora.”

Para a educação, Nogueira (1968, p. 16) assevera ser atribuição municipal, disciplinar “o horário escolar, os períodos de férias, as festas religiosas e civis e o modo de sua comemoração escolar; o regime do provimento das cadeiras”, além de o ensino primário ser obrigatoriamente municipal.

O mesmo professor dá grande valor à assistência pública que, segundo ele, “só o município pode dar solução de caráter eficiente [...] Creches, lactários, asilos de inválidos, tudo há de ser municipal.” Essas instituições devem, outrossim, ser pequenas e localizadas, evitando-se assim a centralização e obstrução dos seus serviços (NOGUEIRA, 1968, p. 17).

A Teoria do Município aponta serem, também, assuntos imanentes ao poder local: “os que dizem respeito aos caminhos, pontes, higiene, serviço de bombeiros, diversões.” (NOGUEIRA, 1968, p. 16).

Percebe-se, portanto, que a teoria do município é constituída da sistematização das ideias e conhecimentos sobre o ente local e seus respectivos assuntos. Nota-se, ainda, que todas essas responsabilidades, tidas como típicas municipais, surgem de verificações e necessidades historicamente consideradas.

Tendo em vista que o Município brasileiro está inserido num contexto federal, afirma Baracho (1986, p. 95), ser a teoria do Município parte da Teoria Geral do Federalismo. Sustenta ainda que “a noção do Município, e da sua autonomia, está intimamente ligada à compreensão da Federação.”

Nesse passo, dois assuntos ainda merecem comentário, pois que estão intimamente relacionados à Teoria Geral do Federalismo e, conseqüentemente, à Teoria do Município na Federação.

O primeiro é a observação de Diogo Lordello de Mello de que, nas últimas décadas, o poder tem se concentrado principalmente no Executivo. As Câmaras de Vereadores vêm perdendo o sentido de instituições democráticas destinadas a frear e contrabalançar com os demais Poderes. Vislumbram-se, com frequência, legislativos municipais subservientes ao executivo (MELLO apud BARACHO, 1986).

Afirma Baracho (1986, p. 99) que “[...] o enfraquecimento do legislativo, com a hipertrofia do executivo, vem ocorrendo nos vários níveis da federação,” reforçando, com isso, sua afirmação de que o Município realmente está inserido no contexto federal.

A Teoria do Município ocupa-se, também, em refletir acerca das suas relações com os demais entes estatais, ou seja, o grau de influência que possuem nas decisões federais.

Baracho (1928, p. 172) afirma que “a noção do Município, e da sua autonomia, está intimamente ligada à compreensão da Federação.” Mas, Victor Nunes Leal adverte: “[...] fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinamento do município, apesar da abundante literatura louvaminheira, que não basta para amenizar o seu infortúnio.” (1978, p. 103).

Este “amesquinamento” a que se refere Leal é a diminuição dos poderes locais, privilegiando-se a tomada de decisões pelo poder central.

Vale lembrar que o Município, no Brasil, surgiu antes mesmo do Estado brasileiro através do transplante do modelo português. A atividade social sempre lhe esteve afeta, em razão de sua proximidade com o cidadão. Mesmo assim, permanece uma série de problemas que impedem a melhor ação desse ente em benefício da coletividade.

Capítulo XI

A Repartição de Competências da Constituição Brasileira

A Constituição brasileira repartiu competências entre os entes federados, seguindo a tendência do federalismo de cooperação. Para Silva (1991), “a autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa.”

Nessa repartição, a Carta Federal, além de fixar as competências, delimita, implicitamente, os assuntos de interesse predominante da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Jaques explica que este critério é o da “amplitude do interesse em jogo” (JACQUES, 1970). Assim, Jacques corrobora o entendimento de Dória, segundo o qual, o critério para se saber à qual ente federado interessa determinado assunto não é de *exclusividade* mas de *predominância* (MEIRELLES, 1996, p. 101).

Pode-se exemplificar da seguinte forma: o inciso III do artigo 21 da Constituição Federal atribui à União competência para “assegurar a defesa nacional.” Assim, além de firmada a competência, passa-se a subentender que o assunto interessa predominantemente à União.

Competência, para Silva (1991, p. 413), “são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”

A Constituição Federal, nos artigos 21 a 24 e art. 30, estabelece as competências materiais e legislativas dos entes federados¹⁵. Para classificar tais competências, a constituição se vale das seguintes expressões:¹⁶

- a) as competências administrativas ou materiais estão descritas no artigo 21, sob a assertiva simples: “compete à União”;
- b) o artigo 22, expressa que “compete privativamente à União legislar sobre [...]”, firmando, então, as matérias sobre as quais a União deve estabelecer leis. O parágrafo único deste dispositivo constitucional permite que a União autorize que os Estados legislem em seu lugar;
- c) O artigo 23 estabelece as competências comuns para que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possam agir administrativamente;
- d) O artigo 24 preconiza o poder de legislar concorrentemente à União, Estados e Distrito Federal sobre as temáticas relacionadas em seus incisos;
- e) Por fim, os Municípios possuem um poder legislativo decorrente do artigo 30, II, para suplementar as legislações superiores.

Silva classifica as competências em dois grandes grupos, subdivididos da seguinte forma: “I - *competência material*, que pode ser: a) exclusiva (art. 21); e b) comum, cumulativa ou pa-

¹⁵ Os enunciados desses dispositivos Constitucionais são assim: “Art. 21. Compete à União: [...] art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

¹⁶ Não estão incluídas aqui as competências tributárias (art. 145 e seguintes da Constituição Federal.)

ralela (art. 23); II - *competência legislativa*, que pode ser: a) exclusiva¹⁷ (art. 25, §§ 1º e 2º); b) privativa (art. 22); c) concorrente (art. 24); d) suplementar¹⁸ (art. 24, § 2º)” (SILVA, 1991, p. 413).

As competências municipais, então, merecem uma classificação técnica em apartado, já que decorrentes especialmente dos incisos do artigo 30, da Carta da República. Assim, tem-se a competência material: exclusiva (IV) e comum (VI) e a competência legislativa: exclusiva (I) e suplementar (II) dos Municípios.¹⁹

A competência exclusiva ocorre quando “[...] somente quem recebeu a competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro” (FERREIRA FILHO, 1994, p. 44). A competência é privativa “quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de *delegação* e de *competência suplementar*” (SILVA, 1991, p. 414). Reside, portanto, nessas possibilidades de delegação e de suplementariedade, a diferença entre a competência exclusiva e privativa.

Na competência comum, todas as esferas estatais podem agir, em conjunto ou separadamente, sem que uma exclua a atuação da outra. Gandra afirma que, neste caso, “nenhum ente federativo está hierarquicamente subordinado, em sua ação, à atuação de outro.” (BASTOS; MARTINS, 1988, p. 2).

No tocante à competência concorrente, tal ocorre quando mais de um ente estatal tem capacidade legislativa sobre determinada matéria. Neste caso, dever-se-á observar a primazia da União, a quem compete editar normas gerais.²⁰

No que tange à competência suplementar, “significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas.” (SILVA, 1991, p. 415).

A repartição de competências entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios é fundamental, na opinião de Ceneviva, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (CENEVIVA, 1991, p. 120).

Para Meirelles, a vigente Constituição adotou um sistema de poderes *reservados* ou *enumerados* para a União e para os Municípios, “ficando os remanescentes para os Estados” (MEIRELLES, 1996, p. 119). Santana tem a mesma opinião: “Excluindo-se as competências da União e dos Municípios, extrai-se o campo de atuação dos Estados-membros.” (SANTANA, 1993, p. 29).

Em geral, a repartição de competências entre os entes federados, efetuada pela Constituição de 1988, é bastante questionada. A crítica tem se referido precipuamente à grande relação de competências administrativas e legislativas, que ficaram ao encargo da União.

Clève (1993, p. 83) assevera, inclusive, que a nova Constituição aumentou a centralização do Estado, em vista da significativa ampliação das matérias de competência da União.

¹⁷ Art. 25, §1º, CF: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. §2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás encanado, na forma da lei, vedada a edição de medidas provisórias para a sua regulamentação.”

¹⁸ Art. 24, CF, “§1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. §2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. §3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. §4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

¹⁹ Art. 30, CF, Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...] IV criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; [...] VI - manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

²⁰ Vide nota n. 351, retro.

Bastos (1990, p. 259) é ainda mais veemente. Diz que a Constituição anterior “mantinha maiores escrúpulos com relação ao modelo clássico de federação. Para Bastos, Estados-membros e Municípios foram prejudicados na nova repartição.

Paralelamente a tais aspectos formais na distribuição da competência entre os entes federados, exsurge, na contemporaneidade, uma preocupação muito importante no que diz respeito à efetiva realização das tarefas estatais preconizadas pela Constituição Federal, independentemente do ente para o qual a competência está estabelecida.

Trata-se de uma perspectiva atrelada à crescente importância da máxima concretização e efetividade dos Direitos Fundamentais. Com efeito, todo o aparato estatal, ou seja, seus poderes e órgãos devem voltar-se inexoravelmente à realização da dignidade humana. Se existe previsão constitucional de uma tarefa estatal, seja ela no campo dos direitos individuais, sociais ou socioambientais, não há porque duvidar-se que ela deva ser realizada no seu grau máximo das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Com essa perspectiva, fica fortalecida a possibilidade de subjetivação de direitos fundamentais (ou constitucionais), diminuindo o poder da retórica perversa que sustenta uma proposta de que existem, no texto constitucional, normas “meramente” programáticas, a serem realizadas discricionariamente pelo legislador ordinário.

Portanto, a melhor ou pior distribuição de competências entre os entes federados certamente culminará por gerar maior ou menor eficácia e agilidade na realização das tarefas estatais. A verificação de insuficiência ou desequilíbrio em tais atribuições não impede a realização de reforma constitucional e, de qualquer sorte, não impede a ação jurisdicional, conquanto seja parte do poder estatal vinculado à consecução da dignidade humana. É preciso verificar, atualmente, chegando-se perto de 28 anos de vigência da Constituição Federal, se efetivamente a distribuição de competências ente os entes federados vem cumprindo a aspiração de máxima realização dos direitos constitucionais por meio de tarefas estatais. Por fim, vale lembrar que essa discussão não afasta o necessário debate acerca da suficiência das políticas públicas patrocinadas pelos diversos entes.



Capítulo XII

Do Princípio da Sustentabilidade

Freitas (2011) define a sustentabilidade da seguinte maneira:

[...] trata-se do princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.

O conceito proposto por Freitas caracteriza a sustentabilidade como princípio constitucional. Essa proposta evidencia suas raízes na teoria discursiva constitucional contemporânea, a qual divide abstratamente as normas constitucionais em regras e princípios. As primeiras (regras) são caracterizadas quando a situação em observação evidenciar um mandamento jurídico definitivo e, as segundas (princípios), quando houver a possibilidade de gradativa aplicação, ou seja, quando se estiver diante de um mandado de otimização, melhor dizendo, quando a norma puder ser aplicada de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas (ALEXY, 2008).

Com efeito, a sustentabilidade é um princípio constitucional, estampado no artigo 225, da Constituição Federal: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Então, o dever de preservação do meio ambiente é dever e tarefa do Estado e da coletividade para as presentes e futuras gerações, caracterizando, com isso, a sua necessária sustentabilidade. O meio ambiente precisa ser percebido no texto constitucional em sentido amplíssimo, sem excluir qualquer elemento conectado com a vida, a exemplo do que define Bergoglio (2016): “[...] a nossa casa comum se pode comparar ora a uma irmã, com quem partilhamos a existência, ora a uma boa mãe, que nos acolhe nos seus braços.”

Para Sen (1933, p. 285), o Relatório Brundtland fez boa coisa ao definir desenvolvimento sustentável como “o que satisfaz as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer suas próprias necessidades.” Mas, é preciso ir além. Sen propõe que, para evoluir nesse conceito, é preciso incluir nele a dimensão dos *valores*, superando apenas as considerações sobre as *necessidades*. As pessoas efetivamente têm necessidades, mas, além disso, têm valores e isso implica apreciação de suas capacidades de raciocinar, avaliar, escolher, participar e agir. “Ver as pessoas apenas de acordo com suas necessidades pode nos dar uma visão muito pobre da humanidade.” (ALEXY, 2008, p. 284).

Para Sachs (2008, p. 13-14), o desenvolvimento humano pode ser encarado e conceituado por meio da apropriação das gerações de direitos humanos: (a) civis, políticos e cívicos; (b) econômicos, sociais e culturais, incluindo-se o direito ao trabalho digno, e (c) direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Com isso, os valores da igualdade, equidade e solidariedade estariam embutidas no conceito de desenvolvimento, superando um economicismo redutor. Esse componente dos direitos diminui a importância do Produto Interno Bruto e maximiza a promoção da melhoria das condições humanas e da redução da pobreza.

Com isso, Sachs propõe cinco pilares para o desenvolvimento sustentável, abrangendo outras dimensões para além da sustentabilidade ambiental: (a) desenvolvimento social; (b) desenvolvimento ambiental; (c) desenvolvimento territorial - distribuição espacial de recursos, populações e atividades; (d) desenvolvimento econômico; e (e) desenvolvimento político - governança democrática.

A partir desta caracterização da sustentabilidade, o presente livro será finalizado com uma análise das possibilidades de sua realização no sistema federal brasileiro.



Capítulo XIII

A Sustentabilidade e o Federalismo Brasileiro

Pode-se dizer que a Constituição brasileira possui muitos direitos declarados, mas poucos efetivamente realizados. Essa constatação diz respeito especialmente aos direitos fundamentais, sejam eles individuais, sociais ou socioambientais. Aliás, a tentativa de separarem-se os direitos fundamentais em categorias, serve muito bem para fins didáticos, contudo, a realidade evidencia que a sua efetivação depende sempre de ações integradoras e interdependentes.

Disposições constitucionais que tratam da gestão administrativa ou legislativa dos entes federados, sobre a sustentabilidade ambiental, podem ser encontradas em diversos artigos. Entretanto, alguns textos são de destacada relevância, tais como o artigo 225, acima citado e o artigo 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

No concernente à competência legislativa, vale citar o artigo 24:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
[...]
V - produção e consumo;
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Diante de tais enunciados normativos, depreende-se que a União é detentora máxima do poder regulatório sobre as normas ambientais e, por consequência, da normatização da proteção e da preservação do meio ambiente, bem como da promoção da sustentabilidade. Não obstante isso, todos os entes federados possuem competência material para preservar e proteger o meio ambiente, bem como para criar políticas públicas de sustentabilidade.

Por isso, a insuficiência legislativa ordinária, muitas vezes decorrente da omissão inconstitucional patrocinada pela União Federal, seja ela de boa ou de má-fé, não impede que direitos subjetivos, sejam individuais ou coletivos, sejam buscados nas vias políticas das demais esferas da federação e, inclusive, judicializados.

Com essa perspectiva, evita-se uma postura em regra pacífica e acomodada da parte dos Estados-membros, do Distrito Federal, dos Municípios e da Coletividade. Destarte, ao invés do silêncio e da inércia, aguardando-se que a União produza boas normas para a sustentabilidade a partir

de suas retumbantes competências constitucionais, a proposta de um direito constitucional renovado, pautado na força normativa da constituição e na máxima eficácia dos direitos fundamentais, demanda condutas constitucionalmente adequadas, seja por meio de uma política participativa e empoderada (FRIEDMAN, 1996), seja por meio da justicialização de direitos constitucionais.

Deve-se ressaltar que o processo intensivo de urbanização brasileira, que elevou a 84,35% a população vivendo em cidades no ano de 2010, vem mantendo no espaço urbano uma dramática realidade de pobreza e de desigualdades sociais, o que transformou a cidade em local de expressão máxima de injustiças sociais e problemas ambientais, (IBGE, 2011). Nesse passo, é importante referir-se aqui à disposição constitucional do título VII, da Constituição Federal, que trata da ordem econômica e financeira, estabelecendo, em seu capítulo II, normas diretrizes para a política urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988).

O constituinte de 1988 concedeu grande deferência aos Municípios quanto às tarefas urbanísticas, depositando, portanto, uma confiança fundamental na participação das coletividades locais na promoção da sustentabilidade. Aliás, toda a coletividade brasileira é, em certo sentido, local, pois, antes de pertencer a algum Estado-membro ou à União, cada cidadão é habitante do seu Município. Óbvio, mas importante. É no movimento cotidiano da locomoção, do trabalho, do lazer, do consumo no ambiente citadino, que a população urbana percebe maiores ou menores efeitos de políticas de sustentabilidade.

Para que tais valores sofram efetiva influência do poder da norma constitucional, ao Estado federal brasileiro contemporâneo não basta garantir certa liberdade, ou, enfim, os direitos de primeira geração. Isso já é de valor, por tratar-se o Brasil de uma democracia em construção. Contudo, num ambiente global, amplamente conectado e interdependente, com riscos ambientais de escala planetária, a garantia do direito fundamental à sustentabilidade depende da efetiva, competente e tempestiva ação estatal.

Hesse (2009) defende que a efetividade dos direitos negativos, do cidadão contra o Estado (ou abstenções estatais que garantam liberdades) não é parâmetro suficiente. É necessário que o Estado aja mediante programas, intervenções e previsões que capacitem os cidadãos de condições materiais para o exercício de uma vida livre e digna. Esta gestão deve compreender aspectos existenciais e sociais, mas também, “responsabilidade para o futuro dos homens”.

Fica assim caracterizado que, no federalismo brasileiro, as competências constitucionais estão concentradas nas mãos da União federal, no que concerne à criação de leis que visem à sustentabilidade ambiental. Porém, o constitucionalismo contemporâneo possui ferramentas importantes que viabilizam a reivindicação de tarefas estatais suficientes, seja por meio de um agir democrático e comunitário local, seja por meio da justicialização de direitos e políticas públicas.

CONCLUSÃO

Diante do estudo realizado neste livro, deve-se ponderar, a guisa de conclusão, que o federalismo, além de significar uma técnica jurídico-constitucional para a organização e descentralização do poder estatal, também representa um sistema de ideias e valores com o objetivo filosófico de proporcionar um mundo melhor.

O federalismo moderno surgiu nos Estados Unidos a partir de necessidades reais para a acomodação das ex-colônias, mas seu desenvolvimento teórico se deu principalmente em solo europeu. A partir daí, criaram-se diversas propostas acerca dos seus elementos constitutivos e características mínimas para a conformação de um Estado federal.

No Brasil, como nas demais federações centrífugas, há grandes dificuldades para romper-se com a tendência de centralização do poder. Mas, este fato também alcançou as federações precursoras do modelo, em razão das dificuldades geradas pelas grandes guerras e pelas necessidades econômicas advindas de uma crescente globalização do mercado.

Com efeito, deve-se destacar que, no Brasil, o nominalismo da federação é agravado pela ausência de autonomia econômica dos Estados-membros, bem como por uma condição *sui generis*, que é a inclusão de um terceiro ente federado, os Municípios. O componente cultural do contexto brasileiro também pesa, já que há dificuldades para que haja verdadeira superação da histórica política dos governadores e da opressão imposta pelos coronéis locais.

Fato é que, com a eclosão dos problemas ambientais em escala global, surge a necessidade de pensar globalmente e agir localmente. Assim, com o instrumental de uma nova dogmática constitucional, que preconiza máxima eficácia aos direitos fundamentais, nota-se ser possível haver um resgate acerca da importância do “pacto” federativo brasileiro. Todos os entes federados brasileiros possuem competências materiais para agir em matéria de sustentabilidade. Por isso, não podem agir de forma insuficiente. As tarefas delegadas ao Estado em suas diversas esferas da federação são deveres constitucionais (SARLET, 2009, p. 226), notadamente quando relacionadas aos direitos fundamentais.

A sustentabilidade não pode ser negligenciada por nenhum dos entes federados brasileiros. Todos possuem competência constitucional e, portanto, deveres fundamentais de proteger o meio ambiente e as demais condições e dimensões relacionadas à manutenção da vida no futuro. Trata-se, portanto, de um princípio constitucional brasileiro, devendo ser promovido e levado a sério.

REFERÊNCIAS

- ALEX, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ATALIBA, Geraldo. Federação. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 81, p. 172-181, jan./mar. 1987.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as revelações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v. 202, p. 49-60, out./dez. 1995.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Descentralização do Poder: Federação e Município*. 1985.
- BERGOGLIO, Jorge Mario. *Encíclica Laudato Si: nossa casa comum*. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em: 19 abr. 2016.
- BORACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro, Forense, 1986.
- BARROSO, Luiz Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional: de acordo com a Constituição de 1988*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BASTOS, Celso, MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, Tradução João Ferreira et al. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1989.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 2000.
- CAMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense. v. 281, p. 199, jan./mar. 1983.
- CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1985.
- CENEVIVA, Walter. *Direito constitucional brasileiro*. 2. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1991.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. *Temas de direito constitucional e de Teoria do Direito*. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- CUNHA, Fernando Whitaker. Federação: soberania e autonomia. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 73, p. 145, jan./mar. 1985.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

- FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. Características da federação brasileira. *Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, São Paulo: Tribunal de Contas, n. 28, p. 13-15, abr., 1980.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito a futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FRIEDMAN, John. *Empowement: uma política de desenvolvimento alternativo*. Celta: Oeiras, 1996.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza, 1987.
- GRASSO, Marlene Savóia. O sistema federativo. *Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política*, São Paulo: *Revista dos Tribunais*, n. 3, p. 59-79, abr./jul., 1993.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O federalista: um comentário à constituição americana*. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.
- HORTA, Raul Machado. Reforma constitucional e a federação. *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*, Belo Horizonte: IAMG, n. 2, p. 113-130, 1996.
- HESSE, Konrad. *Temas fundamentais de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- IBGE. Disponível em: <www.ibge.org.br>. Acesso em: 15 jul. 2011.
- JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.
- LEVI, Lucio. *Manifesto di Ventotene. Lucio Levi: "Galli della Loggia attaccato al mito dello Stato Nazionale"*. 2006. Disponível em: <<http://www.peacelink.it/europace/a/16543.html>>. Acesso em: 18 abr. 2016
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 3. ed. rev. e ampl., tomo I, Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, p. 244.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das leis: as formas de governo: a divisão dos poderes*. Tradução Pedro Vieira Mota. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- NOGUEIRA, Ataliba. Teoria do Município. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 6, p. 7-21, out./dez. 1968.
- PEDROSA, Bernardette. Perspectivas do federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n. 52, p. 105-128, jan. 1981.
- SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SILVA, Carlos Medeiros. Evolução do regime federativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, v. 151, p. 5-21, jan./mar. 1983.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, p. 89-90, 1991.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SENADO FEDERAL. *Competências tributárias estão na Constituição*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/partilha-dos-tributos/competencias-tributarias-estao-na-constituicao>>. Acesso em: 19 mar. 2016.

SOARES, Orlando. A vocação do Estado Unitário no Brasil. *Revista Forense*, Rio de Janeiro: Forense, v. 305, p. 77-83, jan./fev./mar., 1989.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. O Estado federal: delineamentos. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro: FGV, v. 22, n. 4, p. 39, out./dez. 1979.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TRIGUEIRO, Oswaldo. A federação na nova Constituição do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n. 60/61, p. 147-175, jan./jul. 1985.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução Eduardo Brandão. Martins Fontes: São Paulo, 1988.

VILLA, Machado. *O Município no regime constitucional vigente*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952.

