

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO. UM ESTUDO COMPARADO ENTRE OS MODELOS BRASILEIRO E ESPANHOL

Federalism and decentralization. A comparative study between the brazilian and spanish models

Silvio Mattoso G. de Oliveira¹

SUMÁRIO

Introdução. 1. Federalismo: aspectos gerais. 2. Núcleo conceitual do federalismo. 3. Tipos de federalismo: dualista e cooperativo. 4. Estado regional, Estado federal e Estado unitário: principais distinções. 5. Breves considerações históricas sobre o federalismo no Brasil. 6. O modelo federal dos Estados Unidos da América. 6.1. Princípios Fundamentais da Constituição de 1787. 7. O modelo de descentralização do Estado autônomo espanhol. 7.1. Antecedentes históricos do Estado espanhol. 8. O “modelo autônomo” previsto na Constituição de 1978. 9. O princípio da autonomia na Constituição Espanhola. 10. Configuração e níveis de autonomia no ordenamento jurídico espanhol. 11. Os estatutos de autonomia e seus limites constitucionais. 12. Elementos federais existentes no modelo espanhol. 13. Autonomia local dos municípios no modelo espanhol. Conclusão. Referências.

RESUMO

A adoção da descentralização política mostra-se como um instrumento bastante eficaz para a promoção de valores democráticos. Ao estudar os casos brasileiro e espanhol, ambos os países que passaram por um processo de transição de um governo autoritário para um governo democrático no século passado, podemos encontrar algumas semelhanças que vão além da concentração de poder nas mãos do Estado central. À medida que são adotados mecanismos de distribuição territorial de poder, verifica-se maior aproximação entre governantes e governados, fortalecendo, com isso, a representatividade, a fiscalização e, conseqüentemente, a democracia. O modelo federal, ao distribuir poder entre os entes subnacionais, permite que se mantenha a unidade territorial, sem o comprometimento das diferenças culturais dentro de uma mesma nação.

Palavras-chave: Federalismo. Descentralização. Constituição. Diversidade regional. Democracia.

ABSTRACT

The adoption of political decentralization is a very effective tool for the promotion of democratic values. By studying the Brazilian and Spanish cases, both countries that have undergone a transition process from an authoritarian government to a democratic one in the last century, we can find some similarities that go beyond the concentration of power in the hands of the central state. As mechanisms of territorial distribution of power are adopted, there is a greater approximation between rulers and governed, thus strengthening representativeness, supervision and, consequently, democracy. The federal model, by distributing power among subnational entities, allows the territorial unity to be maintained, without compromising cultural differences within the same nation.

Keywords: Federalism. Decentralization. Constitution. Regional diversity. Democracy.

¹ Procurador federal, membro da Advocacia-Geral da União. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco e especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os processos de desenvolvimento e de descentralização no Brasil e na Espanha. O estudo do modelo federal brasileiro e o que diz a Constituição Federal de 1988 sobre o federalismo serão objetos de análise ao longo do trabalho. Também será analisado o modelo federal norteamericano, cuja influência foi fundamental para a disseminação do modelo clássico nas democracias liberais do ocidente, uma vez que os artigos federalistas escritos por Hamilton, Jay e Madison formaram a base teórica que possibilitou o desenvolvimento das teorias a respeito do federalismo, separação de poderes e estado de direito.

Também serão estudadas algumas características essenciais ao conceito tradicional de federalismo, as tipologias existentes, bem como outras formas de distribuição territorial de poder (Estado unitário e Estado regional, por exemplo).

Em capítulo próprio, discorreremos sobre os modelos de descentralização de poder adotados na Espanha, suas perspectivas históricas, principais características que tornam o modelo autonômico bastante peculiar e como a Constituição espanhola trata do tema das autonomias das comunidades autônomas, dos municípios e das províncias. Veremos que, não obstante as particularidades do modelo espanhol, ainda existe uma série de elementos federais que o aproxima dos modelos clássicos de federalismo.

Por fim, apresentaremos as vantagens da adoção de um modelo federal no que concerne ao fortalecimento do regime democrático, da preservação da unidade territorial, sem o comprometimento das diversidades regionais. Além disso, veremos que, com maior aproximação entre povo e poder, torna-se possível mais *accountability* e um conseqüente aumento na representatividade das populações envolvidas.

1. FEDERALISMO: ASPECTOS GERAIS

O presente capítulo tem como objetivo trazer à baila aspectos conceituais sobre o federalismo, sua definição, principais características e distinções em relação ao modelo de Estado unitário. A ideia de federalismo nos remete à descentralização do poder político, à multiplicidade de unidades subnacionais de centros de decisão, de modo a atender às peculiaridades de cada região, evitando assim, a concentração de poder nas mãos de apenas um polo centralizador.

José Afonso da Silva² destaca que:

O Estado, como se nota, constitui-se de quatro elementos essenciais: um poder soberano de um povo situado num território com certas finalidades. E a Constituição, como dissemos antes, é o conjunto de normas que organizam esses elementos constitutivos do Estado: povo, território, poder e fins (SILVA, 2005, p. 98).

² SILVA, José Afonso da *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros 2005, p. 98.

A forma de Estado está intrinsecamente ligada ao modo como o poder político é exercido, podendo ser concentrado pelo ente nacional (Estado unitário) ou dividido entre os entes subnacionais (estado federal).

A própria repartição de poder por meio do federalismo é vista como consequência dos movimentos constitucionalistas modernos, que tinham por objetivo limitar o poder de ingerência estatal na vida dos indivíduos. Agindo como limitador ao poder central e conferindo maior autonomia aos poderes locais, reforça-se simultaneamente a ideia de equilíbrio e controle recíproco de poder.

O modelo de federalismo clássico é o norte-americano, formado por duas esferas de poder – a União e os estados (federalismo de dois níveis) – federalismo centrípeto³, o que indica que se trata de um federalismo formado pela união de estados autônomos que, por sua vez, abriram mão de sua autonomia em detrimento da formação de um Estado federal (União), cuja personalidade jurídica é de direito público interno, também podendo atuar no cenário internacional com personalidade jurídica de direito público externo, sob outra denominação.

Segundo José Luiz Quadros de Magalhães⁴:

O federalismo clássico de dois níveis se diferencia de outros Estados descentralizados, como o Estado autonômico, regional ou unitário descentralizado, pelo fato de ser o único cujos entes territoriais autônomos detêm competência legislativa constitucional ou, em outras palavras, um poder constituinte decorrente”. Assim:

(...) No Estado unitário descentralizado as regiões autônomas recebem, por lei nacional, competências administrativas, caracterizando a descentralização pela existência de uma personalidade jurídica própria e eleição de órgãos dirigentes. Essa descentralização de competências administrativas pode ocorrer em níveis municipal, departamental ou regional, em um nível ou em vários níveis simultaneamente. Exemplo: França.

No Estado regional, as regiões autônomas recebem competências administrativas e legislativas ordinárias, elaborando o seu estatuto, mas sempre com o controle direto do Estado nacional (é o caso do modelo italiano). Já no Estado federal, os entes descentralizados detêm, além das competências administrativas e legislativas ordinárias, também competências legislativas constitucionais, significando que os estados-membros elaboram as suas constituições e as promulgam sem que seja possível ou necessária a intervenção do parlamento nacional para aprovar esta Constituição Estadual (como é necessário em relação aos estatutos das regiões autônomas no Estado regional e no Estado autonômico), que sofrerá apenas um controle de constitucionalidade a posteriori. (...)

³ *Idem.*

⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Federalismo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 15.

No caso deste trabalho, focaremos nossas atenções no modelo de Estado federal, que, como dito acima, permite que as unidades subnacionais elaborem as suas próprias constituições, sem a intervenção do Poder Legislativo federal. Contudo, tal liberdade não significa que o poder de elaborar as constituições estaduais (poder constituinte decorrente) possa ser exercido livremente, pois é preciso que haja conformidade entre o que diz a Constituição Estadual com os postulados previstos na Constituição Federal, sob pena de que determinada lei ou ato normativo estadual seja extirpado do ordenamento jurídico por meio do controle concentrado de constitucionalidade.

Em um país extenso e diverso como o Brasil, a adoção do federalismo tem grande utilidade por descentralizar os interesses regionais, de modo a prestigiar o pluralismo, sem, contudo, macular a unidade do Estado federal. Em outras palavras, o federalismo serve também para prestigiar a diversidade na unidade, aproximando, assim, o povo do poder regional e fortalecendo com isso os postulados do regime democrático.

O federalismo brasileiro tem como uma de suas características mais marcantes o fato de ser bastante centralizado, haja vista a distribuição de competências legislativas e administrativas previstas nos artigos 21 a 24 da Constituição Federal de 1988. É nítido que a União detém muito mais atribuições do que os outros entes federados, no caso, os estados e os municípios. Em síntese, diz a CF/88 que compete à União (governo federal), entre outras atividades, atuar na área da política externa e das relações internacionais; propor e executar a política de segurança e de defesa nacional; conduzir a economia e as finanças do País, inclusive emitir moeda; organizar, regular e prestar serviços na área de comunicação; explorar os serviços e instalações nucleares.

A distribuição das competências legislativas segue essa mesma linha centralizadora, permitindo que a União legisle exclusivamente sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, entre outras prerrogativas previstas no artigo 22 da Constituição Federal.

Assim, pode-se verificar o abismo que existe na distribuição de competências previstas em prol da União em comparação com os estados e municípios. Daí, pode-se dizer que o federalismo brasileiro é chamado de centrífugo⁵, uma vez que se originou historicamente da formação de um Estado unitário que, gradativamente, foi abrindo mão de suas competências em prol das entidades subnacionais. Disso decorre a nossa tradição em centralizar os poderes nas mãos do poder central.

O Estado unitário, oriundo da monarquia no Brasil, contribuiu para formar a nossa tradição política centralizadora, que, sempre que pode, limitou todas as iniciativas de descentralização. Esse federalismo por desagregação, também chamado de centrífugo, foi se consolidando ao longo da nossa história constitucional, como veremos adiante.

⁵ SILVA, José Afonso da **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros 2005, p. 98.

2. NÚCLEO CONCEITUAL DO FEDERALISMO

O termo federal deriva da palavra de origem latina *foedus*⁶, que significa pacto. Assim, o núcleo central do federalismo está na existência de um pacto entre duas entidades diferentes: a União e os estados federados, também chamados *coletividades regionais autônomas*.⁷ O Estado federal é aquele que é dotado de personalidade jurídica de direito público internacional, possuidor de soberania e com o atributo de representar o país perante a sociedade internacional. Os estados-membros, além de possuírem personalidade jurídica de direito público interno, são dotados de autonomia, ou seja, possuem capacidade normativa no tocante às matérias reservadas à sua competência, incidindo sobre as suas populações e seus territórios respectivos.

A autonomia importa, necessariamente, em descentralização de poder, de modo que é permitido aos entes subnacionais exercerem a autonomia administrativa e política. Nas palavras de Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco:

Os estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis como também é lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do estado-membro.⁸

Destarte, o estado-membro possui a possibilidade de elaborar a sua própria constituição, devendo essa obedecer aos ditames previstos na Constituição Federal, uma vez que essa encontra-se no ápice da hierarquia normativa.

No tocante à distinção entre soberania e autonomia, esclarece José Afonso da Silva:

(...) no Estado federal há que distinguir soberania e autonomia e seus respectivos titulares. Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas hoje já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo direito internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os estados federados são titulares tão só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal. A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependem dos órgãos federais, quanto à forma de seleção e investidura; b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos de autonomia federativa estão configurados na Constituição (arts. 18 a 42).⁹

⁶ Enciclopédia Britannica. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/foedus>>. Acesso: em 18/2/2020.

⁷ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2005. Malheiros Editores, p. 615.

⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 814.

⁹ *Idem*.

Assim, no que concerne aos atributos básicos do federalismo e à autonomia dos estados-membros, verificamos que esses possuem diversas vertentes. O eminente jurista e ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski destaca as seguintes características: a) *a capacidade de autogoverno*, ou seja, a autonomia política com a conseqüente possibilidade de escolha dos seus próprios governantes; b) *a capacidade de autoorganização*, com a repartição de competências e a possibilidade de elaborar a sua própria Constituição Estadual, com as competências legislativas limitadas pela Constituição Federal; c) a participação dos membros nas decisões da União; d) *autonomia financeira*, com a atribuição de renda própria às esferas de competência.¹⁰

Adicionalmente, para garantir o pleno funcionamento do sistema federativo, faz-se necessária a existência de alguns pressupostos fundamentais, quais sejam: (i) a rigidez constitucional das competências; (ii) o sistema bicameral, com o Senado, para coordenação federativa e direito uniforme; (iii) a existência de um Tribunal Constitucional que possa arbitrar conflitos federativos ou resolver sobre inconstitucionalidades; e (iv) as medidas de intervenção federal para proteção das unidades.¹¹

Logo, é consenso na doutrina que o federalismo exige que alguns pressupostos formais e materiais estejam presentes para o seu pleno funcionamento. Também não se pode falar em federalismo se não há um território delimitado (princípio da territorialidade), onde os entes subnacionais possam exercer as suas competências de forma horizontal e não hierárquica. Por fim, um tribunal constitucional com poderes para dirimir os eventuais conflitos federativos é a solução judicial mais adequada. Do ponto de vista político, uma formação bicameral contribui para que os estados se façam representar no plano decisório nacional, por meio dos representantes eleitos para compor o Senado Federal. Tais atributos ajudam a distinguir o federalismo de outras formas de organização estatal, seja ela unitária ou com diferentes graus de descentralização, como veremos ao analisar alguns aspectos do modelo de distribuição de poder no Estado espanhol, caracterizado por ser um modelo particular de distribuição de poder, pois em que pese o alto grau de autonomia concedido às regiões autônomas, com a preservação de suas particularidades históricas, conceitualmente falando, não se pode falar ainda em Estado federal. Veremos com detalhes ao estudar o mencionado modelo no tópico específico.

Outra característica essencial ao federalismo é a inexistência do direito de secessão. No caso do federalismo brasileiro, essa regra da indissolubilidade consta no artigo 1º da Constituição Federal. A impossibilidade de secessão também ajuda

¹⁰ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1994. p. 87, *apud* TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 3, nº 5, mar./ago. 2014.

¹¹ TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 3, nº 5,, mar./ago. 2014, p. 25-54.

a distinguir a federação da confederação¹², uma vez que essa nada mais é do que a reunião de países soberanos por meio de um tratado. Como nesse caso, trata-se de países dotados de soberania, é permitida a saída de qualquer membro, tal como sucede atualmente com a saída do Reino Unido da União Europeia (exemplo clássico de confederação).

3. TIPOS DE FEDERALISMO: DUALISTA E COOPERATIVO

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

(...) nos séculos 18 e 19, concebia-se o federalismo como dualista. O ideal era separar duas esferas estanques, a da União de um lado, a do estado-membro de outro. Daí a repartição horizontal de competências, a previsão de tributos exclusivos. Depois da Primeira Guerra Mundial, concebe-se o federalismo como cooperativo. O ideal é coordenar as duas esferas, sob evidentemente batuta da União. Daí a repartição vertical, os tributos partilhados, reflexo de uma repartição vertical de competências.¹³

Ademais, há ainda no tocante à repartição de competências, o federalismo de *integração*, cuja característica central seria a sujeição do estado à União, fortalecendo assim o poder central. Tal modelo estaria bastante próximo de um Estado unitário descentralizado, uma vez que a autonomia do ente descentralizado estaria limitada a um campo mínimo de amplitude, submetido ao determinado pela Constituição.

4. ESTADO REGIONAL, ESTADO FEDERAL E ESTADO UNITÁRIO: PRINCIPAIS DISTINÇÕES

Na definição de José Afonso da Silva, o Estado é *unitário* quando:

(...) possui um único território que, embora dividido entre os estados-membros, está submetido ao poder da União no exercício da competência federal, e ainda uma só população, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela Constituição e legislação federais. É federativo (associativo), enquanto cabe aos estados-membros participar na formação da vontade dos órgãos federais (especialmente no Senado Federal que se compõe de representantes dos estados, art. 46 da Constituição, e também pela participação das Assembleias Legislativas estaduais no processo de formação das emendas constitucionais, artigo 60, III) e enquanto lhes é conferida a competência para dispor sobre as matérias que lhe reserva a Constituição Federal, com incidência nos respectivos territórios e populações.¹⁴

¹² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Editora Globo S.A., 1971, p. 368-369.

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 85.

¹⁴ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2005. Malheiros Editores, p. 101.

O Estado unitário pode ser puro, quando existe total centralização política e administrativa, existindo apenas um poder legislativo, um executivo e um judiciário. Além disso, há o Estado unitário descentralizado. Segundo Ana Flávia Messa, esse seria:

(...) o que tem centralização política (único ponto para legislar), mas apresenta descentralização administrativa, ou seja, é dividido em províncias, departamentos ou comunas que gozam de relativa autonomia em relação aos serviços de seus interesses, tudo, porém como uma delegação do poder central e não como um poder originário ou de auto-organização.¹⁵

Vale destacar que em um modelo de Estado federal, apenas a União (a reunião das coletividades subnacionais) possui personalidade internacional, ou seja, é considerada sujeito de direito internacional, pois é capaz de adquirir direitos e contrair obrigações no plano internacional. Os demais entes, apesar de possuírem autonomia, não gozam de soberania.

Em relação ao Estado unitário, esse caracteriza-se pela sua simplicidade em relação ao modelo do Estado federal, uma vez que no modelo unitário pode haver duas vertentes: um Estado unitário centralizado e um descentralizado, conhecido também como Estado regional autônomo. No Estado unitário centralizado existe apenas uma ordem jurídica, promovendo maior centralização política e administrativa. A título de exemplo de Estado unitário centralizado, podemos destacar o caso de Portugal. Por sua vez, a França se ajusta bem ao modelo de Estado unitário descentralizado, cuja maior característica é a abertura aos particularismos locais, uma vez que o país possui quatro níveis de coletividades territoriais públicas. São elas: Estado central, regiões, departamentos e municípios (denominados *commune*). Cada uma é dotada de sua Assembleia, de seu Executivo, de seus serviços administrativos e de seus órgãos de controle.¹⁶

Em relação ao modelo de Estado Regional Autônomo, o exemplo a ser estudado adiante será o caso espanhol, daí porque deixaremos para fazer uma análise detalhada em tópico específico.

5. BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE O FEDERALISMO NO BRASIL

Durante o período colonial, o Brasil foi dividido administrativamente em capitânias, as quais foram transformadas em províncias em 1821. Mesmo assim, o traço que marcou o Brasil imperial foi o seu caráter unitário, em que pese já haver a presença de um “espírito federal”, uma vez que o País, dada a sua complexidade cultural, era composto por várias províncias que mantinham entre si o desejo de autonomia perante a metrópole.

¹⁵ MESSA, Ana Flávia. **Direito Constitucional** – 5. ed. – São Paulo: Rideel, 2018, p. 154.

¹⁶ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 193.

Com a independência, a Constituição de 1824 manteve as mesmas divisas entre as províncias e não alterou os seus poderes. De fato, a Carta de 1824 previa que os governos das províncias seriam presididos por pessoas nomeadas pelo imperador, o que em nada demonstra o caráter autônomo das unidades subnacionais. Em outras palavras, mantinha-se a estrutura de poder político que privilegiava o poder central.

Com a Constituição de 1891, as antigas províncias, então denominadas Estados Unidos do Brasil, passaram a constituir a República Federativa. O ideal republicano era de que a federação contribuiria para a manutenção da unidade territorial no país, enquanto a centralização poderia fomentar ambições separatistas. Assim, foi construído ficticiamente um modelo descentralizado de administração, uma vez que partia de um Estado unitário que se subdividia e não de estados independentes que se reuniam em prol da formação da Federação.

Na Constituição de 1934, inspirada na Constituição alemã de Weimar e na Carta Constitucional Mexicana de 1917, o viés centralizador foi acentuado com o aumento dos poderes da União, que passou a dispor de um número maior de competências nas esferas política e econômica. A Constituição de 1934 manteve o federalismo, a república e o respeito pelas liberdades individuais.

Com a Constituição de 1937, inspirada na carta constitucional polaca, o caráter social-fascista prevaleceu e a Federação foi extinta. O poder foi centralizado excessivamente nas mãos do chefe do Poder Executivo, ao qual, entre as inúmeras prerrogativas, cabia nomear os governadores (interventores) nos estados. Em suma, com a Constituição de 37 houve a centralização do poder pelo governo federal consubstanciado pelo chefe do Poder Executivo, com a consequente perda do protagonismo das oligarquias regionais, que deram a tônica à política nacional durante a República Velha.

O retorno do regime democrático foi consubstanciado na Constituição de 1946, caracterizada pela forte influência de ideias liberais e por ser considerada, até então, a mais longeva das cartas constitucionais brasileiras. No que concerne ao federalismo, a Carta de 46 trouxe referido princípio de volta, assim como inovou ao permitir transferências fiscais do governo federal para os municípios, na tentativa de atenuar os desequilíbrios de receita.

Em seguida, houve uma sucessão de governos militares de caráter ditatorial que aos poucos foram pondo fim às bases democráticas estabelecidas na Constituição de 1946. Em 1967 foi criada outra Constituição. Seu caráter ditatorial culminou com a edição do Ato Institucional nº 5, que ampliou desproporcionalmente os poderes do presidente da República, esvaziando as competências dos demais Poderes, consolidando, assim, o autoritarismo brasileiro.

Com a Emenda Constitucional nº 1, promulgada em 1969, a República dos Estados Unidos do Brasil foi substituída pela República Federativa do Brasil, em uma tentativa de simbolizar originalidade e mudança no federalismo brasileiro que, na prática, manteve a sua estrutura política de predominância da União.

Com a nova ordem constitucional vigente, os estados ficaram ainda mais subordinados política e economicamente à União. As intervenções nos estados eram frequentes, uma vez que para consolidar o poder central era preciso reduzir qualquer possibilidade de autonomia local. O autoritarismo atingiu o seu ápice, provocando repressão severa a todas as formas de oposição e centralizando o poder nas mãos de poucos, em nome da “segurança e do desenvolvimento nacionais”.

Após sucessivos governos militares, a Constituição de 1988 veio em mais uma onda democratizadora que passou pelo país no século passado. A sociedade ainda se recuperava do trauma que havia sido a experiência autoritária, de modo que a preocupação com as liberdades individuais, a participação democrática, os direitos das minorias e os mecanismos de controle institucionais foram uma preocupação constante entre os membros da Assembleia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1988 foi um marco na descentralização do federalismo fiscal brasileiro, que já vinha ocorrendo desde o início da década de 1980 como uma reação à centralização verificada no regime militar de 1964.

6. O MODELO FEDERAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Considerando a influência do federalismo norte americano na formação da nossa federação, abriremos esse tópico para discorrer um pouco sobre as características desse modelo de democracia liberal que tanto impacto provocou nas formas de governo do Ocidente. Embora possuindo origens históricas completamente diversas, sendo formado pela união das 13 colônias anteriormente independentes (federalismo por agregação ou centrípeto), o modelo de organização estatal norte-americano foi capaz de influenciar diversos Estados, em especial o Brasil, na forma como o poder foi distribuído entre as suas unidades subnacionais.

6.1. Princípios Fundamentais da Constituição de 1787

Podemos afirmar que na Constituição Americana se encontram os princípios que serviram de base para todo o constitucionalismo contemporâneo, no caso, a ideia de democracia, estado de direito e república.

A ideia de democracia se consubstanciava na participação popular, com previsão do referendo local e do instituto do *recall*, embora a Carta Magna guardasse algumas peculiaridades no tocante à existência do colégio eleitoral para a eleição indireta do presidente da República.

O princípio republicano encontra-se explicitado logo no preâmbulo da Constituição, ao deixar claro que o governo advém da soberania popular e que sua existência tem como objetivo principal servir os cidadãos. Vejamos:

Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa

comum, promover o bem-estar geral e garantir para nós e para os nossos descendentes os benefícios da liberdade, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América.¹⁷

O postulado do estado de direito encontra-se cumprido quando limita a atuação do governante por meio da lei, dos *checks and balances*, separação dos poderes, segurança jurídica e autonomia dos estados.

Segundo Alexandre de Moraes:

A Carta norte-americana consagrou, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, coordenado pelo poder central, cujas competências seriam indicadas expressamente pela Constituição Federal.¹⁸

A Constituição norte-americana de 1787 também delineou o chamado *federalismo dual*, modelo oposto ao federalismo cooperativo adotado no Brasil. No modelo de cooperação brasileiro, as unidades dispõem de meios de autofinanciamento, mas com complementação de recursos por distribuição de receitas oriundos da unidade central.

No federalismo norte-americano há completa divisão de poder entre as esferas nacional e estadual, com suas atribuições notadamente separadas e independentes. Em “O Federalista” nº 39, Hamilton, Madison e Jay fazem a distinção entre os poderes nacionais, cujo detentor da soberania seria o povo norte-americano e os poderes federais, cuja atribuição seria dos estado-membros da até então confederação¹⁹.

Nessa obra, foi produzida uma série de 85 artigos apresentando argumentos favoráveis à ratificação da Constituição Federal dos Estados Unidos da América. Esses artigos foram o resultado das conferências que ocorreram no estado da Pensilvânia, na cidade da Filadélfia, em 1787, para a elaboração da Constituição Americana.

Os *Federalist Papers* foram o fruto de um conjunto de ensaios publicados nos jornais nova-iorquinos na tentativa de difundir os ideais republicanos da Constituição Americana perante a população, os *founding fathers* também idealizaram o conceito de federalismo que foi adotado pela Carta Magna. Foram estudadas diversas formas de organização territorial existentes ao longo da história, desde a Confederação dos Estados Gregos, passando pelo Império Romano, até as cidades-estado italianas da época, com o objetivo de encontrar um modelo que se adequasse ao caso norte-americano. Segundo eles, nada mais eficaz para garantir a segurança e a prosperidade dos povos do que uma federação.

¹⁷ Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 (Biblioteca Virtual de Direitos Humanos – USP)

¹⁸ MORAES, Alexandre. RDA - **Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, ano 2009, nº 251, maio / ago. 2009.

¹⁹ HAMILTON, Alexander, 1757-1804. **O Federalista**. Hamilton, Madison e Jay. Belo Horizonte: Líder, 2003.

Dada as origens históricas da formação dos Estados Unidos, com as 13 colônias gozando de autonomia política e administrativa, inicialmente, a proposta de se criar uma União, por meio da construção nacional, com a conseqüente renúncia a soberania e alguns poderes dos estados, não foi tarefa fácil.

Sabe-se que as condicionantes que ajudam a formar o modelo de organização dos Estados são inúmeras e das mais diversas ordens: geográfica, histórica, linguística, racial, religiosa, econômica, política etc. No caso dos Estados Unidos, a formação da União se deu, entre outras razões, pela preocupação existente nas colônias com uma possível retaliação inglesa diante da independência norte-americana. Acreditava-se que a reunião de todas as colônias formando uma única coletividade, obediente a um único governo central, seria uma forma de oferecer maior resistência a uma suposta agressão estrangeira. Além disso, a formação de uma federação também serviria como uma forma de arrefecer as tensões internas de diversas ordens existentes entre as próprias colônias vizinhas.

A esse respeito, segue uma passagem ilustrativa extraída do *Federalista* no tocante a essa preocupação:

Estados vizinhos são naturalmente inimigos: salvo se a fraqueza comum os obriga a ligar-se para formarem uma república federativa, ou se as constituições respectivas previnem as dissensões que deve trazer consigo a vizinhança e reprimem o ciúme secreto que inspira a todos os estados o desejo de se aumentarem à custa dos seus vizinhos.²⁰

O remédio capaz de atenuar o risco de ameaças externas e de dissensão interna seria, no caso, a formação de uma Federação, onde, por razões históricas, seria permitida uma maior autonomia às unidades subnacionais. A esse tipo de formação, cuja origem ocorre de fora para dentro, deu-se o nome de federalismo centrípeto, também chamado de federalismo por agregação, onde vários estados independentes se unem para a formação da federação.

Na tentativa de reforçar ainda mais esse argumento, afirmavam eles:

Nada mais certo do que a indispensável necessidade de um governo; porém não é menos certo que, para que esse governo possa ter a força necessária para obrar, é preciso que o povo sacrifique em seu favor uma parte da sua independência. Segundo esses princípios, vejamos se é do interesse dos americanos formar uma só nação com governo federativo ou dividir-se em confederações parciais, dando ao chefe de cada uma o mesmo poder que se trata de delegar em um governo único.²¹

²⁰ HAMILTON, Alexander, 1757-1804. *O Federalista*. Hamilton, Madison e Jay. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 40.

²¹ HAMILTON, Alexander, 1757-1804. *O Federalista*. Hamilton, Madison e Jay. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 17.

Cientes das histórias das outras nações estrangeiras, em especial a da sua matriz inglesa, os federalistas buscaram aprender ao máximo com a experiência alheia no que se refere à importância da união. Nesse sentido, mencionam uma carta da rainha Ana da Inglaterra, escrita em julho de 1706, ao parlamento da Escócia, onde é destacada a necessidade da união entre os dois reinos:

Uma inteira e perfeita união, diz a rainha aos escoceses, será o mais sólido fundamento de uma paz durável; com ela ficará mais segura a vossa religião, a vossa liberdade mais garantida, a vossa propriedade menos exposta; acabarão as vossas animosidades, desaparecerão os ciúmes e as diferenças entre os dois reinos; o vosso poder será mais forte, o vosso comércio mais extenso, aumentarão vossas riquezas, e a ilha inteira, unida pelos mesmos sentimentos, e, livre por esta federação de todo o susto de diversidades de interesses, ficará em estado de resistir a todos os seus inimigos. Recomendamo-vos apuradamente prudência e unanimidade nesse grande e importante negócio a fim de levar a bom resultado a nossa união, único meio eficaz de segurar a nossa felicidade presente e futura, e de contaminar as intenções de nossos inimigos, que vão certamente fazer os últimos esforços para preveni-la ou retardá-la.²²

Fica claro que os *founding fathers* norte-americanos se valeram da sua erudição diferenciada para os padrões da época e utilizaram argumentos de toda a ordem, seja recorrendo à história, ao direito, à filosofia, à psicologia humana e a teorias militares de defesa nacional, para sustentar as vantagens de formação de uma união entre estados, ou seja, “uma associação de dois ou mais estados em um Estado”.

Eduard Corwin, ao estudar o modelo de repartição de poder estatal americano, considera como essenciais as seguintes características do sistema federalista dos Estados Unidos:

1. Uma Constituição escrita, considerada a lei suprema da Nação;
2. A união de diversas entidades com autonomia política para levar a cabo propósitos comuns;
3. A divisão da soma total dos poderes legislativos entre o governo central, por sua parte, e os estados, por outra;
4. A operação direta de cada governo dentro de sua esfera governamental sobre os indivíduos e a propriedade dentro de seus limites territoriais;
5. A presença em cada esfera de um aparato completo de governo, legislativo, executivo e judicial com o objetivo de realizar o devido cumprimento das leis;
6. Revisão judicial, isto é, o poder e o dever de todas as cortes e, em última instância da Suprema Corte da União de proteger a Constituição das leis e dos atos executivos do governo nacional e dos estados;
7. Um elaborado sistema de emenda constitucional onde os estados têm um destacado rol. A essencialidade desses

²² HAMILTON, Alexander, 1757-1804. **O Federalista**. Hamilton, Madison e Jay. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 31.

elementos traz consigo o fato de que esses não podem ser alterados por emendas constitucionais sem alterar o caráter federal do sistema.²³

7. O MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO AUTONÔMICO ESPANHOL

Embora não adote a classificação de Estado federal, a Espanha, ultimamente, tem caminhado em uma direção onde busca adotar formas mais descentralizadas de distribuição de poder estatal. Muito embora, todas as tentativas do governo espanhol de adotar modelos de governança mais regionalizados, encontraram grande resistência por parte de setores da sociedade, em virtude de uma visão unitarista associada ao catolicismo e ao monarquismo ainda latentes na cultura espanhola. Some-se a isso a resistência histórica das comunidades autônomas da Catalunha, do País Basco e da Galícia que exercem grande influência no sistema político.

Com o fim da ditadura franquista (1939-1975), se impôs a necessidade de transição de um regime autoritário e centralizador para uma democracia liberal. Para a consecução desse objetivo, a Espanha passou por uma série de transformações no intuito de se adequar aos novos tempos, tais como internacionalização da economia, integração regional com a Europa e adoção de medidas de solução de controvérsias baseadas no consenso e na legitimidade democrática. No entanto, a questão da organização da distribuição de poder territorial sempre se mostrou problemática.

Atualmente, pode-se dizer que a Espanha pertence a um grupo de países que está, gradativamente, em vias de transformação de um modelo caracterizado pela excessiva centralização, assemelhado a um modelo unitário, em transição para um Estado federal.

Para estudar as particularidades da organização territorial espanhola, faz-se necessário conhecer um pouco sobre os seus antecedentes históricos e as suas principais características constitucionais, tais como a mescla de elementos de natureza dual, cooperativos e competitivos apresentados pelo modelo espanhol.

7.1. Antecedentes históricos do Estado espanhol

Segundo o professor Josep M. Buades, até a reconquista cristã do sul da Península Ibérica, o império espanhol entre os séculos 15 a 17 funcionava sob o princípio federal. Com as guerras de reconquista e a consequente fragmentação do território, surgiram vários reinos independentes, sendo os mais poderosos os reinos

²³ CORWIN, Eduard S. **The Passing of Dual Federalism**. Virginia Law Review, volume 36, Fevereiro 1950. In: *Federalism a Nation os States, Major Historical Interpretation*, KERMIT L. Hall. New York: Garland Publishing Inc. 1987, p. 139-161 *apud* COCK, Vanesa Suel. *Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – studio de la autonomia regional y local en los sistemas federales* – Curitiba: Juruá, 2010.

de “Castilla” e o “Catalán-Aragón”. Devido à força e ao poder do Reino de “Castilla”, parte da península foi se organizando cedendo aos impulsos centralistas desse reino. No entanto, graças ao Reino Catalão-aragonês, alguns princípios federativos foram adotados, com base num sistema de foros outorgados aos governos locais, com a sua predominância. Assim, cada reino conservava as suas instituições e peculiaridades, sendo mantido o direito de participação no governo geral do Reino de Aragão. No entanto, com a rendição de Granada em 1492, a hegemonia do reino de Castilla se impôs, com a consequente implementação do seu projeto de poder de caráter centralizador, eliminando assim o que havia de elementos federais e que se manteve em vigor até o século 19.

O federalismo na Espanha ressurgiu novamente durante o reinado de Isabel II (1833-1868 - um dos mais longos da história espanhola). Isabel II assumiu o trono ainda criança e teve um governo altamente contestado pelos *carlistas*, nome dado em referência ao nome do rival de Isabel II na disputa pela coroa – Carlos Maria Isidro). Os *carlistas* se recusavam a ser governados por uma soberana mulher e protagonizaram o que veio a ser chamado de *Primeira Guerra Carlista*.²⁴ Tal embate marcou a história espanhola como o primeiro conflito armado que marcou a divisão da sociedade local entre liberais-progressistas e conservadores-absolutistas. O reinado de Isabel II foi marcado por uma série de tentativas de golpes, o que fez com que esta, na tentativa de se manter no poder, oscilasse entre a adoção de medidas liberais e conservadoras.

Com a Revolução de 1868, a rainha foi afastada e enviada para o exílio na França. Tal movimento levou à elaboração da Constituição de 1869 de cunho mais liberal, sendo inspirada pelas ideias americanas e francesas que prenunciavam o espírito do novo tempo que se avizinhava, com ênfase na soberania nacional, na divisão de poderes e na descentralização.

No entanto, como leciona Vanessa Cock, em paralelo ao fortalecimento do modelo de descentralização, influenciado pelos federalistas americanos, foram ganhando espaço os nacionalismos periféricos existentes em algumas regiões espanholas, em especial, no País Basco e na Catalunha, ambos movimentos cujos objetivos eram preservar os elementos culturais locais face ao avanço promovido pela recente sociedade industrial.²⁵

Os nacionalismos periféricos existentes dentro da sociedade espanhola contribuíram para que a ideia de um único projeto nacional fosse questionada, tendo em vista as inúmeras diferenças regionais, sejam elas de ordem econômica, como também cultural. Assim, foi necessário que se buscasse formas de organização territorial no final do século 19 e início do século 20 que permitissem a harmonização

²⁴ BUADES. Josep M. **A Guerra Civil Espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial**. São Paulo: Contexto, 2013, p.13.

²⁵ COCK, Vanesa Suelt. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – Estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 218-219.

dessas assimetrias e a convivência pacífica entre os nacionalismos periféricos e o resto da Espanha. Desse modo, a pressão para o abandono do modelo unitário e a adoção de um modelo federal, como forma de reconhecimento da pluralidade territorial e equilíbrio entre nacionalismos periféricos e nacionalismo central, sempre fizeram parte da tradição política espanhola.

Com a Proclamação da República em 1873, houve uma nova tentativa de organizar o Estado a partir de uma premissa “regionalizadora”, de modo a promover a incorporação de alguns princípios de caráter federal, como forma de fortalecimento da democracia no país. O projeto contemplava a possibilidade de cada estado (inclusive as colônias de Cuba e Porto Rico) elaborar as suas próprias constituições, a existência de parlamento, governo e poder judicial próprios, o sufrágio universal, entre outras medidas que favoreciam maior autonomia e descentralização. Contudo, as divisões históricas, a situação político-social e as divisões internas dentro do republicanismo espanhol não permitiram que o projeto da Primeira República fosse adiante.

Ante a instabilidade política decorrente da perspectiva de mudanças, uma intervenção militar ocorre em 1874, gerando uma série de governos provisórios que durante o chamado período de *Restauração*, buscou trazer de volta o centralismo característico da tradição espanhola.

Assim, ainda segundo Buades, graças ao Exército, Afonso XII (filho de Isabel II) retorna ao poder como rei da Espanha. Para garantir a estabilidade do reinado, foi instituído o sistema de Cánovas, nome dado ao maior expoente da direita espanhola da época. Tal sistema consistia em um revezamento no poder entre os dois maiores grupos políticos do país, o partido conservador e o liberal, tendo o rei como árbitro das disputas. Tal sistema assemelhava-se à República do Café com Leite, onde dois grupos oligárquicos se revezavam no poder, fraudando eleições se necessário, no intuito de garantir a continuidade do sistema.

Tal sistemática funcionou bem, garantindo a estabilidade do reinado até a derrota para os EUA na Guerra de Cuba (1898). O início da industrialização espanhola, com a formação de uma classe operária e uma classe média, também contribuiu para o fim do sistema, típico de sociedades agrárias.²⁶

A Espanha, que adentrava o século 20, mostrava-se uma sociedade muito atrasada industrialmente em relação aos outros países europeus, com um contingente substancial de analfabetos, hábitos considerados bárbaros aos olhos dos outros países europeus e com uma classe dirigente bem distante do paradigma moderno que se consolidava no restante da Europa.

Na tentativa de restabelecer o prestígio espanhol de tempos passados, os conservadores buscaram ocupar militarmente o norte do Marrocos (El Rif). O fracasso dessa empreitada militar desencadeou uma série de revoltas populares, entre elas, a

²⁶ BUADES. Josep M. **A Guerra Civil Espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 17.

“Semana Trágica de Barcelona”, em 1909. Tal instabilidade foi suficiente para a derubada do governo de Afonso XII e o início do governo de Afonso XIII.

No início da Primeira Guerra Mundial, a neutralidade espanhola foi responsável pelo aumento de suas reservas, uma vez que essa gozava de liberdade irrestrita de comércio. No entanto, o aumento das receitas não proporcionou uma melhora nos índices de distribuição de renda, o que provocou insatisfação de vários setores da sociedade. Os movimentos anarquista e operário foram responsáveis por uma série de greves de caráter revolucionário que, para serem contidas, foi necessário uma intervenção mais ríspida por parte dos militares que, por sua vez, culminou, com a ditadura de Primo de Rivera.

O regime autoritário de Rivera antecipou uma série de características do que viria a ser a ditadura de Franco. O governo de Rivera resistiu à Primeira Guerra Mundial até sucumbir diante da crise econômica provocada pela grande crise de 1929. O desemprego, a crise econômica e a hostilidade política provocaram a sua renúncia em 1930 e o conseqüente enfraquecimento da Monarquia.

A Segunda República Espanhola teve início em 1931 com a realização de eleições e a promulgação de uma Constituição de forte conotação social, inspirada na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar (1919). Do ponto de vista da organização territorial, a Carta Magna trouxe avanços importantes, contrapondo-se ao tradicional centralismo, ao conceder às regiões maior autonomia e permitindo o uso de suas línguas próprias. Com a proclamação do Estatuto da Autonomia, a Catalunha seria a primeira região a obter o autogoverno. Em seguida, no ano de 1936, depois do começo da Guerra Civil, foi aprovado o Estatuto Basco, que também concedeu autonomia a essa região.

O progressismo consubstanciado na Constituição de 1931 provocou o descontentamento de setores mais conservadores da sociedade espanhola, tais como a igreja, o exército e os grandes proprietários de terras. Assim, as mudanças pretendidas pela Segunda República esbarravam em uma série de obstáculos de origem histórica, tais como a reforma agrária, o ensino laico em contraposição ao ensino religioso, a insatisfação das Forças Armadas diante dos insucessos na Guerra de Cuba e das operações no Marrocos e, por fim, a questão das identidades nacionais.

As forças conservadoras entendiam o movimento de descentralização promovido pela Constituição da Segunda República com o direito de autogoverno às regiões, como uma ameaça à unidade do território espanhol. A questão dos nacionalismos periféricos é muito antiga e reverbera na política espanhola até os dias atuais. Para melhor entender tal problemático, é necessário ir até o período medieval, época em que a Espanha, assim como outros países europeus, era dividida em reinos independentes. Com o início da Idade Moderna e a formação do Estado Nacional, houve a fusão desses vários reinos, cada um com idioma e cultura próprios. Atualmente, a Espanha ainda possui resquícios dessa época, sendo uma nação plurilinguística, onde são falados os catalão, o basco, o galego, o maiorquim e o castelhano.

No século 19, com o Romantismo e o início da Revolução Industrial, os movimentos de afirmação nacional eclodiram com mais força, principalmente nas regiões mais industrializadas, no caso, a Catalunha e o País Basco. O alto fluxo de imigrantes que foram trabalhar no próspero polo industrial e as preocupações com a modernidade que se avizinhava insuflaram na população local anseios ainda mais regionalistas. Essa mescla de fatores provocou a instabilidade e o prenúncio do fim da Segunda República, uma vez que as classes privilegiadas se sentiam cada vez mais ameaçadas diante do contexto de reformas previsto na Constituição e reverberado na sociedade.

Se por um lado havia descontentamento por parte dos setores conservadores com o progressismo das reformas, por outro lado havia muita insatisfação de alguns setores da esquerda mais radical, em especial, os anarquistas que, por sua vez, queixavam-se do caráter tímido das reformas e que ao seu modo de ver, o regime republicano acabava por não diferir muito da monarquia no que concerne à condição de vida da classe operária.

Nesse contexto de acirramento dos ânimos e polarização política, alguns movimentos separatistas se valeram da instabilidade do período para intensificar ainda mais os seus pleitos, provocando movimentos de revolta que, somados às greves revolucionárias promovidas pelos anarco-sindicalistas, contribuíram ainda mais para o caos político-social espanhol.

Segundo Buades²⁷, na tentativa de pacificar todos esses movimentos de revolta, foi designado o jovem general Francisco Franco, cujo destaque havia sido comprovado nas campanhas no norte da África. Franco obteve sucesso rápido, pondo fim à situação de instabilidade na região de Astúrias, e a fama adquirida ali o alçou à condição de líder dos conservadores. A vitória da Frente Popular, movimento político ligado à esquerda, foi suficiente para dar início à conspiração militar que originou a tentativa de golpe que levou à Guerra Civil (1936-1939).²⁸

Com o fim da Guerra Civil e o prolongado período em que a Espanha permaneceu sob o jugo da ditadura franquista (1939-1975), o modelo de distribuição territorial de poder foi evoluindo do tradicional centralismo, característico do regime autoritário, em busca de alternativas que pudessem contemplar melhor a diversidade cultural espanhola sem comprometer a sua unidade, em consonância com os pressupostos de uma democracia liberal moderna.

8. O “MODELO AUTONÔMICO” PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1978

Com o fim do autoritarismo e do conseqüente centralismo característico do regime franquista, foram realizadas as primeiras eleições do período democrático em

²⁷ BUADES. Josep M. *A Guerra Civil Espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Contexto, 2013, p. 19.

²⁸ *Ibidem*, p. 20.

1977, com ampla vitória dos partidos nacionalistas da Catalunha e do País Basco. Assim, uma de suas principais metas era o restabelecimento dos Estatutos de Autonomia obtidos durante o período republicano de quatro décadas atrás.

Dessa forma, a Constituição Espanhola de 1978 nasceu fortemente influenciada pelas cartas constitucionais de 1812 e de 1869, de cunho liberal-democrático. Com isso, foram criados os órgãos autônomos, sinalizando para uma maior descentralização política, em vias de transformação de um Estado unitário para um Estado federal. Ao Estado central era permitido transferir algumas competências para as comunidades autônomas que, por sua vez, seriam responsáveis pelo desenvolvimento de suas normas de autogoverno.

O núcleo da Constituição de 1978 que prevê o reconhecimento das autonomias regionais na organização territorial espanhola está localizado no artigo segundo que diz o seguinte:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Este artigo deixa claro o grau de dificuldade para conciliar todas as posições divergentes acerca da organização territorial no país, uma vez que ao mesmo tempo reconhece a unidade e a indivisibilidade da pátria espanhola e, por outro lado, de forma um tanto quanto ambígua, garante o direito de autonomia das nacionalidades e das regiões integrantes do território espanhol.

Verifica-se neste artigo o reconhecimento da diversidade cultural dos povos e das regiões e concomitantemente, busca-se conjugar essas diferenças com os princípios da unidade, autonomia e solidariedade.

Assim, segundo Tomas y Valiente:

(...) el artículo 2º, sentó las bases para una organización territorial del poder semejante en muchos aspectos a la Constitución de 1931, abriendo la posibilidad de regímenes autonómicos sometidos al marco supremo de la Constitución, los cuales no deberían ni promover ni aumentar las diferencias entre los distintos pueblos de España.²⁹

Desse modo, tem-se uma configuração estatal bastante atípica e variada no âmbito da política e do direito comparados, pois o Estado autônômico possui elementos de descentralização bastante comuns com as federações típicas, muito embora, não se autodenomine dessa forma.

O que há em comum entre o modelo espanhol e as demais federações é justamente a autonomia que fazem jus todas as comunidades, muito embora algumas

²⁹ TOMAS y VALIENTE. *Manual de Historia del Derecho Español* apud COCK, Vanesa Suel. *Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – studio de la autonomia regional y local en los sistemas federales* – Curitiba: Juruá, 2010, p. 224.

comunidades gozem de *status* diferenciado devido aos “direitos históricos dos territórios jurisdicionais”.³⁰ Outro elemento comum é a existência de um Tribunal Constitucional, responsável pelo julgamento dos conflitos entre as instituições do Estado e pela constitucionalidade das leis.

9. O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA NA CONSTITUIÇÃO ESPANHOLA

Segundo a Constituição Espanhola e o Estatuto de Autonomia, a Espanha é dividida entre as seguintes comunidades e cidades autônomas: Andaluzia, Aragão, Principado das Astúrias, Ilhas Baleares, País Basco, Ilhas Canárias, Cantábria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Catalunha, Ceuta, Estremadura, Galícia, Comunidade de Madrid, Meliha, Região de Múrcia, Comunidade Foral de Navarra, La Rioja, Comunidade Valenciana. Além das comunidades e cidades Autônomas (Celta e Meliha), o território espanhol é dividido também em municípios e províncias.

Diz o artigo 137 da CE (Constituição Espanhola): “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyam. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*”

Por meio do princípio da autonomia, previsto no supracitado artigo, o constituinte originário estabeleceu a divisão de poder territorial com base em municípios, províncias e comunidades autônomas. Assim, todos estes entes podem gozar da autonomia, porém, em graus diferentes de concreção. As comunidades autônomas, por exemplo, desfrutam tanto da autonomia política, quanto da administrativa. Entende-se por autonomia política a capacidade de editar seus próprios atos legislativos, podendo as comunidades estabelecerem suas políticas próprias, muitas vezes até divergentes do poder central, conforme preceitua cada Estatuto das comunidades autônomas.

Segundo o artigo 148 da CE, as comunidades autônomas possuem competência legislativa sobre diversas matérias, determinadas por meio de seus estatutos próprios de governo (art.147.1, CE)³¹, obedecendo aos limites do seu território (art.147.2.b CE).³² Assim, pode-se depreender que a autonomia política/legislativa não é um poder originário, uma vez que deriva juridicamente e se circunscreve às competências estabelecidas pelo texto constitucional.

³⁰ Disposición adicional primera, Constitución española de 1978. “*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales*”. Disponível: <<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#dadid>>. Acesso em 10/2/2020.

³¹ “*Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.*” Art.147.1, Constitución Española.

³² “*Los Estatutos de autonomía deberán contener: b) La delimitación de su territorio.*” Art.147.2.b, Constitución Española.

Dessa forma, segundo Pablo Pérez Tremps, a autonomia reconhecida às comunidades autônomas é também:

*(...) la capacidad de autogobierno que configura la comunidad autónoma como una instancia de decisión política, como un centro de gobierno con capacidad para dirigir políticamente la comunidad que se asienta en su ámbito territorial, gestionando, según dichas orientaciones, sus intereses propios, através de políticas propias, que pueden ser distintas a las de otras instancias.*³³

Considerando a autonomia concedida às comunidades autônomas pela Constituição, como também pela doutrina e pela jurisprudência constitucional, verifica-se a semelhança com os modelos de federalismos tradicionais, uma vez que a autonomia das comunidades, além de decorrência da Constituição, não implica soberania, sendo essa atributo exclusivo do Estado espanhol, conforme determina o artigo 149 da Constituição Espanhola.

Nesse sentido, o Tribunal Constitucional espanhol enfatizou na sentença STC 4/1981:

*Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía y aún este poder tiene sus límites, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución.*³⁴

Desse modo, percebe-se que a autonomia do Estado e das comunidade autônomas tem as suas limitações, muito embora haja a possibilidade de autodireção política em relação à esfera nacional, tal liberdade não é plena, uma vez não há a soberania e o direito de autorrepresentação na sociedade internacional como ente autônomo.

No tocante à diferença entre a autonomia do processo federal espanhol em relação aos federalismos de origem confederativa, diz Antonio La Pergola que a primeira seria outorgada e a segunda residual: “*La residual seria entonces un residuo de la autonomía originaria de los miembros, de este modo, su poder de participar en el proceso de revisión y la garantía constitucional a él conexas.*”³⁵

³³ PÉREZ TREMPs, Pablo. **Manuales de Derecho Constitucional**, Tirant lo Blanch, v. II. Valencia, 1997, p. 296 *apud* COCK, Vanesa Suelt. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 232.

³⁴ SENTENCIA 4/1981, de 2 de febrero (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981). Disponível em: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4>. Acesso em 10/2/2020.

³⁵ LA PERGOLA, Antonio. **Los nuevos senderos del federalismo**. P. 73-74, *apud* COCK, Vanesa Suelt. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 233.

Assim, a autonomia outorgada derivaria diretamente do texto constitucional, sendo criada “ex novo”. No caso de estados com antecedentes confederativos, a autonomia seria ampliada, uma vez que essa remonta a processos históricos mais antigos. A relação estabelecida pelo autor equipara-se à tradicional distinção entre federalismo centrífugo e federalismo centrípeto, onde, no primeiro caso, o grau de autonomia seria maior, uma vez que o poder central não exerceu tanta influência historicamente, como é o caso do modelo norte-americano, reconhecido pela independência inicial das 13 colônias antes da sua adesão ao modelo federal. No segundo caso, o exemplo brasileiro, estudado em tópicos anteriores, ajusta-se bem à situação, uma vez que historicamente, o poder central sempre exerceu domínio político sobre os demais entes, daí porque até os dias atuais o arranjo federalista ainda possui marcas do passado. Em que pese essas diferenciações, entendemos que, como as estruturas federais estão sujeitas a mudanças contínuas, é possível, a depender das circunstâncias políticas, o grau de autonomia dos entes subnacionais no caso espanhol vir a se equiparar no futuro com modelos federalistas mais tradicionais.

10. CONFIGURAÇÃO E NÍVEIS DE AUTONOMIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO ESPANHOL

A Constituição Espanhola, como dito anteriormente, reconheceu o direito à autonomia aos seus territórios de forma gradual e a depender de variáveis de caráter histórico e cultural. Desse modo, o Texto Constitucional não foi preciso o suficiente para determinar quais comunidades autônomas teriam o direito à autonomia plena e quais as competências poderiam ser exercidas em cada uma delas. A Constituição estabeleceu vários procedimentos para que as províncias demonstrassem a intenção de formar uma comunidade autônoma, com diferentes graus de autonomia e competências a serem exercidas, a depender do cumprimento de alguns requisitos.

Ao estabelecer requisitos para a concessão da autonomia, a Constituição Espanhola deixa claro seu interesse em, gradativamente, adotar a transição de um modelo centralizador para outro mais descentralizado politicamente, reconhecendo, assim, a diversidade e o pluralismo existentes dentro do seu território. Os requisitos mais importantes para o alcance da autonomia plena são os seguintes: os antecedentes históricos de autonomia regional e a capacidade de demonstrar o desejo de autogoverno. Tais condições demonstram uma série de dificuldades de ordem prática para estabelecer o alcance da norma, uma vez que as assimetrias políticas e culturais dentro das regiões são inúmeras. Por razões de ordem histórica, a Catalunha e o País Basco assumiram a dianteira nesse processo de alcance de autonomia plena.

As demais comunidades autônomas para atingir o nível de autonomia limitada (ainda inferior ao País Basco e à Catalunha) devem atender ao que dizem os artigos 143 e 146 da Constituição. Tais artigos estabelecem o quórum de 2/3 da população representada em cada município ou a maioria do censo eleitoral da província ou da ilha, como é o caso das Ilhas Canárias e da Baleares. Após isso, o Estatuto de Autonomia deve ser elaborado por uma assembleia de parlamentares (deputados e senadores)

eleitos pelas províncias, somados aos membros das delegações provinciais envolvidas (art.146).

Assim, pode-se concluir que, para as duas vias de acesso à autonomia (ordinária e extraordinária) é necessária a concordância tanto do poder central como das instâncias territoriais. As diferenças no tocante ao acesso à autonomia correspondem justamente à diversidade de situações que se encontram os diferentes territórios na Espanha, indo ao encontro do princípio basilar da equidade, qual seja, “tratar os iguais de forma igual e os diferentes na medida das suas diferenças”. Desse modo, o constituinte originário reconheceu as assimetrias políticas existentes no país, permitindo diferentes graus de federalização, sem, contudo, comprometer a integridade territorial.

Nesse sentido, resume LINZ J.:

*(...) distintos grados de identidade, y consciéncia regional en la España no periférica hacian difícil el equilibrio interregional, en términos de se nivel de desarrollo económico, integración interna y viabilidad económico-administrativa. Este hecho fué la causa de la ambivaléncia del legislador frente a cualquier propuesta de verdadera federalización y de la decisión sobre los diversos grados de autonomía y distintos procedimientos para acceder a ella en la Constitución.*³⁶

Em suma, a autonomia concedida a cada comunidade autônoma espanhola pode variar de acordo com a região, uma vez que o texto constitucional permite que os graus de federalização sejam concedidos de acordo com os antecedentes históricos de cada lugar, levando em conta, as peculiaridades regionais.

11. OS ESTATUTOS DE AUTONOMIA E SEUS LIMITES CONSTITUCIONAIS

O artigo 147 da Constituição Espanhola diz o seguinte a respeito dos Estatutos de Autonomia: “*Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico*”.³⁷

Dessa forma, os Estatutos se apresentam como instrumento jurídico fundamental para o estabelecimento dos limites e das competências legislativas de cada Comunidade Autônoma.

Como dito anteriormente, as competências concedidas a cada comunidade podem variar a depender do Estatuto, pois o texto constitucional em nenhum momento

³⁶ LINZ, J. De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomias. *En España de las autonomias*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, Ministerio de Administraciones territorial, 1983 apud COCK, Vanesa Suel. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 248.

³⁷ Constituição espanhola. Disponível em: <<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#dadic>>.

garantiu a homogeneidade na distribuição das autonomias. O constituinte originário deixou em aberto ampla margem de liberdade para que cada ente, gradualmente, preenchesse tais lacunas legislativas. A elaboração e a reforma dos Estatutos não se dão de forma unilateral, pois se faz necessária a concordância entre o poder central e o poder territorial, contando com o envolvimento das populações interessadas.

Entende a doutrina especializada que os Estatutos são normas que por expressa previsão constitucional, cumprem uma função integrativa. Daí porque cabe considerar os Estatutos como normas constitucionais ou de natureza constitucional, à medida que integram com outras disposições constitucionais um conjunto ou bloco normativo chamado “bloco de constitucionalidade”.³⁸ Assim, é por meio dos Estatutos que se estabelecem as competências de cada comunidade autônoma. Obviamente, as competências previstas em cada estatuto devem ser interpretadas à luz do que diz a Constituição Espanhola, sob pena de padecimento do vício de inconstitucionalidade.

Assim, se comparado ao modelo clássico de Estado federal, pode-se afirmar que os Estatutos de Autonomia ocupam um *status* jurídico equivalente às constituições estaduais, sendo eles a norma superior dentro da hierarquia normativa das comunidades autônomas. Diz o artigo 152.2 da Constituição Espanhola que os Estatutos não podem ser alterados de forma unilateral, sendo necessária a realização de *referendum* entre os eleitores inscritos em determinada circunscrição. As competências exercidas em cada órgão integrante da comunidade autônoma, por sua vez, devem ser fiscalizadas por diversos entes. No tocante ao controle de constitucionalidade, cabe ao Tribunal Constitucional o exercício desse mister. Em relação ao exercício das funções delegadas, cabe ao governo, junto ao Conselho de Estado, tal controle. Há ainda a jurisdição contencioso-administrativa, responsável pelas normas regulamentares da comunidade autônoma e, por fim, há o controle econômico e orçamentário por parte do Tribunal de Contas, conforme determina o artigo 153 da Constituição.

É importante destacar que a Constituição Espanhola, ainda que preveja diferenças entre os estatutos das diferentes comunidades autônomas, tal distinção não implica privilégios econômicos ou sociais (artigo 138^a, n^o 2, da Constituição Espanhola) e todos os espanhóis têm os mesmos direitos e obrigações em qualquer parte do território do Estado (artigo 139 da Constituição Espanhola). Desse modo, garante-se a observância do princípio da isonomia e do princípio da não discriminação em razão da origem, corolário das democracias liberais.

³⁸ COCK, Vanesa Suelte. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 250.

12. ELEMENTOS FEDERAIS EXISTENTES NO MODELO ESPANHOL

Em que pese a forte tradição unitária existente no Estado espanhol, com o caráter aberto da Constituição de 1978, repleto de normas de eficácia diferida no tempo, com possibilidade de complementação futura, pode-se afirmar que com a evolução da jurisprudência, dos pactos de autonomia e uma série de construções normativas é possível constatar uma tendência em direção a um processo de federalização no Estado espanhol.

Há várias formas de tentar explicar as razões que justifiquem essa tendência federalizante. Sejam elas de ordem econômica, que buscam se alinhar ao processo de globalização econômica e a integração dos mercados, como argumentos de ordem política, que visam a favorecer a estabilidade do regime democrático, de modo a contemplar as diferenças regionais, distribuindo o modo como se exerce o poder, sem, contudo, perder a unidade e a soberania do poder central.

O fato é que, embora o modelo espanhol não adote tecnicamente a classificação federal, há inúmeros elementos que aproximam o modelo das autonomias regionais ao federalismo brasileiro.

Os elementos comuns são: a) existência de diferentes esferas de governo com estrutura prevista na Constituição. Todas as esferas atuam com autonomia para criar suas próprias leis, sem a interferência do poder central; b) a divisão de competências entre o poder central e o poder territorial, também com previsão constitucional e com complementação por meio dos Estatutos de Autonomia, que seria algo equivalente a uma constituição estadual em um modelo federal clássico; c) a garantia constitucional de autonomia das comunidades, sem que o poder central possa realizar interferências, traduzindo, assim, o autogoverno com o exercício do seu poder político e financeiro; d) a existência de dualidade institucional, com órgãos do poder central e das comunidades autônomas, cada uma possuindo o seu respectivo poder legislativo, executivo e judiciário; e) a existência de um tribunal responsável pela solução de conflitos territoriais; f) capacidade de autofinanciamento, com a sua própria receita orçamentária; g) mecanismos de relacionamento intergovernamental, tais como acordos de cooperação, consórcios etc.; h) relações entre o poder central e as comunidades autônomas com base na negociação e não na imposição; e i) rigidez constitucional e dos Estatutos de Autonomia.³⁹

No tocante às diferenças, Vanessa Sueli Cock ensina que, no caso espanhol, tanto a Câmara territorial como o Senado ostentam bem menos poderes do que as câmaras dos deputados em assuntos ligados à legislação e ao controle de governo. Ademais, as comunidades autônomas não podem diretamente intervir na reforma da

³⁹ COCK, Vanesa Sueli. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomia regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 268.

Constituição.⁴⁰ Os Estatutos de Autonomia, por exemplo, diferentemente das constituições estaduais no caso brasileiro, se submetem à aprovação da legislatura nacional. No Brasil, muito embora haja a possibilidade de controle de constitucionalidade de leis estaduais, as constituições estaduais não se submetem à aprovação da Câmara ou do Senado Federal. Diante dessas peculiaridades, o consagrado filósofo Peter Habberle, a título de exemplo, classifica o caso espanhol como um “federalismo fraco”.⁴¹

13. AUTONOMIA LOCAL DOS MUNICÍPIOS NO MODELO ESPANHOL

Uma das grandes diferenças do modelo espanhol para os modelos clássicos federalistas reside na autonomia dos municípios e das províncias. No caso espanhol, a competência em matéria local é concorrente e existe maior controle do poder central sobre os municípios e as províncias. Diferentemente do modelo federal brasileiro, onde vigora o princípio da predominância do interesse, em se tratando de autonomia municipal.

No caso espanhol, a autonomia municipal é qualificada apenas como administrativa, desse modo, o Estado espanhol guardou ainda um pouco de seus traços unitários, mantendo os municípios e as províncias sem a devida autonomia orçamentária e política. No modelo tradicional de federalismo, os municípios gozam de autonomia política, administrativa e financeira, com tributos próprios que lhes garantem parte de sua receita, muito embora, parcela substancial de seu financiamento provenha dos repasses da União federal, no caso brasileiro.

O que aproxima um pouco a autonomia local no modelo espanhol ao modelo federal brasileiro é justamente a possibilidade de cada comunidade autônoma ampliar gradativamente a autonomia dos municípios, permitindo um grau maior de descentralização, desde que sejam respeitados os limites previstos na Constituição e nos Estatutos de Autonomia respectivos.

A Constituição Espanhola prevê a autonomia dos municípios e das províncias nos artigos 140, 141 e 142. No artigo 140, é garantida a autonomia dos municípios e o direito à personalidade jurídica plena. Além disso, estabelece algumas regras para formação do governo municipal e sua administração. O artigo 141 versa sobre a formação do governo provincial, determinado pelo agrupamento de municípios. Por fim, o artigo 142 dispõe sobre as finanças locais, determinando que essas devem dispor dos meios suficientes para o desempenho das funções,

⁴⁰ idem, p. 269.

⁴¹ HABERLE, Peter. El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del Derecho europeo, **Retos actuales del Estado constitucional**, Ivap: Oñati, 1986, p. 47 e seg *apud* COCK, Vanesa Suel. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 269.

dependendo dos seus próprios recursos e de alguma participação nos do Estado e das comunidades autônomas.

No caso brasileiro, diz a Constituição Federal de 1988 que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios devem ser feitos por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal. Além disso, tais alterações dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei⁴².

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, foi visto que o modelo federal brasileiro de 1988, por razões históricas, acabou por concentrar mais poder nas mãos da União federal, que detém maior número de competências, em detrimento dos outros entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios). Segundo a doutrina, o federalismo brasileiro dá-se por desagregação, uma vez que a distribuição territorial de poder teve início no centro em direção às periferias, também conhecido por federalismo centrífugo.

Dado o grau de influência exercido pelo federalismo norte-americano, também discorreremos brevemente sobre as suas características históricas, notadamente, o seu processo de formação por agregação, visto que o Estado formou-se originariamente pela união das colônias independentes (federalismo centrípeto).

Por fim, analisamos as características do modelo espanhol das autonomias regionais marcado pela descentralização e pela existência de alguns elementos federais, em que pese as peculiaridades do seu modelo de distribuição de poder territorial. Tal modelo permite que os territórios administrem de forma local seus sistemas de saúde e educação (artigo 148 da Constituição Espanhola), bem como o seu orçamento público, conforme preceitua o artigo 156, nº 1, da Constituição Espanhola.

Em comum entre esses modelos, destaca-se o fato de que a soberania é exercida em todos os casos pelo Estado, o que não impede existência de graus diferenciados de autonomia e representatividade entre as unidades subnacionais.

Dessa forma, com a intensificação da descentralização, os governos atendem aos anseios das sociedades envolvidas, de modo a contemplar as diferenças existentes sem comprometer a unidade, permitindo, assim, a criação de instrumentos que contribuem para a consolidação do regime democrático. Ainda, a adoção de modelos mais descentralizados contribuem para que ocorra maior aproximação entre governantes e

⁴² CF/88, art. 18, § 4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

governados, permitindo mais *accountability*, bem como mais representatividade para as populações envolvidas.

Nesse diapasão, pode-se concluir que quanto maior a autonomia política concedida, maiores as chances de as localidades resolverem questões políticas conforme cada realidade. Em um Estado plural como o espanhol, tal medida tem permitido a convivência de comunidades com um passado histórico, cultural e econômico bastante diverso, o que por sua vez serve como solução contramajoritária, preservando os direitos das minorias nacionais.

Ante tais benefícios e com o recrudescimento do processo de globalização econômica, cada vez mais surgem propostas de reformulação da distribuição de poder estatal, objetivando o reconhecimento das diversidades regionais em sociedades complexas e reforçando, assim, os postulados do regime democrático.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, F de Holanda. **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: Uma Proposta de Reforma Tributária**, São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BUADES. Josep M. **A Guerra Civil Espanhola: o palco que serviu de ensaio para a Segunda Guerra Mundial**. Editora Contexto. São Paulo. 2013.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. v. 2., p. 95 *apud* CABRAL, Gustavo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 48, nº 189 jan./mar. 2011.

COCK, Vanesa Suel. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomia regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010.

Constituição Espanhola de 1978. <<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#dadidc>>.

Constituição da República Federativa do Brasil.

Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 (Biblioteca Virtual de Direitos Humanos – USP)

CORWIN, Eduard S. **The Passing of Dual Federalism**. Virginia Law Review, volume 36, Fevereiro 1950. *In*: **Federalism a Nation os States, Major Historical Interpretation**, KERMIT L. Hall. New York: Garland Publishing Inc. 1987, p. 139-161 *apud* COCK, Vanesa Suel. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomia regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010.

Encíclica Quadragesimo Anno. <http://www.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadagesimo-anno.html>. Acesso em 18/2/2020.

FELONIUK, Wagner Silveira. **A Constituição de Cádiz: influência no Brasil**. Porto Alegre: DM Editora, 2015.

FERNANDES, André Eduardo da Silva. **A questão da guerra fiscal: uma breve resenha**. <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/626>>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40. ed. – São Paulo: Saraiva, 2015.

HABERLE, Peter. El regionalismo como principio estructural naciente del Estado constitucional y como máxima de la política del Derecho europeo, **Retos actuales del Estado constitucional**, Ivap: Oñati, 1986, p.47 e seg. *apud* COCK, Vanesa Suel. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010.

HAMILTON, Alexander. 1757-1804. **O Federalista**. Hamilton, Madison e Jay. Belo Horizonte: Líder, 2003.

IVO, Gabriel *in* **Constituição Estadual: competência para a elaboração da Constituição do Estado-Membro**. 1997, São Paulo: Max Limonad.

KIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. Tradução de Ismênia Tunes Dantas. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000 *apud* CABRAL, Gustavo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 48, nº 189 jan./mar. 2011.

LA PERGOLA, Antonio. **Los nuevos senderos del federalismo**. P. 73-74 *apud* COCK, Vanesa Suel. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. - São Paulo: Saraiva Educação.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. *apud* TORRES, Heleno Taveira. **Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 3, nº 5, mar./ago. 2014.

LINZ, J. De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomias. **En España de las autonomias**. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, Ministerio de Administraciones territorial, 1983 *apud* COCK, Vanesa Suel. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Federalismo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2015.

MESSA, Ana Flávia. **Direito Constitucional** – 5. ed. São Paulo: Rideel, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas. 2003.

MORAES, Alexandre. **Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros**. RDA - Revista de Direito Administrativo, Belo Horizonte, ano 2009, Ed. Fórum, nº 251, maio / ago. 2009.

MORAES, Alexandre. **RDA - Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, ano 2009, nº 251, maio / ago. 2009.

PÉREZ TREMP, Pablo. **Manuales de Derecho Constitucional**, Tirant lo Blanch, v. II. Valencia, 1997, p. 296 *apud* COCK, Vanesa Suel. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomia regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010.

SENTENCIA 4/1981, de 2 de febrero (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981). Disponível em <<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4>>.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros 2005.

TOMAS y VALIENTE. **Manual de Historia del Derecho Español** *apud* COCK, Vanesa Suel. **Federalismo em teoria y practica: el caso español como proceso federal – estudio de la autonomia regional y local en los sistemas federales**. Curitiba: Juruá, 2010.

TORRES, Heleno Taveira. **Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE, Belo Horizonte, ano 3, nº 5, mar./ago. 2014.

TORRES, João Camilo de Oliveira, 1915-1973. **A formação do federalismo no Brasil** – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; nº 4, PDF).