

A vocação do Estado unitário no Brasil

ORLANDO SOARES

Do Instituto dos Advogados Brasileiros

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Conceito de Estado simples ou unitário.* 3. *As raízes históricas e a vocação do Estado unitário no Brasil.* 4. *A organização dos Municípios e a sua autonomia; histórico.* 5. *Características e fragilidades do regime federativo brasileiro.* 6. *Conclusão.*

1. *Introdução*

Considera-se estrutura político-administrativa do Estado, ou organização nacional, aquilo que corresponde aos princípios e linhas mestras, traçados pela respectiva Constituição, no que diz respeito à forma daquele — ou seja, Estado simples, composto, federação, confederação —, aos seus poderes políticos instituídos, como órgãos da soberania nacional (Legislativo, Executivo e Judiciário), com a definição de suas competências, e à sua divisão territorial, em subunidades (Províncias, Estados-Membros, Municípios, Condados, Departamentos e outras), conforme o caso.

O presente artigo, pelos seus próprios limites, contidos no título, trata apenas do Estado simples ou unitário, nos termos que seguem.

2. *Conceito de Estado simples ou unitário*

Estado simples ou unitário é aquele que se caracteriza pela unidade completa, ou seja, de um poder único e centralizado, ao qual se subordinam as Províncias, Departamentos, Municípios e outras circunscrições administrativas, desprovidas de maior autonomia, como, por exemplo, o Brasil imperial, e, atualmente, a França, Itália, Bélgica, Portugal, Holanda, Chile, Bolívia, Peru, Equador e outros.

Como salienta PINTO FERREIRA, unitarismo e federalismo são as modalidades básicas da organização territorial do Estado, como tipos ideais e tendências fundamentais da comunidade política; entre esses dois modelos extremos, escalonam-se todos os tipos parciais de descentralização, como sugerem GMELIN e KELSEN, sendo que este é incisivo ao afirmar que o Estado centralizado é “aquele cuja ordem jurídica se compõe exclusivamente

de normas que são válidas para todo o território, ao contrário das normas das comunidades descentralizadas, que não são válidas senão para uma parte do território nacional" (*Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*, tomo II, pp. 729 a 731).

No Brasil, como se sabe, o Império foi unitário; RUI BARBOSA defendia o ponto de vista, segundo o qual era precoce o advento da República no País, sendo favorável à monarquia federativa (*Cartas de Inglaterra*, p. 197).

3. *As raízes históricas e a vocação do Estado unitário no Brasil*

Historicamente, a nossa formação e evolução social, política, administrativa, econômica, religiosa etc., se desenvolveram e direcionaram no sentido unitário, isto é, na concepção avessa a divisões e fracionamentos, sentimento nacional esse que garantiu a integridade territorial de nosso País, desde a época colonial, malgrado o período em que ocorreu a ascensão de Filipe II da Espanha ao trono português, como Filipe I, constituindo a União Ibérica (1580-1640), período esse impropriamente chamado, por alguns, como Domínio Espanhol.

Como se sabe, o reino português não foi incorporado à Espanha, antes conservou completa autonomia administrativa; o rei o governava como monarca de Portugal, conservando-lhe os símbolos e os órgãos próprios de governo, e não alegava seus títulos espanhóis nos atos relativos aos negócios portugueses, mas simplesmente a qualidade de rei de Portugal.

Quanto ao Brasil, do ponto de vista político-administrativo, desde os primeiros anos da colonização vigoraram os princípios do unitarismo administrativo, sob a direção da Coroa portuguesa, com a implantação do regime das Capitânicas Hereditárias, por D. João III, a partir de 1534.

O sistema das Capitânicas não malogrou, embora, individualmente, algumas delas fossem mal sucedidas; por sua vez, a implantação do Governo-Geral (1548) não acarretou a extinção daquelas, que perduraram até o século XVIII, quando se tornaram incompatíveis com o processo de centralização administrativa em marcha (HÉLIO ALCÂNTARA DE AVELLAR — *História Administrativa e Econômica do Brasil*, pp. 69 e 70).

Em 1549, inicia-se a administração do primeiro Governador-Geral, Tomé de Sousa, cuja nomeação ocorrera no ano anterior, com poderes político-administrativos sobre toda a Colônia, e sede na Bahia.

No período compreendido entre 1563-1578 bipartiu-se a competência do Governador-Geral, sendo nomeado um para o Norte — Luís de Brito de Almeida —, com sede na Bahia, e um para o Sul — Antônio de Salema —, com sede no Rio de Janeiro, cuja administração teve início em 1574.

Considerou-se, porém, como inconveniente tal bipartição, retornando-se ao regime de um único Governador-Geral, até o período 1608-1612, quando foram nomeados dois Governadores-Gerais, nos moldes do sistema anterior, para logo depois retornarmos a um único.

Para o período 1640-1641 (após a Restauração portuguesa) foi nomeado um Vice-Rei, Jorge de Mascarenhas, marquês de Montalvão, passando-se de imediato ao regime de Governador-Geral, até que, para o período 1663-1667, foi nomeado outro Vice-Rei, Vasco de Mascarenhas, conde de Obidos, mantendo-se sempre a Bahia como sede administrativa, capital da Colônia.

Os Governadores-Gerais atuaram até 1720, a partir de quando foram definitivamente substituídos por Vice-Reis, com sede na Bahia. Em 1763, o Rio de Janeiro passou a única capital da Colônia, para aqui se transferindo o Vice-Rei, de maneira definitiva, até a chegada de D. João, em 1808 (FRANCISCO DE VARNHAGEN — *História Geral do Brasil*).

Fundamentalmente, a estrutura político-administrativa do Brasil-Colônia estava alicerçada no governo central — a princípio, sob a chefia do Governador-Geral, e mais tarde, do Vice-Rei, como vimos —, com a divisão territorial em Capitânicas e Municípios.

Nessa fase de nossa evolução histórica, desde os primeiros tempos, desenvolveu-se o espírito municipalista, compondo-se a Câmara Municipal de fidalgos, um ou dois juizes ordinários, dois ou mais vereadores, um procurador e um juiz de fora, o qual a presidía; em suma, os representantes das classes exploradoras da época, economicamente fortes e politicamente dominantes, constituídas sobretudo de senhores de engenho e comerciantes.

As Câmaras Municipais constituíam o centro de gravitação política da época colonial: perante elas tomavam posse os capitães-generais e governadores; da mesma forma, os nossos grandes movimentos cívicos também se originaram nessas Câmaras, como veremos adiante.

Durante o Império, essas Câmaras procuraram manter esse tradicional prestígio, até que a República, ao criar o Estado-Membro, à imitação do modelo federalista norte-americano, esmagou a vocação nacional unitarista, cujas origens se encontravam, aliás, na estrutura da Metrópole, ou seja, o Reino de Portugal.

Nos diversos momentos de invasões estrangeiras (francesas e holandesas), despertaram-se os brios nacionais, na luta pela expulsão dos intrusos e manutenção da integridade do solo comum, sempre em obediência ao governo central, na época colonial.

Em outras palavras, a Constituição do Império (1824) havia estabelecido um regime político-administrativo de rigorosa centralização. Os presidentes das Províncias — então criadas, em substituição às antigas Capitânicas

— eram nomeados pelo Imperador. O Ato Adicional (1834) fez importantes concessões, no sentido de atenuar o centralismo, transformando os antigos Conselhos de Província, cujos atos dependiam da aprovação da Assembléia Geral (órgão do Poder Legislativo central), em Assembléias Provinciais, com poderes mais amplos.

Entretanto, com a ascensão dos conservadores ao poder (1837), o movimento centralizador retomou a precedência. Sob a inspiração do Visconde de Uruguai, teórico e legislador do unitarismo, o poder central passou a nomear também os vice-presidentes das Províncias, facultade essa que antes competia às Assembléias locais.

Por sua vez, a criação da Polícia (1841), igualmente centralizada, completou o dispositivo legal unificador, na administração imperial.

A reação contra o unitarismo, que foi também chamado imperialismo, teve novo alento com a campanha de TAVARES BASTOS, através de seu livro *A Província* (1870), no mesmo ano em que o *Manifesto Republicano*, redigido por QUINTINO BOCAIUVA e SALDANHA MARINHO, considerava o sistema federativo como essencial à mudança do regime. Em 1885, Joaquim Nabuco apresentou na Câmara dos Deputados o seu projeto federalista, única forma, no seu entender, de salvar a monarquia constitucional, contra a onda republicana, que se avolumava, com as leis de emancipação do elemento servil.

Em 1889, no último Congresso do Partido Liberal, Rui Barbosa defendeu as mesmas idéias, apoiado por José Antônio Saraiva, sem conseguir, no entanto, sensibilizar a maioria, fiel à orientação do Visconde de Ouro Preto, rigidamente conservador.

Com a vitória da República, o Decreto n.º 1 do Governo Provisório declarou o regime federativo instaurado no País. O sistema foi, afinal, consagrado pela Constituição de 1891, embora a sua prática tenha sido completamente desvirtuada, em consequência do que se denominou “estadualismo”, ou seja, a hegemonia dos Estados-Membros mais desenvolvidos e economicamente mais fortes, sobre os menores, menos influentes, sem expressão no cenário da União, ao derredor da qual predominaram os interesses daqueles, exprimindo a vontade das oligarquias locais, representadas pelos respectivos governadores.

Acontece que, por tudo o que acima se expôs, constata-se agora, ao longo de cerca de cem anos do federalismo brasileiro, que o mesmo é uma forma de Estado inadequada, postiça, artificial, avessa às nossas tradições e vocação, em suma, uma criação cerebrina, que se revelou impraticável, malgrado a eterna preocupação dos constituintes, no sentido de vedar qualquer iniciativa, com o propósito de abolir a Federação (art. 47, II, § 1.º, da Constituição Federal de 1969).

Ademais, cumpre lembrar que o Estado unitário dispõe hoje de instrumentos e mecanismos — sobretudo através do Regionalismo —, que na prática reduzem as distâncias institucionais, em relação ao Estado federalista, citando-se como exemplos as medidas postas em execução na França, Itália, Portugal, Espanha, e outros Estados unitários (JOSE ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO — *Teoria Geral do Federalismo*, pp. 269 e ss.).

Quanto ao Brasil, adotamos diversas medidas de natureza regionalista, sobretudo após o advento do Estado Novo (1937), com a sua estrutura altamente centralizada, gerando o aparecimento de entidades e organismos regionais específicos, estruturados em autarquias, tais como SUDAM, DNOCS, SUVALE, SUDESUL, SUDECO, e outros, além dos que se constituíram ao longo dos anos, até o presente.

Em suma, o federalismo revelou-se adequado e viável nos EUA, devido sobretudo à formação histórico-administrativa das antigas colônias norte-americanas, cada qual com características peculiares, tanto que, inicialmente, na época da Independência, elas constituíram uma Confederação, que depois evoluiu para a Federação.

Em outras palavras, as nossas tradições históricas e vocação político-administrativa apontam a direção do Estado unitário, com a ênfase ao desenvolvimento municipalista, baseado sobretudo na reforma tributária, de molde a garantir recursos econômico-financeiros, capazes de assegurar efetivas condições de sobrevivência a essas unidades políticas nacionais, atualmente sufocadas pelo esdrúxulo modelo do “federalismo centralizador” brasileiro, que concentra nas mãos da União o poder de arrecadação dos impostos, como forma de lograr a subserviência política, quer dos Estados-Membros da Federação, quer dos Municípios.

Por outro lado, no que toca à elaboração legislativa, são manifestas as tendências brasileiras no sentido do unitarismo, quer em matéria de normas jurídicas substantivas, quer processuais, adotadas ao longo dos séculos, desde a época das Ordenações, passando pelo regime imperial, e, depois, pela República, com raras exceções, como no caso do período da chamada República Velha, verificando-se em seguida, a adoção de Códigos de âmbito nacional, com boa recepção, sendo que o Código Comercial perdura desde o Império, enquanto o Código Civil data de 1917, contexto esse decorrente da competência legislativa da União.

Ora, esse conjunto de fatores configura, na prática, a natureza unitária do Estado brasileiro, segundo o rigor terminológico e científico, ainda que se considerem as modernas tendências e variantes do Estado federal, como salientamos acima.

De resto, o Estado unitário pode adotar mecanismos de descentralização político-administrativa, quer conferindo competências específicas aos Municípios, quer desenvolvendo o Regionalismo, como já assinalamos.

Em síntese, a chave para a solução da problemática político-administrativa brasileira se encontra na compreensão e aplicação prática do Municipalismo, segundo os princípios da Ciência Política, tendo em vista a nossa formação histórico-político-econômica, cujos principais aspectos já ressaltamos.

Cumprido, em seguida, destacar a noção de Municipalismo, para melhor entendimento do tema em foco.

4. *A organização dos Municípios e a sua autonomia; histórico*

Do ponto de vista histórico, o Município, ou Comuna, antes de ser uma instituição político-jurídica, o é social, e mesmo natural, porque se origina do agrupamento de várias famílias, como lembra PAULINO JACQUES.

A Grécia e Roma antigas praticamente desconheciam a organização municipal. Somente por volta do ano 80 a.C., com a reforma de SILA, é que surgiu a instituição municipalista em Roma.

Com a invasão do Império Romano do Ocidente, pelos bárbaros, a partir de 476 a.C., esfacelaram-se as instituições romanas municipais. Durante a Idade Média (476-1453), o que restou dos Municípios foi sendo absorvido pelos feudos, ou seja, as regiões que tinham como sede os castelos dos barões feudais — os suseranos —, aos quais estavam subordinados os vassallos.

A partir do século XI começou a ressurgir o espírito municipalista, a par do incipiente desenvolvimento capitalista, com a expansão das grandes companhias comerciais e industriais, com raio de ação internacional, como lembramos alhures ("As origens históricas das multinacionais e o Direito Internacional Econômico" in *Revista Forense*, 286/498, 1984).

Modernamente, entende-se como Municipalismo o movimento que visa à ampliação da autonomia municipal, através do fortalecimento do poder político da comuna e revitalização de sua vida financeira.

Esses princípios são defendidos, sobretudo, por aqueles especialistas, que atentam para a formação histórico-político-econômica dos Estados, de natureza unitária, cuja vocação, por conseguinte, esteve sempre centrada no desenvolvimento do Município.

No caso do Brasil, por exemplo, como vimos, desde a época colonial, predominou a tendência unitarista, em sua formação sócio-político-econômica, como projeção das instituições existentes na Metrópole portuguesa.

Em consequência, desde os primeiros tempos do Governo-Geral (1549), desenvolveu-se aqui o espírito municipalista, constituindo essas unidades administrativas palco de importantes acontecimentos: perante as Câmaras

Municipais tomavam posse os capitães-generais e governadores; nossos grandes movimentos cívicos se originaram nessas Câmaras, como o primeiro grito da República, em Olinda, em 1710; o Fico, em 9-1-1822, nas Câmaras do Rio de Janeiro, São Paulo e Vila Rica, e outros, como lembra PAULINO JACQUES (*Curso de Direito Constitucional*, pp. 198 e ss.).

Por conseguinte, tradicionalmente, o Município desfrutava de uma posição singular na organização administrativa brasileira, passando por diversas transformações, sendo que os arts. 167 a 169 da Constituição imperial já previam a eletividade das Câmaras Municipais, o que não impediu retrocessos políticos, a partir de 1835, quando foi votada a lei, tornando de nomeação os cargos de prefeitos, prática essa adotada em Pernambuco, em 1836, Alagoas, em 1838, e outros casos (THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *A Constituição Federal Comentada*, vol. I, p. 345).

Sob a égide da Constituição de 1824 as Câmaras Municipais caíram em inteira dependência dos Conselhos Gerais das Províncias, ao que se chamou de “regime de tutela” (arts. 167 a 169).

A primeira Constituição republicana (1891), usando de expressões vagas, atribuiu aos Estados-Membros liberdade para fixar o conceito de autonomia das Comunas, silenciando sobre as rendas municipais, o que concorreu para tornar mais fraca e precária a base econômica da autonomia local. Basta dizer que, enquanto a União arrecadava 63% do total dos impostos, os Estados-Membros percebiam 28% e os Municípios apenas 9%, situação essa que muito se assemelha à atual.

A Emenda Constitucional de 1926 tentou, de maneira tímida, assegurar a autonomia municipal, prevendo, para tanto, tão-somente, a hipótese de intervenção federal (art. 6.º, II, f).

A Constituição de 1934 introduziu as seguintes inovações, em matéria de organização municipal: definiu os assuntos de “seu peculiar interesse” (art. 13, seus incisos e parágrafos), especificando os impostos de sua competência privada e admitindo certo controle sobre a sua administração, passando a autonomia municipal a figurar como princípio imposto às unidades federadas.

A Carta Política de 1937, além de reduzir as receitas locais, nem sequer mencionou a autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União.

Sob a Constituição de 1946, restabeleceram-se algumas conquistas municipalistas, assegurando-se a administração própria, a eletividade do prefeito e vereadores, a fixação de tributos de alçada privativa dos Municípios, assim como o dever de transferir para estes parte das receitas arrecadadas pela União e pelo Estado-Membro (REINALDO ANDRADE LIMA ROCHA).

O regime militar, implantado pós-1964 no Brasil, adotando o “modelo econômico” ditado pelos interesses das transnacionais ou multinacionais

(que começaram a dominar por completo os principais segmentos de nossa economia), desfechou um golpe mortal na autonomia dos Municípios, passando, por exemplo, as capitais dos Estados-Membros e outras unidades municipais, consideradas áreas de segurança nacional, a serem privadas do direito de eleição direta dos respectivos prefeitos, sendo que, em ambos os casos, eram eles nomeados pelos governadores do Estado-Membro, em conchavos com o governo da União, sob uma quimérica aprovação das Assembléias Legislativas (art. 15, § 1.º, a e b, da Constituição Federal emendada em 1969).

5. *Características e fragilidades do regime federativo brasileiro*

Os constituintes brasileiros de 1891 pensavam que o maior problema político nacional consistia no encontro de uma solução administrativa descentralizadora, capaz de assegurar a sonhada autonomia para as antigas Províncias, da época do Império, que viviam sufocadas sob o poder central. Essa solução, segundo aqueles constituintes, consistia na adoção do regime federativo, de acordo com o modelo constitucional norte-americano.

Rui Barbosa, por exemplo, desde o Império, era favorável ao regime federativo, quer sob a Monarquia, quer sob a República.

Em outras palavras, aqueles nossos constituintes não consideraram que o Estado unitário era a vocação natural de nossa evolução político-administrativa, fundada na tradição municipalista, cujo aprimoramento cumpria desenvolver, em lugar de se deixarem fascinar pelo modelo político estadunidense.

Assim, optou-se pelo regime federativo, bem sucedido nos Estados Unidos da América, em virtude das tradições e características peculiares, típicas da organização e estrutura das antigas colônias inglesas, cujos principais aspectos ressaltaremos adiante.

Estabelecendo um cotejo entre a Federação norte-americana e a brasileira, assim se manifestou Rui: "Nós, ao revés, que passamos da centralização imperial a um regime de federação ultra-americana, isto é, que passamos da negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase absoluta, nós vociferamos ainda contra a avareza das concessões do projeto que, oferecendo-nos uma descentralização mais ampla do que a dos Estados Unidos (...). Queríamos uma federação sem plágio, uma federação absolutamente original, nunca experimentada, virgem como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade (...)" (*Apud RUBEM NOGUEIRA — O Advogado Rui Barbosa*, p. 295).

Tradicionalmente, desde o advento de nossa primeira Constituição republicana (1891), adotamos a estrutura federalista tripartida do Estado, ou seja, o federalismo em três graus: União, Estado-Membro e Município, aquinhoando este com a autonomia, no que concerne ao seu "peculiar

interesse" (art. 68 daquela Carta Política), princípio esse reproduzido nas Constituições subsequentes, salvo na de 1937.

Acontece que, no decorrer dos anos, a existência republicana foi atropelada pelas intervenções militares, ensejando o advento de estados de sítio, regimes de exceção e ditaduras, estas mais ou menos disfarçadas — sobretudo a partir de 1930 —, práticas essas que impediram a plena realização da autonomia municipal, aspecto nevrálgico da organização nacional, segundo nossas tradições históricas, políticas e econômicas, como vimos.

O fato é que o regime federativo não produziu aqui os desejados resultados, evidenciando, por outro lado, que a chave para a solução da problemática político-administrativa brasileira se encontra na descentralização, partindo-se do desenvolvimento da autonomia municipal, orientação essa, entretanto, que enfrentou duras resistências por parte das oligarquias estaduais, que se encontravam e encontram mais bem servidas, com a chamada "política dos governadores", baseada em conchavos das oligarquias.

A implantação do Estado Novo no Brasil, em 1937, como reflexo da expansão do nazi-fascismo, no âmbito dos países capitalistas, permite hoje avaliar certos aspectos daquela estrutura estatal, altamente centralizada — malgrado proclamar-se Estado Federal —, que gerou o aparecimento de diferentes entidades e organismos regionais específicos, estruturados em autarquias, como vimos acima, permitindo com isso a racionalização do desenvolvimento regional.

Por sua vez, o art. 157, § 10, da Constituição Federal de 1967, previu o estabelecimento de Regiões Metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum, princípio esse reproduzido, em linhas gerais, pelo art. 164 da Constituição emendada em 1969, o que representa uma das facetas do chamado federalismo cooperativo, manifestação do intervencionismo econômico, exercido pela União, do que constitui exemplo a Lei Complementar n.º 20, de 1.º-7-1974, que dispôs sobre a criação de Estados e Territórios, criando ainda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (TOSHIO MUKAY — *O Regime Jurídico Municipal e as Regiões Metropolitanas*, pp. 81 e ss.).

Em suma, tais fatos servem para demonstrar que o unitarismo dispõe de meios e instrumentos adequados, para promover o desenvolvimento planejado, servindo-se, para tanto, dos princípios do regionalismo.

Em outras palavras, a adoção do federalismo republicano no Brasil, com a criação do Estado-Membro, com uma pretensa autonomia, servindo de organismo intermediário entre a União e o Município, foi uma obra artificial, esdrúxula, estranha às nossas tradições, daí o seu fracasso.

Comparativamente, em relação aos Estados Unidos da América, ocorreram ali vários fatores, que orientaram e consubstanciaram as bases do federalismo, possibilitando a sua viabilidade, tais como a adoção do sistema

jurídico, inspirado no *common law* inglês, ou *lei comum*, tradicional, fundada em usos, costumes e princípios definidos e interpretados pela jurisprudência dos tribunais, o que constitui a "legislação judiciária", segundo o brocardo *Judge made law*, ensejando que a jurisprudência da Suprema Corte assuma a posição de censora política da legislação ordinária, em particular a dos Estados-Membros, numa interpretação constitucional dinâmica.

Ao contrário, no Brasil, seguimos o sistema de direito ocidental europeu, ou do grupo francês, de base romana, que evoluiu no sentido da nítida divisão das funções dos poderes políticos do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), segundo a célebre teoria de MONTESQUIEU.

Por outro lado, a Constituição norte-americana é sintética, ao contrário das Cartas Políticas modernas, que são analíticas, como a do Brasil, impossibilitando maior adaptabilidade a condições supervenientes.

Ademais, a União norte-americana dispõe de limitada competência legislativa, em virtude da própria natureza do federalismo ali existente, que reserva aos Estados-Membros o privilégio da elaboração legislativa, da forma mais ampla, em matérias fundamentais (ANTÔNIO ROBERTO SAMPAIO DÓRIA — *Direito Constitucional Tributário e "Due Process of Law"*, p. 8).

Nessa mesma linha de raciocínio, ao estabelecer um paralelo entre a evolução do direito do trabalho, nos EUA e no Brasil, salienta MOZART VICTOR RUSSOMANO que as "antigas colônias inglesas que se foram tornando independentes aglutinaram-se e, pelo caminho da *confederação*, chegaram à forma *federativa* atual dos Estados Unidos da América. Assim, a formação nacional dos Estados Unidos obedeceu a um critério de crescente estreitamento das autonomias locais, ou seja, a um processo de centralização progressiva do Poder, isto é, do poder em geral: do poder político, do poder administrativo e, em consequência, do poder de legislar".

E prossegue: "No Brasil, o processo histórico foi, exatamente, o inverso. A velha colônia portuguesa tornou-se independente e, sob a coroa e o manto do Imperador, transformou-se em um Império unitário, que, apenas após a Proclamação da República, entrou em processo de descentralização, para adquirir a forma federativa (...)." (*Temas Polêmicos de Direito do Trabalho*, p. 36).

Dáí resultou que: "O direito do trabalho nos Estados Unidos é fruto quase exclusivo da negociação intersindical, através das convenções coletivas. Isso significa dizer que, no Brasil, o direito do trabalho *vem de cima para baixo*, das leis e dos códigos elaborados pelo Estado para os fatos criados pela vida."

Conclui, afinal: "Os países de legislação codificada, como é o caso do Brasil e das nações latino-americanas, têm suas raízes, sobretudo, no direito romano e, por via dele, no direito germânico, ou seja, no direito

escrito, que nasce da atividade do Estado e que deriva dos princípios teóricos adotados pelo legislador, à luz da doutrina.

O hemisfério dos países do sistema do *common law* reúne as nações anglo-saxônicas, em que o direito é, sobretudo, criação consuetudinária e, muito particularmente, "aquilo que o juiz diz que ele é" (ob. cit., pp. 37 e 38).

A propósito, alguns autores, apressadamente, sustentam que o direito do trabalho no Brasil é eminentemente paternalista, espécie de dádiva do poder estatal, em lugar de fruto das reivindicações operárias, o que constitui evidente equívoco. Quem acompanha a evolução sindical brasileira sabe que as conquistas sindicais aqui ocorreram em função das lutas dos trabalhadores, ou seja, foram alcançadas sob a forma legislativa, como decorrência do sistema de direito, que seguimos tradicionalmente, isto é, *escrito, codificado*.

Em abono de todo esse raciocínio aqui desenvolvido, acerca da evolução de nossas instituições jurídico-políticas, cumpre ressaltar que Rui Barbosa tinha plena consciência de tais circunstâncias, como o demonstrou, em discurso pronunciado em 16 de dezembro de 1890, no Plenário da Assembléia Constituinte (*Apud RUBEM NOGUEIRA — O Advogado Rui Barbosa*, pp. 294 e ss.).

Todavia, há mais de um século o federalismo norte-americano vem passando por profundas transformações e adaptações às novas circunstâncias surgidas, sobretudo em consequência das duas conflagrações mundiais, como observa PAUL M. BATOR, professor na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard.

Segundo o depoimento do referido professor, vem ocorrendo um ímpeto centralizador nos EUA, como resultado de três forças principais: o processo de industrialização, a criação da enorme economia nacional e o Estado-Administrador, com os seus serviços sociais, criados para fazer face às consequências da industrialização.

Por outro lado, o movimento em prol dos direitos civis também teve um impacto muito importante na vida social e moral estadunidense (*Simpósio sobre a Experiência Constitucional Norte-Americana*, realizado no Rio de Janeiro, em 1985, sob o co-patrocínio da American Bar Association e do Instituto dos Advogados Brasileiros, pp. 42 e 43).

6. Conclusão

Pelo exposto, podemos concluir que a vocação natural, de ordem sócio-político-econômica, da forma de Estado brasileiro é, historicamente, unitarista.

A implantação do federalismo entre nós decorreu de um mito, ou seja, o fascínio emocional exercido pelo modelo político adotado pelos

Estados Unidos da América, modelo esse que seguiu, aliás, a própria vocação histórica daquele país, como vimos, vocação essa caracterizada pela autonomia existente nas antigas colônias inglesas, depois transformadas em Estados-Membros da Federação norte-americana, por isso, essa forma de Estado ali se viabilizou, razoavelmente.

No Brasil, entretanto, sempre estiveram profundamente enraizadas as tradições unitaristas, herdadas desde as primeiras décadas de nossa colonização, cujas instituições político-jurídico-econômicas se regiam pelas tradições da Metrópole portuguesa.

A maior prova da sobrevivência, latente e atual, de nossa vocação unitarista tem sido demonstrada pelos nossos próprios constituintes que, contraditoriamente, vêm elaborando sucessivas Cartas Políticas, proclamando a forma federativa do Estado, mas atribuindo à União uma extensa gama de competência legislativa, altamente centralizadora, capaz de causar inveja a qualquer Estado unitário.

Pior de tudo, foi a intransigência desses constituintes brasileiros, ao criar uma barreira constitucional intransponível, ao impedir, sequer, o encaminhamento de qualquer projeto de reforma da Constituição, tendente a substituir o esdrúxulo federalismo aqui implantado, irremovível, em face do disposto no art. 47, § 1.º, da Constituição vigente.

Na verdade, por trás de tudo isso, está patente a influência do chamado complexo político-econômico-militar, que se congrega, acirradamente, em torno da manutenção do reduto federativo do Estado-Membro, como estratégia, porque isso é conveniente, dado que propicia a chamada "política dos governadores", capaz de assegurar os conchavos entre as oligarquias estaduais, mantendo o poder e as decisões em poucas mãos, como melhor forma de perpetuar o regime de exploração econômica, dominação política e repressão generalizada do povo, em seus arroubos e veleidades democratizantes.

Com efeito, o Estado unitário, em seus desdobramentos democráticos, na combinação com o regionalismo, induz ao desenvolvimento do municipalismo, possibilitando o acesso das amplas camadas populares ao poder do Estado, através da participação daquelas, nas múltiplas instituições comunitárias — haja vista que o Brasil possui cerca de 4,5 mil Municípios —, cuja estrutura administrativa é bem menos elitista do que a dos Estados-Membros, a começar pelo número restrito destes.

Em suma, nessa fase de elaboração constitucional, é preciso que a consciência jurídica progressista do País manifeste aos constituintes a inconveniência de reproduzir, mecanicamente, no texto da futura Constituição, aquele obscurantista e espúrio dispositivo, já referido, que veda, inapelavelmente, a possibilidade de oferecimento de qualquer projeto, no sentido de substituir a organização federativa em nosso País.