

EL SISTEMA FEDERAL BRASILEÑO*

Por LUIZ PINTO FERREIRA **

Traducción de Héctor Fix-Zamudio †

* El presente trabajo fue elaborado de acuerdo con la actual Constitución de la República Federal del Brasil, de 24 de enero de 1967, reformada a través de la Enmienda Constitucional número 1, de 17 de octubre de 1969.

** Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho y de Sociología del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Federal de Pernambuco.

† Director e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

CAPÍTULO I

CAUSAS Y ORÍGENES DEL FEDERALISMO EN EL BRASIL

EL BRASIL tiene una vocación histórica hacia el federalismo, debido a sus propias condiciones geográficas. País de una verdadera inmensidad territorial, es sin duda alguna una nación de dimensiones continentales, por lo que la diversidad de sus condiciones naturales obliga naturalmente a una descentralización, la que se encuentra en la base del régimen federal.

El área actual del Brasil es de 8,516,050 Km², por lo que debe considerarse como uno de los mayores Estados del mundo, con un territorio rico en recursos naturales y casi totalmente aprovechable ya que no contiene desiertos ni regiones heladas. Pocas naciones le superan en área territorial, siendo también una de las que poseen una gran porción de tierra sin explotación.

Podemos señalar otros motivos de esa vocación histórica del Brasil para el federalismo, como el gran papel de los estadistas portugueses y de la Colonia, al mantener la unidad territorial del país, y además con éxito, en la lucha emprendida en ocasiones sucesivas contra los españoles, holandeses y franceses, salvando así la integridad territorial de la nación.

Las causas sociales del origen del federalismo brasileño son también visibles, ya que su propia inmensidad territorial obligó a una descentralización del gobierno a fin de mantener la pluralidad de condiciones locales, o sea, el regionalismo de cada zona, todo integrado en la unidad del federalismo, lo que se tradujo en la consagración de la variedad geográfica regional englobada en la unidad nacional. Sin esta pluralidad, el país se hubiese disgregado y he ahí la causa social del vínculo federativo.

Cada región posee peculiaridades intrínsecas, tales como su economía dominante, sus costumbres particulares, su acento de pronunciación del idioma y sus condiciones culturales, todo lo cual es respetado por el federalismo. En una época de comunicaciones difíciles, de escasos caminos y de una navegación deficiente, un gobierno descentralizado es una garantía de supervivencia nacional. Para superar la deficiencia de comunicaciones, que impide la actividad administrativa, se impone el regionalismo geográfico, traducido más tarde en la forma jurídica del federalismo.

Resulta conveniente analizar el desenvolvimiento histórico del federalismo brasileño, examinando sus raíces en el pasado colonial.

Desde los primeros tiempos de su propia formación histórica, el Brasil ha contado con un gobierno regional descentralizado, lo que se explica razonablemente en vista de su inmensidad territorial, ya que el poder público se ha distribuido siempre entre el gobierno central y el de las colectividades descentralizadas llamadas Capitanías.

Históricamente, los actuales Estados miembros derivan de las Provincias del Imperio y del Reino Unido, del mismo modo que las Provincias tienen su origen en las antiguas Capitanías. De esta manera el gobierno regional brasileño posee raíces históricas que se remontan hasta cerca de 400 años y por tal motivo el Estado federal tiene una larga historia, que proviene en línea recta de las antiguas Provincias, del mismo modo que éstas derivan de las Capitanías.

Lo anterior demuestra la importancia que tiene el Estado miembro en la comunidad federal brasileña, pues sus antecedentes históricos se revelan en relación tanto al gobierno central como respecto de los municipios, a pesar de la variedad, del grado de descentralización de las propias colectividades.

Desde sus comienzos, la colonización portuguesa se dispersó a lo largo de la costa atlántica, a través de la creación de las Capitanías hereditarias, subordinadas directamente al reino lusitano, y que no tenían eslabón político mutuo ni ligas administrativas entre sí, ya que cada Capitanía se consideraba independiente respecto a las otras, por lo que no puede hablarse de un país unitario, sino apenas de colonias aisladas bajo la autoridad directa de la metrópoli.

En 1548 se adoptó la primera medida conducente a la unidad nacional al fundarse el Gobierno general de Bahía. Pero las dificultades reinantes impidieron una administración central y ésta es la razón por la cual en 1572 el país se separó otra vez en dos gobiernos generales, habiéndose retornado en 1577 al gobierno unitario.

Sucesivas orientaciones fueron tomadas, ya que esa administración unificada fue nuevamente dividida en 1608 y vuelta a centralizar en 1613, debiendo tomarse en cuenta también las diversas divisiones efectuadas con motivo de la invasión del Nordeste por los holandeses, que fueron atraídos por la inmensa riqueza azucarera de la región.

Por otra parte, en esa época se creó la región de Maranhão, al desmembrarse un enorme territorio situado al norte del Cabo de San Roque, la que se vinculó directamente al gobierno de Lisboa.

Podemos concluir en el sentido de que Brasil no tuvo una unidad política real en los dos primeros siglos de su existencia, a no ser en momentos transitorios, ya que la gran realidad eran las Capitanías, fuertemente descentralizadas, que se formaban a través de concesiones inalienables y hereditarias, cuyos propietarios poseían prerrogativas típicas del señorío, que nos recuerdan el sistema feudal, pues entre otras facultades se contaban la de ceder tierras incultas, esclavizar a los indios, nombrar a los funcionarios locales

e inclusive la competencia para conocer de las impugnaciones y apelaciones contra las resoluciones judiciales de la Capitanía y la segunda instancia respecto de las sentencias de muerte dictadas en contra de peones, esclavos y gentiles, y además, del destierro hasta por diez años decretado para los súbditos de calidad.¹

Max Fleiuss comenta a este respecto: "La tierra dividida en señoríos dentro del Estado, es el esbozo general del sistema administrativo de la primera fase de nuestra historia."²

Es cierto que existían gobernadores generales, más tarde ascendidos a la categoría de virreyes, el primero de los cuales fue don Jorge de Mascarenhas, en 1640, habiéndose transformado el cargo en permanente en 1763, y que estos gobernadores poseían teóricamente facultades enormes, pero que se ejercían de manera deficiente, en vista de la distancia geográfica y de las dificultades del transporte del centro para las regiones, impidiendo la eficacia de la acción del poder central.

Sólo con el Marqués de Pombal se extinguieron las Capitanías hereditarias, por la integración lenta de todas las donaciones perpetuas al patrimonio de la Corona portuguesa, lo que vino a restringir la fuerza de la descentralización.

Con respecto a la jerarquía política del gobierno, afirma Tavares de Lira: "Los gobernadores generales o los virreyes eran seguidos en el orden jerárquico por los capitanes generales, delegados reales como los primeros y con poderes casi ilimitados. Más abajo venían los capitanes menores o gobernadores de las Capitanías subalternas, cuya esfera de acción estaba restringida legalmente por los reglamentos respectivos, a la inspección de tropas y fortalezas, a la protección de las autoridades civiles, a la garantía de los representantes de la justicia y de los funcionarios fiscales, pero que no encontraba en la práctica ningún obstáculo, pues siguiendo el ejemplo de los virreyes y de los capitanes generales, ejercían un mando absoluto. Su voluntad era ley única: *'sic volo, sic jubeo'*."³

La colonización portuguesa, lo mismo que la española, se distinguió bastante de la inglesa, pues esta última siempre se propuso experimentar el *self-government*, o sea, un grado relativo de autonomía política en sus colonias, lo que las habituó desde el inicio en la práctica del gobierno representativo, en tanto que la colonización lusitana se estructuraba con base en simples descentralizaciones administrativas, carentes de autonomía política.

Durante el periodo histórico del Reino Unido (1815-1822), las Capitanías fueron denominadas Provincias, y cuando se estableció el citado Reino Unido

¹ A. Tavares de Lira. *Organização Política e Administrativa do Brasil*, São Paulo, 1941, p. 20.

² *História Administrativa do Brasil*, São Paulo, 2ª Ed., 1925, p. 10; véase también, sobre el régimen feudal en el Brasil colonial la obra de Martins Junior, *História do Direito Nacional*, Recife, 2ª Ed., 1941, p. 161.

³ En su libro *Organização Política e Administrativa do Brasil*, cit., p. 31.

por la Carta de 16 de diciembre de 1815, estaba el Brasil subdividido en 16 Capitanías, que fueron elevadas inmediatamente a la categoría de Provincias. En 1817 fue creada la Provincia de Alagoas, y en 1820 la de Sergipe, de manera que el Imperio Brasileño se organizó en 18 Provincias. Durante el propio Imperio fueron establecidas también las Provincias de Amazonas en 1850 y de Paraná en 1853, lo que hizo llegar a 20 el número de Provincias que posteriormente se transformaron en los Estados miembros de la República.

En un principio, con la Constitución del Imperio, la estructura de las Provincias estaba garantizada por la rigidez de la ley constitucional, pues solamente una ley especial del Parlamento General podría modificar su organización, consistente en una simple descentralización burocrática y administrativa, pero sin que tuviesen derecho a su integridad territorial, lo que explica los desmembramientos que sufrieron, como ocurrió con las Provincias de Paraná y Amazonas, creadas al tomarse regiones de otras Provincias. El Presidente de las propias Provincias era nombrado por el *Premier* como simples delegados del poder central, al paso que los Consejos Generales de las Provincias, no obstante ser electos, tenían sólo funciones restringidas de: "proponer, discutir y deliberar sobre los negocios más importantes de sus Entidades" mediante proyectos que después remitían al Gobierno central.

Esta pesada asfixia administrativa hizo peligrar la unidad nacional, y de ahí el origen del Acta Adicional de 12 de agosto de 1834, que otorgó cierta autonomía a las colectividades integrantes del Imperio, transformando los Consejos Generales de las Provincias en Asambleas Provinciales, que se componían de miembros electos por el pueblo de la región respectiva.

Las facultades provinciales se ampliaron en forma considerable, abarcando lo relativo a la regulación de la instrucción primaria, la administración y economía municipales, la fijación de la fuerza policíaca, el levantamiento de empréstitos, el proceso a los magistrados, la división civil, judicial y eclesiástica, así como la suspensión de los Presidentes de las Provincias. Tales atribuciones dependían evidentemente de la sanción de los delegados del poder central, esto es, de los Presidentes de las Provincias, pero las Asambleas locales podían superar y desechar la oposición de los propios Presidentes, a través de una votación mayoritaria de dos tercios de sus integrantes, en materia de administración y economía municipales, y proceso a los magistrados, pero al mismo tiempo estaba autorizado el recurso suspensivo de los Presidentes para ante el poder central, como en el caso de realización de obras públicas que interesaren a varias Provincias, actos violatorios de tratados internacionales, y posteriormente, respecto de las leyes provinciales en desacuerdo con la Constitución nacional, esta última hipótesis introducida en la Ley de Interpretación del Acta Adicional.

Fue con esta estructura que las Provincias vivieron durante la larga existencia de dos reinados, hasta que la revolución de 1891 las vio transformarse

en Estados miembros dotados de autonomía política y constitucional y pasando a tener una relevancia preponderantemente en la Unión, debido a la enorme influencia de los gobernadores, que representaron históricamente la tradición del capitán general, lleno de poderes y de influencia.

Tal estructura del régimen republicano mantuvo con ligeras variantes en los años posteriores la existencia de los Estados miembros, estimados como colectividades integrantes de la Unión, y que como se ha visto, derivan históricamente de las Provincias del Imperio, del mismo modo como estas últimas tuvieron sus raíces históricas en las Capitanías Coloniales.