

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR**  
**INSTITUTO DE TRÊS RIOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**DISSERTAÇÃO**

**O FEDERALISMO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA DIALÓGICA**

**FABIANA DUARTE RASLAN**

2016



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
INSTITUTO DE TRÊS RIOS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**O FEDERALISMO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA DIALÓGICA**

**FABIANA DUARTE RASLAN**

*Sob a Orientação do Professor*  
**Dr. Marco Antonio Perruso**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Ciências Sociais.

Seropédica, RJ  
Maio, 2016

**Ficha catalográfica a ser elaborada pela Biblioteca Central**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
INSTITUTO DE TRÊS RIOS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**FABIANA DUARTE RASLAN**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Ciências Sociais.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM:

---

Dr. Marco Antonio Perruso - PPGCS/UFRRJ  
(Orientador)

---

Dr<sup>a</sup>. Alessandra de Andrade Rinaldi – PPGCS/UFRRJ

---

Dr. Eder Fernandes Monica – PPGSD/UFF

---

Dr. Luis Antonio Cunha Ribeiro – PPGSD/UFF  
(Suplente)

---

Dr. Darlan Ferreira Montenegro – PPGCS/UFRRJ  
(Suplente)

## **DEDICATÓRIA**

A todos aqueles que creem, de algum modo, na sabedoria que vem do coração.

## AGRADECIMENTOS

Só tenho a agradecer.

Ao meu orientador Marco Antonio Perruso, por seu talento e sensibilidade que transbordam de suas palavras e da simplicidade desconcertante com que se porta diante do tamanho conhecimento que possui.

À Alessandra Rinaldi pela sua inteligência aguçada e sensibilidade ímpar para com as questões humanas, por mais tormentosas que sejam. O apoio que recebi no momento mais difícil foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus mestres, que com seriedade e comprometimento, desnudaram um mundo de possibilidades científicas, as quais me alegram tanto.

À minha família, especialmente à minha mãe, por sua cumplicidade incondicional e, aos meus irmãos, pelo apoio incondicional e pelo modo carinhoso e paciente com que toleraram minhas inquietações intelectuais. Deles recebi todo o companheirismo que deu firmeza a cada passo.

A Deus, por toda Criação.

## RESUMO

RASLAN, F. D. **O federalismo brasileiro em perspectiva dialógica**, 2016. 83 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2016.

O federalismo constitui objeto de mais de um campo do conhecimento humano: consiste em uma forma de organização política, sendo neste sentido objeto do campo da Ciência Política, ao mesmo tempo em que se traduz por meio de um conjunto de normas que disciplinam o modelo de estado da sociedade política que o adota, e, neste sentido estaria no campo do Direito. Partindo-se desta premissa, cada área do conhecimento científico procurou formular uma teoria geral do federalismo. Assim, ao adotar um conjunto de tradições teórico-metodológicas de uma disciplina para tratar um objeto, qual seja, o federalismo, cada área do conhecimento construiu, a seu modo, uma concepção sobre o federalismo brasileiro. Este trabalho buscou superar uma perspectiva de mera observação destes campos do saber, para propor uma análise crítico-reflexiva do pensamento político brasileiro acerca do federalismo brasileiro e sua relação com a democracia em dois momentos decisivos de transição política na história do Brasil: o primeiro momento, quando da adoção do modelo federativo pela primeira vez no Brasil, o que se deu na transição do Império para a República, e no segundo momento, o da reabertura democrática que culminou na Constituição de 1988, período no qual a Ciência Política já estava institucionalizada no Brasil. Para proceder esta análise, foi adotada uma metodologia que partiu de uma perspectiva que superasse as demarcações mais tradicionais dos campos da Ciência Política e do Direito. A ideia consiste em perceber como essas enunciações de juristas e cientistas políticos acerca do federalismo brasileiro convergem e divergem acerca do modo de organização político-administrativa em ambos os períodos. Os problemas do Estado Democrático de Direito em sua mais ampla acepção tocam ambas as áreas do conhecimento, mas as velhas e tradicionais construções teóricas a respeito dos elementos que integram o federalismo não encontram assento na complexidade social da contemporaneidade, complexidade esta que reclama uma visão científica interdisciplinar.

**Palavras-chave:** federalismo brasileiro, Ciência Política, Direito.

## ABSTRACT

Raslan , F. D. The Brazilian federalism in dialogical perspective , 2016. 83 p. Dissertation (Masters in Social Sciences). Institute of Human and Social Sciences, Rural Federal University of Rio de Janeiro, Seropédica , RJ , 2016 .

Federalism is the subject of more than one of human knowledge: field consists of a form of political organization, and in this sense the political science field object at the same time translates through a set of rules governing the model state of political society that adopts it, and in this sense would be in the field of law. Starting from this premise, each area of scientific knowledge sought to formulate a general theory of federalism. Thus, by adopting a set of theoretical and methodological traditions of a subject to treat an object, namely, federalism, each area of knowledge built, in its way, a conception of Brazilian federalism. This study aimed to overcome a perspective of mere observation of these fields of knowledge, to propose a critical and reflective analysis of the Brazilian political thinking about the Brazilian federalism and its relation to democracy in two decisive moments of political transition in the history of Brazil: the first time when adopting the federative model for the first time in Brazil, which took place in the transition from Empire to Republic, and the second time, the democratic reopening that culminated in the 1988 Constitution, during which political science was already institutionalized in Brazil. To perform this analysis, a methodology that started from a perspective that surpass the more traditional demarcations of the fields of Political Science and Law was adopted. The idea is to understand how these enunciations of jurists and political scientists about the Brazilian federalism converge and diverge about the political and administrative organization in order in both periods. The Democratic State problems of law in its broadest sense touch both areas of knowledge, but the old and traditional theoretical constructs about the elements that make federalism are not sitting in the social complexity of contemporary, complexity this that calls for a scientific view interdisciplinary.

**Keywords:** Brazilian federalism , political science, law.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	3
<b>CAPÍTULO I: O SURGIMENTO DO FEDERALISMO NO PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO</b> .....	10
1.1. O período de transição para a República.....	11
1.2. O impacto das ideias conservadoras e liberais no período de transição para a República.....	17
1.2.1. Os homens de estado e suas ideias.....	19
<b>CAPÍTULO II: FEDERALISMO COMO OBJETO DE ESTUDO DOS JURISTAS BRASILEIROS</b> .....	27
2.1. O pensamento jurídico nacional contemporâneo: o pacto federativo brasileiro.....	31
2.2. O arranjo constitucional da federação brasileira.....	41
2.2.1. A partilha de competências legislativas na Constituição de 1988 e o princípio democrático.....	44
<b>CAPÍTULO III: O FEDERALISMO BRASILEIRO NO PENSAMENTO POLÍTICO NACIONAL NA ATUALIDADE</b> .....	51
3.1. Quando o Direito se torna uma questão da Ciência Política e quando a Ciência Política se torna objeto do Direito.....	64
<b>CONCLUSÃO</b> .....	68
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	72

## FEDERALISMO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA DIALÓGICA

### INTRODUÇÃO

De todas as formas de Estado, talvez seja a federativa a mais complexa de todas. A ordem política pressupõe diferentes unidades autônomas de poder, o que resulta em um pluralismo jurídico.<sup>1</sup> Difere do estado unitário descentralizado, tendo em vista que neste há apenas um modo de administrar que seja mais eficiente, de modo a atender as demandas locais, ao passo que naquele, há uma pluralidade de titulares do poder político. A federação é um verdadeiro Estado formado por outros Estados.<sup>2</sup>

O modelo federativo foi adotado pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1891, a partir de vinte províncias, e foi mantido em todas as demais Constituições posteriores, a despeito dos períodos de autoritarismo. A abertura democrática, após o período da ditadura militar, culminou na Constituição de 1988, chamada comumente de Constituição Cidadã. A esta altura, já institucionalizado o campo da Ciência Política, os debates acerca da organização político-administrativa tomaram feição diferente no que tange ao pensamento político brasileiro, em relação àquela tomada no período de transição para a República, quando o Brasil adotou a forma federativa de estado.

No primeiro momento do federalismo na história brasileira, os intelectuais, ainda sem ter a universidade como seu lugar próprio, atuavam sobremaneira na política e detinham conhecimento em mais de um campo de produção do saber das ciências humanas. Muitos destes homens tinham formação em Direito, pois era comum naquela época aos homens com vocação política e que possuíam recursos financeiros estudar Direito em Coimbra<sup>3</sup>.

Nos dias de hoje, os campos da Ciência Política e do Direito já se encontram institucionalizados, sendo aquele a partir da década de 70 e este último, desde meados do século XIX, cada qual com suas tradições teórico-metodológicas, tratando, por vezes, de um mesmo objeto, como é o caso, do modelo federativo de estado, sobre o qual os dois campos das ciências humanas produzem seus saberes.

---

1O conceito e sentido de pluralismo jurídico não são bastante claros na argumentação dos autores nacionais. Neste trabalho, entende-se por pluralismo jurídico a multiplicidade de jurisdições, quer dizer, uma multiplicidade de ordens de valores as quais fixam o conjunto de normas que asseguram aos órgãos a função de legislar, de constituir os magistrados, julgar conflitos e emitir comandos.

2Para Montesquieu, um dos primeiros filósofos políticos a pensar uma federação, trata-se de uma "sociedade de sociedades" in O Espírito das Leis, Livro IX, Cap. I.

3CARVALHO, José Murilo. Pontos e bordados – escritos de história política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

O objetivo deste trabalho é analisar como o pensamento político brasileiro concebe o federalismo adotado aqui e sua relação com a democracia. Para proceder esta análise, foram eleitos dois momentos nos quais a discussão sobre federalismo e democracia ocupavam de modo contundente o pensamento nacional. O primeiro momento, quando da adoção do modelo federativo pela primeira vez no Brasil, o que se deu na transição do Império para a República. Nesta fase, é relevante ressaltar que apenas o Direito estava institucionalizado no Brasil. O segundo momento escolhido para análise foi o da reabertura democrática que culminou na Constituição de 1988, e permanece até os dias de hoje. Neste período, a Ciência Política já estava institucionalizada no Brasil, o que ocorreu a partir da década de 70.

O recorte temporal se justifica pelo fato de terem sido dois momentos decisivos de transição política na história do Brasil. Os intensos debates políticos, fosse em caráter empírico ou numa abordagem científica, resultaram numa alteração substancial no modo de organização do Estado e no exercício do poder político. Os campos do Direito e da Ciência Política foram escolhidos vez que, no que tange ao foco desta dissertação, têm objeto comum: a forma federativa de estado e sua relação com a democracia.

Talvez a história não interesse realmente a um jurista, dada à ótica universalista e idealista que predomina na ciência jurídica. Em menor grau, talvez não interesse ao cientista político. Certo é que o caminho para o conhecimento real sobre uma instituição jurídico-política – neste caso, o estado federal e sua relação com a democracia – passa, necessariamente, pela análise histórica e sociológica do instituto, de modo que se esclareça sua natureza bem como a relação que a sociedade estabelece com as instituições criadas por ela.

Neste trabalho, foi selecionada uma bibliografia dedicada ao período de transição para a república com enfoque na questão da centralização de poder e sua relação como federalismo, dentre os quais se destacam os trabalhos dos historiadores José Murilo de Carvalho, Sérgio Buarque de Holanda, Miriam Dolhnikoff e Marcelo Basille acerca do período de transição para a forma federativa de estado, além dos sociólogos e cientistas políticos que realizaram relevantes pesquisas sobre o tema: Oliveira Viana, Nelson Saldanha, Paulo Mercadante, Raimundo Faoro, e mais recentemente, Ivo Coser.

Ademais, foram utilizadas como fonte de pesquisa as cartas, documentos, atos normativos e pronunciamentos expedidos pelos homens de estado com formação jurídica que mais se destacaram por influenciarem sobremaneira o panorama político daquela época.

No primeiro momento, o Brasil alterou sua forma de governo, do Império para a República, bem como a forma de estado, unitário para o estado federal, alterações estas muito significativas para o Estado brasileiro. Foi um período de transição marcado pela instabilidade política e por profundas divergências ideológicas acerca do modo de organização político-administrativa, sobretudo no que se refere a maior ou menor concentração de poder político no ente central. Naquela época, o pensamento político brasileiro era marcado pelos homens de Estado, quase todos formados em Direito, salvo raras exceções, e que se dividiam entre “liberais” e “conservadores”.<sup>4</sup>

No segundo momento, o país saía de um longo período de ditadura militar, que centralizou significativamente o poder político, para uma democracia, adotando novamente um modelo descentralizado do poder estatal, embora recaia desconfiança, sobretudo por parte dos juristas mais influentes da atualidade, sobre esta pretensa descentralização política. Os longos períodos de autoritarismo e excessiva centralização do poder estatal durante boa parte do século XX foram sucedidos, senão vencidos, em razão de movimentos sociais e políticos, que teriam promovido definitivamente a abertura democrática que culminou na Constituição de 1988.

Vale ressaltar que a história da política brasileira seguiu marcada pela tensão entre as forças centralizadoras e as forças descentralizadoras, as quais reivindicavam autonomia regional. O período imperial foi marcado pela centralização. O governo central procurava manter sua hegemonia em que pese a participação política regional bastante forte.

Apesar da aparente vitória da descentralização política com a adoção do modelo federativo de estado na Constituição de 1891, o federalismo brasileiro seguiu marcado pela fragilidade de suas instituições e constantes ameaças, por vezes real, da excessiva centralização do poder central. Na Primeira República, predominaram as oligarquias descentralizadas, política chamada por Campos Salles de “política dos governadores”: a autonomia dos políticos locais era mantida com sua lealdade ao poder central.

A era Vargas foi marcada pelo autoritarismo imposto pela concentração excessiva de poder político do poder central. Neste período, a participação local fora suprimida pelo sistema de nomeação dos governadores locais. Vargas governou de 1937 a 1945 com base em um ato institucional travestido de Constituição. Nela estava prevista a forma federativa de estado, mas na prática, nem federalismo nem democracia se fizeram presentes do Brasil durante este período.

---

4CARVALHO, op. cit.; DOLHNIKOFF, Miriam. O Pacto Imperial - Origens do Federalismo no Brasil. São Paulo: Globo Livros, 2005.

A Constituição de 1945 representa para muitos juristas uma reabertura democrática, na qual a força dos governadores se fez sentir outra vez. Durou muito pouco, apenas três dos quatro mandatos presidenciais que se seguiram: Dutra (1946-1951); Vargas novamente (1951-1954); e Juscelino Kubitschek (1955-1961). Jânio Quadros, após vitória eleitoral marcante em 1960 renuncia seis meses após sua posse. Instituiu-se o parlamentarismo, cujo Primeiro Ministro era Tancredo Neves, durante a ausência do vice-presidente João Goulart. Em 1963 o parlamentarismo foi extinto após um plebiscito em 06 de janeiro. O Brasil passava por uma gravíssima crise institucional. Talvez a maior de todas. A queda de Jango se deu com a tomada do poder pelos militares, os quais impuseram à força uma centralização política que suprimiu a participação política regional.

Finalmente, em 1988, a chamada reabertura democrática incluiu a reorganização do federalismo, restaurando a autonomia dos entes federados. A Constituição promulgada procurou restabelecer a força dos Estados-membros, bem como conferiu autonomia administrativa e tributária aos municípios, formando uma federação com quatro entes: União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

No que tange ao foco desta dissertação, deve-se registrar que estes dois períodos da história do Brasil – a transição para a República com a adoção da forma federativa de Estado e a reabertura democrática com a Constituição de 1988 – foram aqueles cujas forças descentralizadoras foram mais expressivas no sentido de impor um modelo de estado que lhes permita a participação política. Pelo menos teoricamente...Ademais, não se pode ignorar que no primeiro período de transição os campos da política e do Direito se imiscuíam, ao passo que na reabertura democrática a institucionalização da Ciência Política ensejara uma cisão da política e do Direito como campos distintos da produção do conhecimento.

O presente trabalho pretende superar uma perspectiva de mera observação destes campos do saber, para propor uma análise crítico-reflexiva do pensamento político brasileiro acerca do federalismo brasileiro e sua relação com a democracia. Não se quer, entretanto, partir de uma determinada teoria política ou do Direito, mas por óbvio que a análise deverá ser feita levando-se em conta premissas teórico-metodológicas as quais se filia cada autor, de modo que, por vezes, ao longo da exposição, o leitor poderá perceber a concordância ou a refutação das ideias trazidas para o debate.

O termo federalismo ou Estado Federal não é de fácil aceção. Pode designar uma teoria acerca de um modelo de Estado, mas também quer significar uma visão da sociedade acerca da organização política. De fato não se pode tomar por objeto o Estado sem levar em

consideração as características da sociedade que mantem as instituições políticas.<sup>5</sup> No mesmo sentido, o termo pressupõe certa normatividade, vez que o Estado Federal forma-se com base em uma Constituição, a qual determina a estrutura e funcionamento das instituições essenciais à sua manutenção.<sup>6</sup>

Pode-se afirmar, assim, que o Estado Federal ou mesmo o federalismo possui mais de um sentido: pode ser tomado como uma doutrina social; consiste em uma forma de organização política; e se traduz por meio de um conjunto de normas que disciplinam o modelo de estado da sociedade política que o adota. Desta forma, o Estado Federal é objeto de estudo das Ciências Sociais, das Ciências Políticas bem como das Ciências Jurídicas. Todos estes campos do saber reconhecem que o elemento fundamental do estado federal é o chamado pacto federativo, o qual pressupõe autonomia política das unidades componentes do todo.

Partindo-se desta premissa, cada área do conhecimento científico procurou formular uma teoria geral do federalismo. Com efeito, na prática da pesquisa científica, a demarcação conceitual e teórica é fundamental para os sistemas teóricos que sustentam as áreas do conhecimento.<sup>7</sup>

Na concepção weberiana, para conhecer os fenômenos da vida é necessário ter em conta sua significação cultural. Isto quer dizer que o federalismo como um fenômeno cultural tem um significado para a sociedade, e a causa dessa significação não pode deduzir-se de qualquer sistema de conceitos de regras teórico-metodológicas, por muito perfeito que seja.

Também não pode ser justificada nem explicada por um sistema apenas, vez que se deve levar em conta o fato de haver relação dos fenômenos culturais como os valores humanos em qualquer sistema teórico-metodológico que se conceba. Por outro lado, qualquer tentativa de produzir conhecimento sobre a realidade política e social livre de tais pressupostos apenas conseguiria produzir um caos de juízos existenciais acerca de inúmeras percepções particulares.

Os pensadores das Ciências Sociais, sobretudo, cientistas políticos e juristas<sup>8</sup>, formularam suas teorias a partir de um sistema pré-concebido. Assim, ao adotar um conjunto de tradições teórico-metodológicas de uma disciplina para tratar um objeto, qual seja, o

---

5BOBBIO, Norberto; MARTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: UnB, 2010, p.475.

6SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 99 e ss.

7POPPER, Karl. A lógica da pesquisa científica. São Paulo: Cultrix, 2013, p.47.

8Aqui será considerado o Direito como Ciência Social Aplicada, espécie de Ciência Social, conforme se vê na divisão de áreas do conhecimento adotada pela Capes/CnPq.

federalismo, cada área do conhecimento construíra, a seu modo, uma concepção sobre o federalismo brasileiro.

Para proceder à análise do pensamento político brasileiro acerca do estado federal nestes dois períodos foi adotada uma metodologia que partiu de uma perspectiva que superasse as demarcações mais tradicionais dos campos da Ciência Política e do Direito. Isto não significou ignorar as tradições teórico-metodológicas de cada área, mas sim proceder à análise do modelo federativo brasileiro a partir da produção do conhecimento científico identificando como estes dois campos do saber se desenvolvem acerca do tema.

Para tanto, foram adotadas as noções de campo e de *habitus* da sociologia reflexiva proposta por Bourdieu para analisar as estruturas de percepção de pensamento e as disputas por uma "verdade científica". A ideia consiste em perceber como essas enunciações convergem e divergem acerca do modo de organização político-administrativa no contexto da segunda metade do século XIX, enunciações estas dos pensadores cujos discursos compunham o campo intelectual do Direito, predominantemente – ainda não havia um campo da Ciência Política institucionalizado.

No primeiro capítulo, investigou-se os primeiros debates sobre o federalismo no Brasil e sua relação com a democracia. A análise partiu da historiografia brasileira, a partir da qual foram selecionados os homens de estado que tiveram papel mais relevante na formação do pensamento político brasileiro. Ao longo do capítulo, buscou-se evidenciar as características dos pensamentos a partir dos discursos, pronunciamentos e obras dos políticos atuante da época, os quais eram predominantemente formados em Direito pela Universidade de Coimbra.

Fora feita uma análise crítica a partir dos pensadores nacionais que tratam do tema, procurando-se perceber a maior ou menor influencia das obras clássicas sobre federalismo e sua relação com a democracia: "A democracia na América" de Alexis Tocqueville e os "O Federalista" de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay.

Foram ainda pesquisadas as obras nacionais que influenciaram na formação das ideias políticas e acabaram por refletir no arranjo federativo na Constituição de 1891, perpetuando-se ao longo da história do Direito Constitucional brasileiro, dentre as quais se destacam "O Tratado de Direito Administrativo", de autoria do Visconde do Uruguai e o pronunciamento de Rui Barbosa no Congresso Nacional na sessão de 16 de dezembro de 1890. É de se notar que a fala destes pensadores traduz, de certo modo, a base conceitual do pensamento político e jurídico da época.

No segundo capítulo, foi feita uma análise do pensamento jurídico contemporâneo a partir das elaborações dos constitucionalistas que mais influenciam o pensamento jurídico na atualidade, reconhecidos pela academia brasileira. Procurou-se destacar como o arranjo federativo previsto na Constituição de 1988 é visto pelos juristas no que se refere ao Estado Democrático de Direito, modelo adotado no Brasil. A questão relacionada com a partilha de competências teve especial destaque, tendo em vista ser esta a maior preocupação intelectual que deu origem a este trabalho: o número alto de matérias cuja competência é privativa da União minimiza consideravelmente o envolvimento das menores unidades federadas nas decisões políticas acerca das matérias que mais interessam a vida civil e as relações sociais em geral, o que poderia levar à ideia de que não haveria, de fato, um estado federal, mas o modelo nacional se aproximaria muito mais de um estado unitário descentralizado. É neste ponto que se concentra a maior preocupação intelectual que norteou a presente pesquisa.

O terceiro capítulo traz o pensamento político brasileiro acerca do estado federal e do arranjo federativo previsto na Constituição. Foram utilizadas as obras citadas nos trabalhos acadêmicos e publicações dos autores nacionais reconhecidos pela academia e que mais contribuem para o tema. Buscou-se perceber o diálogo entre os dois campos das Ciências Sociais, as convergências e divergências, bem como as diferenças conceituais e preocupações intelectuais de cada área.

O que se pretendeu com este trabalho foi realizar uma análise sociológica sobre os dois campos: do Direito e da Ciência Política no que se refere ao federalismo brasileiro e sua relação com a democracia. A pergunta que norteou a pesquisa foi: como o debate democrático aparece na reflexão dos juristas e cientistas políticos quando tratam do federalismo nacional. Em que pese toda dedicação a esta pesquisa, o trabalho, até mesmo por sua natureza própria, deixa maior espaço para os questionamentos do que é capaz de trazer as respostas.

## CAPÍTULO I

### O SURGIMENTO DO FEDERALISMO NO PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

A diversidade é característica marcante do Brasil, seja étnica e cultural, bem como tantos interesses econômicos entrelaçamentos dos diversos sistemas sociais, sobretudo, o semifeudal e o mercantilista nos primeiros tempos. As primeiras formações sociais brasileiras eram compostas pelos núcleos familiares, cujos membros também exerciam o poder político e atuavam no governo e na administração pública durante a maior parte da história do Brasil. A estabilidade do sistema predominantemente rural dos primeiros tempos também contribuíram para a formação do sistema social brasileiro.

O ideal proclamado pelo liberalismo que marcou as revoluções do fim do séc. XVIII chegou ao Brasil pelas bocas dos homens de estado, e, teria inspirado a independência e a elaboração da primeira Constituição nacional. Não obstante a diversidade teórica em que se assentavam as ideias da sociedade política brasileira, a disparidade entre a sociedade e as ideias do liberalismo europeu ou norte-americano tem raízes na própria gênese do pensamento político brasileiro. Era possível encontrar, e ainda é, ideias políticas fundadas em premissas teóricas e filosóficas contraditórias desde os primeiros tempos.

Na fase colonial, a criação das Capitânicas Hereditárias em 1534 por D. João, face ao perigo real de perder sua conquista para Espanha, Holanda ou França, outras potências europeias da época, propiciou ampla autonomia político-administrativa aos fidalgos ricos, estruturando o poder político colonial de modo descentralizado. Não havia, de fato, uma unidade política. As capitânicas hereditárias eram altamente descentralizadas, formadas por concessões inalienáveis, tendo os seus proprietários prerrogativas típicas e senhoriais que lembram o feudalismo. Dentre os poderes concedidos pela Coroa, os governadores das capitânicas podiam conceder sesmarias, escravizar índios, nomear funcionários locais, conhecer agravos e apelações da capitania, imputar pena de morte aos peões, gentios e escravos.

A primeira tendência centralizadora emergiu com a criação de um governo geral da colônia, sediado na Bahia, em 1549. Havia o temor que a descentralização político-administrativa promovesse a fragmentação de toda América lusitana, vez que o Brasil no que

se refere à organização político-administrativa, enquanto colônia portuguesa possuía fraca integração política das regiões que a compunham.

A despeito desta descentralização, o país se fez independente em 1822 adotando um modelo unitário de estado e um regime de governo monárquico. O regime monárquico adotado pelo Brasil independente caracterizou-se pela centralização política e administrativa, a qual teria suprimido a tendência descentralizadora que orientava a organização político-administrativa do Brasil desde a colonização. Em 1824, após fechar a Assembleia Constituinte, D. Pedro I outorgou a Constituição do Brasil independente, cujo texto contemplava uma Carta de Direitos Fundamentais, aos moldes do constitucionalismo francês e norte-americano.

No entanto, a tensão entre estas duas correntes opostas: federalistas que defendiam a descentralização e conservadores que pretendiam manter a forte centralização político-administrativa marcou o pensamento político brasileiro e gerou um rico debate entre os pensadores e homens de Estado, o qual se estendeu por toda história política brasileira.

### **1.1. O período de transição para a República**

A história política brasileira do séc. XIX foi marcada por revoltas sociais e políticas que produziam tensões em torno da unidade nacional e da autonomia das províncias. As forças separatistas parecem não terem sido suprimidas com o estado unitário que se instalou quando da Independência. Diversos projetos políticos nestes períodos se apresentavam como alternativa para a forma de governo e de estado: república ou monarquia, federação ou estado unitário, unidade da América portuguesa ou seu desmembramento.

Nesta época, como se sabe, o Brasil era agrário, dividido em latifúndios. O trabalho escravo e o mercado externo eram a base da economia nacional. O ideário liberal que impulsionou o movimento pela independência e a escravidão e seus defensores conviviam no mesmo espaço. É neste cenário de conflitos de ideais contrapostos, de opiniões paradoxais, de pontos-de-vista contraditórios, que os debates sobre o federalismo brasileiro vão se dar.

Em princípio, a união teria vencido a fragmentação, no entanto, seguiram-se revoltas separatistas no período regencial, o que evidenciava a ânsia por autonomia político-administrativa das províncias, herança do regime descentralizado das capitanias hereditárias. Neste regime, os donatários das capitanias recebiam amplos poderes político-administrativos<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup>CARVALHO, op. cit., p. 156. .

aproximando-se do regime federativo, o qual somente surgiu no fim do século XVIII na América.

Em que pese a criação de um governo geral sediado na Bahia em 1549, o que parece ter sido uma tentativa de reversão daquela política descentralizadora, a ideia de divisão do território parece não ter sido abandonada de todo. O que se sustenta comumente na historiografia é a fraca presença do poder da metrópole, que não tinha uma burocracia capaz de manter a subordinação da colônia, bem como a ampla autonomia legislativa e administrativa das autoridades coloniais, tornando-as excessivamente poderosas.<sup>10</sup> Desta forma instável seguiu-se a administração colonial: sem laços fortes entre as capitanias.

A política monárquica tinha um sistema partidário semelhante ao do sistema inglês: eram dois partidos dos quais um dizia-se conservador e outro liberal.<sup>11</sup> No entanto, o cenário político nacional estava bem longe do debate democrático que permeava os britânicos. Para falar de democracia, o que se vê é a análise dos sistemas de representação política, como ocorre com a historiografia nacional, que trata do debate acerca do parlamentarismo no Brasil.<sup>12</sup>

A referência ao sistema partidário se revela como objeto de estudo da democracia. Não somente Nelson Saldanha, mas os demais também fazem referência ao sistema partidário ao falar de democracia.

Saldanha refere-se a vários tratadistas do sistema partidário brasileiro naquele período, os quais analisam as propostas políticas e concepções ideológicas. Ressalta que o Brasil não possuía um sistema partidário que atendesse à representação parlamentar. Afirma que a manutenção dos partidos nacionais na época do Império pretendia-se análoga à vigente na política britânica, no entanto, eram completamente diferentes: a experiência política nacional era bem diferente da britânica; não há no Brasil, como na Inglaterra se nota, certa homogeneidade cultural; também são diversas as concepções de educação; o desenvolvimento da vida urbana nacional se deu de forma nada semelhante aos britânicos. Saldanha ainda acrescenta que o hábito do debate e da tolerância, bem como o costume de ter partido austeros e responsáveis importam na inexistência dos partidos nacionais aos moldes britânicos.<sup>13</sup>

Não se vê, pelo menos na historiografia mais tradicional, nem mesmo nos autores que analisam sob o ponto de vista das Ciências Sociais, referência a democracia relacionada com a

10 CARVALHO, op. cit., p. 158.

11SALDANHA, Nelson. História das Ideias Políticas no Brasil. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 141. O autor refere-se ao sistema político brasileiro da época como "economicamente em menoridade demograficamente fraco, culturalmente rasteiro".

12 Idem, p. 205.

13Idem, p.150.

forma federativa brasileira. É, no mínimo curioso, se pensar que o título dado à obra clássica sobre federalismo, *Democracia na América*, remete, na visão do autor, à forma de organização do Estado estadunidense.<sup>14</sup>

O debate sobre a centralização e o federalismo parece ter se dado como enfoque à administração pública, aos moldes de um Direito administrativo, seguindo-se à tendência francesa, mais relacionada com os valores republicanos, e, menos com os norte-americanos, cujo debate acerca do federalismo se dava sob a ótica da democracia. É o que se pode inferir da obra *Ensaio do sobre o Direito Administrativo*, de Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, citado por dez entre dez autores nacionais que se debruçaram sobre o tema.

A disparidade das ideias proclamadas pelos políticos brasileiros e a realidade social é destacada por vários pensadores. Schwarz alerta para a confusão que se dava entre o regime de escravidão e as ideias liberais, para a adoção do favor como prática política desde os tempos da colônia, e o clientelismo como principal característica das instituições burocráticas.<sup>15</sup> Neste sentido, deve-se atentar para o fato de que havia imprecisão conceitual, descompromisso com a coerência e descompasso com as ideologias propagadas na época.

Outro aspecto relevante é o fato de que existia uma separação entre o “pensamento oficial” e o “pensamento do povo”, em outras palavras, as ideias produzidas pelas instituições e sustentadas pelos políticos do alto escalão, e as ideias independentes, observadas nas diversas manifestações orais e escritas, além da imprensa falada e impressa.

O projeto político<sup>16</sup> que defendia a centralização do poder no ente central argumentava que estados pequenos e fragmentários eram fracos. Esta era a mentalidade europeia da época<sup>17</sup>, adotada também pela elite brasileira, que demonstrou sua preferência pela união de diversas maneiras, fosse por meio de uma federação ou mantendo-se o estado unitário, quer a forma de governo fosse republicana ou monárquica.

Interessante notar que os argumentos pela centralização nem sempre eram fundamentados no despotismo, mas no temor da separação e fragmentação político administrativa como fatores de enfraquecimento da nação.

Nelson Saldanha cita Américo Brasiliense, reconhecido expositor das ideias dos partidos políticos do Império, para registrar as ideologias partidárias da época. O autor expõe

14 TOCQUEVILLE, Alexis. “A democracia na América” in *Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. Vol. XXIX.

15SCHWARZ, Roberto. *As ideias fora do lugar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p.151 a 161.

16CARVALHO, op. cit., p. 164.

17HOBSBAWN, Eric. *Etnia e nacionalismo na Europa de hoje*. In BALAKRISHNAN, Gopal (org.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 273.

o programa do Partido Liberal de 1831, do Partido Conservador de 1837, o do Progressista de 1862, do Partido Liberal Radical de 1868, o novo Partido Liberal de 1869, o do Republicano de 1870 e o do Republicano da Província da São Paulo. Segundo narra, o surgimento dos Partidos Liberal, Restaurador e o Republicano proveio do movimento de abril de 1831 quando se deu a Abdicação.<sup>18</sup>

O projeto de reforma constitucional apresentado à época pelos partidos supra citados revelava certo temor da independência das assembleias provinciais, embora todos estes partidos defendessem o federalismo como forma de organização do estado. Mesmo o partido que defendia a monarquia, o Partido Liberal, optava pelo estado federal.

O Partido Conservador, por sua vez, descreve Saldanha, defendia uma centralização política sólida, considerando nocivas as tendências de autonomia provincial.<sup>19</sup> A versão mais radical dos liberais defendia a descentralização e o sufrágio direto e geral<sup>20</sup>, além de outras ideias defendidas nas democracias britânica e norte-americana, como o ensino livre e abolição da escravatura.

Ao revés do que se pode supor, os movimentos separatistas não estavam terminados com a adoção do estado unitário na Constituição de 1824. A revolta pernambucana de 1817 pregava fortemente a separação<sup>21</sup>. O receio da fragmentação era, portanto, justificável na mentalidade brasileira da época. No entanto, o ideal de unidade que a elite brasileira defendia – um estado unitário com governo monárquico tal qual se fez na Independência – contrariava, de certo modo, a tradição de organização político-administrativa descentralizada, em outras palavras, a centralização teria sido imposta mesmo com a resistência dos federalistas.

Uma tentativa de reforma constitucional se deu em 1831 no sentido de conferir maior autonomia político-administrativa às províncias, incluindo-se a partilha de receitas entre elas e o poder central<sup>22</sup>, aproximando-se do modelo norte-americano de federação.

De certo modo, o centralismo monárquico imposto pelo Ato Institucional de 1834 não foi capaz de elidir a força política das províncias, a qual se mantinha na descentralização administrativa. Isto se verifica no poder exercido pelos governadores das Províncias, e mais tarde, das unidades federativas já na Primeira República.

---

18SALDANHA, op. cit., p.152.

19Idem, p. 149.

20Idem, p. 164.

21FREI CANECA. Crítica à Constituição Outorgada. In: Ensaio Político. Textos Didáticos do Pensamento Brasileiro, Vol. VIII. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 197, p. 93 e ss. Disponível em [http://www.cdpb.org.br/ensaios\\_politicos\\_frei\\_canece.pdf](http://www.cdpb.org.br/ensaios_politicos_frei_canece.pdf) Acesso em 24/11/2014.

22CARVALHO, op. cit., p. 165.

Os debates foram acirrados entre liberais e conservadores, e o texto aprovado fora muito mais modesto que a proposta reformista<sup>23</sup>. Não tardou para que se instaurasse no Brasil o período que ficou conhecido como Regresso inaugurado pelo Ato Adicional de 1840.<sup>24</sup>

O Ato Adicional de 1840 não chegou a por fim a todos os movimentos sociais separatistas da Cabanagem (1835-1840), da Sabinada (1837-1838), da Farroupilha (1835-1845) e da Balaiada (1838-1841)<sup>25</sup>. Pelo caráter popular destas revoltas, vê-se que o governo regencial era frágil, e a descentralização política era defendida por diversas regiões do país.

A concentração de rendas nas mãos do poder central é outro fator relevante para o debate acerca da descentralização política. O Ato Adicional de 1834 dividia as rendas entre o poder central e as províncias, mantendo mais de 70% com o governo central<sup>26</sup>. A centralização política na cidade do Rio de Janeiro coincidiu com a concentração de riqueza: na década de 1830, o Brasil se tornou o maior produtor de café do mundo, ultrapassando o açúcar e o algodão e a produção concentrava-se na província do Rio de Janeiro<sup>27</sup>. Em que pese esta concentração de renda, havia um predomínio das oligarquias descentralizadas, das quais dependia o poder central para governar, e embora os Presidentes de Província fossem funcionários da Coroa, a participação local era muito forte.

Havia uma elite nacional que se distanciava de seus interesses provinciais em nome de um projeto nacional para a América lusitana<sup>28</sup>. Esta elite articulada concentrada política e economicamente no Rio de Janeiro teria vencido as forças centrífugas e imposto um governo central politicamente forte, indicando abandono ao regime descentralizado adotado pela metrópole no período colonial.

A década de 1850 é tida pela historiografia como um período decisivo para a consolidação do Estado Imperial. A chamada Hegemonia Saquarema se referia a um grupo de políticos conservadores da província do Rio de Janeiro ligados à cafeicultura<sup>29</sup>. A unidade de todo território da América lusitana talvez tenha se dado por conta de um arranjo institucional que permitiu às elites provinciais alguma autonomia, bem como a participação no processo

---

23 CARVALHO, op. cit., p. 167.

24 Em 1840 foi proclamada pelos liberais a maioria prematura do Imperador, D. Pedro II, e em 1841 os conservadores restabeleceram o Conselho de Estado restaurando a força da monarquia no governo brasileiro.

25 HOLANDA, Sérgio Buarque de. História Geral de Civilização Brasileira. Tomo II, vol. 6 e 7. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

26 CARVALHO, op. cit., p. 170; DOLHNIKOFF, op. cit., p. 200.

27 CARVALHO, op. cit., p. 168.

28 HOLANDA, op. cit..

29 BASILE, Marcello. Consolidação e crise do Império. In: LINHARES, Maria Yeda (org.). História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2010, p. 246 a 249.

decisório do poder central por meio de representação na Câmara dos Deputados.<sup>30</sup> No entanto, as forças federalistas não se esgotaram, mas ao revés, mantiveram-se firmes até sua vitória, o que se confirma pela adoção do modelo na República.

O Decreto nº 1 do Governo Provisório proclamou a República Federativa<sup>31</sup>. As províncias brasileiras estavam então reunidas pelo pacto federativo. Os federalistas brasileiros deste período, de ideologia liberal, por óbvio, divergiam quanto ao melhor modelo de organização político-administrativa. Do mesmo modo, os conservadores debatiam sobre o melhor arranjo institucional para manter a unidade do país.

A Constituição 1891, cujo texto recebeu relevante influência do jurista Rui Barbosa<sup>32</sup>, foi promulgada dois anos após a Proclamação da República. A solução federativa também teve como grande defensor outro político e jurista que influenciou o pensamento político nacional: Joaquim Nabuco. Apesar de seus homens de ação e de ideias defensoras do modelo federativo, a sua imposição como forma de estado foi, de certa forma, superficial.

As antigas províncias foram transformadas em estados em 1889 como uma espécie de dádiva do poder central. Daí dizer-se que a federação brasileira é centrípeta, vez que parte do poder central para as unidades federadas. O que havia na verdade, era uma autonomia municipal, a qual não pode ser suprimida no novo modelo. Entretanto, esta autonomia municipal consta apenas de um único dispositivo na Constituição de 1891, a qual dispõe que os estados deveriam se organizar de modo a garantir a autonomia municipal em tudo o quanto diga respeito ao seu interesse local.<sup>33</sup> A promessa descentralizadora como forma de manter a unidade nacional foi consagrada nos texto constitucional.

Neste período de transição do Império para a República, do estado unitário para o estado federal, o debate acerca da organização político-administrativa brasileira no que concerne à maior ou menor centralização do poder político dividiu conservadores e liberais, como já dito. O objeto central deste debate foi o federalismo como forma de organização do poder estatal.

---

30Ato Adicional de 1834 - Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html> Acesso em 23/09/2014.

31 BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889. Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em 19 janeiro de 2015.

32 Em um discurso proferido no Congresso Nacional na sessão de 16 de dezembro de 1890, Rui Barbosa declara que era federalista antes de ser republicano. BARBOSA, Ruy. Discurso proferido no Congresso Nacional na sessão de 16 de dezembro de 1890. Biblioteca digital do Senado Federal. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185626>. Acesso em 19 de setembro de 2015, p. 15.

33 Art. 68 da Constituição de 1891. BALEEIRO, Aliomar. Constituições brasileiras: 1891. Brasília: Senado Federal, 2001.

## 1.2. O impacto das ideias conservadoras e liberais no período de transição para a República

A vinda da família real para o Brasil em 1808 provocou mudanças profundas nas relações entre a colônia e a império, alterando substancial e rapidamente o pacto colonial. O país era heterogêneo e para mantê-lo era preciso acomodar as elites provinciais que reivindicavam seus governos locais. De certo modo, a abdicação do Imperador em 1831 contribuiu para a descentralização, mas a fragilidade dos poderes locais e a instabilidade política resultaram no Regresso do Imperador em 1837.

A proclamação da República poderia se passar mesmo de um golpe militar. Estava longe de corresponder às expectativas populares. Havia um número bastante reduzido de pessoas inscritas no Partido Republicano<sup>34</sup>, além do desprestígio da Monarquia<sup>35</sup>, o que facilitou a simpatia dos políticos pelo ideal republicano.

Seguem-se, neste panorama, os movimentos políticos e sociais ao longo de todo o séc. XIX em torno da maior ou menor centralização do poder no ente central. Embora houvesse mais de dois projetos, a historiografia divide o debate entre os conservadores, que tendiam a maior centralização, e os liberais, os quais preferiam o federalismo. Não se pode afirmar ao certo que os projetos institucionais fossem coerentes com alguma ideologia. Nota-se que, de certo modo, a política brasileira é marcada pela incoerência com a realidade social e inconsistência de ideias.

Percebe-se que o sentido de pacto federativo sempre esteve mesmo longe de uma ideia de democracia na acepção que tomara naquela época. O sentido de autonomia dado pelos norte-americanos nada tinha a contribuir com os homens de estado do Brasil do século XIX. A despeito de utilizarem o termo *federalismo*, não importava se os entes políticos eram ou não dotados de autonomia legislativa, nem mesmo se pode afirmar com precisão conceitual, que haveria ampla autonomia política nos modelos institucionais sobre os quais se debatia naquela época<sup>36</sup>.

34 COSTA, Emília Viotti. Da monarquia à República. São Paulo: UNESP, 2010, p. 450.

35 VIANA, Oliveira. O Ocaso do Império. Brasília: Edições do Senado Federal - Vol. 26, 2004, p. 85 e 86.

36 Nos manuais de Direito Constitucional da atualidade, ensina-se que os entes de uma federação são dotados da chamada tríplex capacidade: autoadministração, auto legislação e autogoverno, à semelhança do modelo norte-americano, presente como referência em todos eles. Os autores, não fornecem qualquer explicação mais cuidadosa acerca dos conceitos. Neste sentido, BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2008; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010; MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio; BRANCO, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2008.

A luta pelo poder era o grande foco, e a descentralização proposta pelo esquema institucional federalista era conveniente às elites provinciais, que pretendiam a participação no governo central. Não interessava aos liberais daquela época os valores da república e da democracia, mas apenas a autonomia regional proporcionada por um estado federal.

O uso do termo federativo, adverte Coser, indicava desde os tempos da colônia, autonomia administrativa.<sup>37</sup>, mas não guardava qualquer semelhança com o modelo federativo norte-americano no que concerne à independência dos Estados-membros em relação à união.<sup>38</sup>

É curioso notar que o Direito inglês também exerceu grande influência no pensamento da época, pelo que se pode concluir dos discursos dos homens de estado e seus projetos institucionais, sem, no entanto, marcar as feições das instituições estatais. Rui Barbosa foi um dos grandes defensores do modelo político inglês, bem como do sentido e alcance da cidadania britânica.<sup>39</sup>

Os pensadores brasileiros, fossem atuantes ou não, não chegaram a elaborar um projeto institucional a partir de uma análise das necessidades nacionais, ou regionais ou locais que fossem, mas se davam somente ao trabalho de copiar modelos já estabelecidos, europeus, sobretudo.<sup>40</sup> Embora se refiram a si mesmos como liberais, não significa que estivessem alinhados com o liberalismo europeu ou norte-americano. É verdade que ainda hoje se reflete sobre o paradoxo entre o liberalismo querido pelo Império e o trabalho escravo que adentrou o Brasil independente.

Na constituinte de 1823, pode-se notar as contradições das ideias dos paulistas e fluminenses, movidos pela centralidade da preservação da unidade das partes que formavam o Império, por um lado, e dos baianos e pernambucanos, os quais defendiam a máxima autonomia para as províncias, por outro.<sup>41</sup>

São Paulo era uma província relativamente pobre no início do século XIX, diferentemente da Bahia, cuja cidade de Salvador era a capital da colonial, e, Pernambuco,

---

37COSER, Ivo. Visconde do Uruguai - Centralização e Federalismo no Brasil - 1823-1866. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008, p. 35.

38Idem. Coser faz uma análise acerca do federalismo brasileiro na Constituinte do Império, ressaltando que o arranjo institucional que pretendia ser implantado no Brasil independente não importava em conceder ampla autonomia política aos entes políticos que compunham o dito estado federal. Havia clara preferência por um modelo de estado descentralizado administrativamente, mas com forte ingerência do ente central sobre os demais.

39MERCADANTE, Paulo. A Consciência Conservadora no Brasil - Contribuição ao Estudo da Formação Brasileira. Rio de Janeiro: Saga, 1965, p. 81. Neste sentido também VIANA, Oliveira. Instituições Políticas Brasileiras. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999, p. 374 e ss.

40Idem, p. 80. O autor comenta projeto apresentado à Câmara dos Deputados, cuja fonte foi os próprios Anais (1840, vo. I, p. 109), o qual constituía uma síntese dos melhores aspectos das Constituições portuguesa e espanhola. Não foi diferente com a Constituição de 1888, como se verá mais a frente neste trabalho.

41COSER, op. cit., p. 58.

que havia sido uma das mais ricas capitanias do período colonial com a produção de açúcar.<sup>42</sup> A partir de 1831, liberais, os quais teriam vencido os debates acirrados acerca da reforma, formularam o arranjo institucional para reorganização do Estado<sup>43</sup>.

### 1.2.1. Os homens de estado e suas ideias

Num primeiro momento, o discurso dos juristas coincidia com o dos homens de estado, os quais atuaram politicamente da transição para a República e quando da adoção do federalismo como modelo.

Percebe-se que as análises dos fenômenos políticos brasileiros realizadas pelos chamados homens de estado eram elaboradas a partir da projeção da normatividade. A perspectiva de modernização do país, desde a sua independência, centrava-se na normatividade, como se as alterações sociais fossem consequências do desenho institucional previsto nas normas jurídicas.

Coser, em sua obra que trata do debate sobre centralização e federalismo no período de transição para a República, faz comentários sobre as cartas dos federalistas a partir de uma concepção de federalismo que envolve poder político, e no qual aponta Tocqueville, mas não esclarece o conceito e alcance do que se conhece como soberania, e não traça uma relação clara do federalismo com o Estado de Direito.

Comenta as ideias de Tocqueville a respeito do federalismo, sem aprofundar o debate sobre a relação deste modelo de Estado com o regime democrático, até porque não era o objeto de seu trabalho. Procurou partir de um conceito de federalismo e centralização, demarcando o paradigma a partir do qual analisa o debate brasileiro. Não avança no cerne da questão já vista por Tocqueville: o federalismo norte-americano se caracteriza pela autonomia legislativa de seus Estados, fato estranho ao modo de organização político-administrativa francesa.

A concepção francesa de democracia estaria atrelada a um arranjo institucional bem diferente do vigente entre os norte-americanos: fundava-se na descentralização administrativa, e não na autonomia legislativa. Era, e assim se mantém até hoje, um estado unitário descentralizado politicamente. No Brasil, a forte influência do modelo francês se revela na

42DOLHNIKOFF, op. cit., p.24 e 25.

43O Brasil passou por uma grave crise política durante o período regencial, devido, dentre outras razões de ordem política, à disputa pelo controle do governo, vez que o herdeiro do trono do qual abdicou D. Pedro I não tinha idade suficiente para assumi-lo. Resumidamente, os principais grupos políticos se dividiam entre aqueles que defendiam a volta de D. Pedro I ao poder; os que pretendiam voto censitário e continuação da Monarquia e que defendiam o voto universal e a soberania popular. Neste sentido, HOLANDA, op. cit..

obra do Visconde do Uruguai – Tratado de Direito Administrativo.<sup>44</sup> A contribuição que esta obra trouxe para o pensamento político brasileiro foi reconhecida pela historiografia brasileira<sup>45</sup> e gerou importantes trabalhos sobre o debate político sobre o federalismo, dentre elas a obra de Coser, citada neste trabalho.

Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, nasceu em Paris em 1807. É um dos artífices da solução institucional que pôs fim ao ciclo das guerras civis e iniciou, desde os começos da década de cinquenta, o mais longo período de estabilidade política da história do Brasil. Estudou em Coimbra, até o quarto ano de Direito, vindo a concluir o curso na Faculdade de São Paulo, após o que ingressa na magistratura, tendo sido juiz municipal na capital paulista. Desde 1837, foi deputado pelo Rio de Janeiro, em várias legislaturas, senador do Império, em 1849, e ministro de Estado por cinco vezes, ocupando duas a Pasta da Justiça e, nas outras, a dos Estrangeiros. Foi membro do Conselho de Estado e além da obra escrita de grande densidade teórica, considera-se que deu importante contribuição à formulação da política exterior do Império. Faleceu em 15 de Julho de 1866.<sup>46</sup>

Foi do Partido Conservador e principal engenheiro do Regresso, mas também seu maior crítico, pois acabou por tentar corrigir o que considerava como excesso daquele regime. Ele acreditava na centralização do Estado como meio de garantia das liberdades e não de sua supressão. Sobre ele, a historiografia destaca o debate com Tavares Bastos, o qual contribuiu decisivamente para o projeto do federalismo brasileiro. Escreveu o tratado de Direito administrativo, como grande influencia do Direito Francês. Revela a preocupação com uma descentralização administrativa, mas não com federalismo propriamente, vez que a França é e sempre foi estado unitário.

Aureliano Cândido Tavares Bastos foi um político, escritor e jornalista brasileiro. Nasceu em Alagoas a 20 de abril de 1839. cursou Direito na Faculdade de Direito de São Paulo, tendo concluído em 1861. Exerceu mandato de deputado federal por várias legislaturas sucessivas. Seu trabalho é notório, sobretudo no Segundo Reinado. Defendia fortemente o federalismo<sup>47</sup>. Tavares Bastos, como é mais conhecido, não viveu o período Republicano, quando as ideias federalistas foram adotadas como modelo de estado, pois faleceu em 1875.

---

<sup>44</sup>Alguns comentários que Coser tece a respeito dos homens de estado da época, no que concerne às ideias que defendiam, reportam à soberania, autonomia das unidades e concentração de poder, mas não chega a estabelecer qual a base conceitual que utiliza para proceder a sua análise.

<sup>45</sup> O trabalho de José Murilo de Carvalho merece destaque. Reuniu as obras e documentos do Visconde do Uruguai em um trabalho da Editora 34 – Formadores do Brasil.

<sup>46</sup>Disponível em [http://cdpb.org.br/dic\\_bio\\_bibliografico\\_soarespaulino.html](http://cdpb.org.br/dic_bio_bibliografico_soarespaulino.html)

<sup>47</sup>URUGUAI, Visconde do, 1807-1866. Organização e introdução de José Murilo de Carvalho – Coleção Formadores do Brasil). São Paulo: 34, 2002.

Colaborou também com a imprensa liberal, e foi um dos fundadores e redatores do Correio Mercantil. Publicou, durante o período imperial<sup>48</sup>.

Certo é, como observado por todos os autores adotados nesta pesquisa, que a ideia da centralização assentava-se numa necessidade de fortalecimento do poder central como meio de manutenção do império, em outras palavras, a descentralização querida pelos federalistas atentaria contra a unidade de modo a fragmentar o império tornando inviável a união e conseqüentemente, um governo central. O velho temor da fragmentação da colônia à época dos governadores gerais não desapareceu com o Império, e continuou norteando os debates na transição para a República.

A preocupação com a manutenção do império e, talvez, de uma soberania nacional, era comum aos federalistas e centralizadores. Os pronunciamentos dos homens de estado no que concerne à compatibilidade de um arranjo federativo com a forma monárquica de governo não revelavam qualquer preocupação com a democracia, a qual passava ao longe de tais discursos.

Os discursos de Joaquim Nabuco<sup>49</sup> projetaram grande notoriedade como líder da campanha abolicionista, sendo atribuída à sua atuação a promulgação da Lei Áurea, que pôs fim à longa política de emancipação paulatina propugnada pela elite política.<sup>50</sup> Afirmou em sua obra clássica – Minha Formação – que “ou a monarquia cria a república ou o federalismo o fará”, expressão que tornou-se popular nos últimos dias do império.

Com efeito, a despeito das Revoluções Francesa e norte-americana que eram contemporâneas, cuja centralidade dos debates girava em torno da participação popular no exercício do poder estatal, os homens de estado brasileiros pareciam estar preocupados apenas com a manutenção do poder central. E não poderia ser de outra maneira, dada que nossa sociedade era escravista, isto é, longe de ser moderna.

A ideia de estado-nação no Brasil pode ter suas raízes na crença de que a descentralização política enfraquece o estado, como se sua força e estabilidade fossem provenientes de uma unidade nacional. Ora, esta ideia se contrapõe ao princípio básico que sustenta o federalismo, qual seja, a manutenção da autonomia não somente administrativa, mas também política dos estados-membros.

A ideia de estado-nação surge na Europa com o Iluminismo, e pretende tornar o estado uma nação, conceito que estaria ligado à identidade do indivíduo a um governo soberano. O

48Disponível em [http://cdpb.org.br/dic\\_bio\\_bibliografico\\_bastosareliano.html](http://cdpb.org.br/dic_bio_bibliografico_bastosareliano.html)

49 Nascido em Recife, Pernambuco, a 19 de agosto de 1849. Fez os chamados preparatórios no Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro. Iniciou os estudos jurídicos em São Paulo mas concluiu o bacharelado na Faculdade de Direito do Recife em 1870.

50Disponível em [http://www.joaquimnabuco.org.br/abl\\_minisites/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=joaquimnabuco&sid=129](http://www.joaquimnabuco.org.br/abl_minisites/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=joaquimnabuco&sid=129)

sentido estaria mais próximo de uma força política que pudesse proteger o indivíduo e garantir-lhes uma vida digna<sup>51</sup>. O sentido de nação tomou, em grande parte, um sentido ligado à questões étnicas. No Brasil, o sentimento nacional parece ter sido um argumento par legitimar a centralização política e o autoritarismo.

A reflexão política feita preponderantemente pelos juristas da época, até pela natureza da área do conhecimento, tendia a considerar as alterações sociais como efeito das alterações normativas, centrando-se na perspectiva do Direito Administrativo. Com base nesta doutrina, estabelecer-se-iam as regras relativas à descentralização política, concluindo-se pela adoção da forma federativa de estado.

O Código de 1832 foi um marco na história política brasileira. Uma figura importante instituída pelo Código é o juiz de paz. Segundo o diploma, o juiz de paz eleito diretamente pelos cidadãos da localidade. Coser atrela a ideia de federalismo ao Código de Processo, atribuindo a ele a origem da autonomia dos municípios brasileiros. O fato ilustra a proximidade dos políticos locais com seus eleitores, característica que permaneceu, de certo modo, na história brasileira, contribuindo para que o município fosse considerado ente federativo.

O fato dos juízes de paz serem eleitos diretamente denota uma feição democrática que se aproxima, por isso, do modelo institucional estadunidense, mas também alberga o modelo jurisdicional da tradição inglesa. Evaristo da Veiga (1799-1837), eleito deputado em 1830 e reeleito até o seu falecimento<sup>52</sup>, era um dos defensores do modelo. Considerado pela historiografia como liberal moderado, era também jornalista, e seus ensaios revelavam a feição de federalismo que defendia: o município exercia papel muitíssimo relevante no esquema institucional<sup>53</sup>.

Senador Vergueiro<sup>54</sup> foi um dos homens de grande influência nas reformas políticas imperiais a partir de 1832. Estudou Direito em Coimbra<sup>55</sup>. Era considerado centralizador, vez

---

51BALAKRISNAN, Gopal (org.). Um mapa da questão nacional. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000; HOBBSAWN, Eric. Nações e nacionalismos desde 1780. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008; ANDERSON, Benedict. Comunidades Imaginadas. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

52 DOLHNIKOFF, op. cit., p.44.

53A análise é feita por Coser, ob. cit., sobre as matérias publicadas no jornal cuja propriedade e edição eram do Deputado Evaristo da Veiga. Não é objeto central deste trabalho, até pelo espaço que lhe é atribuído, o papel da imprensa no período de transição para a República, no entanto, merece nota. Há diversos artigos e monografias sobre o assunto, o qual merece uma pesquisa em apartado.

54 Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, nasceu em Valporto, termo da cidade de Bragança, em Portugal, a 20 de dezembro de 1778, e faleceu no Rio de Janeiro a 17 de setembro de 1859.

55Disponível em [http://www.senado.gov.br/senadores/senadores\\_biografia.asp?codparl=2146&li=10&lcab=1857-1860&lf=10](http://www.senado.gov.br/senadores/senadores_biografia.asp?codparl=2146&li=10&lcab=1857-1860&lf=10)

que não era favorável ao modelo norte-americano<sup>56</sup>, o que pode ser verificado pelo relatório que apresentou à Assembleia Geral Legislativa. O relatório<sup>57</sup> que o Senador apresentou à Assembleia Geral Legislativa em 1833, por ocasião da reforma de 1834 revela sua capacidade como político. Ao examinar o documento, percebe-se o temor que a autonomia das províncias pudesse enfraquecer o controle do ente central.

Miriam Dolhnikoff atribui a ascensão da elite paulista à capacidade de articulação política do Senador Vergueiro bem como da elaboração de um projeto institucional coerente com os anseios compartilhados por diversos grupos provinciais<sup>58</sup>.

Apesar da pretendida descentralização jurisdicional do Código de Processo, os municípios tinham a menor parcela das receitas tributárias, desde o Ato Adicional até os dias de hoje. A partilha de receitas tributárias é um dos aspectos institucionais mais relevantes do federalismo por desagregação<sup>59</sup>, como ocorreu no Brasil. A centralização tributária encontra justificativas na redução das desigualdades regionais, o que estará em comento ao longo deste trabalho.

O federalismo brasileiro, ainda que tenha saído vitorioso da revolução, não foi capaz de elidir o autoritarismo da sociedade política brasileira ao longo da sua história. Com efeito, para que um arranjo institucional descentralizador se aproxime de um ideal democrático, não basta que seus representantes sejam eleitos, mas é necessário que as leis do Estado, as quais regem as relações sociais, seja o quanto mais a expressão da vontade destes eleitores, se aproximando da ideia de soberania popular.

Alexis de Tocqueville observa que a soberania popular tomou “todos os desenvolvimentos que a imaginação pode conceber”<sup>60</sup>, o que denota a relevância do sentido de democracia para o norte-americanos e sua relação com a forma federativa de estado. Tocqueville já trazia, naquela época, o sentido contemporâneo de democracia no que se refere à participação dos cidadãos no processo legislativo:

“Há países em que um poder, de certo modo exterior ao corpo social, age sobre ele e o força a mover-se em certa via. Há outros em que a força se encontra dividida, situando-se, ao mesmo tempo, na sociedade e fora dela. Nada se vê de semelhante nos Estados Unidos; a sociedade age por si só e sobre si mesma.”<sup>61</sup>

56 Coser observa que ele assim pensava baseado no modelo aprovado em 1777, os Artigos da Confederação norte-americana, a qual precedeu à federação.

57 Documento disponível em <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1703/index.html> Acesso em 30 de agosto de 2015.

58 DOLHNIKOFF, op. cit., p. 40.

59 A federação por desagregação, também chamada de centrífuga ocorre quando o estado federal se origina de um estado unitário, o qual se divide formando as novas unidades federadas. ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 54.

60 TOCQUEVILLE, op. cit., p. 202.

61 Idem, p. 202.

No entanto, é no poder legiferante que reside grande potencial da democracia de uma sociedade, no poder de reger-se a si mesma criando as suas próprias regras de conduta. O modelo textual da Constituição de 1891 no que se refere à organização político administrativa estabelece descentralização administrativa significativa, e não elenca as competências legislativas de cada ente federativo, como ocorre, de modo progressivo, nas constituições posteriores.

Este fato sugere que a descentralização política brasileira estaria voltada para as questões administrativas, sem uma preocupação do legislador constituinte acerca do legislador ou da participação política do cidadão nas decisões do Estado, embora o modelo norte-americano tivesse exercido influência, talvez tivesse sido mesmo apenas no que se refere à descentralização, mas afastando-se de uma concepção democrática de federalismo. Outro fator que poderia ter afastado o sentido original de federalismo do princípio democrático é a estrutura dos partidos políticos bem como sua atuação na época da transição para a República.

O arranjo institucional adotado pelos partidos da época revelou ideais teoricamente contraditórios. Veja-se por Alberto Sales<sup>62</sup>, homem de expressiva atuação na política nacional. Foi sucessivamente jornalista, teórico do Partido Republicano Paulista - seu Catecismo Republicano, de 1885, editou-se às expensas do partido. Foi também Deputado federal depois da República, dedicando-se, ainda, ao magistério. Rompeu, primeiro, com o Partido Republicano (1894) e, mais tarde, com seu irmão Campos Sales, Presidente da República, em vista da adoção do que passou à história com o nome de “política dos governadores”, um dos mais sérios golpes desfechados contra o equilíbrio federativo sob a República. Ao revés de seus companheiros de política, era mais afeto às questões científicas. Explicitou abertamente suas divergências com o comtismo no que respeita à política. A censura de Comte à soberania popular parecia-lhe não ter razão de ser, preferindo, como declarou, seguir a Stuart Mill. Por combater frontalmente o autoritarismo comteano e franca opção liberal é arrolado pela historiografia entre os chamados “positivistas ilustrados”.

Até os dias de hoje, as ideologias partidárias e seus projetos políticos acomodam pontos de vista sob premissas teóricas divergentes, preocupando-se quanto menos com a coerência discursiva. Não resta bastante claro, do ponto de vista científico, sobre quais bases conceituais se parte para elaboração dos projetos de governo. Não se defende aqui uma perspectiva positivista segundo a qual a ciência deve fornecer soluções para a sociedade. No

---

<sup>62</sup> Nasceu em Campinas, São Paulo em 24 de outubro de 1857 e formou-se em Direito na Faculdade de Direito da Capital, em 1882, aos 25 anos de idade. Faleceu no dia 12 de março de 1904, aos 46 anos de idade. Escreveu *Política Republicana*, importante obra do pensamento político brasileiro.

entanto, não se quer perder de vista a reflexão científica própria da metodologia adotada na pesquisa.

A prática de se adotar posicionamentos ideológicos diametralmente opostos, como demonstrado, era contumaz, e não abalava na a classe dos políticos, que parecia estar muito mais interessada na prática política do que em reflexões científicas ou filosóficas. A coexistência de valores incompatíveis tem sido a tônica dos debates políticos do passado e do presente, como resultante do duelo de forças econômicas e políticas em jogo.

Não parecia haver qualquer demérito em simplesmente ignorar o conhecimento científico e despreza-lo poderia até ser considerada uma opção sensata. José Bonifácio comumente chamado pela historiografia nacional como o “pai da Independência”, foi estadista considerado de perfil conservador radical. Defendia ideais de “grandeza” e “desenvolvimento da nação”, mesmo que isto importasse em sacrifício da liberdade<sup>63</sup>. Advertiu durante o debate da constituinte que a “Constituição seria aquela que o povo quisesse executar, e que, para não ser um papel borrado, como eram muitas da Europa, era preciso fazê-la apropriada ao país, *sem ideias metafísicas e discursivas inúteis.*”<sup>64</sup> (grifos nossos).

Por fim, vale ressaltar o nome de Rui Barbosa, tendo em vista a forte influência que exerceu sobre o pensamento jurídico e político brasileiro. Nascido em Salvador na Bahia, em 5 (cinco) de novembro de 1849, frequentou a Faculdade de Direito do Recife, no entanto, concluiu o curso de Direito na Academia Paulista, em 1870<sup>65</sup>. Participou do chamado “surto de ideias novas” na década de setenta, com a tradução do livro *O Papa e o Concílio* (1869), de Johan Joseph Dollinger (1799/1890). Ligou-se desde então ao Partido Liberal e dirigiu, em Salvador, o *Diário da Bahia*, órgão oficial da agremiação. Elegeu-se deputado federal em 1877, aos 28 anos de idade, iniciando uma carreira política que iria projetá-lo como o grande liberal do tumultuado início período republicano. Ainda no Parlamento imperial teve atuação destacada nos debates da reforma do ensino, da questão servil e da reforma eleitoral. Defensor do federalismo, recusou-se a participar do gabinete Ouro Branco, no último do Império. Foi convidado a integrar o primeiro governo republicano, no qual desempenhou papel

---

63VARELA, Alex Gonçalves. Naturalista e homem público: a trajetória do ilustrado José Bonifácio de Andrada e Silva (1780-1823). *Revista de Convergência Lusíada* n° 27. Disponível em

<http://www.realgabinete.com.br/revistaconvergencia/?p=1284>

64MERCADANTE, op. cit., p. 80.

65 Disponível em <http://www.casaruibarbosa.gov.br/rbonline/obrasCompletas.htm>, sítio mantido pela Fundação Rui Barbosa.

fundamental no sentido de que não se perpetuasse a ditadura republicana, preconizada pelos positivistas, com ostensivo apoio militar. Foi o principal artífice da Constituição de 1891.<sup>66</sup>

Os homens de estado citados neste trabalho foram eleitos dentre aqueles que participaram mais ativamente dos debates sobre o projeto federalista brasileiro, bem como aqueles que a ele se opunham, e que foram objeto de estudo da historiografia nacional e dos cientistas políticos e juristas que se ocuparam dos estudos sobre a formação do pensamento político e jurídico brasileiro.

O segundo capítulo deste trabalho, trará o pensamento jurídico brasileiro no que tange ao modelo federativo nas análises dos juristas contemporâneos. Dentre tantos, destacam-se os que exercem maior influência na produção acadêmica dedicada ao tema.

---

<sup>66</sup>Idem.

## CAPÍTULO II

### O FEDERALISMO COMO OBJETO DE ESTUDO DOS JURISTAS BRASILEIROS

Foram eleitos como juristas para este trabalho alguns dos autores de maior destaque, os quais exercem maior influência no pensamento jurídico nacional bem como na produção científica, sendo amplamente citados nos trabalhos acadêmicos e nas referências doutrinárias das decisões judiciais, sobretudo após a Constituição de 1988.

Em comparação à literatura que trata dos temas neoconstitucionalismo ou dos Direitos fundamentais, não são tantos os juristas que se debruçam especificamente sobre o federalismo brasileiro, sobretudo no que se refere à sua relação o princípio democrático.<sup>67</sup> É interessante notar que os juristas nacionais que escrevem sobre o federalismo brasileiro, não raro, têm especialização em Ciência Política ou em Direito do Estado<sup>68</sup>. Neste sentido, procurou-se neste trabalho, identificar os pontos de convergência ou de divergência entre juristas e cientistas políticos no que se relaciona como o federalismo brasileiro.

Ainda hoje, como parece ter sido sempre no cenário nacional, desde os tempos da transição para República, a questão principal do debate se concentra em torno da maior ou menor concentração do poder estatal no ente central. Todavia, entre os juristas, nota-se maior preocupação com os Direitos fundamentais, cujo rol ganhou papel central na Constituição de 1988, do que propriamente com as questões de estado. Isto se deve ao fato dos movimentos sociais terem sido bastante fortes à época da promulgação a ponto de exigirem um arranjo constitucional que atendesse suas necessidades.

Vê-se certo otimismo no que concerne ao papel da Constituição como se fosse dotada de força propulsora de profundas alterações sociais e institucionais. Se for pretensão das teorias do Direito assimiladas pelos juristas nacionais, é certo que há uma crença nos velhos enunciados normativos que instituem os chamados instrumentos de participação popular, como se bastasse à exigência de uma sociedade democrática. É interessante perceber que é neste sentido a proposta dos autores norte-americanos citados em tantos trabalhos de

---

67A obra de Augusto Zimmermann – Teoria Geral do Federalismo Democrático – cuja proposta fora desenvolver questões relacionadas com o federalismo sob uma ótica dogmática, com vistas às liberdades constitucionais, parece ser uma das raras dentre a literatura jurídica nacional. A obra é referência neste trabalho.

68CLÉVE, Emerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (organizadores). Doutrinas Essenciais - Direito Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Barroso é professor titular de Direito Constitucional da UERJ e Ministro do Supremo Tribunal Federal atualmente, autor de extensa lista de trabalhos adotados nos cursos de Direito. Melin Cléve é autor de outra extensa lista de trabalhos influentes no pensamento jurídico-constitucional brasileiro, e é Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná.

cientistas políticos nacionais.<sup>69</sup> E não poderia ser de outro modo, vez que o estado federal surge na realidade política a partir de uma Constituição, como foi na América e, e mais tarde, na Europa e América latina.

Outro aspecto que merece registro é o fato de ser comum entre os juristas, a concepção segundo a qual Sociedade e Estado são coisas diversas e separadas, sendo este último dotado de personalidade e vontade. É comum o uso das expressões “*a vontade do Estado(...)*” bem como “*Estado garante à sociedade (...)*” denotando tratar-se de coisas diversas, as quais se relacionam por meio do Direito, que fornece os esquemas normativos os quais submetem o Estado e a Sociedade. Neste sentido, parece que Sociedade, Estado e Direito são campos diversos, como sistemas diversos aos moldes da concepção lhumaniana de sociedade.<sup>70</sup>

Dentre os autores clássicos do Direito Constitucional, destacam-se aqueles citados pelos constitucionalistas mais modernos. Estes escritos constam de trabalhos que reúnem os grandes nomes do pensamento jurídico nacional. Para esta pesquisa, foi selecionada também uma publicação da Editora Revista dos Tribunais, que reuniu em coletâneas separadas por disciplinas, cujos trabalhos são considerados de grande influência na academia jurídica brasileira.

É comum afirmarem que os juristas sempre estiveram como fieis defensores dos valores republicanos e democráticos, no entanto, não se pode perceber ao certo que valores são estes, exceto pelos esquemas normativos que se propõem a tornar o Estado eficiente na sua missão de garantir a democracia e as chamadas liberdades públicas.

Vale registrar que o ensino jurídico no Brasil, ao longo da história de sua institucionalização, permaneceu atrelado à dogmática relacionada aos modelos do passado, e acabou por se afastar de uma reflexão crítica para se aproximar de um pragmatismo que chega a ser nocivo ao aprimoramento do pensamento jurídico nacional.

Não se trata, por conta mesmo da natureza desta pesquisa, de uma profunda análise histórica do desenvolvimento da ciência jurídica no pensamento nacional, mas se entende necessária sob a ótica sociológica que se investigue as influências e proposições científicas que resultam na produção do saber jurídico brasileiro.

---

69DAHL, Robert A.. Poliarquia. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012. Na página 27, o autor oferece ao leitor uma tabela na qual constam “alguns requisitos para uma democracia para um grande número de pessoas”. Nesta tabela, constam as liberdades individuais, bem aos moldes do liberalismo clássico, centrado nas liberdades públicas do indivíduo.

70 No Rio de Janeiro, destaca-se a Universidade Federal Fluminense pela relevante produção científica a respeito da Teoria dos Sistemas e da chamada *autopoiesis* de Niklas Luhmann. Sociólogo alemão do século XX, Luhmann criou uma teoria sistêmica muito particular para explicar a sociedade. No campo da Ciência Política e da Sociologia sua teoria é menos debatida.

Deste modo, será possível ter em conta o campo do Direito e o federalismo como seu objeto a partir das premissas teórico-metodológicas que orientaram a produção do saber jurídico na atualidade, e ainda, quando se torna ele mesmo objeto da Ciência Política.

Os cursos de Direito na vida brasileira seguiram uma linha conservadora no que tange à filosofia e à teoria do Direito, mantendo-se um tanto quanto avessos às renovações impostas pelos avanços científicos.<sup>71</sup> No que tange à chamada interdisciplinaridade das ciências humanas em geral, vale ressaltar que não há academia no Brasil que ofereça curso de mestrado em Ciências Sociais incluindo-se o Direito como disciplina obrigatória<sup>72</sup> Há um evidente descompasso entre o ensino jurídico e as Ciências Sociais.

Venâncio Filho<sup>73</sup> procura demonstrar com a obra, como o ensino do Direito fora abdicando de suas funções para tornar-se nocivo, criando grave risco para o aprimoramento da ordem jurídica nacional.<sup>74</sup> A obra foi publicada pela primeira vez em 1977, e o autor utilizou-se de outras importantes obras de grandes juristas nacionais do início do século XX, além do exame de recortes jornalísticos e impressos, bem como da pesquisa de campo.

No início do século XIX, apenas os homens mais abastados que podiam ir estudar em Portugal eram formados nas ciências jurídicas, vez que no Brasil não havia escolas de Direito. Venâncio Filho, citando o jurista Plínio Barreto, o qual realizou importante estudo sobre a formação da cultura jurídica brasileira, observa que o Direito era estudado por seletos grupos de homens, os quais não podiam, dadas as condições da época, promover o crescimento da pesquisa e reflexão.<sup>75</sup>

É interessante notar o relato do autor sobre a constituinte do Império: dos 81 membros, 23 eram formados em Direito, além de 22 desembargadores.<sup>76</sup> Os dados quantitativos comprovam a preponderância dos bacharéis em Direito na atividade política.

Registra, ainda, o autor que o projeto para fundação da universidade brasileira, uma em Olinda – Faculdade de Direito do Brasil - e outra em São Paulo – Faculdade Brasileira do

---

71VENANCIO FILHO, Alberto. Das Arcadas ao Bacharelismo – 150 anos de ensino jurídico no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2011.

72 O curso de mestrado e doutorado oferecido pela Universidade Federal Fluminense é pioneiro no campo da interdisciplinaridade entre o Direito e a Sociologia. Outras universidades fluminenses que oferecem mestrado e doutorado em Ciências Sociais – Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – e mais recentemente a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, apenas mestrado até o presente momento, não incluem o Direito como disciplina basilar de seus cursos.

73 VENÂNCIO FILHO, Alberto. Das arcadas ao bacharelismo – 150 anos de ensino jurídico no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2011.

74 Idem, prefácio.

75 Idem, página 14.

76 Ibidem.

Largo de São Francisco, provocou relevante debate na Assembleia Constituinte do Império.<sup>77</sup> Os primeiros cursos de Direito em Olinda e São Paulo, criados em agosto de 1827, formaram grande parte da elite que atuava na política durante o Império. Venâncio Filho transcreve em sua obra pequenos trechos dos escritos dos Deputados da Constituinte imperial, os quais denotam as deficiências do curso de Direito em Coimbra, para enfatizar a necessidade da criação do curso no Brasil.

A formação jurídica em si para atuação na política não caracteriza, propriamente, um demérito. A questão é saber se faltava educação científica necessária para a compreensão da realidade brasileira. O problema do descompasso entre as perspectivas científicas europeias estrangeiras nas escolas brasileiras e a realidade nacional não é exclusivo do ensino jurídico, mas atinge também outras áreas das ciências humanas desde os primórdios até os dias atuais.

Atualmente, as concepções europeias e norte-americanas acerca do chamado neoconstitucionalismo permeiam os trabalhos acadêmicos no campo do Direito. Convém ressaltar, ainda, que não se pode tratar de federalismo ignorando a atual teoria constitucional. Isto porque o fenômeno político surgiu a partir de uma Constituição. Ademais, a teoria constitucional busca as respostas para as questões políticas que afetam diretamente os entes federados e sua estrutura institucional.

Muito se escreveu nas últimas décadas sobre a chamada crise do Direito, tendo em vista a concepção segundo a qual a globalização e o neoliberalismo econômico teriam resultado no enfraquecimento do Estado finalista<sup>78</sup>. Assim, há uma questão concreta que vem sendo debatida acerca da aplicação do Direito no nebuloso e conflitado espaço entre o político e o jurídico.

A doutrina jusfilosófica debruça-se no empenho de encontrar novas soluções para as tensões entre a validade do sistema normativo a realidade pretendida pelo Direito, combinando o social, o político e o jurídico. O festejado *neoconstitucionalismo* na palavra dos juristas nacionais, parece não ter resolvido a tensão existente entre a realidade pretendida pela Constituição, o sentido conferido a ela pelos poderes estatais e a realidade social. O debate acerca da instrumentalidade do Direito, passa pelas tensões entre as instituições políticas estatais e a sociedade.

---

77 VENÂNCIO FILHO, op. cit., p. 18 e ss. A dissolução da Assembleia, no entanto, impediu a implantação do projeto. O Imperador criou um curso de Direito provisório na Corte, conforme registra o Venâncio Filho, citando o Decreto de 9 de janeiro de 1825. O fato por si só indica a importância do curso para a formação do pensamento político brasileiro.

78STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise – Uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

O sentido de democracia para os constitucionalistas está atrelado ao próprio constitucionalismo, este entendido como uma teoria segundo a qual o estado ideal é aquele cujo poder político é limitada pelos Direitos fundamentais. Bobbio alertou para a relação dos Direitos fundamentais com os Direitos políticos, como expressão do princípio democrático. Na Introdução de *A Era dos Direitos*, o autor afirma que os “Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem Direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”<sup>79</sup>.

Com efeito, o sentido de democracia para os juristas não é exatamente o mesmo para os cientistas políticos, sem falar nas tantas variáveis que sustentam diversas teorias sobre a democracia em ambos os campos. Assim, percebe-se, como procurou-se demonstrar neste trabalho, que a produção científica seguiu caminhos diversos para explicar a democracia bem como as instituições democráticas, e do mesmo modo, sua relação com a forma federativa de estado.

## **2.1. O pensamento jurídico nacional contemporâneo: o pacto federativo brasileiro**

A matéria é tratada por um ramo específico do Direito: o Direito Constitucional. É nos manuais de Direito Constitucional, e, em número mais reduzido na literatura especializada que se encontra o tema federalismo. Já o chamado Estado Democrático de Direito encontra maior interesse da doutrina, sobretudo após a Constituição de 1988, o que se nota facilmente pelo aumento da oferta literária, de mestres e doutores, bem como de cursos de extensão e especialização que tratam dos Direitos fundamentais. Democracia é assunto à parte. Federalismo e democracia não são assuntos comuns entre a grande maioria de constitucionalistas brasileiros da atualidade, sobretudo em comparação com aqueles que tratam dos Direitos fundamentais, malgrado haja relação entre democracia e direitos fundamentais.

Dez entre dez juristas nacionais que tratam do estado federal o comparam com outras formas de estado, quais sejam, o estado unitário e a confederação de estados. Ressaltam, basicamente, que a confederação tem natureza contratual e revogável, vez que tem natureza de tratado internacional, enquanto o pacto federativo é indissolúvel; os membros de uma confederação mantem sua soberania, enquanto os estados de uma federação a perdem para o

---

<sup>79</sup>BOBBIO, Norberto. *A era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 66.

ente central, o qual resulta num único ente com personalidade jurídica de Direito internacional dotado de soberania.

Quanto ao estado unitário, os autores nacionais sustentam as diferenças fundadas no pluralismo político e jurídico, esforçando-se para demonstrar as características do poder em cada forma de estado: no estado unitário, afirmam, há somente um ente dotado de “poder de império”, as demais unidades políticas caracterizam “somente” uma descentralização administrativa.<sup>80</sup>

Grande parte dos juristas que tratam do federalismo, percebe-se que a influência do modelo norte-americano é marcante, entretanto, por vezes, verifica-se uma descrição sem cunho crítico ou reflexivo acerca do modelo constitucional adotado no Brasil.<sup>81</sup> O ponto comum a que chegam esses autores é a necessidade de existir no Estado Federal uma Constituição Federal, a qual atribui renda própria e autonomia dos Estados-membros e a inexistência do Direito à secessão.

Interessante notar que o conceito de soberania parece girar em torno da chamada “autodeterminação em âmbito interno e internacional”. Não parece haver preocupação com os efeitos da globalização ou com o fenômeno da internacionalização dos Direitos humanos, reconhecidos pelos próprios constitucionalistas. Soberania, democracia, estado e nação são tomados nos discursos jurídicos com um preconceção, fundada, sobretudo nos filósofos políticos do contratualismo clássico.

O estado é tomado pelos juristas como ente dotado de soberania, cuja finalidade seja regulamentar as relações sociais sobre um dado território. A doutrina tradicional do Direito Constitucional e da Ciência Política ensinada nos cursos de Direito conceitua povo, território e governo como elementos constitutivos do Estado, sem os quais o Estado não existe.<sup>82</sup> O estado federal é considerado um estado formado por outros estados. Neste sentido, a questão relacionada com território pode gerar problemas que exijam reflexão por parte dos pensadores.

Hans Kelsen, pensador que exerceu e ainda exerce grande influência na formação do pensamento jurídico, sobretudo na doutrina constitucionalista, afirma que a delimitação do espaço territorial é uma necessidade que torna possível a vigência de uma ordem estatal.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup>Neste sentido, sobretudo os manuais de Direito Constitucional, normalmente adotados nas escolas de Direito, os quais foram citados aqui neste trabalho.

<sup>81</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 797 e ss.

<sup>82</sup>Neste sentido, DALLARI, Dalmo. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 86 e 87; BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 94.

<sup>83</sup>KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 183.

Jellinek, outro autor alemão influente na doutrina constitucionalista, concebe o território como reflexo da dominação estatal sobre as pessoas.<sup>84</sup> Observa-se que a relação do território com o conceito de Estado cinge-se ao que se relaciona com o poder político. Neste sentido, o elemento territorial do estado federal merece atenção, vez que neste modelo há mais de uma esfera de poder político exercido sobre um mesmo espaço geográfico e sobre as mesmas pessoas.

Assim, território tem a ver com poder, seja em sentido concreto no que concerne ao poder político quanto ao poder no sentido mais simbólico de apropriação<sup>85</sup>. O território também está relacionado com a identidade étnica ou regional, sobre o qual o estado exerce o poder de impor uma visão do mundo social, realizando o sentido e o consenso sobre o sentido, bem como sobre a própria identidade e unidade do grupo.<sup>86</sup>

Lefebvre usa “espaço” ao invés de território, como fazem os juristas comumente, para designar uma espécie de “espaço-processo” socialmente construído<sup>87</sup>. Com efeito, pode-se afirmar o espaço social aparece de maneira difusa por toda a sociedade e pode, assim, ser trabalhado de forma genérica. O território se distingue através dos sujeitos que efetivamente exercem poder, e que, de fato, controlam o espaço onde vive o grupo, e conseqüentemente, os processos sociais que ali ocorrem.

O poder político exercido sobre as pessoas na dimensão espacial se sustenta no poder de fazer trazer à existência enquanto grupo, impondo-lhe princípios de visão única de sua própria identidade.<sup>88</sup> A partir desta premissa, torna-se difícil explicar as múltiplas relações de poder e dominação no estado federal, e, ainda, como satisfazer a demanda de legitimidade de tal poder no contexto do chamado Estado Democrático de Direito.

Para examinar o território como elemento físico que forma o estado federal, seria necessário enfatizar as relações sociais enquanto relações de poder e como elas se configuram, seja formalmente instituído, seja como poder simbólico. Este não é o objeto deste trabalho, mas não se poderia deixar de destacar a questão, vez que as convergências e divergências entre o pensamento político e jurídico passam por estes aspectos, se não forem estes mesmos os mais relevantes.

Passa-se, agora, a análise do pensamento dos autores nacionais sobre o estado federal.

84Apud DALLARI, op. cit., p. 88.

85HAESBAERT, Rogério. Dos Múltiplos Territórios à Multiterritorialidade. Conferência, Porto Alegre, Setembro de 2004. Disponível em <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf> Acesso em 03 de dezembro de 2015.

86BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand, 2006, p. 113.

87BRENNER, Neil e ELDEN, Stuart. Henry Lefebvre on State, Space, Territory. In: *International Political Sociology*. 2009, p. 357.

88 HAESBAERT, op.cit., p. 117.

De certo que, como juristas, a perspectiva de análise do federalismo brasileiro tem cunho normativo. Normalmente, a análise se dá pela ótica do pacto federativo tal qual está disposto na Constituição da República. Pouco se tem de produção científica por parte da comunidade jurídica sob a ótica da partilha de receitas tributárias, como preferem os cientistas políticos para justificar ou criticar a centralização ou descentralização da receita pública.

Considerando a projeção dos autores que formam o pensamento jurídico brasileiro em sua base, ou seja, aqueles adotados nos cursos de graduação em Direito como bibliografia básica das disciplinas de Ciência Política, que é obrigatória no curso, sendo normalmente introdutória ao ensino do Direito Constitucional.

Raul Machado Horta, importante jurista cuja doutrina influenciou sobremaneira a formação do pensamento jurídico brasileiro, principalmente o Direito Constitucional, para quem o Estado Federal se caracteriza pela descentralização legislativa em duas fases, a primeira, normas gerais da União, a segunda, suplementar dos Estados-membros, bem como pela descentralização tributária, demonstrando sua filiação ao federalismo dual.

Afirma o jurista que na Primeira República as instituições federais ficaram comprometidas devido a práticas como intervenção federal e a falibilidade do processo eleitoral, assim como as restrições demasiadas à autonomia dos governadores. De acordo com o autor, havia um sentimento de autonomia dos Estados-membros, os quais tiveram seu poder reduzido a cada constituição, a começar pela de 1891. Ressalta, ainda, que havia um federalismo na Primeira República, que teria sido substituído cada vez mais pela força centrípeta da União Federal, a qual centralizava o poder das decisões e do comando da nação. Para ele, a Constituição de 1967 impôs também forte centralização antifederalista. Atribui ao presidencialismo exacerbado, ainda nos dias de hoje, a ruína do federalismo brasileiro.<sup>89</sup>

Em palestra proferida na USP<sup>90</sup>, Horta afirma que há uma crise do federalismo brasileiro, a qual atribui, sobretudo, ao sistema eleitoral e partidário, que enfraquecem a representação dos estados-membros no Congresso Nacional, além do uso abusivo das medidas provisórias. Vê-se que autor preocupa-se com o modelo de democracia representativa no que se refere ao estado federal, fato que pouco se nota entre os juristas que trata do tema.

Outro jurista influente, Tercio Sampaio Ferraz Junior sustenta que a mobilização política da sociedade brasileira só ganhou intensidade e penetração um século depois da

---

89HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. In CLÉVE, op. cit., p. 691 e ss.

90Reconstrução do federalismo na Constituição Republicana de 1988, palestra proferida na Faculdade de Direito de USP em 23/09/1994. Apud FIGUEIREDO, Marcelo. Estudos Interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 234.

independência. Aponta a existência de partidos políticos oligárquicos, o chamado clientelismo rural e a ausência de organização política das camadas médias como as principais causas da fraca, senão ausente, expressão da soberania popular quando da promulgação da Constituição de 1891<sup>91</sup>, que instituiu o modelo federativo no Brasil. Ressalta que a formação ideológica no Brasil se deu às avessas: ao invés dela vir da sociedade civil para a sociedade política, ela veio desta para aquela<sup>92</sup>. O autor cita, por exemplo, o movimento constitucionalista brasileiro de 1823, o qual ocorreu por emulação de um movimento português de 1820, cujas ideias vinham do Iluminismo francês.

A Teoria do Estado Federal ou Teoria da Federação, para Darcy Azambuja, estudioso da Teoria Geral do Estado na disciplina de Ciência Política nos cursos de Direito, tem "sua gênese, nas relações entre a União e os Estados federados, a situação destes e sua distinção de outras coletividades territoriais"<sup>93</sup>. Em sua obra, o autor destaca as principais formulações teóricas sobre o Estado Federal, ressaltando a imensa dificuldade de conferir os contornos jurídicos, o que dá margem às diversas proposições teóricas, sem negar, contudo, o papel fundamental dos Estados-membros nesta forma de organização do Estado.<sup>94</sup>

Outro expediente comum entre os constitucionalistas que escrevem os manuais é a conceituação referente à forma de governo – monarquia ou república; sistema de governo – presidencialista ou parlamentarista; e forma de Estado, sempre com letra maiúscula – federação, confederação ou Estado unitário<sup>95</sup>. Não se vê, nestes escritos, referência à democracia que não esteja relacionada com a matéria referente aos Direitos humanos ou fundamentais.<sup>96</sup>

Para conceituar federalismo e tratar de suas características, os autores partem de uma preconcepção de estado, a qual não está alinhada, na maioria das vezes, com o tratamento dado pelos cientistas políticos. Este fato pode explicar as divergências de um e outro campo do saber, bem como os problemas decorrentes destas diferenças, tanto para ciência como para a realidade social.<sup>97</sup>

---

91FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Constituição Brasileira e o Modelo de Estado. In CLÉVE, op. cit., p. 697 e ss.

92Idem.

93AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. São Paulo: Globo, 1998, p. 371.

94 Idem.

95BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 721.

96Do mesmo modo, alguns manuais marcam a diferença entre Direitos humanos como aqueles dispostos na legislação internacional e Direitos fundamentais, como aqueles dispostos no ordenamento jurídico interno. Neste sentido, FERNANDES, Bernardo. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: 2010, p. 221.

97 Não há espaço, em razão da própria natureza deste trabalho, para uma análise das teorias que procuram explicar o estado em ambas as áreas do conhecimento, no entanto, registre-se que o tema é bem menos debatido entre os juristas, os quais tendem a adotar perspectivas da própria teoria do Direito, tendo como um dos autores de maior influencia Hans Kelsen cujas obras são citadas por tantos constitucionalistas nacionais.

A geração de constitucionalistas da atualidade, reconhecidos pela comunidade científica como pesquisadores do federalismo, destaca-se, dentre outros, André Régis, professor na Universidade Federal da Paraíba e da Escola Superior da Magistratura. Conhecido no meio jurídico como especialista em federalismo brasileiro, afirma que havia uma crença na descentralização política e fiscal como único meio de consolidar a democracia no Brasil. Para o autor, o federalismo brasileiro se tornou extremamente descentralizado (sic).<sup>98</sup>

A grande mudança que o autor anuncia é a redução da importância política dos governadores em decorrência da facilitação do processo de criação de municípios, além do aumento da receita municipal. Atualmente, em que pese a emenda 15/88<sup>99</sup> ter dificultado o processo de criação dos municípios, certo é que mais de 5.000 municípios se relacionam diretamente com o governo federal<sup>100</sup>. Em outro capítulo da mesma obra, Régis afirma que “não existem dúvidas que o Brasil seja hoje uma federação”, e atribui esta certeza “à volta ao regime plenamente democrático o qual deu força aos governadores como resultado da descentralização promovida pela Constituição de 1988”<sup>101</sup>. O autor não deixa claro sua visão política acerca dos governadores de estado e prefeitos municipais e suas relações com o governo federal. É interessante notar que autor serve-se dos cientistas políticos para tratar das questões relacionadas com o município<sup>102</sup> bem como para tratar dos governadores.<sup>103</sup>

---

98REGIS, André. O novo federalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 5.

99A emenda 15 incluiu o §4º ao art. 18 da CRFB/88 para determinar que “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.” A lei federal de que trata este artigo até hoje não foi elaborada pelo Congresso Nacional, mas a ausência da lei não impediu a criação de novos municípios. O problema foi desaguar no Judiciário, em uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão - ADI 3682/MT, rel. Min. Gilmar Mendes, 9.5.2007 - cuja decisão reconheceu a mora do Congresso Nacional em elaborar a lei complementar federal e estabeleceu o prazo de 18 meses para que tomasse todas as providências legislativas ao cumprimento da referida norma constitucional, mas nada alterou a situação dos municípios já criados à revelia do dispositivo. Como a eficácia da decisão é meramente declaratória, o prazo concedido pelo Supremo ao Congresso não foi observado e nenhuma medida pode ser tomada juridicamente tendo em vista o princípio da separação dos poderes.

100Programas políticos como Fundef - Fundo de Desenvolvimento do Magistério e do Ensino Fundamental - e o SUS - Sistema Único de Saúde - promovem a transferência automática de recursos federais diretamente aos municípios.

101REGIS, André. O novo federalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 27.

102Os autores citados pelo autor são Rui Affonso e Carlos Pereira. REGIS, André. O novo federalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 7 a 9.

103Os autores nacionais citados por André Régis no capítulo em que se refere ao poder político dos governadores são Fernando Abrucio, Bolívar Lamounier, Celina Souza. REGIS, André. O novo federalismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 27 a 30.

A descentralização política de que tratam os autores parece se relacionar apenas, desde o Tratado de Direito Administrativo<sup>104</sup>, com as competências administrativas, ainda que se queira tratar de democracia. Como outros autores mencionados neste trabalho, juristas ou cientistas políticos<sup>105</sup>, não parece ter importância o fato de haver uma concentração de competências legislativas no ente central, como se vê pelos trabalhos comentados nesta pesquisa.

Outro aspecto que Régis ressalta, mencionando os autores considerados clássicos do Direito Constitucional, José Afonso de Silva e Paulo Bonavides, é o fato da Constituição de 1988 ter criado uma terceira esfera federativa, concedendo aos Municípios receitas constitucionais e amplos poderes administrativos. No entanto, ambos os autores citados por Régis criticam o esquema normativo da nova federação brasileira.

José Afonso da Silva, na sua obra mais referenciada e adotada pelas universidades brasileiras – Curso de Direito Constitucional Positivo - afirma que foi um equívoco do legislador constituinte incluir os municípios como entes federativos (art. 1º da CRFB/88)<sup>106</sup>. Faltam outros elementos para caracterizar uma federação de municípios. É questiona: “E agora temos uma federação de municípios e estados ou uma federação de estados?”<sup>107</sup> Para responder a esta questão, o autor afirma que o município é um componente da federação mas não é entidade federativa<sup>108</sup>, em outras palavras, o município não é ente da federação, ainda que a componha, mas é divisão política do Estado-membro.<sup>109</sup> Vê-se a que o autor toma em consideração o modelo clássico de estado federal, aos moldes estadunidenses, a partir do qual tece suas críticas às diferenças do modelo nacional.

Paulo Bonavides vai além, alertando para o fato de que há muitos autores que entendem o federalismo como forma de estado tendente a desaparecer no mundo contemporâneo, justamente por conta de uma centralização demasiada. O autor sustenta que tal concentração de poder no ente central, “anula a autonomia das coletividades participantes da composição federativa, mal permitindo distingui-las das unidades que integram o Estado unitário descentralizado.”<sup>110</sup>

A crise a que se refere Bonavides diz respeito à doutrina do federalismo, a partir do modelo norte-americano. De fato, as federações que se seguiram, tinham esquemas

104SOUZA, Paulino José Soares de – Visconde do Uruguai – organização e introdução José Murilo de Carvalho. Coleção Formadores do Brasil. São Paulo: Editora 34, 2002.

105Curioso notar que André Régis é Doutor em Ciência Política, além de ser Doutor em Direito.

106Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...).

107SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 101 e 102.

108Idem, p. 471 e 479.

109Idem, p. 101, 471 a 476.

110BONAVIDES, op. cit., p. 202.

normativos diversos daquele, com maior concentração de poder no ente central, e até a criação de outras entidades federadas, como no caso do Brasil. A federação alemã, tende a uma maior centralização, até por conta da sua fragmentação social e política que se deu ao longo de sua história. Uma novíssima forma de federalismo é a União Europeia, mas ainda não se sabe ao certo se é uma forma nova de estado ou apenas uma alteração por razões econômicas do velho federalismo.<sup>111</sup>

Decerto que o debate contemporâneo sobre maior ou menor concentração de poder no ente central toma centralização ou descentralização em sentido econômico e administrativo. A questão central não passa sobre participação popular na formação da vontade do estado. Parece que federalismo e democracia não se comunicam enquanto forma de estado e forma de governo, ou talvez o aspecto econômico e a maior ou menor intervenção do estado na economia sejam expediente mais interessante e urgente para os juristas nacionais.

Bonavides refere-se ao federalismo em três fases<sup>112</sup>. A primeira corresponde à adoção desta forma de estado, conservando-se a autonomia bastante ampla das unidades federadas. Tocqueville já alertava que a descentralização poderia ser uma ameaça de dispersão das unidades federadas.<sup>113</sup>

A segunda fase, afirma Bonavides que viria a ser aquele em que o estado federal alcançou o “perfeito equilíbrio” entre a União e os Estados Federados, e, entre a doutrina federalista e as instituições criadas e praticadas em nome desta doutrina.<sup>114</sup> O autor se refere ao debate entre juristas e políticos acerca da natureza da Constituição Federal, se lei ou contrato.<sup>115</sup> A fase contemporânea do federalismo atenua a autonomia das unidades sobremaneira, ao ponto de alguns autores, sobretudo das correntes do federalismo clássico, afirmarem o fim do estado federal.

De fato, o intervencionismo estatal do *Welfare State* relativizou o princípio da autonomia federativa. O fato é que tanto os juristas quanto os cientistas políticos sugeriam, nesta segunda metade do século XX, a intervenção estatal como forma de garantir condições

---

111Habermas refere expressamente a sua convicção relativa à necessidade da evolução da União Europeia para o federalismo e que este “é o único sistema que pode conseguir a estabilidade do Estado Democrático de Direito”. Apud LUCAS, Eugenio Pereira. Federalismo na União Europeia. XXXVI Encontro da ANPAD – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro – 22 a 26 setembro de 2012.

112BONAVIDES, op. cit., p. 203 a 206.

113TOCQUEVILLE, op. cit., p. 217 e 218.

114BONAVIDES, op. cit., 2008, p. 203.

115Idem. A discussão foi marcada pelo dissídio doutrinário entre os autonomistas Colhoun do Estado Unidos e Max von Seydel, da Alemanha contra os publicistas e jurisconsultos da tradição dos autores do Federalista, vitoriosos da guerra da secessão. Este embate teria ficado definitivamente para trás, segundo Bonavides, em razão do apogeu do equilíbrio do sistema federal, das forças centrípetas com as forças centrífugas, das correntes unitaristas com as correntes federalistas.

mínimas de existência decorrente da obrigação do Estado, o que impõe considerável centralização de poder do ente central e conseqüente relativização da autonomia das unidades federadas. Até mesmo para diminuir as desigualdades regionais, a centralização fiscal se impôs como modelo de governo capaz de satisfazer as necessidades básicas das pessoas.

O fim do *Welfare State* e o surgimento do neoliberalismo não chegaram a influenciar uma possível retomada da autonomia das unidades federadas como meio de solução para os problemas da forma federativa de estado. Interessante notar o surgimento da União Europeia, que estimula os federalistas a pensar se esta é ou não, e porque seria ou não seria, uma nova forma de estado federal. Vê-se que a questão é de cunho econômico, e não se cogita reduzir a participação popular na formação das leis ou da Constituição de cada Estado. Diferente do Brasil, onde não se pode falar em deliberação democrática aos moldes europeus.

Outro autor importante que trata do federalismo brasileiro, Marcelo Figueiredo, professor de Direito Constitucional da USP, descreve o esquema normativo utilizando como fonte para o seu trabalho<sup>116</sup> tanto cientistas políticos quanto juristas. Não resta claro qual a perspectiva de federalismo da qual parte para proceder a sua análise. Afirma, após descrever brevemente o período de transição para a República<sup>117</sup> e as Constituições brasileiras até 1988<sup>118</sup>, que a atual Constituição teria ampliado as competências legislativas dos Estados-membros<sup>119</sup> e atribuído aos Municípios competências expressas.<sup>120</sup> Em um breve escrito cujo título é Constituição e Federalismo no mundo globalizado – Poderes Executivo e Legislativo no sistema federal brasileiro<sup>121</sup>, Figueiredo, aliando-se aos demais autores que tratam do tema, afirma que a essência do federalismo encontra-se, pelo menos, duas ordens normativas. Segundo ele, o federalismo contemporâneo trabalha com a ideia de cooperação e solidariedade, mas não foge aos demais: ressalta que o estado federal demanda um regime democrático e um Estado de Direito, e como tantos autores que tratam do tema, concentra-se muito mais na partilha de receitas tributárias e na política fiscal.

Merece destaque a obra de Augusto Zimmermann – Teoria Geral do Federalismo Democrático – por ser talvez, a única obra dentre os juristas nacionais, que pretendeu estudar o federalismo associado à democracia. Atento ao federalismo norte americano, o autor afirma que a federação é uma forma de estado que se dá por meio de uma disposição constitucional,

---

116FIGUEIREDO, op. cit., p. 221 a 265.

117É interessante notar que o autor deu especial destaque à inconfidência mineira, embora o texto seja breve, mereceu um tópico separado.

118Uma brevíssima explanação que não chega a ocupar uma página inteira.

119FIGUEIREDO, op. cit., p. 229.

120 Idem.

121Idem, p. 259 a 268.

neste sentido, Direito e política se misturam num ideal democrático, de feição contratualista e liberal.<sup>122</sup>

O autor parte de uma teoria de estado, a qual dedica um capítulo. Percebe-se a feição liberal do conceito ao qual atribui ao Estado, fazendo menção à clássica divisão dos elementos constitutivos do estado – povo, território e governo.<sup>123</sup> Passa então à análise do modelo federativo e seus tipos<sup>124</sup>, e, então, segue nos demais capítulos de sua obra fazendo um análise mais profunda do federalismo, aproximando-o dos institutos jurídicos, das instituições estatais, como o Poder Judiciário, e da teoria contemporânea do Direito e do Direito constitucional.<sup>125</sup> Passa, nos capítulos finais, aos aspectos históricos do federalismo no mundo, trata do federalismo norte-americano e, por fim, do federalismo brasileiro.

Percebe-se a feição liberal em suas proposições teóricas a respeito da constituição, da democracia e dos poderes de estado. Zimmermann parece ter sido o único autor, dentre aqueles mais festejados, que trabalha com a ideia de federalismo em consonância com democracia. Não chega, entretanto, até por conta da natureza de seu trabalho, a sugerir arranjos constitucionais que possam atender à sua teoria geral do federalismo democrático. Trata-se de um trabalho cuja relevância científica é considerável.

Há um trabalho bem recente sobre as competências legislativas na atual Constituição que merece ser citado neste trabalho, não por ter enfrentado o tema estado federal brasileiro, mas por ter proposto uma análise das possíveis interpretações do arranjo normativo – a partilha de competências legislativas – que sustenta o pacto federativo brasileiro. O título já define sua abordagem: As competências legislativas na Constituição de 1988 – uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional Contemporâneo<sup>126</sup>. O trabalho consistiu em sistematizar a interpretação das disposições de competência legislativa de modo a oferecer parâmetros hermenêuticos para solução dos conflitos entre os entes federados, em outras palavras, oferece meios para solucionar as nulidades decorrentes da invasão da competência de um ente sobre a competência de outro ente federado.

---

122ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005, p. 40 e 41.

123Idem, p. 9 a 25.

124Idem, p. 37 a 72.

125Ibidem.

126PIRES, Thiago Magalhães. As competências legislativas na Constituição de 1988 – uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional Contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

## 2.2. O arranjo constitucional da federação brasileira

A Constituição de 1988 dispõe em seu art. 1º que o estado é formado pela união indissolúvel dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Constitui também cláusula pétrea, significa que não pode ser alterada a forma de estado nem mesmo por emenda, a qual também não poderá atentar contra o princípio federativo. A autonomia municipal é protegida como princípio sensível, ou seja, se violado, enseja desequilíbrio federativo, sendo razão para intervenção federal.

No entanto, cabe ressaltar de antemão que a dimensão municipal como esfera federativa não encontra amparo na teoria do federalismo, mas está mais próxima do conceito de descentralização político-administrativa. Embora tenha papel de destaque na federação brasileira, sendo elevado ao status constitucional, o próprio arranjo previsto na Constituição deixa margem de diferenciação muito grande dos Estados-membros e da União, estes últimos sim, guardam simetria, enquanto aquele constitui mais propriamente uma unidade descentralizada que compõe o Estado-membro.

De um lado, a Constituição sugere, assim, que todos os entes federados teriam a chamada tríplice autonomia – autogoverno, autoadministração e auto-organização, inclusive os municípios e Distrito Federal. Não é bem assim. José Afonso da Silva, dentre outros constitucionalistas, criticam o legislador constituinte por sua imprecisão, vez que não deixa bastante clara a posição dos Municípios na federação brasileira.<sup>127</sup> Conclui, que os Municípios integram os Estados-membros, e estão subordinados à supremacia da Constituição do Estado que integra.<sup>128</sup>

O arranjo normativo disposto na Constituição de 1988, como em outras constituições, refere-se à partilha de competências administrativas, legislativas e tributárias entre vinte e sete estados-membros da federação e mais de cinco mil e quinhentas municipalidades. A doutrina jurídica costuma se referir ao princípio da preponderância do interesse como critério do qual partiu o legislador constituinte para defini-las.<sup>129</sup>

De fato, ao analisar os dispositivos constitucionais que tratam da organização do Estado – arts. 18 a 36 da CRFB/88, vê-se um conjunto de normas que se contrapõem ou, ainda, são imprecisas para delimitar os campos de autonomia de cada ente. Os Municípios, para tratar do

---

127SILVA, op. cit., p. 474.

128Idem, p. 475 e 476.

129FERNANDES, op. cit., p.544; BULOS, op. cit., p. 765; MENDES, Gilmar; op. cit., p. 815.

ente sobre o qual muito se escreveu tanto no campo da Ciência Política quanto no campo do Direito, tem Poder Executivo e Legislativo, mas não possuem Poder Judiciário próprio.

A divisão do Poder Judiciário é feita com base em regras e princípios próprios do Direito Processual Civil, até porque todo o Direito relevante é nacional. Ademais, as leis municipais estão submetidas à supremacia da constituição do estado ao qual integram. O controle de constitucionalidade das leis municipais diretamente em face da Constituição da República somente é admitido em raríssimos casos.<sup>130</sup> Por esta razão, alguns constitucionalistas sustentam que a os municípios não teriam verdadeira autonomia de um ente federativo.<sup>131</sup>

Outro fato que causa estranheza é que o Município não tem representação no Senado Federal, ainda que possua autonomia constitucional em nível federal, como pretendeu, em parte, o legislador constituinte. Assim, não guarda estrutura institucional análoga à dos Estados-membros na federação.

Não há consenso acerca das espécies de federalismo, até por conta da ausência de uma teoria geral que abranja o federalismo como fenômeno político assimilada pelo pensamento jurídico e político, no entanto, há quem entenda que, em razão de ter conferido status constitucional de ente federativo aos municípios, o legislador constituinte optou pelo chamado federalismo do tipo cooperativo.<sup>132</sup> O fato teria se dado em razão da partilha de competências administrativas previstas no art. 23 da CRFB/88, o qual elenca as matérias cuja competência para administrar é comum a todos os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios.<sup>133</sup>

Outro argumento neste sentido, refere-se ao fato da Constituição prever que normas de cooperação entre os entes federados serão dispostas em lei complementar – art. 23, parágrafo único. No entanto, esta norma nunca foi elaborada, e não parece que vá despertar o interesse do parlamento. De igual modo, o parágrafo único de art. 22 da CRFB prevê a delegação legislativa para os estados-membros das matérias elencada ali. Lei que até hoje não foi

---

130Isto ocorre quando, em sede de representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de norma da Constituição estadual que simplesmente repete norma da Constituição da República. Neste caso, o Supremo Tribunal Federal entende que há violação direta à Constituição da República, a qual lhe incumbe a guarda - art. 102, cabeça da CRFB/88, e portanto, a última palavra acerca da validade daquela norma. É também cabível controle de constitucionalidade de lei municipal em face da Constituição da República quando houver violação a preceito fundamental, termo jurídico impreciso, ou quando for relevante a controvérsia judicial. Nestes casos, a via judicial é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 103 § 1º da CRFB e regulada pela Lei 9882/99. Ver também SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p.1272.

131 FERNANDES, op. cit., p.544; BULOS, op. cit., p. 765; MENDES, op. cit., p. 815; SILVA, op. cit., 474.

132Dentre os juristas, SARLET, op. cit., p. 782.

133Neste sentido, o pensamento político por SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas Pós-1988. Curitiba: Revista de Sociologia Política nº 24, jun/2005, p. 112.

elaborada. Isto denota que, se a intenção do constituinte foi estabelecer um federalismo cooperativo, na prática, isto não ocorreu, exceto em matéria fiscal e tributária.<sup>134</sup>

Além dos Municípios integrarem o pacto federativo ao lado dos Estados-membros, como sugere a cabeça do art. 1º da CRFB, a federação brasileira traz um ente híbrido, o Distrito Federal, o qual guarda condição análoga ora com os demais estados da federação ora com os municípios. Em relação à União é sede da capital federal – Brasília<sup>135</sup>, detém as competências legiferantes dos estados e dos municípios<sup>136</sup>. Não possui constituição própria como os estados, e não pode ser dividido em municípios<sup>137</sup>, e, assim como eles, é regido por lei orgânica<sup>138</sup>. As forças de segurança pública – polícia federal, militar e corpo de bombeiros militar - são mantidas pela União<sup>139</sup>.

O rol de matérias que estabelece as competências administrativas dos entes federados sugere uma concentração de poder no ente central, o qual detém competências exclusivas – art. 21 da CRFB – ao passo que os assuntos cuja competência para administrar é comum – art. 23 da CRFB – enseja, na prática, uma grande confusão institucional. Veja-se, para citar um exemplo, o que ocorre em matéria de meio ambiente: há órgãos federais, estaduais e municipais que detém poder de fiscalização das atividades econômicas potencialmente nocivas para o meio ambiente, e, todas detém poder para autuar e impor sanções pecuniárias em razão da violação. A previsão constitucional não deixa claro o limite de atuação de cada ente, causando inúmeros conflitos federativos, os quais são submetidos à apreciação do Supremo Tribunal Federal, que busca solucioná-los por outros meios, vez que o texto constitucional não oferece parametricidade clara.

### **2.1.1. A partilha de competências legislativas na Constituição de 1988 e o princípio democrático**

A questão para a qual chama atenção este trabalho, refere-se às competências legislativas, considerando o número de matérias cuja competência é privativa da União,

---

134 Há um grande número de trabalhos sobre a federação brasileira que versam sobre a questão fiscal e tributária, sobretudo no campo da Ciência Política. O arranjo constitucional é bastante preciso, não deixa margem para grandes controvérsias judiciais, vez que as competências são taxativas e há muitas normas em matéria de cooperação. Os trabalhos sobre esta matéria especificamente, não perpassam pela questão da democracia, ou quando o fazem, baseiam-se em economia política.

135 Art. 18 § 1º da CRFB/88.

136 Art. 32, cabeça da CRFB/88.

137 Idem.

138 Ibidem.

139 Art. 32 § 4º da CRFB/88.

resultando numa excessiva centralização. A participação das unidades federadas na formação da ordem jurídica limita-se à representação no Congresso Nacional, sistema mais próximo dos estados unitários que propriamente das federações.

Abaixo, um quadro sinótico<sup>140</sup> com as competências legislativas de modo a elucidar o leitor acerca das disposições constitucionais que tratam do tema:

<u>Competências legislativas</u>	
– como a terminologia indica, trata-se das competências constitucionalmente definidas para elaborar leis –	
Privativa - União	<p>Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:</p> <p>I - Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;</p> <p>II - desapropriação;</p> <p>III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;</p> <p>IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;</p> <p>V - serviço postal;</p> <p>VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;</p> <p>VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;</p> <p>VIII - comércio exterior e interestadual;</p> <p>IX - diretrizes da política nacional de transportes;</p> <p>X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;</p> <p>XI - trânsito e transporte;</p> <p>XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;</p> <p>XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;</p> <p>XIV - populações indígenas;</p> <p>XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;</p> <p>XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;</p> <p>XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;</p> <p>XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;</p> <p>XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;</p> <p>XX - sistemas de consórcios e sorteios;</p> <p>XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;</p> <p>XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;</p> <p>XXIII - seguridade social;</p> <p>XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;</p> <p>XXV - registros públicos;</p> <p>XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;</p> <p>XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;</p> <p>XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;</p> <p>XXIX - propaganda comercial.</p>

140 O quadro sinótico é de autoria desta autora e foi elaborado a partir das minhas aulas proferidas na graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá.

	<p>Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (<i>Delegação legislativa aos Estados e o DF</i>)</p>
Concorrente – União, Estados-membros e DF	<p>Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:</p> <p>I - Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;  II - orçamento;  III - juntas comerciais;  IV - custas dos serviços forenses;  V - produção e consumo;  VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;  VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;  VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e Direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;  IX - educação, cultura, ensino e desporto;  IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;  X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;  XI - procedimentos em matéria processual;  XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;  XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;  XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;  XV - proteção à infância e à juventude;  XVI - organização, garantias, Direitos e deveres das polícias civis.</p> <p>§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.</p>
Suplementar complementar – Estados-membros e DF	<p>§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.</p>
Suplementar supletiva – Estados-membros e DF	<p>§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.</p> <p><i>Obs.: Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal sobre a norma geral, os Estados e o DF (art. 24, caput, c/c 32, § 1º) poderão suplementar a União e legislar, também, sobre as normas gerais, exercendo competência legislativa plena.</i></p>
Residual ou remanescente – Estados-membros	<p>Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.</p> <p>§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.</p>
Reservada - DF	<p>Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.</p> <p>§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos</p>

	<p>Estados e Municípios.</p> <p><i>Obs.: o dispositivo, estabelece que ao DF são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.</i></p>
Exclusiva - Municípios	<p>Art. 30. Compete aos Municípios:</p> <p>I - legislar sobre assuntos de interesse local;</p> <p><i>Obs.: O interesse local diz respeito às peculiaridades e necessidades insitas à localidade; o chamado plano diretor, previsto no art. art. 182, §1º, deverá ser aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Destina-se à política de desenvolvimento e de expansão urbana, na forma da Lei n.º 10.257/01 – Estatuto da Cidade -, que regulamentou os arts. 182 e 183 da CRFB/88, trazendo importantes inovações.</i></p>
Suplementar - Municípios	<p>II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;</p> <p><i>Obs.: Esta competência é suplementar, mas não supletiva, em outras palavras, na ausência de lei federal, os Municípios não estão autorizados a legislar sobre a matéria.</i></p>

Analisando não somente o número de matérias, mas também o conteúdo e a importância para a vida, cuja competência é privativa da União, pode-se observar que não resta muito a ser tratado pelos demais entes federados. Não resta quase nada.

A União legisla privativamente sobre Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho. Assim, as diferenças regionais e locais a respeito das práticas comerciais, das relações consumeristas, da propriedade móvel, imóvel ou imaterial, das relações de trabalho de quaisquer espécies ficam a cargo da União.

No que concerne ao espaço marítimo e aeronáutico, não resta dúvida quanto ao interesse nacional e a necessidade de haver normas que abranjam todo o território. Do mesmo modo, o sistema eleitoral deve ser o mesmo para todos os entes. No entanto, há matérias que merecem tratamento diferenciado em razão das especificidades de cada região. O parágrafo único do art. 24 prevê a possibilidade de delegação legislativa aos estados por meio de lei complementar, mas esta lei até hoje não foi elaborada pelo Congresso Nacional. Qual seria a razão?

Afinal, como tratar de maneira uniforme aquilo que é marcado pela diversidade e pelo pluralismo?

Veja-se as relações civis. De certo que cada região estabelece relações de natureza diversa dadas as condições diversas, as necessidades locais, os aspectos econômicos e as questões culturais e étnicas. De certo que se pode encontrar razões diversas para relações

semelhantes, mas não são análogas do Oiapoque ao Chuí! Do mesmo modo, as práticas comerciais. Não é preciso ser economista para perceber que o norte do Brasil difere-se fundamentalmente do sudeste no que se refere às várias dimensões que envolvam a economia.

Curioso notar que o Supremo Tribunal Federal, certa feita, declarou constitucional lei municipal que determinava tempo máximo na fila de espera dos bancos, considerando como assunto de interesse local, competência exclusiva do município<sup>141</sup>, como dispõe o art. 30, I da CRFB/88. É de se espantar, vez que é amplamente reconhecido pelos juristas que as relações bancárias são relações que se enquadram no conceito de consumidor<sup>142</sup>, sendo regidas também pelo Código de Defesa do Consumidor (lei federal) e, portanto de natureza cível, inserida nas competências privativas da União. E este mesmo foi o critério para a declaração de inconstitucionalidade por violação do pacto federativo: o Estado do Rio de Janeiro, por meio de lei estadual, estabeleceu a cobrança máxima de R\$ 3,00 (três reais) pelos estacionamentos dos shoppings centers. Para o Supremo, o Estado-membro trata-se de matéria cível, assim, o ente invadiu a esfera de competência da União.

A questão fica ainda mais tormentosa quando se trata de matéria penal. Questões como a menoridade penal, aborto, racismo, por exemplo, não tem tratamento específico. De certo que há diferenças tão marcantes entre as regiões que importam, no mínimo, em maior e mais efetiva participação popular na formação da lei. E não há. A elaboração dos códigos não passa pelos debates populares ou pela sociedade civil organizada no plano dos Estados-membros e Municípios, mas são de competência do Congresso Nacional. Comumente elaborados e reformados por juristas, não chegam ao debate de outros setores da sociedade.

Outra matéria que suscita questões regionais e locais é transito e transporte. O tratamento é nacional, sem levar em consideração quaisquer diferenças. As questões relacionadas com as ciclovias, por exemplo, que são de grande interesse da sociedade, são

---

141 Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 432.789, Relator Ministro Eros Grau, julgamento em 14-6-2005, Primeira Turma, DJ de 7-10-2005: "Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município." No mesmo sentido, entendendo tratar-se de matéria de interesse local, o STF declarou constitucional lei municipal que determinava a instalação de sanitários nos bancos localizados na circunscrição do respectivo município: "O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes." (AI 347.717-AgR, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 31-5-2005, Segunda Turma, DJ de 5-8-2005.).

142 O entendimento está fixado em súmula 297 do Superior Tribunal de Justiça, cujo texto estabelece que "o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras".

tratadas do mesmo modo nos centros urbanos e nas cidades menores, ou mesmo naquelas onde não há como transitar de bicicleta! Todas as especificidades são tratadas pela Administração pública em cada unidade federada, mas dentro dos limites impostos pelo Código.

É também a União que legisla privativamente sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, embora estas sejam corporações que pertencem aos estados-membros, exceto no Distrito Federal, onde são forças federais. Sendo uma federação, a qual pressupõe autonomia dos entes que a compõem, haveria de ter no mínimo, participação mais efetiva dos representantes do povo e das unidades federadas.<sup>143</sup>

O que se quer chamar atenção neste trabalho é para o fato da autonomia de que tratam os autores se refere apenas as questões fiscais e tributárias, e menos com os aspectos relativos à participação popular na formação das leis. No Brasil, a deliberação democrática parece não estar relacionada com a forma federativa de estado.

Outra observação relevante é com relação às competências dos Estados-membros. No que se refere às competências concorrentes, a União legisla sobre normas gerais. Na prática, nenhuma lei estadual pode contrariar o disposto na lei federal. Assim, os códigos regem todas as relações tributárias, por exemplo. Matérias como cultura, ensino e educação merecem tratamento que atenda as demandas regionais e locais. Mas a União detém a competência concorrente, de modo que somente resta aos Estados suplementar a legislação federal no que couber. A organização, garantias, Direitos e deveres das polícias civis também são estruturadas por normas federais, embora integrem as forças de segurança dos Estados-membros. Quer dizer, os Estados-membros pouco concorrem na regulamentação destas matérias, ficando mesmo a União com grande concentração de competências, como se não bastassem as privativas, ainda edita normas gerais sobre tantas matérias as quais merecem tratamento diferenciado por conta das necessidades regionais.

Embora a Constituição determine que os Estados-membros regem-se pelas Constituições que adotarem – art. 25, cabeça da CRFB/88 – não há matéria constitucional a ser tratada ali. A constituição federal determina toda a estrutura de cada ente federado, além da legislação que se refira a vida civil, a economia, a cultura, educação, saúde, previdência, enfim, tudo que diga respeito à chamada vida civil.

---

143 Não há espaço aqui, pela natureza própria deste trabalho, demonstrar as deficiências do sistema eleitoral brasileiro e o conseqüente déficit democrático.

O problema maior se dá com os Direitos fundamentais, vez que Direito civil e penal são competência privativa da União, isto quer dizer que as relações sociais são reguladas por lei federal sem levar em consideração as especificidades de cada região. Isto agrava ainda mais o abismo entre a realidade social e as normas que regem as relações entre os indivíduos, a sociedade e o Estado.

A chamada competência residual dos Estados-membros deixa claro que não há mesmo autonomia legislativa. A constituição determina que são de competência dos estados-membros as competências que não lhe são vedadas. Ora, são vedadas as competências privativas, a edição de normas gerais sobre as matérias de competências concorrente, e os assuntos de interesse local dos municípios. Mas a Constituição não enumera quais as matérias de interesse local. Então, como saber que matérias são residuais se não se sabe o que é vedado?

A imprecisão se repete com o Distrito Federal, cuja natureza é híbrida: em relação aos Estados-membros tem a mesma autonomia, mas em relação à União equivale a um município, vez que é sede do governo federal. Assim, tem competência para legislar própria dos Estados-membros e dos Municípios. Sobre as competências legislativas dos municípios somente se sabe que se restringe aos assuntos de interesse local e as competências dos Estados-membros é residual ou remanescente. Mas não se sabe ao certo o que sobra porque não se sabe o que tem!

E por conta de toda esta imprecisão, há inúmeras ações diretas de inconstitucionalidade já julgadas e outras que estão para julgamento cuja matéria é a partilha de competências legislativas. Os conflitos são muitos e a Constituição da República não oferece critérios para resolução dos problemas que envolvem invasão destas competências de um ente sobre outro.

Ademais, não se pode afirmar que haja verdadeira autonomia legislativa das unidades federadas. Nem se fala em deliberação legislativa fora do Congresso Nacional. O poder está concentrado, desde há muito, nas mãos do legislador federal, cuja representatividade não atende às exigências mínimas do que se entende de democracia na contemporaneidade.

### CAPÍTULO III

#### O FEDERALISMO BRASILEIRO NO PENSAMENTO POLÍTICO NACIONAL NA ATUALIDADE

Neste capítulo, vê-se uma abordagem sobre federalismo e sua relação com a democracia no da Ciência Política, tal como é concebida atualmente. As transformações políticas e sociais ocorridas após 1964 afetaram profundamente as estruturas institucionais das Ciências Sociais no Brasil.<sup>144</sup> A institucionalização da Ciência Política no Brasil é vinculada ao sistema de estruturação da pós-graduação, observa Lamounier.<sup>145</sup> As primeiras universidades a criarem programas de pós-graduação em Ciência Política foram a Universidade Federal de Minas Gerais, em 1967 e o Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ, em 1969.<sup>146</sup>

Um fator importante, que resultou no desenvolvimento da pesquisa científica em Ciência Política foi o investimento da Fundação Ford nos programas de ensino das Ciências Sociais, com ênfase considerável na área da política. A Fundação Ford teria despedido dotações de aproximadamente 14 milhões de dólares entre as décadas de 60 a 80.<sup>147</sup> O CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, o IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, o Departamento de Ciência Política da UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais e a UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul teriam sido as instituições beneficiadas pela dotação.<sup>148</sup>

Não se pode negar os efeitos sofridos no pensamento político brasileiro pelo impacto que a cultura científica da Ciência Política nos Estados Unidos a partir da metade do século XX. A chamada “revolução behaviorista” a partir dos anos 50<sup>149</sup> constituiu uma virada epistemológica no campo do conhecimento político, a qual pretendia dar à Ciência Política princípios distintos daqueles usados pela Filosofia Política, sempre fortemente influenciada pela História, além de componentes normativos preponderantes.

---

144 LESSA, Renato. O campo da Ciência Política no Brasil: uma aproximação construtivista. In: Os Horizontes das Ciências Sociais no Brasil – Ciência Política. São Paulo: ANPOCS, 2010, p. 29.

145 Apud LESSA, op. cit., p. 30.

146 Idem, p. 26.

147 Idem, p. 32.

148 Idem, p. 33.

149 PERES, Paulo Sergio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da Ciência Política. Rev. bras. Ci. Soc. vol.23 no.68 São Paulo Oct. 2008.

O pensamento político norte-americano, imbuído da necessidade de uma ciência desvinculada da sua história ideológica, desenvolveu uma dogmática para Teoria Política diversa daquela adotada pela Filosofia Política. Embora com ênfase no princípio democrático, autores da época afirmavam valores epistemológicos de neutralidade científica.<sup>150</sup>

Assim, a nova cultura científica impôs a autonomia dos fenômenos políticos e institucionais, de modo que a Ciência Política passou a ser uma área do conhecimento independente das Ciências Sociais.

A inspiração nas fontes teóricas da Ciência Política americana marcou profundamente esse grupo de pesquisadores e os distinguiu dos fundadores da Sociologia brasileira, cuja influência provinha de autores europeus, especialmente franceses e alemães.<sup>151</sup> No que tange ao debate sobre o federalismo, a influência da filosofia política norte-americana se reflete na produção científica nacional, na qual preponderam as concepções de estadunidenses acerca da organização do poder político-administrativa do Estado.

O tema ‘formação do estado e da nação’, teria sido marco de referência inicial para um pensamento sistemático sobre a política brasileira<sup>152</sup>, seja pela produção do saber jurídico ou da Ciência Política. Só recentemente o federalismo tornou-se objeto de análise dos cientistas políticos. Antes, eram principalmente os juristas e os historiadores que se ocupavam do tema.

Trata-se, portanto, de um tema ainda em formação no campo da Ciência Política. Dentre os trabalhos utilizados nesta pesquisa, não se encontra consenso entre os cientistas políticos que escrevem sobre o tema na contemporaneidade sobre os conceitos e os termos utilizados nos trabalhos. Não restam tão claras as teorias sob a ótica das quais orientam suas análises, e, em muitas hipóteses interessantes formuladas sente-se, em certa medida, a ausência de uma fundamentação empírica mais acurada.

Mapeando os trabalhos apresentados na ANPOCS, dentre os apresentados nos encontros anuais, observa-se que democracia é tema recorrente desde os primeiros encontros<sup>153</sup>, mas quase nunca associada à qualquer discussão sobre federalismo.

---

150Lessa cita os principais autores estadunidenses, os quais, dentre outros, teriam promovido a autonomia institucional da Ciência Política. Mais tarde, exerceriam forte influência na institucionalização da Ciência Política no Brasil. Lessa, que foi aluno do mestrado em Ciência Política do IUPERJ na década de 70, destaca a centralidade dos textos de Anthony Downs – *Na economic theory of the democracy*, William Riker – *The theory of political coalitions* e Mancur Olson Jr. – *The logic of collective action*. Ver em *O campo da Ciência Política...*p. 33 a 43.

151FORJAZ, Maria Cecília Spina. *A emergência da Ciência Política no Brasil: aspectos institucionais*. São Paulo: RBCS, vol. 12 n. 35, 1997. A autora fez um trabalho focado no eixo Minas Gerais – Rio de Janeiro, mas não deixou de esclarecer aspectos relevantes sobre a institucionalização da Ciência Política no Brasil com área do conhecimento independente das Ciências Sociais.

152LESSA, op. cit., p. 26.

Em 1992, o trabalho de Aspasia Camargo apresentou seu trabalho - *A Federação Acorrentada: Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática* - no XV Encontro Anual da ANPOCS. Após um considerável lapso temporal, em 2001 e 2002 (25º e 26º Encontros), foram apresentados dois trabalhos: um referente à descentralização, no que concerne às políticas públicas e outro, no grupo cuja temática inclui federalismo, sobre investimentos públicos na cidade de São Paulo.<sup>154</sup> Apenas em 2010, no 34º Encontro, Marta Arretche apresentou trabalho sobre o federalismo brasileiro. Não espanta que a concepção de democracia esteja associada à participação política por meio de eleições, vez que se coaduna com as feições doutrinárias dos autores mais recorrentes na bibliografia adotada nos cursos.

Dentre os cientistas políticos contemporâneos, foram escolhidos aqueles que exercem maior influência sobre o pensamento político nacional institucionalizado. Considerando que as revistas acadêmicas constituem espaços construídos para a reflexão e debate das ideias, neste trabalho foram elas utilizadas como principal fonte para análise do pensamento político nacional, sobretudo no que se refere ao recorte temporal mais recente. Foram eleitas as revistas de maior relevância para o mundo acadêmico, cujos trabalhos publicados costumam servirem de base para outras pesquisas científicas, além de guarnecerem as instituições públicas que delas se servem para fundamentar as políticas que adotam.

Merece destaque os trabalhos de Fernando Abrucio, cientista político que trata do Estado Federal brasileiro, em razão da metodologia que o autor adota para analisar o federalismo brasileiro. Para o autor, é necessário analisar o Estado Federal sob suas dimensões: a do realismo político e da normatividade democrático-republicana.<sup>155</sup> Neste sentido, pode-se afirmar que o federalismo é objeto de estudo jurídico-político, podendo ser caracterizado como uma preferência de formação estatal. O autor aponta a fragilidade do modelo federativo brasileiro sinalizando para o que chamou de “ultrapresidencialismo” dos governadores de Estado após a Constituição de 1988. Destacou também a ausência de sentimento republicano nos Estados-membros, enfraquecendo o pacto federativo.

Outra pesquisadora, Marta Arretche sustenta, a partir de um estudo sobre as transferências tributárias da União para os demais entes federados, vinculando a atividade política destes e suprimindo-lhe a autonomia, que a ideia de uma comunidade nacional única

---

153 O primeiro encontro disponível no sítio da ANPOCS foi em 1977, onde consta a ata da sua constituição. No segundo encontro, em 1978, o trabalho voltou-se às perspectivas da pós-graduação no Brasil. Os demais encontros já possuíam o formato atual: grupos de trabalho separados por temas.

154 O grupo tratou dos temas federalismo, instituições e políticas públicas no Brasil, mas nenhum trabalho versou sobre o federalismo.

155 ABRUCIO, Fernando. Os barões da federação - Os Governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política da USP, 1998, p. 13.

prevaleceu sobre as demandas por autonomia regional, dada a desconfiança por parte das elites nacionais quanto ao cumprimento do acordo federativo por parte das autoridades regionais e locais.<sup>156</sup> Vê-se, por este fato, a inexpressiva autonomia política dos entes federados brasileiros, autonomia esta que constitui um dos principais alicerces do modelo federativo.

Celina Souza, pesquisadora associada do Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia, tem vários trabalhos publicados que versam sobre federalismo. Dentre eles, destaca-se o artigo intitulado simplesmente Federalismo, o qual consta de uma coletânea publicada pela ANPOCS, que, de modo não exaustivo, pretendeu analisar algumas possíveis direções do conhecimento político sistemático no país<sup>157</sup>. A autora analisa os modelos de estado federal sob uma ótica teórica e sua influência sobre a prática brasileira. Do mesmo modo, destaca o pensamento político brasileiro como contribuição para a formação de uma teoria geral do federalismo.

Em outro trabalho – Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas Pós-1988<sup>158</sup> - Celina Souza argumenta que os problemas do federalismo brasileiro decorreriam da ausência de autonomia dos governos no que tange às políticas públicas, bem como para lidar com as questões macroeconômicas, do que propriamente com o esquema normativo-constitucional. Pretende com este trabalho “buscar suprir a lacuna de escassa atenção ao desenho constitucional do federalismo no Brasil nos trabalhos da Ciência Política.”<sup>159</sup>

O que se pode notar nos trabalhos do campo da Ciência Política é uma preocupação com a economia política, o que pode ser explicado pela influencia da teoria política norte-americana nas escolas de ciência política nacionais, ou com o sistema eleitoral e partidário. É preciso, no entanto, fazer uma análise sob o ponto de vista constitucional, não só no campo do Direito, como já ocorre, mas também no campo de Ciência Política.<sup>160</sup>

---

156 ARRETICHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no3, 2010, p. 587 a 620.

157 A ANPOCS publicou a coletânea Horizontes das Ciências Sociais no Brasil, com três volumes, cada um deles relativo a uma área das Ciências Sociais. Neste trabalho, foi utilizado o volume da Ciência Política, que reuniu temas relevantes da matéria, sugerindo um caminho percorrido pelas instituições brasileiras.

158 SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas Pós-1988. Curitiba: Revista de Sociologia Política n° 24, jun/2005, p. 105 a 121.

159 Idem, p. 106. A autora cita o trabalho de RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F. & POLSBY, N. HandBook of Political Science. Reading: Addison-Wesley.

160 A autora afirma que existe um consenso segundo o qual os problemas do federalismo brasileiro se referem, principalmente, às heterogeneidades econômicas das regiões. SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas Pós-1988. Curitiba: Revista de Sociologia Política n° 24, jun/2005, p. 105 e 106.

A escassez de trabalhos voltados para o arranjo constitucional pode se dever ao fato da influência dos autores norte-americanos nas escolas brasileiras. Não é tão interessante aos norte-americanos analisar o federalismo sob a ótica constitucional tendo em vista que a federação norte-americana surgiu a partir da confederação, cujos estados optaram pelo fortalecimento da indissolubilidade da união para formar um único estado soberano.<sup>161</sup>

Neste sentido, não resultou de imposição normativa, mas manteve desde os tempos das colônias, ampla autonomia para tratar de matéria constitucional, principalmente os Direitos fundamentais, bem como sua autonomia legiferante e administrativa. De fato, é um estado formado por estados, de modo que as unidades federadas guardam simetria com a o estado que resulta da união daquelas.

Deve-se, no entanto, atentar para o fato de que o federalismo brasileiro se deu por imposição constitucional, partindo-se de um estado unitário com expressiva centralização, talvez como meio de aplacar o embate histórico entre os conservadores, que defendiam a centralização, e os liberais, que queriam a autonomia e independência das províncias. Diferente dos norte-americanos, a Constituição de 1891, bem como as que sucederam, não conferiram autonomia legiferante para a unidades federadas tratarem das matérias relacionadas com os Direitos civis, nem em matéria penal, matérias tipicamente constitucionais.

Nos trabalhos citados nesta pesquisa, nota-se uma tendência dos cientistas políticos de considerar que o fato de haver regras gerais para as esferas subnacionais na adoção de políticas públicas constitui um dos principais problemas do federalismo brasileiro.<sup>162</sup>

Celina Souza afirma que a Constituição de 1988 conservou características das constituições anteriores, como o fortalecimento dos governos locais e a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais.<sup>163</sup> A afirmativa não deixa clara o que importaria como fortalecimento dos governos locais ao mesmo tempo em que os submete às normas do ente central para resolução dos problemas, o que dificulta a adoção de políticas mais próximas às suas prioridades.

No que concerne às chamadas competências administrativas dos entes federados, o pensamento político brasileiro na atualidade é controverso. Vê-se nos trabalhos de Abrucio<sup>164</sup> que a federação brasileira seria dominada por interesses estaduais. Para ele, o desenho das

161 Não cabe neste trabalho, pela natureza própria do seu objeto, analisar a história norte-americana. No entanto, cabe a ressalva tendo em vista a influência que este modelo de estado exerceu em outros países, sobretudo, o Brasil.

162 ARRETICHE, op. cit., p. 30.

163 SOUZA, op. cit., p. 110.

164 ABRUCIO, op. cit..

instituições políticas brasileiras permite que os governadores de estado exerçam forte influência sobre o parlamento.<sup>165</sup> O autor trata especificamente de um período - 1991 a 1994, no qual os governadores deteriam todo o poder sobre os processos de governo, sobre a Assembleia Legislativa, bem como sobre os órgãos de fiscalização<sup>166</sup>. Argumenta que o funcionamento dos Poderes na esfera federal seria bem diferente da esfera estadual.<sup>167</sup> Ressalta que os governadores obtiveram êxito na estratégia de neutralizar as ações fiscalizadoras dos Tribunais de Contas e do Ministério Público estadual.<sup>168</sup> Aponta, ainda, a convivência das Assembleias Legislativas dos Estados-membros.

É interessante notar que as conclusões de Abrucio partem de dados empíricos. Analisa ele quinze estados da federação, os quais constam de um relatório que o próprio autor produziu, mas não passa pelo arranjo constitucional das competências de cada ente. O processo de nomeação dos membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas é exatamente o mesmo nas esferas federal e estadual. Só não o é para as municipalidades, vez que não podem criar Tribunais de Contas<sup>169</sup> nem possuem Poder Judiciário próprios. Todas as disposições constitucionais a respeito da organização dos Poderes são adotadas pelos demais entes federados, em razão do princípio da simetria constitucional.<sup>170</sup>

O problema é que a afirmação segundo a qual o poder concentrado nos Estados-membros tenha transformado os governadores em "barões" com controle sobre as bancadas estaduais no Senado e na Câmara não são comprovados pelos dados nos quais se baseou o Abrucio para elaboração de seu trabalho. Parece que também não encontra amparo no estudo empírico feito por Limongi e Figueiredo a respeito do comportamento do Congresso<sup>171</sup>, pelo menos não parece que isso tenha ocorrido com a intensidade que Abrucio afirmou no seu trabalho. Limongi e Figueiredo concluem que os dados não suportam a tese segundo a qual governadores exerçam controle sobre as respectivas bancadas no Congresso Nacional e

---

165 Idem, p. 112.

166 Idem, p. 111.

167 Idem, p. 112.

168 Idem, p. 113.

169 Art. 31 § 4º da CRFB/88.

170 Trata-se de um princípio constitucional decorrente da forma federativa de estado, a qual pressupõe que os entes que compõem a federação guardam simetria com o ente que resulta da união de todos eles. Assim, quaisquer normas constitucionais que se refiram as Poderes na esfera federal, são aplicáveis aos demais entes federados. Isto vale tanto para as instituições quanto para os processos políticos e decisórios. Com fundamento neste princípio, o Supremo Tribunal Federal declarou nulos por vício de inconstitucionalidade vários decretos e atos dos chefes do Poder Executivo. Veja-se alguns precedentes: ADI 3647/MA, rel. Min. Joaquim Barbosa, 17/9/2007; ADI 2079/SC, rel. Min. Maurício Corrêa, 16/12/1999; ADI 3619/SC, rel. Min. Eros Grau, 1º/08/2006.

171 Apud ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, nº 51, p. 23.

afirmam que as maiorias são formadas em bases partidárias e não pela adição de bancadas estaduais controladas pelos governadores. Ademais, as bancadas estaduais dos diferentes partidos seguem a orientação nacional do partido<sup>172</sup>. A afirmação converge com a normatividade referente à estrutura e funcionamento dos partidos políticos, cuja disposição constitucional prevê que os partidos políticos terão caráter nacional.<sup>173</sup>

No entanto, é preciso asseverar que o arranjo normativo acerca do sistema partidário e eleitoral gera inúmeros conflitos com a realidade política, o que se nota na própria regulamentação prevista na Constituição, que ao dispor sobre o caráter nacional dos partidos, impôs por via oblíqua, a chamada verticalização das eleições. A interpretação deste dispositivo – art. 17, I da CRFB - consubstanciada na Resolução nº 20.993 proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, a qual tornou obrigatória nos Estados as coligações partidárias firmadas para a eleição de presidente da República, o que se denomina verticalização das eleições. No entanto, a vontade dos partidos era no sentido da desvinculação das eleições governamentais subnacionais, o que resultou na emenda constitucional nº 52, que alterou o §1º do art. 17 para por fim à vinculação das coligações partidárias para eleições do Legislativo e Executivo estaduais e municipais<sup>174</sup>.

De outro giro, Celina Souza afirma que o argumento segundo o qual a federação é dominada pelos interesses estaduais se deve ao fato do desenho das instituições políticas brasileiras elevar o poder informal dos governadores sobre o parlamento federal. De fato, não se pode ignorar a força dos governadores de estado eleitos em 1982 no movimento das *Diretas Já*, o que poderia ter influenciado o arranjo institucional da Constituição de 1988. No entanto, a Constituição anterior previa uma estrutura institucional muitíssimo diferente desta, que certamente, molda a realidade atual.<sup>175</sup>

Alguns dos trabalhos examinados nesta pesquisa tratam do que se chama *federalismo cooperativo*. A noção de *federalismo cooperativo* está relacionada à ausência de uma clara delimitação dos limites do âmbito de autoridade de cada ente federado, o que é denominado pela Constituição como “competências”; da responsabilidade das esferas federativas e

172 ALMEIDA, op. cit..

173 Art. 17, I da CRFB: Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os Direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

174 Dispõe o art. 17, § 1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (grifos nossos).

175 Não encontra espaço neste trabalho, até por conta de sua natureza, analisar o poder informal dos governadores de Estado ante da Constituição de 1988.

também da ausência de previsão constitucional da possibilidade de ação conjunta e coordenada entre os governos. O sentido, portanto, parece não estar relacionado a conteúdo valorativo.

A denominação aparece tendo em vista que, em razão de serem estruturas descentralizadas de poder, os sistemas federais estabelecem formas muito peculiares de relações intergovernamentais, que se mostram simultaneamente competitivas e cooperativas, caracterizadas tanto pelo conflito de poder como pela negociação entre esferas de governo. A questão cinge-se sobre o alcance que se espera ter a jurisdição política autônoma do governo nacional bem como das unidades subnacionais. Daí falar-se em conflito de poder ao mesmo tempo em se espera a redução das desigualdades regionais por meio do estabelecimento de mecanismos que estimulem e fortaleçam as relações intergovernamentais.

Os cientistas políticos, com alguma crítica, concordam que as relações intergovernamentais de cooperação se dão em matéria fiscal e tributária, ao revés dos juristas, para quem há uma concentração de renda demasiada no entre central<sup>176</sup>. Os Estados recebem repasses de recursos federais, assim como os Municípios recebem recursos diretamente da União e dos Estados. Daí se pode perceber que as matérias previstas no art. 23 da CRFB, as quais se referem as competências administrativas comuns a todos os entes federados, importa, de fato, em um sistema de cooperação. Isto ocorre bastante claramente na realidade social no que se refere à educação fundamental, mantida pelos municípios por meio de verbas federais, bem como saúde.<sup>177</sup> Neste caso, a realidade corresponde às normas constitucionais que preveem os repasses. Mas a questão está longe de ser pacífica entre os cientistas políticos.

No terreno das políticas sociais, a Constituição de 1988 apontou na direção de uma espécie de federalismo cooperativo, já que dispõe um sistema caracterizado, principalmente, pela existência de funções compartilhadas por todos os entes federados. Em que pese a afirmação de alguns autores nos sentido de que a Constituição de 1988 teria posto fim aos padrões de autoridade, e que teria delimitado claramente a responsabilidade de cada ente<sup>178</sup>, a realidade parece ser bem diferente, e os conflitos acabam sendo decididos na justiça.<sup>179</sup>

---

176 Até porque toda cooperação parte da Constituição e de imposição da legislação federal, de dentro para fora, caracterizando o que se chama de federalismo centrífugo, o qual pode tender a uma centralização demasiada de poder no entre central. A tradição autoritária no Brasil reforça esta ideia.

177A última parte do texto constitucional – Da ordem social – dispõe detalhadamente quais as atribuições de cada ente federado em matéria de saúde, previdência, assistência social, educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio-ambiente, família, criança, adolescente, jovem e idoso, e índios.

178 ALMEIDA, op. cit., p. 28.

179 PIREZ, Thiago Magalhães. As competências legislativas na Constituição de 1988 – uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional Contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 72.

Nos trabalhos que versam sobre o arranjo constitucional, percebe-se, em alguns, que não se diferenciam as competências administrativas das competências legiferantes<sup>180</sup>. Ora isto é fundamental para compreensão do arranjo normativo e seu reflexo na realidade. As decisões da Administração estão, de certo modo, atreladas à lei, daí falar-se em estado de Direito. Vários conflitos vão parar no STF justamente sobre os limites do poder de atuação do Executivo e do parlamento.

A baixa eficácia das ações públicas na área social é atribuída por alguns cientistas políticos ao arranjo constitucional referente às competências administrativas entre os entes federados<sup>181</sup>. Haveria, para estes autores, uma superposição de competências e atribuições entre as três esferas de governo, que resultaria na prestação do mesmo tipo de serviço ou bem coletivo por mais de uma esfera federativa, ou até mesmo o não provimento de bens e serviços por conta desta imprecisão.

O desenho constitucional para estes cientistas políticos seria apenas um esboço com muitas áreas indefinidas, e sem quaisquer mecanismos de responsabilização política por parte dos entes federados. É neste sentido o estudo dirigido por Aspásia Camargo<sup>182</sup>. A autora não distingue as competências legislativas das administrativas, e conclui que o modo como estão dispostas na Constituição, gera inúmeros conflitos e provoca a competição entre as unidades, ao invés da cooperação com afirma outros autores a respeito do partilha de competências.

Atribui, ainda, a pulverização de recursos, de políticas públicas superpostas e ações contraditórias, o que acaba por gerar omissões no atendimento à população e dificuldades para se caracterizar responsabilidades e para implantar um sistema claro de controle social sobre as ações do Estado<sup>183</sup>.

Celina Souza ressalta que no Brasil, diferentemente de outras federações, não possui Conselhos intergovernamentais regulando as relações entre os Estados<sup>184</sup>. Isto se explica pela grande concentração de matérias cuja competência para legislar seja da União, inclusive no

---

180 Isto ocorre nos trabalhos de ARRECTCHE e SOUZA que analisam ou mesmo citam a partilha de competências na Constituição. Diferentemente, o trabalho de ANASTACIA é preciso ao analisar a partilha de competências na Constituição da República, demarcando bem a diferença.

181 Neste sentido, CAMARGO, Aspasia. *A Federação Acorrentada: Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática*. XV Encontro Anual da ANPOCS, 1992, p. 30 ; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências*. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB, nº 51, p. 26 e KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. *Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90*. São Paulo: Tempo Social - Revista de Sociologia USP 11 (63-81), 1999, p. 76.

182 CAMARGO, op. cit., p. 37.

183 Idem.

184 SOUZA, op. cit., p. 115.

que se refere às competências concorrentes, nas quais a União dispõe sobre regras gerais<sup>185</sup>. É o que se vê claramente em matéria em matéria tributária. O Código Tributário Nacional, herança da ditadura militar, prevê detalhadamente a instituição e cobrança dos tributos, sendo aplicável em todo o território nacional. Do mesmo modo ocorre, só para exemplificar, com o Código Civil, que trata de matéria comercial e empresarial e a legislação extravagante, também federal, que regula as relações desta natureza. Deste modo, a União acaba exercendo controle sobre todas as relações sociais por todo o território nacional, não restando espaço para os demais entes federados disporem sobre seus interesses regionais ou locais.

No concerne aos recursos tributários, hoje a contração de receita no ente central é bem maior que quando da promulgação da Constituição.<sup>186</sup> Esta concentração de renda nas mãos da União não é vista do mesmo modo pelos campos da Ciência Política e do Direito. Para este último, denota uma centralização demasiada que vai de encontro à uma teoria geral do federalismo, de forte influencia do modelo norte-americano, como restou demonstrado no capítulo anterior.

No campo da Ciência Política, vê-se com mais otimismo este fato, que é explicado pela necessidade de diminuir as desigualdades regionais.<sup>187</sup> Os pesquisadores costumam denominar de sistemas de equalização fiscal, e denotam que o sistema brasileiro está longe de outros sistemas adotados em estados federais.<sup>188</sup>

Em trabalho publicado pela UNESP<sup>189</sup>, Fátima Anastacia procura relacionar o arranjo federativo brasileiro com a democracia, no que se relaciona com a distribuição de poderes, atribuições e recurso entre os entes federados e os poderes Executivo e Legislativo. Como ocorre em outros trabalhos na área da Ciência Política analisados nesta pesquisa, percebe-se claramente a ênfase dada à distribuição dos recursos financeiros como aspecto mais relevante do federalismo relacionado ao conceito de democracia.<sup>190</sup> No que se refere à repartição de competências entre os entes federados, a autora observa, em apenas um parágrafo de seu texto, que o âmbito das competências legislativas dos estados-membros é bastante restrito<sup>191</sup>, e passa, dali em diante, a uma crítica ao fato da estrutura institucional do Legislativo estadual,

185 Idem.

186 Idem, p. 116.

187 SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas Pós-1988. Curitiba: Revista de Sociologia Política n° 24, jun/2005, p. 116; ARRETICHE, op. cit., p. 590.

188 Idem.

189 ANASTACIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais in AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (organizadores). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: UNESP, 2015.

190 ANASTACIA, op. cit., p. 145. A discussão conceitual sobre democracia não é o objeto deste trabalho, no entanto, merece destaque os contornos que o instituto ganha nos trabalhos sobre o federalismo brasileiro, vez está diretamente relacionado com a reflexão que se proposta aqui.

191 Idem, p. 146.

que é unicameral, enquanto o Legislativo federal é bicameral. O fato é importante para a autora no que se refere á representação democrática.<sup>192</sup> Assim, analisa o sistema eleitoral e as instituições federativas sob a ótica da representatividade, argumentando que o arranjo institucional deve conferir estabilidades política, *responsiveness* e *accountability*<sup>193</sup>, para que seja o estado federal possa ter os atributos desejáveis de uma democracia.<sup>194</sup>

Em trabalho intitulado como Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências, Maria Hermínia Almeida, pesquisadora do CEBRAP e professora aposentada de Ciência Política da USP, trata da relação entre federalismo e democracia pela ótica da representatividade, analisando as instituições federativas e o sistema eleitoral. O referido trabalho foi parte da pesquisa Democracia e Governo Local que contou com apoio da Fapesp (Projeto temático 97/02292-4) e foi apresentado no Seminário da ABCP, em junho de 2000, tendo como debatedores outros dois pesquisadores do tema: Celina Souza e Fernando Abrucio.

Nota-se por este trabalho e também pelos trabalhos dos outros dois autores citados acima, que se pode reconhecer certo consenso sobre o modo que eles procedem a análise do estado federal: ainda que neguem que estejam em qualquer outro campo que não seja o da Ciência Política<sup>195</sup>, o federalismo é, de certa forma, encarado como uma forma de compromisso político, o qual perpassa a difusão e concentração do poder em uma luta política sobre os limites e cada ente federado diante do Estado federal e seus contornos, bem como sobre a integração política e a desejada redução das desigualdades regionais.

De fato, há no federalismo uma tensão constante entre os entes federados, para os quais interessa a descentralização política ao mesmo tempo em que é também interesse destes entes concentrá-lo em nome da unidade nacional e de um governo central atuante, capaz de salvaguardar os interesses comuns destes entes consubstanciados no Estado Federal. Por esta razão é tão difícil a elaboração de um teoria geral que atenda aos dois campos – Direito e Ciência Política. Do mesmo modo, é bastante complexo proceder qualquer análise empírica sobre este fenômeno político sem que se tenha um referencial teórico consolidado, o que se procurou demonstrar nesta pesquisa.

Como outros cientistas políticos, o debate entre federalismo e sua relação com a democracia tem como um dos aspectos centrais o sistema eleitoral. Analistas políticos, no

---

192 Idem, p. 147 a 155. O referido trabalho é bastante reduzido e não chega a fazer inferências sobre o melhor arranjo federativo que atenderia ao princípio democrático.

193 Idem.

194 Idem, p.154.

195 Neste sentido afirma ALMEIDA, op. cit., p. 13.

Brasil, afirmam que Estado e distrito eleitoral se confundem, o que importa em certa distorção na representação das unidades federadas: “sobre-representação” de alguns Estados e “sub-representação” de outros<sup>196</sup>. O tema aparece no trabalho de ALMEIDA, M. H. e em outros trabalhos dos cientistas políticos, sobretudo da Universidade de São Paulo, também vistos nesta pesquisa aqueles cujos trabalhos versam sobre federalismo brasileiro. Nota-se, assim, uma tendência na linha de pesquisa realizada pela USP, cujos trabalhos que versam sobre as relações do federalismo brasileiro com a democracia, centram o debate sobre o sistema eleitoral.

A questão é sistematicamente analisada pelos pesquisadores nos trabalhos apresentados nos eventos anuais promovidos pela ANPOCS. Muitos grupos de trabalho ao longo dos encontros versaram sobre democracia relacionada muito mais ao sistema eleitoral que propriamente sobre o arranjo federativo brasileiro. Para os cientistas políticos brasileiros, a questão da representação dos entes subnacionais parece ser o grande cerne do debate sobre federalismo e sua relação com a democracia, o que se explica pela profusão dos trabalhos sobre esta matéria especificamente.

Outro modo de tratar dos problemas provenientes das relações entre federalismo e democracia, seria observar as consequências de tais distorções do sistema representativo, o que exigiria uma abordagem mais profunda, situada no terreno das conexões entre as teorias do federalismo e da democracia<sup>197</sup>, bem como no plano empírico do funcionamento das instituições federativas.

Embora esta pesquisa cuide de observar como os cientistas políticos abordam a questão relacionada com as interseções entre federalismo e democracia, não se optou pelos trabalhos cuja ênfase foi dada ao sistema eleitoral, pelo fato de que, dentre aqueles pesquisados, parece não haver preocupação entre as tensões da realidade empírica e do arranjo normativo vigente, aspecto que o presente trabalho pretende provocar na reflexão do leitor.

Vale ressaltar ainda que três autores norte-americanos são sistematicamente citados pelos professores da Universidade de São Paulo<sup>198</sup> em seus trabalhos: Daniel Elazar, da Universidade do Alabama, Willian Riker, de Oxford que publicaram trabalhos sobre teoria geral do federalismo e federalismo norte-americano, e, Alfred Stepan, da Universidade de Columbia. Este último publicou vários trabalhos sobre a consolidação da democracia na

---

196 ALMEIDA, op. cit., p. 16.

197 Idem, p. 18.

198 Neste sentido, ALMEIDA, op. cit.; CAMARGO, op. cit.; ARRETCHE, op. cit..

América do Sul, mas é no trabalho da Prof.<sup>a</sup> Maria Hermínia - Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências - que se nota uma análise mais atenta ao debate que esses autores travam sobre as relações do federalismo com a democracia, apontando-se para além do sistema eleitoral, de modo a incluir, apegando-se a coerência com a própria essência do estado federal, o grau de autonomia que a Constituição confere às unidades subnacionais, o que para os juristas, se traduz na partilha de competências administrativas e legislativas.

De acordo com Stepan<sup>199</sup>, o sistema federativo brasileiro, no que se refere ao seu aspecto democrático eleitoral, está entre os mais restritivos do poder da maioria, vez que a representação das unidades federadas não se limita ao Senado, mas existem também minorias partidárias na Câmara dos Deputados, o que, segundo o autor, resulta de um sistema partidário fragmentado e pouco nacionalizado. Mas o problema maior do federalismo brasileiro para os cientistas políticos parece mesmo referir-se nas políticas públicas, as quais estariam comprometidas ou inviabilizadas pelo atual modelo federativo nacional, sobretudo no que tange aos processos de transferências de receitas tributárias e fiscais, que, por sua vez, resultam, para estes pesquisadores, na baixa eficácia das ações públicas na área social.

Os estudos sobre federalismo no campo da Ciência Política, embora recente em comparação ao campo do Direito, já delinearão os vários aspectos significativos e construíram um conjunto de problemas e hipóteses. Entretanto, como se trata de um tipo de trabalho o qual exige pesquisa empírica, até mesmo por conta da natureza própria do estado federal, o tema merece ser constantemente revisto.

Nota-se que toda a pesquisa brasileira ainda está muito refém da produção acadêmica internacional sobre o tema, especialmente à literatura norte-americana, não somente por conta de o fenômeno ter ocorrido primeiramente lá, mas talvez se deva, também, à influência da Filosofia Política e da Ciência Política estadunidenses na academia brasileira. Nota-se que, de certo modo, falta uma discussão mais sistemática e crítica sobre as tipologias, e, sobretudo, para caracterizar o sistema federativo brasileiro atual seja no aspecto normativo ou empírico.

A questão relacionada à maior ou menor centralização, bem como sobre federalismo competitivo ou cooperativo se encontram em processo de reflexão, e não encontram consenso entre os autores que abordam os referidos institutos. Essa discussão é relevante para que se possa reconhecer o estado federal, e contribuir para elaboração de uma teoria geral que

---

199STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. Dados [online]. 1999, vol.42, n.2 [citado 2016-04-06], pp.00-00. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=pt&nrm=iso)>.

forneça parametricidade para a interpretação e aplicação do arranjo constitucional, bem como para as pesquisas sobre esta forma de organização político-administrativa. Há quem sustente não ser possível criar uma teoria do estado federal, mas a questão é discutível<sup>200</sup>.

### **3.1. Quando o Direito se torna uma questão da Ciência Política e quando a Ciência Política se torna objeto do Direito**

Quando o modelo de Estado é o objeto de reflexão e análise, tanto o Direito se torna objeto da Ciência Política quanto ela mesma se torna objeto do Direito.

As fronteiras entre disciplinas de ciências humanas em geral não são claramente definidas, mas a escolha do que deve ser necessariamente considerado como objeto dos campos do Direito e da Ciência Política neste trabalho foi, em certa medida, pessoal embora não tenha sido arbitrária. É o que estado federal é, ao mesmo tempo, um modo de organização política da sociedade a qual se funda em um esquema normativo. Assim, Direito e Ciência Política acabam por produzir saberes ora convergentes ora divergentes, como se viu ao longo deste trabalho.

O federalismo surge como fenômeno político ao mesmo tempo em que a reflexão científica se emancipa, se consolida e se expande na Era Moderna, quando as relações sociais foram se tornando cada vez mais complexas.

No pensamento aristotélico, o homem é um ser ético e racional e estes são os traços que o distingue das demais espécies animais. Mas razão e ética também servem de parâmetros para os ideais a serem alcançados por sociedades diversas. Neste sentido, tanto o Direito quanto a Ciência Política encontram-se assentados nesta parametricidade fornecida pelo que se entende da ética. E é a razão humana que justifica a moralidade das regras jurídicas, se não justifica, não são consideradas válidas.

Há uma relação bastante íntima, portanto, na qual a fronteira que separa o Direito da Ciência Política é quase imperceptível. A Teoria Moral dá suporte filosófico a ambos os campos, e, até hoje servem de base para a produção dos saberes em ambas as áreas do conhecimento. As habilidades e competências a serem desenvolvidos nos dois campos do conhecimento científico muitas vezes importam no exame do pensamento dos mesmos autores, dos mesmos filósofos e teóricos.

---

200 STEPAN, op. cit., p. 7.

Na filosofia moral, o pragmatismo, o ceticismo, o utilitarismo, enfim, qualquer que seja a acepção, as questões sobre o que é certo, por que se deve escolher o certo, o que é a justiça e por que se deve agir com justiça ou por que se deve buscar a justiça como resultado atormentam tanto os juristas quanto os cientistas políticos.

Pode-se dizer que, de um modo geral, o positivismo exerceu grande influência sobre as Ciências Humanas, refutando as questões morais como impossíveis. No campo do Direito, este paradigma resultou nas tentativas dos pensadores em criar uma teoria pura. Embora tenha alcançado em grande parte os objetivos a que se propôs, não tardou a ser posta em cheque pela realidade política. O século XX foi o palco para tantos embates políticos-jurídicos-filosóficos.

Atualmente, admite-se amplamente as discussões racionais sobre as questões morais, ao revés do que sustentou o positivismo. A partir destas reflexões busca-se formular soluções para os problemas que envolvem a Sociedade, o Estado e o Direito. Para a Filosofia Política contemporânea, os elementos empírico e ético-normativos são difícilimos de serem trabalhados cientificamente, e esse é o grande desafio que enfrentam os pensadores contemporâneos, dentre os quais, vale destacar aqueles que se preocuparam em formular as chamadas Teorias da Justiça, posto que esta é uma arena comum dos dois campos do saber vistos neste trabalho.

O ponto focal da Filosofia Política contemporânea deixa de ser a análise conceitual de poder, da soberania e da natureza da lei para voltar-se aos ideais de justiça, de liberdade e igualdade no sentido de orientar os procedimentos políticos adotados pelas instituições. Volta-se para as reflexões sobre uma teoria da justiça que atenda aos valores humanos da liberdade e da igualdade, considerando toda a complexidade da realidade humana na atualidade. Daí o ponto comum onde Direito e política se confundem.

Com efeito, esta tendência influencia sobremaneira as proposições dos teóricos tanto do Direito quanto da Ciência Política, cuja preocupação em comum é oferecer soluções reais para os problemas reais da contemporaneidade.

As teorias políticas atualmente orientam-se pelos valores fundamentais, seja numa vertente neocontratualista, como Rawls, ou fundada numa concepção nova de bem-comum a qual rejeita o individualismo exacerbado, como em Sandel e Walzer, ou ainda, preocupada com a realização dos Direitos fundamentais, como em Dworkin. Estes pensadores influenciam o pensamento político e jurídico na academia brasileira, sendo amplamente citados nos trabalhos que versam sobre as questões que envolvem o papel do Estado na sociedade.

Vale lembrar que o utilitarismo ainda é uma orientação da filosofia política atual. Não mais preponderante o clássico utilitarismo concebido em Aristóteles, nem tão impregnado pela concepção dos contratualistas modernos – Hobbes, Locke e Rousseau, e com mais influência da moralidade concebida por Kant. Ainda se discute as propostas de Bentham e sua concepção hedonista e subjetivista do utilitarismo, bem como a concepção objetivista de Mills. Por todos, não se pode negar que a versão contemporânea do utilitarismo na visão atual tomara outra feição a partir das críticas de Rawls.<sup>201</sup> O pensador estimulou as reflexões teóricas acerca de uma teoria política de cunho normativo, orientado pelo valor da igualdade.<sup>202</sup> Ve-se, portanto, que não se sabe ao certo a linha divisória entre o Direito e a Ciência Política, e sabe-se hoje que, diferentemente do início da Era Moderna, na contemporaneidade buscam-se as reflexões transdisciplinares ou interdisciplinares, a exemplo deste trabalho, de modo que a ciência possa oferecer as soluções para os problemas humanos.

Vale ainda ressaltar notar um ponto comum entre todas estas proposições teóricas da justiça: o valor da igualdade está presente em todas elas. Não no sentido em uma concepção abstrata de igualdade, e nem mesmo numa ideia de igualdade de recursos, como em outros tempos, mas num ideal comum de tratar as pessoas como iguais. Cada uma destas teorias tem uma proposta para o princípio fundamental da igualdade, e, se são reconhecidas pela plausibilidade de suas definições sobre as condições sociais, políticas e econômicas sob as quais os indivíduos são tratados como iguais, então se pode afirmar que é possível solucionar racionalmente os problemas das relações entre a Sociedade e o Estado por meio de uma teoria da justiça, a qual irá resultar numa formulação de uma teoria do Direito que atenda suas finalidades últimas. Neste ponto, fundem-se as fronteiras entre o Direito e a Ciência Política, de modo que não se pode mais perceber onde termina um campo para começar o outro.

No que tange especificamente ao objeto desta pesquisa, não se pode negar que o federalismo surgiu como fenômeno político a partir de uma constituição. Neste sentido, impõe-se trazer a constituição para o foco dos trabalhos sobre federalismo, seja no campo da Ciência Política ou do Direito. Em que pese o fato de existirem controvérsias, os dois campos

---

201 Rawls critica o utilitarismo de Bentham, que estaria bastante ligado ao estado mental de satisfação do indivíduo. Neste sentido a ideia de justiça estaria ligada à utilidade no sentido de proporcionar satisfação às pessoas. Rawls critica a análise de Bentham a partir do estado mental do indivíduo, fazendo com a satisfação alcance a coletividade, somando-se as “satisfações individuais”. Veja-se em RAWLS, John. Uma teoria da Justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 30 a 37.

202 Roberto Gargarella escreveu uma obra importante para a filosofia política contemporânea: As teorias de Justiça depois de Rawls – Um breve manual de filosofia política. Gargarella aloca o filósofo norte-americano como um divisor de águas na disciplina, sintetizando as principais teorias da justiça formuladas a partir das publicações de Rawls na década de 70.

do saber consideram o mesmo pressuposto: o fato de o estado federal ter dois aspectos fundamentais, quais sejam, o arranjo constitucional, que se consubstancia no chamado pacto federativo, e a divisão territorial do poder político a partir da Constituição.

Com efeito, é neste ponto que se encontram a Ciência Política e o Direito: as relações políticas são regidas por um esquema normativo o qual deverá atender as aspirações sociais. Democracia é a forma de governo que fundamenta o arranjo constitucional, ideal que se busca atingir por meio das instituições estatais, organizadas segundo um modelo que pressupõe autonomia local e regional ao mesmo tempo em que sustentam um poder centralizado forte capaz de manter seus interesses.

A tensão que se verifica neste modo de organização estatal – a autonomia local e a manutenção de um poder central que resulta da união destas regiões – é o objeto de estudo dos tratadistas, sejam juristas ou dos cientistas políticos, a preocupação cinge-se na capacidade das instituições federativas de viabilizar o exercício da democracia.

## CONCLUSÃO

É preciso, antes de fazer as considerações finais, asseverar que há Estados cuja forma de governo é democrática e a forma de estado é federal, e outros estados que estados não democráticos que tem muitas características federativas, como é o caso da União Soviética e do Brasil nos períodos de autoritarismo – 1930-1945 e 1964-1985. No entanto, não há como negar que federalismo e democracia constitucional estão intimamente ligados. Isto se deve ao fato de que somente esta forma de governo pode proporcionar mecanismos institucionais de controle do poder político, bem como estabelecer a prerrogativas legislativas das unidades locais, por menores que sejam, assegurando a participação política do cidadão. O estado federal, neste sentido, se apresenta como meio de realização do princípio democrático.

Outro aspecto importante do federalismo diz respeito a dois objetivos diversos a serem atingidos quando se adota este modelo de estado: há federações cujo propósito é unir e há aquelas cujo propósito é manter a união.<sup>203</sup> Para se ter um ideia, os Estados Unidos são uma federação cujo objetivo é unir enquanto o Brasil é do tipo que procura manter a união.

A distinção é relevante para que se possa perceber as relações intergovernamentais, a estrutura legiferante e a delimitação das competências administrativas. A esta altura, o leitor pode concluir que não se pode importar conceitos, quer sejam jurídicos, quer sejam políticos, e pretender adotá-los para solucionar problemas internos sem levar em consideração uma série de características e especificidades da sociedade que se pretende organizar. O método comparativo tem sua relevância, mas é mais importante estudar o sistema próprio, procurando resolver os problemas políticos e sociais, bem como enfrentando as tensões existentes entre o arranjo normativo e a realidade política. Reside aí a tensão constante que preocupada tanto o Direito quanto a Ciência Política: a realidade social e o ordenamento jurídico.

Por estas mesmas razões, e, atentando para o chamado Estado Democrático de Direito, optou-se por uma abordagem dialógica do federalismo brasileiro, de modo que se possa perceber e indagar sobre as melhores alternativas em termos de arranjo institucional que atenda aos propósitos da democracia.

Viu-se neste trabalho que alguns autores tem menor preocupação com a questão democrática ao abordarem o federalismo, focando nos problemas do sistema orçamentário e tributário como se fossem estes os maiores e mais importantes aspectos a serem considerados. Há aqueles que se preocupam com o poder político dos governadores de estado, os quais

---

203 STEPAN, op. cit., p. 1.

sustentariam o esquema federativo brasileiro. Outros ainda se preocuparam com o sistema eleitoral e partidário, como modo de viabilizar a participação política local e/ou regional, fortalecendo o princípio democrático. Mas sabe-se que o a democracia representativa tem problemas para além da organização político-administrativa. Esses trabalhos também não chegaram a cogitar a necessidade de participação mais efetiva dos cidadãos nas instancias que não a do poder central na elaboração das leis. A centralização legiferante no órgão central, a União, parece não tocar tão profundamente a questão democrática.

Interessante notar que, embora a literatura norte-americana exerça influência preponderante nas escolas de Ciência Política brasileiras, o que se percebe pelos autores citados nos trabalhos produzidos, não parece que os autores nacionais reconhecem, ou ao menos sinalizem para o fato de que a Constituição deve garantir às unidades federadas a elaboração de suas próprias leis e políticas públicas. Estaria aí a essência do federalismo democrático.

Sabe-se que o federalismo nasceu sob uma ótica contratualista centrada no indivíduo, mas nenhum sistema é estático, por óbvio, e, atualmente, a Filosofia Política já se debruçou sobre tantas perspectivas filosóficas que não se pode deixar de refletir sobre elas no que se refere à organização do poder político. Assim, a questão do estado federal e sua relação com a democracia é tema que merece atenção, sobretudo sob a ótica da legitimação política e jurídica. É preciso pensar e repensar os processos que viabilizem a deliberação democrática e os debates nos espaços públicos. Tais espaços precisam ser concebidos como espaços de discussão e de exercício da democracia.

Procurou-se demonstrar neste trabalho, no que se refere especificamente ao arranjo normativo do estado federal previsto na Constituição de 1988, que os juristas partem de uma concepção de estado, de democracia, de constituição e de soberania, as quais nem sempre, ou quase nunca, estão alinhadas com as discussões no campo da Ciência Política sobre o mesmo objeto.

Com efeito, as alterações semânticas ocorridas ao longo do tempo são um problema tanto para o Direito quanto para a Ciência Política. Do mesmo modo, apresenta-se o problema da legitimação para ambas as áreas do conhecimento. Embora seja ele mesmo, o Direito, um sistema de legitimação, necessita ser legitimado! Neste sentido, a perspectiva da sociedade aos olhos dos cientistas políticos, com sua metodologia própria, não exclui a visão jurídica,

ainda que coincida o objeto e seja divergente a solução proposta para o mesmo problema. Foi que se viu ao longo desta pesquisa: nota-se certo esforço em superar as linhas divisórias, se é que elas existem de fato, dos campos dos saber jurídico e político.

No que se refere especificamente à ciência jurídica, impõe-se construir um consenso social sobre o fundamento da obrigatoriedade do Direito. Este é o grande desafio dos juristas em todos os tempos. Sem falar na legitimação do Direito por meio da ciência, que consiste na operação de neutralização política das decisões jurídicas.

Bourdieu, em *O Poder Simbólico*, ressalta a “rigorosa separação entre os fatos e as normas, provinda da teoria jurídica do século passado, e que continua a formar o núcleo da ideologia espontânea dos juristas”. Esta intromissão do conhecimento social empírico no mundo dos valores jurídicos é ainda largamente inaceitável o que certamente mantém o abismo entre o fato social e norma jurídica regulamentadora. Para Bourdieu o campo político é um “microcosmo” autônomo no interior de um “macrocosmo social.” O autor afirma que afirma que a forma mais erudita da cultura política é o Direito constitucional.

É de se ver que "só os políticos tem competência (uma palavra muito importante, simultaneamente técnica e jurídica) para falar de política. Cabe a eles falar de política. eis uma proposição tácita que está inscrita na existência do campo político.", afirma ainda Boudieu. Pergunta-se, assim, se somente os juristas também tem competência para falar de política. Ora, se reconhece uma Ciência Política, então, a palavra dos cientistas políticos teria mais “peso” ou credibilidade? A questão é tormentosa, mas não é propriamente o objeto de estudo deste trabalho. Reconhece-se os campos do conhecimento científico, e por esta razão é que se pode verificar o descompasso entre a Ciência Política e o Direito no que se refere ao estudo do estado federal e sua relação com a democracia.

As proposições teóricas dos juristas sobre o tema baseiam-se em concepções um tanto quanto defasadas sobre estado, governo, território e povo. Nem ao menos elidem as noções do contratualismo clássico para enfrentar os problemas decorrentes da tensão entre a realidade política e o arranjo normativo que se pretende impor.

Os trabalhos produzidos no campo da Ciência Política sobre federalismo e democracia não tocam nas questões relacionadas com os chamados elementos de estado: as noções de comunidade para fins de se analisar o conceito de povo como elemento do Estado não chegam a serem enfrentadas no que concerne ao estado federal. Mas se federalismo se refere a um modo de organização do poder político o qual procura legitimação na própria sociedade, considerando o viés democrático, como não enfrentar os problemas relacionados com as

preconcepções? Em outras palavras, seria preciso reconhecer que povo, território, governo e soberania não são conceitos estáticos e livres de problemas decorrentes das transformações sociais.

Com efeito, o trabalho dos juristas e dos cientistas políticos e de grande monta: para enfrentar os problemas do estado federal é preciso reconhecer que as concepções sobre as quais esta forma de organização estatal está assentada enfrenta os problemas da complexidade social: é preciso repensar os conceitos de povo, o que passa necessariamente pela noção de comunidade. O que só neste aspecto, já apresenta um problema de alta complexidade. Sem falar no poder político fundado em uma Constituição, cuja noção remonta a Revolução Francesa. Soberania e globalização é outro problema que toca o federalismo, vez que não se trata somente de uma descentralização administrativa, mas importa na autonomia interna de suas partes formadoras, verdadeiros estados que formam um único estado perante a Comunidade Internacional. Ainda, a questão relacionada com o território e os limites que impõe ao exercício do poder das unidades federadas é questão que não se pode considerar como singela.

O federalismo não é problema do passado, mas projeta-se no futuro como instrumento de legitimação democrática: a União Europeia confirma esta proposição. Do mesmo modo, a tendência dos blocos econômicos ampliarem seus poderes para alcançar uma forma que muito se assemelha a clássica concepção de estado, o que faz a partir de um documento fundante, um tratado internacional, o qual constitui esta novíssima velha forma de se governar a partir da Modernidade.

Enfim, os problemas do Estado Democrático de Direito em sua mais ampla acepção tocam juristas e cientistas políticos que pretendam tratar da forma federativa de estado. As velhas e tradicionais construções teóricas a respeito dos elementos que integram o instituto não encontram assento na complexidade social da contemporaneidade, complexidade esta que reclama uma visão científica interdisciplinar, sobretudo no que tange ao estado federal e sua relação com a democracia.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fenando. *Os barões da federação – Os Governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política da USP, 1998.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências*. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB, nº 51.
- ANASTACIA, Fátima. *Federação e relações intergovernamentais* in AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (organizadores). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: UNESP, 2015.
- ARRETCHE, Marta. *Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no3, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Relações Federativas nas Políticas Sociais*. São Paulo: Revista Educação e Sociedade, vol. 23, nº 80: 2002.
- \_\_\_\_\_. *Federalismo e Democracia no Brasil: A visão da Ciência Política norte-americana*. São Paulo em Perspectiva. Fundação SEADE, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>
- ATO ADICIONAL de 1834 - Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Globo, 1998.
- BALEEIRO, Aliomar. *Constituições brasileiras: 1891*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- BASILE, Marcello. *Consolidação e crise do Império*. In: LINHARES, Maria Yeda (org.). *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2010.
- BARBOSA, Ruy. Discurso proferido no Congresso Nacional na sessão de 16 de dezembro de 1890. Biblioteca digital do Senado Federal. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185626>.
- BERCOVIC, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BOBBIO, Norberto; MARTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 2010.
- \_\_\_\_\_. *A era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1, de 15 de Novembro de 1889. Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em 19 janeiro de 2015.

BRENNER, Neil e ELDEN, Stuart. *Henry Lefebvre on State, Space, Territory*. In: *International Political Sociology*. 2009.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2005.

BULOS, Uadi Lammego. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMARGO, Aspasia. *A Federação Acorrentada: Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática*. XV Encontro Anual da Anpocs, 1992. Disponível em [http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=7146&Itemid=365](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7146&Itemid=365)

\_\_\_\_\_. *Do Federalismo Oligárquico ao Federalismo Democrático*. In: *Dulce Pandolfi (org.), Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. Disponível em [http://cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/142.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/142.pdf)

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem. O teatro das sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

\_\_\_\_\_. *Os bestializados - O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

COSTA, Emilia Viotti. *Da monarquia à República*. São Paulo: UNESP, 2010.

DAHL, Robert A.. *Poliarquia*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

DALLARI, Dalmo. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2009.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial - Origens do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo Livros, 2005.

FERNANDES, Bernardo. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.

FERRAZ JUNIOR Tercio Sampaio. *Constituição Brasileira e o Modelo de Estado* in CLÉVE, Emerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (organizadores). *Doutrinas Essenciais - Direito Constitucional – Vol. II*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Estudos Interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. *A emergência da Ciência Política no Brasil: aspectos institucionais*. São Paulo: RBCS, vol. 12 n. 35, 1997.

FREI CANECA. Crítica à Constituição Outorgada. In: Ensaio Político. TEXTOS DIDÁTICOS DO PENSAMENTO BRASILEIRO, Vol. VIII. Rio de Janeiro: PUC-RIO, 197, p. 93 e ss. Disponível em [http://www.cdpb.org.br/ensaios\\_politicos\\_fre\\_i\\_caneca.pdf](http://www.cdpb.org.br/ensaios_politicos_fre_i_caneca.pdf)

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia – entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. “O federalista” in *Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. Vol. XXIX.

HAESBAERT, Rogério. *Dos Múltiplos Territórios à Multiterritorialidade*. Conferência, Porto Alegre, Setembro de 2004. Disponível em <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf> Acesso em 03 de dezembro de 2015.

HOBBSBAWN, Eric. *Etnia e nacionalismo na Europa de hoje*. In BALAKRISHNAN, Gopal (org.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História Geral de Civilização Brasileira. Do Império a República*. Tomo II, vol. 7. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90. São Paulo: Tempo Social - Revista de Sociologia USP 11 (63-81), 1999. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/ts/article/viewFile/12307/14084>

LAMOUNIER, Bolívar. *Bases do autoritarismo revisitado: diálogo com Simon Schwartzman sobre o futuro da democracia brasileira* in SCHWARTZMAN, Luisa Farah; SCHWARTZMAN, Isabel Farah; SCHWARTZMAN, Felipe Farah; SCHWARTZMAN, Michel Lent (organizadores). *O Sociólogo e as políticas públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p 53-66.

LESSA, Renato. *O campo da Ciência Política no Brasil: uma aproximação construtivista*. In: *Os Horizontes das Ciências Sociais no Brasil – Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS, 2010.

LUCAS, Eugenio Pereira. *Federalismo na União Europeia*. XXXVI Encontro da ANPAD – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro – 22 a 26 setembro de 2012.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Oswaldo de. “Formação do Estado Federal Brasileiro” in CLÉVE, Emerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (organizadores). *Doutrinas Essenciais - Direito Constitucional – Vol. II*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

- PERES, Paulo Sergio. *Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da Ciência Política*. São Paulo: RBCS, vol. 23, nº68, 2008.
- PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988 – uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional Contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- REGIS, André. *O novo federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- SALDANHA, Nelson Nogueira. *História das Ideias Políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- SCHWARZ, Roberto. *As ideias fora do lugar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SOUSA, Paulino José Soares de – Visconde do Uruguai – organização e introdução José Murilo de Carvalho. *Coleção Formadores do Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2002.
- SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas Pós-1988*. Curitiba: Revista de Sociologia Política nº 24, jun/2005.
- STEPAN, Alfred. *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos*. Dados [online]. 1999, vol.42, n.2. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=pt&nrm=iso)>.
- STRECK, Lênio. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise – Uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- TOCQUEVILLE, Alexis. “A democracia na América” in *Os pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. Vol. XXIX.
- URUGUAI, Visconde do, 1807-1866. Organização e introdução de José Murilo de Carvalho – Coleção Formadores do Brasil). São Paulo: 34, 2002.
- VARELA, Alex Gonçalves. *Naturalista e homem público: a trajetória do ilustrado José Bonifácio de Andrada e Silva (1780-1823)*. Revista de Convergência Lusíada nº 27.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo – 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

VIANA, Oliveira. *O Ocaso do Império*. Brasília: Edições do Senado Federal – Vol. 26, 2004.  
WEBER, Max, 1904 (1999). WEBER, Max. *A “objetividade” do conhecimento na ciência social e na Ciência Política – 1904*. In: Weber: Sociologia. COHN, G.; FERNANDES, F. (Org.). São Paulo: Ática, 1999.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2005.