



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Marcelo Palladino Machado Vieira

Qual é o sentido da Federação Brasileira?

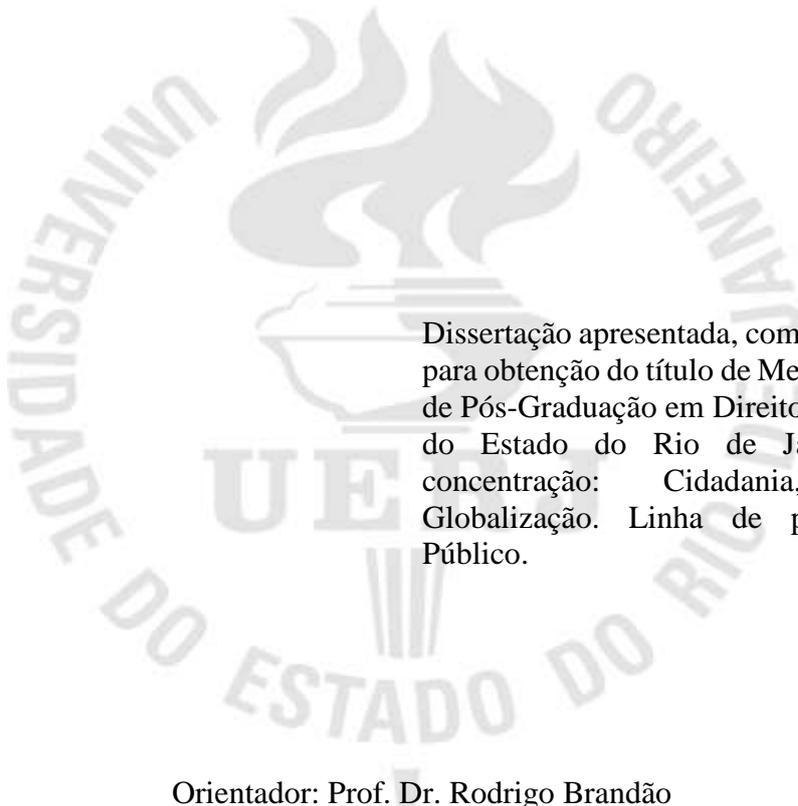
Uma análise de seus fundamentos

Rio de Janeiro

2018

Marcelo Palladino Machado Vieira

**Qual é o sentido da Federação Brasileira?
Uma análise de seus fundamentos**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Brandão

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

V658 Vieira, Marcelo Palladino Machado.

Qual é o sentido da Federação Brasileira? Uma análise de seus fundamentos / Marcelo Palladino Machado Vieira. - 2018.
144 f.

Prof. Dr. Rodrigo Brandão.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Federalismo – Teses. 2. Poderes (Direito) – Teses. 3. Democracia – Teses. I. Brandão, Rodrigo. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.24

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Marcelo Palladino Machado Vieira

Qual é o sentido da Federação Brasileira?

Uma análise de seus fundamentos

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Público.

Aprovada em 27 de fevereiro de 2018.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rodrigo Brandão (Orientador)

Faculdade de Direito - UERJ

Prof.^a Dra. Jane Reis Gonçalves Pereira

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Guilherme Braga Peña de Moraes

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2018

RESUMO

VIEIRA, Marcelo Palladino Machado. **Qual é o sentido da Federação Brasileira?** Uma análise de seus fundamentos. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

A dissertação tem por objeto o estudo dos fundamentos da federação. Mais especificamente, pretende-se examinar e sustentar a neutralidade da federação enquanto forma de organização do poder político, tanto em sua concepção mais abrangente quanto no contexto específico do ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, será examinada a trajetória histórica da divisão de poderes no Brasil, para demonstrar que a maior ou menor dispersão do poder político foi em última análise um arranjo entre as forças dominantes e não um instrumento de garantia de direitos e viabilizador de valores democráticos. O trabalho ainda busca analisar o fenômeno da divisão política do poder em três países, demonstrando que, guardadas as peculiaridades de cada um, essa divisão não revela igualmente uma tendência maior para um ordenamento garantidor de direitos e democrático. Indo adiante, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi objeto de investigação específica quanto ao seu posicionamento sobre ser a federação um princípio material, a pautar uma tendência para a maior descentralização política ou uma norma neutra, sob o aspecto axiológico. A Corte não conta com um único posicionamento sobre a maior propensão da federação ser o arranjo político apto à proteção de direitos e à participação democrática, embora, quantitativamente, seus julgados apontem para uma interpretação formal do texto constitucional. Por fim, serão abordados os aspectos filosófico, político e jurídico (em sentido estrito da federação), para sustentar a inexistência um vínculo direto e necessário entre o estado federal e proteção a direitos e à democracia.

Palavras-chaves: Federação. Descentralização. Autonomia política.

ABSTRACT

VIEIRA, Marcelo Palladino Machado. **What is the Sense of the Brazilian Federation?** Another look at the legislative powers of the 1988 Constitution. 144 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The dissertation aims to study the foundations of the federation. More specifically, it seeks to examine and sustain the neutrality of federation as a form of organization of political power, both in its broader conception and in the specific context of the Brazilian legal order. In order to do so, we will examine the historical trajectory of the division of powers in Brazil to demonstrate that the greater or lesser dispersion of political power was ultimately an arrangement between the dominant forces and not an instrument of guaranteeing rights and enabling democratic values. The paper also seeks to analyze the phenomenon of the political division of power in three countries, showing that, keeping in mind the peculiarities of each one, this division also does not reveal a greater tendency for a democratic and rights-guaranteeing order. Going forward, the jurisprudence of the Federal Supreme Court has been the subject of a specific investigation into its position on federation as a material principle, leading to a tendency towards greater political decentralization or a neutral norm, on the axiological side. The Court does not count on a single position on the highest propensity of the federation to be the political arrangement apt for the protection of rights and democratic participation, albeit, quantitatively, its judges point to a formal interpretation of the constitutional text. Finally, the philosophical, political and legal aspects (in the strict sense of the federation) will be addressed, in order to support the inexistence of a direct and necessary link between the federal state and protection of rights and democracy.

Keywords: Federation. Decentralization. Political autonomy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....	11
1.1 A herança histórica da divisão do poder político no Brasil: Movimentos pendulares não responsivos à democracia e não protetivos a direitos.....	13
1.1.1 <u>Localismos e a apropriação privada do poder. A raiz do problema.....</u>	14
1.1.2 <u>Uma monarquia federalista?.....</u>	18
1.1.3 <u>A república velha e a federação descortinada.....</u>	28
1.1.4 <u>Os movimentos pendulares. O caminho até a Constituição de 1988.....</u>	32
2. A DIVISÃO DO PODER POLÍTICO NO DIREITO ESTRANGEIRO. UMA PERSPECTIVA COMPARADA.....	50
2.1 Divisão do poder político na Espanha.....	50
2.1.1 <u>Justificativa inicial.....</u>	50
2.1.2 <u>A organização política do estado espanhol.....</u>	50
2.1.3 <u>A Comparação do Estado Espanhol com a Federação Brasileira.....</u>	56
2.2 Divisão do poder político nos Estados Unidos.....	59
2.2.1 <u>Justificativa Inicial.....</u>	59
2.2.2 <u>Antecedentes Históricos. A Independência e a Confederação.....</u>	60
2.2.3 <u>A Federação Dualista.....</u>	66
2.2.4 <u>As Tendências Reformuladoras e o <i>New Deal</i>.....</u>	68
2.2.5 <u>As Idas e Vindas de Um Arranjo Institucional.....</u>	71
2.2.6 <u>Síntese Comparativa.....</u>	73
2.3 Divisão do poder político na Alemanha.....	75
2.3.1 <u>Origens e evolução.....</u>	75
2.3.2 <u>A compreensão do federalismo alemão na ordem democrática.....</u>	78
2.3.3 <u>Síntese conclusiva.....</u>	86
3. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA FEDERATIVA.....	87
3.1 Introdução, Objeto de Análise e Plano de Trabalho.....	87
3.2 A Primeira Tendência Decisória. A Jurisprudência Formalista.....	88
3.2.1 <u>Competência em Matéria Trabalhista.....</u>	88

3.2.2	<u>Competência em Matéria Securitária e Consumerista. O parâmetro do Direito Civil.....</u>	92
3.2.3	<u>Competência para Ordenação Urbanística e Econômica.....</u>	94
3.3	A Segunda Tendência Decisória. A Jurisprudência da Autonomia.....	97
3.3.1	<u>Assuntos de Interesse Local. Utilização de Herbicidas e Outras Questões Ambientais..</u>	98
3.3.2	<u>Regulamentação de transporte coletivo.....</u>	100
3.3.3	<u>Atividades Farmacêuticas.....</u>	102
3.4	Um outro olhar do Tribunal para a Autonomia Federativa.....	103
3.4.1	<u>A Comercialização de Produtos entre os Estados.....</u>	106
3.4.2	<u>Movimentação de Produtos em Área Portuária.....</u>	108
3.5	Considerações gerais.....	109
4.	REVISITANDO OS FUNDAMENTOS HISTÓRICO, FILOSÓFICO, POLÍTICO E JURÍDICO DA FEDERAÇÃO.....	110
4.1	O argumento histórico: O estado brasileiro é naturalmente vocacionado à federação?.....	110
4.2	O argumento filosófico: O princípio da subsidiariedade fundamenta a descentralização político-legislativa?.....	111
4.3	O argumento político: Maior autonomia legislativa é maior participação democrática?.....	122
4.4	O argumento jurídico: A autonomia legislativa deriva de valores axiológicos consagrados na Constituição brasileira de 1988?.....	134
	CONCLUSÃO.....	142
	REFERÊNCIAS.....	144

INTRODUÇÃO

A federação, como forma de organização do poder político, já foi objeto de inúmeros estudos das ciências sociais, em geral, e da ciência jurídica, em particular.

A federação brasileira não fica atrás quando se trata de produção acadêmica sobre o tema. Parte considerável dos estudos, contudo, se dedicou a um viés descritivo ou indicou o federalismo como um princípio jurídico, que encerraria valores relevantes, sem problematizar suas premissas teóricas nem analisar o contexto (político, econômico, social e jurídico) em que opera.

Costuma-se aludir a uma precedência do estado federal em face de outras formas de organização do poder político, especialmente pela capacidade de partes desse poder gozarem de autonomia política. Vincula-se a maior adjudicação de competências em entes locais como denotativo de um estado democrático e protetivo de direitos.

Mas há efetivamente um vínculo direto e necessário entre o estado federal e proteção a direitos e à democracia? Essa é uma das perguntas que a presente dissertação busca responder, ao lado de outros questionamentos, como: a federação é o modelo de divisão territorial do poder político mais apto à proteção de direitos e à participação democrática? Ela conduz necessariamente à descentralização do poder político? Ou a divisão do poder político que confere autonomia política a determinados entes de um estado não carrega, em si, valores intrínsecos? Como devemos compreender a forma federativa de estado, prevista na Constituição brasileira de 1988?

O objetivo do presente estudo não é rebaixar a federação a uma categoria “menos nobre”, mas, ao contrário, discutir os seus fundamentos para que, a partir de então, seja possível compreender o “princípio federativo” à luz dessa discussão.

Para tanto, em primeiro lugar, a dissertação descreverá o histórico da federação brasileira. O objetivo do capítulo 1 é fornecer subsídios históricos do desenvolvimento da organização do poder político no Brasil, para que se possa analisar criticamente a federação brasileira.

Não se pretende aprofundar esse tema, nem tampouco adentrar em detalhes históricos, visto que esse não é o escopo do presente estudo. Contudo, entende-se que certos momentos da história brasileira são fundamentais para melhor subsidiar uma releitura da federação brasileira. Objetivamente, pretende-se demonstrar como, ao longo do tempo, a descentralização do poder político não significou maior responsividade democrática ou proteção a direitos fundamentais,

mas serviu de argumento - muitas vezes retórico - para a apropriação privada do poder público pelas elites locais.

Por outro lado, a reação centralizadora tampouco foi capaz de organizar o poder político para o atendimento de valores consagrados pelo constitucionalismo. Ao contrário, produziu estados de exceção. No balanço entre movimentos centralizadores e descentralizadores, será demonstrado que o movimento pendular e o debate dicotômico entre essas tendências não foram aptos a alcançar as finalidades pretendidas com a federação no Brasil, apenas criaram uma cortina de fumaça, que acabou por levar o debate para campos mais ideológicos e menos científicos.

Em seguida, no capítulo 2, será feito um estudo da federação em alguns sistemas jurídicos. Foram escolhidos três países, pelas razões que serão expostas abaixo: Espanha, Estados Unidos e Alemanha. Para o caso espanhol, serão abordadas sucintamente questões históricas e culturais que contribuíram para a formação daquele estado e suas influências na organização do poder político, inclusive com repercussões atuais, de movimentos separatistas.

O interesse pelo caso espanhol ocorre por dois motivos principais. O primeiro diz respeito ao fato de esse estado ser a “outra face da mesma moeda” da organização do poder político se comparado com o sistema brasileiro. A América Latina recebeu os influxos da organização política e administrativa da península ibérica, mas sob o viés de colônia. Sua organização era marcadamente centralizada na figura do monarca e isso se refletiu em suas colônias (ainda que a colonização brasileira tenha sido feita por Portugal, o *modus operandi* de ambas as metrópoles se assemelhava muito no tocante à organização política). Portanto, há um interesse histórico comparativo.

O segundo motivo pelo qual parece útil o estudo da organização político-territorial do estado espanhol se encontra na peculiar semelhança das assembleias constituintes brasileira e espanhola. As constituições atuais dos dois países surgiram da transição ditatorial para um governo democrático. Contudo, nem por isso a Espanha adotou plenamente a forma federativa de organização do poder político, ainda que sua formação histórica e política revelem uma heterogeneia bastante acentuada.

Tudo isso, somado ao debate atual de autonomia e separação de algumas regiões da Espanha, parece trazer aportes importantes para o estudo da forma de estado brasileiro.

Assim, examinar-se-á, a partir do modelo espanhol, se a adoção da federação traduz necessariamente uma maior tendência à proteção aos princípios democráticos e aos direitos individuais.

Também será examinada a federação norte-americana, que foi selecionada por ser o berço da federação no mundo e paradigma para os demais países que adotaram essa forma de estado, notadamente o Brasil, que se inspirou nesse modelo desde sua primeira constituição republicana, em 1891¹.

A escolha da comparação entre a forma de organização do poder político no estado norte-americano e no brasileiro também se deu pela utilidade comparativa entre suas semelhanças e diferenças. A principal semelhança é que, ao menos formalmente, ambos os estados são uma federação. Ademais, os influxos da experiência norte-americana inspiraram expressamente o constituinte brasileiro da época de sua adoção no Brasil.

Há, porém, inúmeras diferenças entre a organização do poder político e as realidades sociais e políticas respectivas, o que faz com que a comparação entre os regimes possa nos oferecer subsídios para melhor compreendermos nosso sistema e incrementá-lo, a partir de nossa realidade, seja pela origem histórica de cada um, seja pela concepção atual do princípio federativo nos respectivos ordenamentos.

Assim, será abordado o federalismo nos Estados Unidos, desde seus antecedentes históricos, até o momento atual, passando pelo papel que a Suprema Corte e os demais poderes políticos desempenharam na modelagem daquela federação.

Em razão dos diversos subsídios - seja pelo aspecto histórico, seja pelo viés contemporâneo - que a federação norte-americana pode fornecer para a compreensão da federação brasileira, dedicamos a maior parte dos estudos do Capítulo 2 a ela.

A Alemanha também desperta interesse comparativo, porque se trata de um estado federal que serviu de paradigma para a Constituição Brasileira de 1988. Ademais, sua Constituição atual também rompeu, como fez a Constituição de 1988, com um regime autoritário e extremamente violador dos direitos fundamentais, tendo a federação um papel relevante na restauração da democracia.

Examinaremos, sinteticamente, como as reformas constitucionais que se sucederam na Alemanha dialogam atualmente com a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal em matéria federativa, muito em razão das profundas alterações pelas quais passam os estados europeus, em face dos desafios de integração em um bloco comum.

No capítulo 3, será analisada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no período de vigência da Constituição de 1988. O objetivo dessa parte do estudo é expor e examinar o

¹ O artigo 1º da Constituição de 1891 dispunha: "A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil".

entendimento da Corte sobre sua concepção de federação como um vetor que induz a uma maior descentralização política ou não.

Por fim, no capítulo 4, serão investigados e problematizados os fundamentos filosófico (subsidiariedade?), político (democracia?) e jurídico (valor axiológico? cláusula pétrea?) da federação. Embora a análise recaia sobre os elementos gerais da federação, entende-se perfeitamente possível aplicar tais fundamentos à federação brasileira, tal qual ela é delineada pela Constituição de 1988 e especialmente vivida nos dias atuais.

Com base nesse arcabouço, pretender-se-á demonstrar que a federação não é o modelo de divisão do poder político necessariamente mais apto à proteção de direitos ou à participação democrática. Tampouco o Brasil apresenta tradição histórica de descentralização responsiva aos valores materiais da Constituição de 1988.

Assim, será sustentada a tese de que a federação não é um princípio universal, mas um modelo cuja fórmula deve ser muito bem contextualizada em cada ambiente histórico, cultural, político e econômico e que, no caso brasileiro, não necessariamente conduz ou induz a uma descentralização do poder político ou a uma maior proteção de direitos.

Nesse sentido, defenderemos que o princípio federativo não deve servir de base, por si só, para uma interpretação necessariamente ou mesmo tendencialmente de maior descentralização do poder político, ao argumento de que a federação induz a uma maior proteção de direitos e de princípios democráticos.

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Os grandes entusiastas da federação, inspirados no modelo bem-sucedido dos Estados Unidos, depositavam suas esperanças nessa forma de organização política. O país, no final do século XIX, saía de sua condição de monarquia absolutista, em que a síntese do poder estatal se personificava na figura do imperador. Ou seja, havia, em suma, uma única fonte irradiadora de poder político.

A justificativa federalista, para além da eloquência de quem a sustentava, ganhou adeptos como uma forma de negação do modelo anterior. É bem verdade que muito se defende que a semente do federalismo já havia sido plantada na tradição brasileira, seja em razão da divisão do seu território em capitanias hereditárias, seja em razão da importação do modelo municipalista ibérico². No entanto, é apenas por ocasião da primeira constituição republicana que a federação apareceu formalmente como forma de organização do poder político.

Pretendia-se (ou esperava-se), com a federação, muito mais do que organizar o estado, mas, principalmente, oportunizar aos cidadãos maior participação política, reforçando-se, assim, princípios democráticos e direitos fundamentais. Não foi isso, porém, o que se viu até aqui.

As variadas organizações políticas, desde o período colonial até a república (chegando aos dias atuais), não tinham como objetivo garantir os direitos da população. Tratou-se, na verdade, de uma troca de proveitos entre o poder público e o poder privado que, embora tenha transformado seu eixo agrário (coronelismo) para o econômico-financeiro, não abandonou, em essência, as mesmas práticas de troca de proveitos desse compromisso fundamental entre elites econômicas e o poder político³.

² 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, p. 23

³ “Por isso mesmo, o 'coronelismo' é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras (...).”

Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso explica justamente a função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável.

Desse compromisso fundamental resultam características secundárias do sistema 'coronelistas', como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais”. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 44.

Avançando no tempo, viu-se que o constituinte de 1988 resolveu apostar alto na federação. Inovou, em relação às constituições anteriores, trazendo o município também como ente da federação⁴, além de consagrar, mais uma vez, a forma federativa como cláusula pétrea⁵.

De fato, a história brasileira é marcada por várias idas e vindas de democratização e recrudescimento. A divisão do poder político ao longo do território é, sem dúvida, uma medida conhecida de descentralização do poder, o que dificultaria, em tese, uma condução política autoritária, sem propensões ao diálogo, com dificuldades de enxergar minorias e peculiaridades locais.

Mas, recortando apenas o período pós 1988, podemos dizer que a Federação cumpriu um papel de incremento democrático, pela maior proximidade do poder político com a população? Ou criou maiores dificuldades, pela sobreposição de instâncias, redundâncias e ineficiência administrativa? Teria a federação garantido e implementado direitos fundamentais ou sido indiferente a eles?

Não se pode negar que a federação, mesmo na Constituição de 1988, é uma promessa não cumprida. A pouca importância ou quase total irrelevância de boa parte das legislações estaduais e municipais para a vida social, a incapacidade dos estados e municípios promoverem os serviços públicos que lhes competem, *vis à vis* o custo de manutenção dessa estrutura estatal, colocam em xeque aquilo que se protegeu de tal maneira que não pode ser alterado nem mesmo por emenda constitucional.

Assim é a federação brasileira: um princípio central de nossa constituição, ainda à procura da verdadeira razão de sua existência, até hoje incapaz de revelar-se como verdadeiro valor ou meio efetivo de proteção a direitos e do processo democrático.

Já temos mais de 120 anos de experiência federativa, tempo mais que suficiente para constatar que o modelo atual, da forma como é aplicado, não deu certo, seja pelo colapso econômico-financeiro⁶⁻⁷ com que flertam os estados e municípios, seja pela pouca importância

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

⁵ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 60. "A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;"

⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Tomo I. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 141-151.

⁷ Segundo dados do Banco Central do Brasil, a tabela abaixo demonstra o endividamento do Estado do Rio de Janeiro e seus municípios (Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/fis/dividas/lmdividas.asp>>. Acesso em: 29 ago. 2016).

Posição: 05/2016

Em R\$ 1,00

Devedor

Credor

Total

de suas legislações⁸ para a população. Não se quer, com isso, dizer que a federação não é apta a carrear valores que normalmente a ela estão vinculados. A que se quer chamar atenção é que sua configuração, na realidade brasileira, merece uma releitura e não uma tentativa de se alcançar um modelo idealizado e descontextualizado das demandas atuais.

Não se propõe seu descarte, mas a compreensão das causas de suas disfunções, buscando uma “ressignificação”, sem ingenuidades nem sofismas.

1.1 A herança histórica da divisão do poder político no Brasil: Movimentos pendulares não responsivos à democracia e não protetivos a direitos

Antes de iniciar o presente tópico, uma observação merece ser feita. A presente dissertação não tem como escopo investigar os detalhes históricos da formação e evolução da organização do poder político no Brasil.

O que se pretende demonstrar é que, durante a história da formação do estado brasileiro, a discussão sobre a distribuição do poder político se deu muito mais no contexto de disputas políticas do que em benefício da proteção a direitos e valores democráticos.

O exame histórico da formação do estado brasileiro, com alguma pretensão crítica, a despeito do necessário viés descritivo, é instrumental para o presente trabalho, que não pretende se esmerar em detalhes do passado, mas, sim, trazer esses aportes para a discussão do federalismo brasileiro.

	Tesouro Nacional	Instituições financeiras públicas	Instituições financeiras privadas	
a)	58.789.773.225,52	20.767.042.372,97	1.304.221.063,05	80.861.036.661,54
Administração direta				
b)	198.474.158,97	340.614.780,31	0,00	539.088.939,28
Administração indireta				
- Autarquias	0,00	0,00	0,00	0,00
- Fundações	0,00	0,00	0,00	0,00
- Empresas públicas	60.696.827,53	82.083.043,63	0,00	142.779.871,16
- Sociedades de econ. Mista	137.777.331,44	258.531.736,68	0,00	396.309.068,12
Total (a) + (b)	58.988.247.384,49	21.107.657.153,28	1.304.221.063,05	81.400.125.600,82

⁸ “As relações intergovernamentais, fundadas em repasses federais, comprometem a integridade do sistema federativo, por ficar a viabilidade das entidades federadas dependentes de decisões políticas tomadas no âmbito de órgãos e entidades federais, muitas vezes condicionadas por circunstâncias partidárias e eleitorais”. BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Tomo I. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

O objetivo é destacar que, do ponto de vista histórico, o pêndulo das forças políticas se moveu para uma maior centralização ou descentralização conforme a conveniência do poder dominante de ocasião, sem que isso representasse, necessariamente, uma maior tendência a aberturas democráticas ou proteção de direitos, mas um arranjo para a manutenção do *status quo* das elites políticas do país.

Busca-se, com isso, demonstrar, com fatos históricos, que a construção do estado brasileiro girou em torno - com as peculiaridades de cada época - da polarização do discurso centralista vs. descentralista, criando uma cortina de fumaça que encobria a sua verdadeira função, que seria o de ser apto ao funcionamento da democracia e da proteção de direitos.

O presente item procurará demonstrar que mais importante do que perquirir se o Brasil conta ou não com uma vocação federalista da organização do poder político, é iluminar como a federação serviu de argumento retórico, muito mais para garantir o *status quo* das elites, detentoras do poder, do que propriamente uma mudança de cultura jurídico-política que abrisse caminhos para a proteção de direitos e de valores democráticos.

A detenção do poder, é verdade, admitiu novos entrantes, mas seu ingresso ocorreu de forma a recomodar os interesses da minoria da população e a forma federativa acabou sendo usada, por diversas vezes, como um pano de fundo a justificar essas acomodações, ainda que, aparentemente, com auspícios de ser um veículo refundador do estado.

Para isso, foram selecionados alguns momentos da história do país, que colocam -ainda que muitas vezes subliminarmente - a questão federativa no centro do debate político, para demonstrar como esses argumentos foram utilizados de modo mais conveniente que efetivo. Procura-se examinar o período colonial, imperial e momentos da vida republicana do país.

Mas, é claro, não há qualquer pretensão de esgotar todos os elementos que configuraram a história da formação política brasileira. O objetivo é apenas traçar um panorama geral para que, posteriormente, seja possível examinar - e tentar desconstruir - o argumento histórico que afirma que o Brasil é um estado naturalmente vocacionado à forma federativa de estado.

1.1.1 Localismos e a apropriação privada do poder. A raiz do problema.

As origens históricas da organização política do Brasil remontam ao período colonial, quando o país foi dividido em capitanias hereditárias⁹.

⁹ PIRES, Thiago Magalhães. Op. cit.

Durante mais de três séculos, vivemos como colônia de Portugal e, por isso mesmo, éramos uma mera extensão do seu território nas Américas. O ordenamento jurídico português incidia em sua totalidade no Brasil e a organização político-administrativa era ditada à luz da centralização natural de um estado absolutista.

O início da história registrada do Brasil no século XVI coincide com o mercantilismo europeu, que tinha o estado como seu grande artífice, aliado a uma parceria privada de mercadores.

Segundo Raymundo Faoro¹⁰, a aliança entre a atividade econômica do rei e a dos comerciantes ocorreu pelo consórcio da força armadas com a exploração comercial. O monopólio real não se exerceu diretamente, mas mediante concessão: o rei permaneceria comerciante, sem envolvimento imediato no negócio, mas vigilante, com o aparelhamento estatal a serviço de seus interesses.

Nada obstante, segundo Tiago Magalhães Pires¹¹, havia um espírito localista no país, não só em razão de sua vastidão territorial, como pela importação do modelo municipalista ibérico, reforçado após a independência, em 1822.

Contudo, é fundamental observar, desde logo, que esse espírito localista não representava um ambiente democrático, mas uma relação mais ou menos vinculada das elites locais aos ditames da coroa.

Aliás, a descentralização política da vida colonial não se deu por uma decisão altruísta da Corte nem entre pessoas livres e iguais, que debateram na arena pública o melhor destino para aquela sociedade. Na verdade, a maior descentralização política no período colonial deveu-se às circunstâncias, especialmente em razão da vastidão do território, tanto é que, a despeito disso, sempre que possível a Corte agia com intenção política de controle¹².

De uma forma ou de outra, o exercício do poder político não era responsivo à população, porque o sistema funcionava para o interesse das elites da época, seja a Corte, sejam os comerciantes, e exploradores do território. No fundo, não havia uma profunda dicotomia entre os poderes locais e o central, porque a manutenção desse *status quo* era conveniente para os

¹⁰ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

¹¹ PIRES, Thiago Magalhães. Op. cit.

¹² “Viveiros de Castro contesta que as câmaras coloniais tenham exercido tão amplas atribuições com o beneplácito real. Em sua opinião, a distância em que estavam da Corte animava as câmaras municipais a invadirem sem cerimônia alheia; mas o rei severamente as repreendia quando o fato chegava ao seu conhecimento, como fez, por exemplo, nas cartas régias de 4 de dezembro de 1677, 12 de abril de 1693, 20 de novembro de 1700 e 28 de março de 1794, nas quais está formalmente declarado que as câmaras eram subordinadas aos governadores, cujas ordens deviam cumprir, *mesmo que tais ordens fossem ilegais, e contrárias à jurisdição das câmaras*” LEAL, Victor Nunes. Op. cit., p. 81.

detentores do poder, embora houvesse momentos de tensão, em que uma das partes intencionava ampliar seu círculo de poder.

Portanto, a despeito da descentralização administrativa havida na época, o centro da vida, o local de mando e hierarquia permanecia retido em torno da casa-grande e do engenho¹³. A descentralização política nunca representou, no Brasil colônia, uma responsividade aos direitos e ditames democráticos, mas a um arranjo de forças políticas para o favorecimento dos detentores do poder.

Assim, mesmo os cidadãos não possuíam autonomia política, econômica e social e, por isso, tornavam-se dependentes e faziam da política de favorecimento uma espécie de moeda que alimentava o mandonismo do senhor e sua centralização econômica, política e cultural¹⁴.

O que se pretendia, portanto, era conferir eficácia ao plano privado de apropriação da riqueza, às custas da exploração do território e dos nativos, conforme observa Raymundo Faoro, ao comentar que, se por um lado o sistema de capitânicas acabou fracassando, por outro, as esferas pública e o privada se misturavam. Segundo o autor, "[f]racassaram as capitânicas, mas prosperava a terra; malograva-se o sistema, mas vingava o negócio. (...). O localismo emergia, anárquico – capitães houve que foram presos e maltratados (...) acusados de hereges e infiéis aos ditames de Lisboa"¹⁵.

Mesmo assim, a Coroa portuguesa nunca foi alheia aos negócios de sua colônia e eventual descentralização se dava muito mais por questões circunstanciais e de conveniência, como a distância de sua sede e da vastidão do território, do que por uma opção política de descentralização do poder. Faoro¹⁶ continua observando que havia sempre uma reação da Coroa a tentativas de administração efetivamente descentralizada ou, melhor dizendo, independente do poder central.

Em passagem descritiva da história brasileira, o autor acaba por trazer elementos valiosos da formação histórica dos municípios, que não ocorreu pela organização política de seus cidadãos, imbuídos de alguma autonomia política, a fim de regerem sua vida em sociedade, mas como uma decisão artificial do poder central para melhor administrar seu poder ao longo do território.

¹³ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. **Brasil: Uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 72.

¹⁴ *Ibidem*, p. 72.

¹⁵ FAORO, Raymundo. *Op. cit.*

¹⁶ “A renovação da autoridade viria como um revide, que reerguia do pó a autoridade real, amesquinhada na pessoa de seus agentes. O expediente seria simples e fulminante: a concentração do poder, situado num governo estabelecido entre dois ativos da colônia

Havia por impossibilidade da coroa estar fisicamente presente em territorio tao distante e vasto, delegacao a poderes locais, mas esses poderes sempre agiram em interesse próprio”. *Ibidem*, p. 166

Faoro observa que os primeiros municípios criados no Brasil precederam ao próprio povoamento e, do ponto de vista de sua organização jurídica, havia uma delegação ao capitão-mor e ao governador para organizar as terras que descobrisse, para tomar posse delas e nomear tabeliães e oficiais necessários. Mesmo os expedicionários que, em desvio das instruções da Coroa, preferiram criar vilas, o fizeram com vinculação à administração real, de maneira a conter os súditos na obediência.

Assim, não se pode dizer que havia um embrião de uma esfera pública democrática nas raízes da formação política do país, porque, conforme adverte o próprio Raymundo Faoro¹⁷:

Uma visão moderna do instituto poderia desorientar o historiador, acaso seduzido pelo *self-government* saxônico: o município não criava nenhum sistema representativo, nem visava à autonomia que adquiriu, abusivamente, aos olhos da Coroa. (...) O município, como as capitânicas e o governo-geral, obedecia, no molde de outorga de poder público, ao quadro da monarquia centralizada do século XVI, gerida pelo estamento cada vez mais burocrático. (...) Quando os colonos, isolados e perdidos nas distâncias, ameaçavam ruralizar e extremar-se no localismo, a fundação da vila serve sempre para lembrar a autoridade da Coroa, empenhada em substituir a força dos patriarcas pela justiça régia.

Havia, assim, uma “parceria público-privada” na colonização brasileira, em que o colono seria o *longa manus* do rei, que auferiria vantagens pela “outorga da concessão” do território descoberto¹⁸.

De toda a dinâmica social e regulamentação jurídica do Brasil colonial, pode-se extrair uma relação dicotômica entre os mandatários da Corte e a própria Corte. A organização do poder político no Brasil Colônia variava entre o centralismo e a descentralização, mas, nesse último caso, não representativo de alguma autonomia política, tendente a decisões democráticas, mas apenas uma conveniente forma de delegação e controle do poder. Em nenhuma das hipóteses, contudo, a divisão do poder político visava ao incremento dos debates públicos sobre os rumos daquela sociedade.

Por isso, menos importa (para fins do presente estudo) o viés organicista do estado no período colonial. Não parece ser esse o parâmetro correto para avaliar uma natural vocação para uma organização política centralizada ou descentralizada. O que importa é constatar que, para além da forma de organização do poder, seu exercício sempre se deu de maneira irresponsiva à população e sem observância de princípios democráticos ou de proteção a direitos.

¹⁷ Ibidem, p. 171

¹⁸ “Acima dos capitães-governadores estava, de certo, o rei, naqueles poderes de que não havia feito cessão e outorga, e estavam s Ordenações e leis gerais do reino naquilo que não tinha sido objeto de determinações especiais nas cartas de doação e foral. Mas ficou visto e constatado que estas cartas deixavam quase completa soberania política aos donatários, nas respectivas circunscrições enfeudadas”. Ibidem, p. 154.

Portanto, a controvérsia sobre a constatação doutrinária e histórica da tendência localista ou centralista das origens do estado brasileiro perde importância, ou, o que é pior, desvia o foco para a constatação de que qualquer que tenha sido o tipo de organização política, seus arranjos serviram muito mais para beneficiar uma apropriação do poder do que para incrementar um funcionamento republicano do estado¹⁹.

A organização jurídico-política do estado, apesar de rudimentar, se comparado com a complexidade atual, já continha alguma divisão orgânica das suas funções²⁰. Essa divisão era palco de disputas políticas e se percebe desde o período colonial o entranhamento do poder das elites no aparelho estatal, especialmente naquelas organizações descentralizadas

Essa observação é feita por Victor Nunes Leal, ao afirmar que, no aludido período de nossa história “de dominação quase exclusiva do senhorio fundiário” as câmaras municipais tinham “uma larga esfera de atribuições, que resultava muito menos da lei que da vida. ‘Se dentro do sistema político vigente da colônia - diz Caio Prado Jr. - só descobrimos a soberania, o *poder político* da Coroa vamos encontrá-lo, de fato, investido nos proprietários rurais, que o exercem através das administrações municipais”²¹⁻²².

Em termos diretos, se se pretender fundamentar a organização do poder político atual pela forma federativa, ao argumento histórico de uma tendência descentralizadora de nosso estado, ter-se-á que enfrentar o problema de que as disputas do poder local e central não tinham como objetivo instaurar um regime democrático, mas usavam o argumento federalista como artifício para capturar o poder em benefício próprio.

1.1.2 Uma monarquia federalista?

¹⁹ Por isso, querer saber se forças centralistas ou locais prevaleceram no período do Brasil Colônia não levará, por si só, a maiores dados sobre a formação da organização política do país. O que se faz necessário notar é que, a despeito dessa disputa de poder (ou, em alguma medida, talvez até mesmo por causa dela), o seu exercício sempre se pautou pela sua apropriação, em benefício privado, e não pela responsividade, independência e espírito público, independentemente da maior ou menor alocação dos poderes políticos nas mãos das elites locais ou do poder central.

²⁰ LEAL, Victor Nunes. Op. cit., p. 76

²¹ Ibidem, p. 79

²² Havia, portanto, uma parceria, ainda que por vezes conflituosa, entre as elites agrárias e a Corte para que esses poderes pudessem usufruir de seus objetivos, não responsivos, de todo modo, à massa populacional, que, aliás, era tratada às margens da tutela estatal, como os negros, escravos e os índios. O Brasil colônia assistiu a uma dicotomia entre poderes locais e central, mas, em momento algum se pode dizer que esse debate se deu na arena pública, por cidadãos livres e autônomos, tendentes a escolher o melhor destino para aquela sociedade. Ao contrário, a disputa política por maior poder no centro ou na periferia atendia a interesses específicos, que em nada se relacionava com aspirações democráticas e inclusivas.

O destino do estado brasileiro reservava algumas peculiaridades que moldaram de forma particular a sua organização política. Portanto, antes de falar da Constituição outorgada pelo imperador D. Pedro I, não se pode ao menos mencionar um fato fundamental da história brasileira que alterou completamente o seu destino: a transferência da sede da Corte portuguesa para o Brasil²³.

Não se pretende aqui explorar os detalhes desse acontecimento²⁴, mas notar que ele fez com que o Rio de Janeiro se tornasse sede do império português, o que influenciou decisivamente a estrutura administrativa centralizada do Brasil.

Esse fato, precedido de alguns outros²⁵, foi determinante para a efetiva centralização formal do poder e a progressiva diminuição dos poderes locais, que faziam as vezes de poder estatal em seus domínios. A presença mais organizada da burocracia estatal no território propiciou seu melhor aparelhamento, permitindo a extensão de sua autoridade sobre o território nacional, com muito mais eficiência²⁶. Essa conjuntura favoreceu, portanto, a independência do Brasil em relação a Portugal, embora o poder central remanescesse nas mãos do herdeiro do trono português.

Mesmo após a independência do Brasil, em 1822, a estrutura administrativa até então instalada no país não deixou de existir. Sem prejuízo da independência, o país adotou a forma de governo monárquico (único da América do Sul)²⁷.

A síntese da dinâmica da vida política, após a independência de Portugal e já sob a égide da Constituição da 1824 não foi essencialmente alterada, sob o enfoque dos direitos da população, ainda que o eixo do poder político tenha formalmente mudado de mãos.

Confira-se o que observa Victor Nunes Leal²⁸:

²³ A viagem iniciou-se em 29 de novembro de 1807, quando toda a Corte portuguesa fugiu de Portugal para o Brasil, escoltada pela Marinha britânica. GOMES, Laurentino. **1808**: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

²⁴ Como, por exemplo, o planejamento prévio da Corte portuguesa e a tensão das relações de Portugal com a Inglaterra, em face das invasões napoleônicas.

²⁵ “O regime administrativo instaurado nas regiões auríferas demonstra suficientemente como a pressão de um interesse maior tornou mais presente e ativa a autoridade da Metrópole. Por isso mesmo, a Guerra dos Emboabas tem um valor tão simbólico da hegemonia da Coroa sobre seus turbulentos colonos. A administração do distrito de Diamantino constituirá outro exemplo e, justamente por ser exagerado, é expressivo e útil para a compreensão do processo que produziu o fortalecimento do poder do rei.” LEAL, Victor Nunes. Op. cit., p. 84.

²⁶ Ibidem, p. 84.

²⁷ SAINT-HILAIRE, Auguste *apud* ALMEIDA PRADO, J. F. de. **D. João VI e o início da classe dirigente no Brasil**: depoimento de um pintor austríaco no Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968, p. 134. Essa conjuntura, ademais, contribuiu decisivamente para que o território brasileiro não fosse dividido em inúmeros países tal qual ocorreu com o restante dos países da América Espanhola. Essa característica da formação do Estado brasileiro revela uma das principais razões para que se adotasse um Estado unitário, centralizado, de viés marcadamente absolutista, a despeito da vastidão do território.

²⁸ LEAL, Victor Nunes. Op. cit., p. 84

Afastada a metrópole como força de contraste e reduzidos os interesses lusitanos à situação de não poderem mais influir eficazmente nos acontecimentos, outros serão os contendores nas disputas políticas que daí por diante vão encher as páginas de nossa história. Durante a Regência – período que ainda está a exigir estudos mais completos e profundos -, as lutas travadas assumem grande complexidade. Ao lado dos motivos regionais de descontentamento das próprias camadas dirigentes, caldeados pelas ideias liberais que lastrearam a independência e a constitucionalização do país, interferiram violentas reivindicações populares que provocaram surpreendentes composições no seio dos grupos dominantes. Restabelecida a ordem, que significava principalmente centralização política, e abafadas as pretensões das categorias inferiores da população, a paz interna vai estabelecer-se na solidez da nossa estrutura agrária, fundada na escravidão, e as contendas políticas passarão a travar-se no plano nacional e no seio da poderosa classe dos senhores rurais.

As circunstâncias da época indicavam que as elites políticas precisariam de um novo pacto, de uma mudança institucional para, no entanto, manter o *status quo*. A inauguração do estado unitário, personificado na figura do imperador, que exercia o poder moderador, era o arranjo institucional necessário para que, ao argumento de uma completa alteração formal na estrutura política do país, tudo se mantivesse da mesma forma.

A conveniência da manutenção do *status quo* entre as elites locais e o poder central continuava a ditar a tônica dos arranjos políticos do país. Assim, muito além de uma aparente dicotomia entre as ideias centralistas e descentralizadoras, na verdade, suas configurações eram convenientes para ambos os interesses. Tanto é que a decisão de D. Pedro I de dissolver a Assembleia Constituinte de 1823 lhe preocupava, na medida em que não queria deixar a impressão de que tomava decisões alheio às demais forças políticas, motivo pelo qual valeu-se do artifício de submeter a Constituição ao crivo das câmaras municipais, embora quase todas tivessem pedido que ele desde logo a jurasse (a exceção de Pernambuco, o que resultou na Confederação do Equador)²⁹.

Os contextos políticos e econômicos da época favoreceram, portanto, a centralização dos poderes estatais não apenas em seu plano horizontal, como também - o que interessa especificamente a esse estudo - no plano vertical de competências³⁰.

²⁹ SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 98.

³⁰ Nesse contexto, a independência do Brasil ocorreu na contramão da tendência de libertação das colônias espanholas na América Latina. Enquanto os países vizinhos obtiveram suas respectivas independências por um processo de lutas e libertação, após os quais se fundaram diversas repúblicas independentes de sua colônia, em movimento de fragmentação, no Brasil, a independência foi um arranjo das elites que, a despeito da independência de Portugal, adotou a monarquia como forma de governo, elevando um membro da família real à condição de imperador, mantendo-se a unidade nacional.

O art. 2º³¹ da Constituição de 1824 previa a forma unitária de estado, organizado apenas de maneira administrativa em províncias. Os presidentes das províncias eram nomeados livremente pelo imperador³².

Mesmo após o regresso de D. João VI a Portugal e a independência do Brasil, a tendência unificadora do estado prevaleceu, como se pode inferir, por exemplo, da lei de organização municipal, de 1º de outubro de 1828, que “dissipou qualquer ilusão que ainda subsistisse quanto ao futuro alargamento das atribuições das câmaras.”³³, pois não gozavam de autonomia política, mas meramente administrativa³⁴, nem exerciam atividade jurisdicional, o que ia ao encontro da intenção de impedir que os municípios se tornassem centros de debates políticos e de aspirações das camadas mais populares³⁵.

Com o estabelecimento da Corte no Rio de Janeiro, o Estado retoma seus fundamentos patrimonialistas, robustecendo sua linha central, ao estilo mercantilista, reequipando-se para as funções de condutor da economia, com o quadro de atribuições concentradas no estamento burocrático, armado em torno do Senado, dos partidos, do conselho de Estado e da política centralizadora³⁶.

Os movimentos pendulares, que ora se aproximavam da maior centralização, ora de concessões descentralizadores, continuavam a operar na dinâmica política brasileira. O Ato Adicional de 1834 foi uma reação descentralizadora das províncias à enorme concentração de poderes em torno do imperador, o que, contudo, não significou uma efetiva e perene autonomia das províncias, seja porque os conselhos gerais, o ministro do Império e o parlamento continuavam a exercer tutela sobre as câmaras municipais, seja porque a reação centralizadora

³¹ BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brazil. Art. 2. "O seu territorio é dividido em Provincias na fórma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado".

³² Ibidem, Art. 165. "Haverá em cada Provincia um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado".

³³ LEAL, Victor Nunes. Op. cit., p. 86.

³⁴ “As funções administrativas eram bastante amplas e vinham enumeradas com minúcia. (...) Resumindo a lista, declarava o art. 71 que as câmaras deliberariam em geral sobre os meios de promover e manter a tranquilidade, a segurança, saúde, comodidade dos habitantes, asseio, segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações”. Ibidem, p. 87.

³⁵ Demonstrações importantes de força já haviam ocorrido, principalmente em Pernambuco, onde eclodiu a Confederação do Equador, baseada em revoltas anteriores, como na Guerra dos Mascates (1710-11) e na Revolução Pernambucana (1817), ambas de caráter republicano SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. Ibidem, p. 236.

³⁶ “Governar, dada a estrutura que os interesses articularam, consistia em proteger, guiar, orientar a camada que detinha o poder econômico. Para que a combinação funcione será necessária a concentração do governo, o entendimento com especuladores, o alargamento da camada dirigente com muitos funcionários às ordens de um estado-maior”. FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 378.

não tardou a ocorrer, com a Lei Interpretativa de 1840, que acabou por restringir os poderes das Assembleias Legislativas Provinciais³⁷.

Naquele momento histórico, portanto, as reações centralizadoras encontravam ambiente muito mais favorável, tanto é que, ao eufemismo de “lei interpretativa” o que se pretendeu fazer - e efetivamente se levou a efeito - foi a retomada do poder legislativo local pelo legislativo geral³⁸.

Por trás da retórica de organização do estado, havia, com a reação centralizadora, um nítido viés conservador do status quo, especialmente de manutenção do regime escravocrata, porque, em um país econômica e geograficamente tão diversificado, se as províncias fossem dotadas de amplos poderes, a autonomia poderia significar a ruína desse pilar das elites que comandavam o país, uma vez que não seria possível que convivessem, no mesmo estado, o trabalho livre com o servil. Daí porque Victor Nunes Leal afirma que a centralização salvou a unidade nacional e também a unidade do trabalho escravo e, citando Hermes Lima, constata que também acabou por resguardar, em sua integridade, a estrutura econômica do país³⁹.

De qualquer forma, o que importa sublinhar é que os movimentos políticos desse momento histórico - e de tantos outros, como será examinado adiante - procuraram buscar argumentos retóricos para a manutenção ou alteração - ainda que não verdadeiramente substancial - da configuração do poder.

Assim é que Raymundo Faoro analisa a política do tempo da Regência como um arremedo da política dos governadores, que lograria sucesso trinta anos mais tarde. De todo modo, o que importa sublinhar é que os movimentos políticos sempre se moveram para uma aparente e suposta ruptura, mas, na verdade, não passavam de uma mudança da roupagem do discurso, tanto é que, como nota Faoro, as províncias, nos tempos da Regência, não queriam exatamente a separação, a autonomia e a desintegração tal qual ocorreu nas colônias espanholas, mas reclamavam uma maior e melhor parte na partilha do poder. A audácia das lutas pela

³⁷ SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. Op. cit., p. 104.

³⁸ “A lei de interpretação (12 de maio de 1840), elaborada na esteira da apostasia regressista e conservadora de Bernardo Pereira de Vasconcellos, sob o inocente pretexto de elucidar o Ato Adicional, infunde ao estatuto de 1834 alma oposta ao seu contexto. As assembleias provinciais, centro do poder local, cedem, em favor do poder legislativo geral. (...) A interpretação de 12 de maio de 1840- cujo estudo inicial leva a assinatura de três ases do conservadorismo, o citado Paulino, Honório Hermeto, o futuro Paraná e Miguel Calmon, depois Marquês de Abrantes – separa o poder geral do poder provincial, armando o primeiro, a exemplo do fortalecimento norte-americano da União contra os Estados, dos insondáveis *poderes implícitos*, que o chief-justice Marshall arrebatou às unidades federativas (...) O exemplo norte-americano serviu para muitos enganos: em lugar da Suprema Corte, o árbitro dos poderes, o Poder Moderador, armado com o Conselho de Estado, aniquila todos os dissídios e todas as veleidades liberais.” FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 380.

³⁹ LEAL, Victor Nunes. Op. cit., p. 90.

independência, na verdade era apenas um expediente provisório de uma disputa política de espírito pouco republicano, apesar de seu destino ter sido a fundação da República⁴⁰.

Foi dessa maneira, portanto, que se desenvolveu o ambiente político que, mais tarde, desaguou na instauração da federação no Brasil: uma disputa mais retórica e simbólica dos “donos do poder” do que propriamente um princípio de inclusão e participação popular; um arranjo muito mais conveniente do que a radicalização de suas supostas ideologias contrárias⁴¹.

Portanto, mesmo que se possa identificar alguns momentos em que o Império foi confrontado em seu poder unitário, as forças mais ligadas ao liberalismo eram as elites fundiárias e militares regionais⁴², e não a grande massa popular, excluída do debate político.

Constatação semelhante também é feita por Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento⁴³, ao comentarem as poucas diferenças práticas entre os partidos políticos dominantes da época, que, na verdade, agiam muito mais para manterem-se convenientemente em conflito do que propor uma nova pauta para a política nacional. Na prática, as diferenças decorriam muito mais de disputas de grupos por poder e recursos do que orientações programáticas⁴⁴.

Nada obstante essa suposta dicotomia, não se pode negar que, durante o período do Império, uma das grandes questões políticas em discussão era justamente a maior autonomia dos corpos políticos “parciais” (províncias). Nesse contexto, o parlamentar e publicista Tavares Bastos lançou, em 1870, sua obra mais conhecida: “A Província”. A obra trazia um programa federalista para o Brasil, com base no liberalismo anglo-saxão.

Naquele contexto, as ideias liberais já encontravam eco no Brasil e sua crescente expansão se dava em parte pelo já desgastado Império. Começaram a surgir vozes sustentando

⁴⁰ “Nas províncias, as influências territoriais, famílias e coligações de fazendeiros, expressam sua vontade por meio de caudilhos, senhores das assembleias e municípios. Nas cidades, no Rio e na capital das províncias, os “exaltados” comandam as ruas e os motins, poeira suspensa de camadas mal acomodadas à ordem imperial. Senhores de pasquins incendiários, ébrios com o vinho fora da safra da Revolução Francesa, entregaram-se a todos os sonhos utópicos, em antagonismo ao sistema social, desafiando os donos da riqueza. As praças e as esquinas geram desordeiros e anarquistas, sonhadores do nivelamento, em perigosa comunhão com os soldados. “(...)”O utopismo anárquico-jacobino, fantasiado de símbolos, entre eles o chapéu de palha em 1831, iria renascer muitas vezes, para o esmagamento do dia seguinte às revoltas.” FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 363.

⁴¹ “Nos meados do século, a ordem imperial atingira o clímax, com a centralização, o monarquismo sem contestações, a sociedade dominada pelo Estado. Os próprios partidos entram em recesso, calados, reverentes, freados pela Conciliação (1853-57). Os ódios antigos pareciam mortos, as revoluções sepultadas, extintos os protestos pela usurpação da soberania popular na Coroa. Os liberais esqueceram, por um momento, a lei de 1841, a entrega da Guarda Nacional ao Ministro da Justiça, o aviltamento das localidades pelo central. O progresso, nos moldes europeus, empolgava a corte, florescente e renovada.” Ibidem, p. 503.

⁴² FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles Ferreira. **Federalismo constitucional e reforma federativa. Poder local e cidades-estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 9.

⁴³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Op. cit., p. 105.

⁴⁴ Os autores mencionam conhecida frase do político pernambucano Holanda Cavalcanti, para sintetizar essa conveniente dicotomia de forças, quando afirmava que “nada se assemelha mais a um Saquarema do que um Luzia no poder” (Saquarema era o termo designativo dos conservadores e Luzia, dos liberais). Ibidem, p. 503.

que o Brasil carregava uma “vocação natural” para o federalismo, algo como um “desígnio da natureza”⁴⁵.

Tavares Bastos defendia que o Império havia sido uma fatalidade que contrariou esse “direito natural” brasileiro, afirmando haver uma conexão entre liberalismo e federalismo no Brasil.

Esse ambiente favoreceu as ideias federalistas, anos mais tarde. A ideologia liberal começava a ganhar forç a no final do período imperial, de maneira que a federação era vista como a exteriorização política daquela linha de pensamento⁴⁶.

Contudo, o próprio paradigma no qual se sustentavam os liberais federalistas carregava, em si, uma contradição, justamente porque os federalistas norte-americanos, especialmente os *founding fathers*, defendiam um governo central forte, ou, pelo menos, mais forte do que a confederação que, como se sabe, deu lugar   configuração atual de organização política norte-americana.

O modelo em que se baseavam as ideias brasileiras de federalismo deveria conviver com o fato de que o que motivou o movimento da constituição norte-americana foi justamente o temor de que o respeito aos direitos soberanos dos estados poderia ameaçar os direitos e as liberdades dos cidad os⁴⁷.

Essa advertência, contudo, não ganhou eco nos movimentos que emergiam no final do século XIX no Brasil. O influente político liberal Tavares Bastos entendia que a solução para o país era a implementação da descentralização política, como uma via de mão única, tanto é que afirmava:

A descentralização que não é, pois, uma questão administrativa somente, parece o fundamento e a condição de êxito de quaisquer reformas políticas. É o sistema federal a base sólida de instituições democráticas. Limitar o poder,

⁴⁵ “No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhado e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e imposta pela superfície do nosso território.”. BRASILIENSE, Américo. **Os programas dos partidos e o segundo império**. Brasília: Senado Federal, 1979 *apud* RÊGO, Walquiria G. Domingues Leão. **A utopia federalista: Estudo sobre o pensamento político de Tavares Bastos**. Maceió: Edufal, 2002, p. 139.

⁴⁶ “O ponto doutrinário inegociável é a magnitude do Estado (Estado mínimo). Do ponto de vista puramente doutrinário e de sua lógica interna, parece viável admitir que a federação, na medida que acena com a limitação dos poderes do Estado central, torna-se mais compatível com a utopia liberal. Considerando-se um liberalismo participativo, como de Tocqueville ou mesmo de Stuart Mill, a relação entre participação e pequenas unidades territoriais, tem na federação a forma mais adequada, porque supõe o poder local e regional. Enfim, isto constitui na verdade um velho dilema do pensamento político e da história. Ou seja, qual é a forma mais propícia   maior participação dos cidadãos nos negócios públicos? Qual é a forma que mais favorece a formação de cidadãos virtuosos?”. RÊGO, Walquiria G. Domingues Leão. *Op. cit.*, p. 139.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 141.

corrigi-lo desarmando-o das faculdades hostis à liberdade, eis a ideia onde este livro nasceu.⁴⁸

“Este livro” a que se referia Tavares Bastos, era sua já mencionada obra “A Província”, que propunha uma reordenação política em que vigoraria a máxima descentralização e a autonomia das províncias. Como se sabe, esses ideais acabaram se sagrando vencedores tempos depois, por ocasião da proclamação da República e da promulgação da Constituição de 1891, quando as províncias foram transformadas em estados.

O que é importante destacar para os fins deste trabalho é justamente o fato de que a discussão havida desde o período colonial, passando pelo império e desaguando na proclamação da República (seguindo-se até os dias atuais), teve como tônica a discussão sobre a maior ou menor descentralização política.

As discussões políticas eram envolvidas muito mais pela disputa do argumento do que propriamente pelo que a adoção de uma ou outra medida poderia efetivamente carrear. É por isso que a análise da organização do poder político no império brasileiro não pode dispensar as observações de Miriam Dolhnikoff⁴⁹, que, contrariando a historiografia estabelecida, questiona o truísmo da história da construção do estado brasileiro como a história da tensão entre unidade e autonomia.

O que ocorreu no período da Regência não foi uma vitória centralizadora da coroa portuguesa, que teria conseguido neutralizar as elites locais, mas um arranjo institucional entre as forças políticas aparentemente antagônicas. Em troca da sustentação do Império, as elites locais garantiram autonomia suficiente para administrar “suas” províncias, além de ter participação nas decisões nacionais para que se mantivesse a escravidão, a propriedade de terras e a legislação eleitoral.

A grande questão é que as elites locais e central perceberam que, a despeito de alguns interesses não totalmente convergentes, deveriam se unir, como fizeram, porque seria essa - e não o dissenso absoluto - a forma mais eficiente da manutenção de privilégios, das propriedades e do poder.

Por isso, se a história da construção do estado brasileiro ocorreu sob a discussão entre unidade e autonomia, não se pode desconhecer que essa dinâmica não colocou em lados opostos correntes do pensamento político que desejassem uma efetiva evolução institucional, mas o

⁴⁸ Ibidem, p. 143.

⁴⁹ DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial**: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Editora Globo, 2007, p.44.

interesse em participar, no interior do estado, de um arranjo que garantisse uma acomodação de interesses de grupos de elites⁵⁰.

É nesse contexto, bem menos nobre do que o normalmente abordado, que o projeto federalista finca de vez suas bases no Brasil. A federação foi um acerto, um arranjo de interesses que seus “jogadores” estavam dispostos a realizar, justamente por ser jogado em uma lógica em que ninguém correria o risco de perder, apesar de algumas concessões mútuas, que valiam a pena serem feitas.

O poder central manteve-se como poder moderador, ponto que as elites locais deveriam ceder, enquanto essas ganhariam efetiva autonomia para que pudessem continuar a comandar suas províncias, o que constituiu a parte em que a Coroa teve que abrir mão.

Portanto, as idas e vindas entre descentralização e centralização no período regencial não contrapuseram forças necessariamente opostas, de um lado figurando correntes reacionárias, que defendiam o poder central, fruto de uma forma antidemocrática de governar, e, de outro, os poderes locais, que representariam a genuinidade da autonomia política e da expressão da vontade popular.

É preciso afastar esse maniqueísmo histórico que contrapõe supostos projetos políticos, sendo um deles a expressão da virtude e outro, a síntese do atraso. Deve-se compreender esses acontecimentos como verdadeiras provas de que o projeto federalista se sagrou, desde então - ou talvez até mesmo antes disso -, vencedor no Brasil, ainda que sem sua previsão formal na Constituição.

Os conflitos entre forças políticas aparentemente antagônicas eram apenas “freios de arrumação” para que elites locais (com raízes no período colonial) e poder central se reorganizassem, de modo a manter o *status quo*, criando a cortina de fumaça necessária para a manutenção da apropriação de seus respectivos quinhões no cenário político. É o que sustenta Miriam Dolhnikoff⁵¹, ao argumentar que:

A unidade de todo o território da América lusitana sob a hegemonia do governo do Rio de Janeiro foi possível não pela neutralização das elites provinciais e pela centralização, mas graças à implementação de um arranjo

⁵⁰ “A história da construção do Estado brasileiro na primeira metade do século XIX foi a história da tensão entre a unidade e autonomia. Por outro lado, a participação no interior do Estado, de elites com fortes vínculos com interesses de sua região de origem e ao mesmo tempo comprometidas com uma determinada política nacional, pautada pela negociação destes interesses e pela manutenção da exclusão social, marcou não apenas o século XIX, como também o século XX. Através do parlamento essas elites regionais têm imposto uma determinada dinâmica para o jogo político que se materializa na imensa dificuldade de empreender reformas sociais profundas. Compreender esse fenômeno implica entender a maneira pela qual essas elites estiveram presentes no processo de construção do Estado brasileiro, de modo a conferir-lhe determinado perfil. Só assim se pode entender a longevidade de sua influência.”. Ibidem, p. 12.

⁵¹ Ibidem, p. 14.

institucional, por meio da qual essas elites se acomodaram, ao contar com uma autonomia significativa para administrar suas províncias e, ao mesmo tempo, obter garantias de participação no governo central através de suas representações na Câmara dos Deputados. Desse modo as elites provinciais tiveram um papel decisivo na construção do novo Estado e na definição de sua natureza. Participaram ativamente das decisões políticas, fosse na sua província, fosse no governo central. E ao fazê-lo constituíram-se como elites locais.

A articulação entre forças centralizadoras e descentralizadoras foi justamente a chave que evitou a fragmentação do estado brasileiro, e a consequência direta desse “acordo” foi o fortalecimento de grupos políticos provincianos no interior do aparato estatal, com o estabelecimento de forças oligárquicas que, com o passar do tempo, acabaram por reivindicar mais espaço nas decisões políticas, até chegarmos à proclamação da república.

Os antecedentes da federação brasileira não merecem uma análise binária, como se tivesse havido apenas um embate aberto entre forças políticas opostas. O projeto centralizador, aparentemente vitorioso no período regencial (especialmente após a revisão do ato adicional) ocorreu em razão das concessões feitas às elites provincianas, o que fez com que suas demandas fossem, em alguma medida satisfatória, atendidas.

Pode-se afirmar, com base na análise desse momento histórico, que o ambiente político que preparou a ascensão formal da federação como forma de estado no Brasil foi a participação das elites locais no poder central, em acordo de interesses, pautada pela manutenção da exclusão social e dos privilégios.

Ou seja, a participação dos poderes locais na vontade nacional, centro do argumento federalista, foi justamente o *modus operandi* havido no período embrionário da federação formal do Brasil, que, entretanto, serviu muito mais como um argumento retórico em favor da manutenção do *status quo* do que em prol de uma efetiva mudança de paradigmas⁵².

A lógica do poder político dominante continuou aplicando modo de agir semelhante. Ainda que os atores políticos tenham mudado, como em uma peça teatral, a narrativa continuou essencialmente a mesma, embora com outro figurino. A lógica de exclusão, sistemas falhos de proteção social e instrumentos rudimentares de participação democrática continuaram a pautar a vida política do país.

⁵² “Os federalistas, desde os tempos da independência, enfrentaram a oposição de grupos que pugnavam por um Estado unitário centralizado. Entre eles, o grupo composto por homens como José Bonifácio de Andrada e Silva (...). No seu entender, apenas um regime centralizado poderia viabilizar tais reformas ao garantir os recursos de intervenção da elite dirigente em uma sociedade que consideravam bárbara. Já os federalistas pregavam a ampliação da representação política, mas apenas para incluir as elites provinciais, de modo que a representatividade era ampliada mas eram relegados à exclusão política os demais setores sociais.”. Ibidem, p. 18.

Conforme a famosa passagem da obra “O Leopardo”, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, que retrata o contexto político italiano, mas que se aplica à realidade brasileira da época e atual, “[a] não ser que nos salvemos, dando-nos as mãos agora, eles nos submeterão à República. Para que as coisas permaneçam iguais, é preciso que tudo mude”⁵³.

É assim que surge a República no Brasil, como um rearranjo, e não como ruptura. Ademais, como será demonstrado, a narrativa central continua a mesma. Mudam apenas os personagens e o cenário.

1.1.3 A república velha e a federação descortinada

Se o Brasil já contava com traços essenciais do federalismo, com o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889⁵⁴ e, posteriormente, a Constituição de 1891, consagrou-se expressamente essa forma de organização do estado, nos termos do seu artigo 1º.

O contexto da época, tanto no cenário externo quanto no âmbito interno (abolição da escravidão e proclamação da república), favorecia o discurso federalista, que foi, então, finalmente previsto no ordenamento jurídico nacional.

Contudo, a aliança que fez proclamar a república era bastante frágil, embora mais frágil ainda estivesse a monarquia⁵⁵. A debilidade política do vínculo federalista se deu em torno de uma aliança de políticos civis e militares de diversas inclinações ideológicas⁵⁶.

Foram os militares que promoveram o movimento que desaguou na proclamação da república, sem que houvesse participação popular efetiva, mas um enlace conveniente de forças políticas⁵⁷.

A constituição de 1891 adotava o federalismo dual norte-americano, em razão da forte inspiração e influência da constituição daquele país em Rui Barbosa, principal responsável pela elaboração da carta política brasileira. Seu art. 1º previa que a federação se constituía da união

⁵³ TOMASI DI LAMPEDUSA, Giuseppe. **O Leopardo**. Tradução e Posfácio de: Maurício Santana Dias. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

⁵⁴ BRASIL. **Decreto nº 1/1889**. Art. 1º - "Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa". Art. 2º - "As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil". Art. 3º - "Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais".

⁵⁵ “A centralização imperial não era mais possível – o esteio que a mantinha de pé, na década de 80, estava partido. A abolição deu-lhe o golpe fatal, não porque arredasse do trono a classe agrícola, mas ao romper o esquema tradicional da agricultura comercial, vinculada ao crédito, negócio de intermediação exportadora, e, com ela, o estamento político. Retornar a ela, como no fim da Regência, seria impossível, por falta dos suportes do poder.”. FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 526.

⁵⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Op. cit., p. 107.

⁵⁷ Ibidem, p. 107.

perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, que passavam a constituir os estados membros, dotados de autonomia política.

A federação que desembarcava no Brasil era do tipo ortodoxa, que enumerava os poderes da União e deixava aos estados os poderes remanescentes, sem qualquer flexibilidade na partilha de competências. Essa técnica e, mais especificamente, a enumeração não tão extensa de competências da União, permitiu com que os estados fruissem de amplos poderes⁵⁸.

Os poderes dos estados não foram, na Constituição de 1891, mera peça ornamental, mas um vasto rol do qual as elites estaduais se valeram para se afirmarem no cenário nacional⁵⁹. Contudo, a tão propagada benesse que seria trazida por esse então novo arranjo institucional não passou de uma previsão semântica.

Nesse período, consolidou-se o pacto federativo por intermédio da política dos governadores. Ela se caracterizava essencialmente por colocar os governadores dos estados mais poderosos da recém-criada federação como os atores mais importantes do sistema político, seja em âmbito estadual, seja até mesmo em escala nacional.

A constituição do poder nacional, por meio das eleições presidenciais, passava por um acordo entre os principais estados da federação (São Paulo e Minas Gerais), o que ficou conhecido como Política do Café com Leite. Eram os governadores, e não o presidente da República, os principais atores políticos.

A autonomia política dos estados, como instrumento de participação política dos cidadãos, na prática, traduziu-se na alteração do eixo político, por meio das eleições para governador, que, segundo Fernando Luiz Abrucio, foi a base original do federalismo brasileiro.

Conforme o autor, por detrás do pacto federativo, promovia-se uma verdadeira cooptação dos instrumentos da democracia, como o controle sobre os votos, adquirido por um compromisso dos governadores com os chefes políticos locais, conhecidos como “coronéis”. Firmava-se, assim, o que Abrucio chama de “compromisso coronelista”⁶⁰. O federalismo, em sua origem formal no Brasil, acabou por ser o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da

⁵⁸ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 282.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 339.

⁶⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998, p. 38.

ausência do povo no cenário político. A federação foi o argumento de retórica para que se implementasse uma “anti-república”, a despeito de seu recentíssimo advento⁶¹⁻⁶².

Portanto, não concordamos com a tese da tendência brasileira à descentralização política, como se esse arranjo, a despeito de aparecer formalmente apenas na primeira constituição republicana de 1891, já se apresentasse entranhado em nossas tradições culturais⁶³.

Se se pretende emprestar à história brasileira uma tendência de descentralização política, será preciso ressaltar que isso, em momento algum, foi garantia de proteção a direitos e de participação democrática.

Não se pode deixar de observar que grande parte dos movimentos tendentes à descentralização da política brasileira foram forjados pelas elites locais e, principalmente, que a dualidade entre esses movimentos, na verdade, fazia parte de um acordo muito mais amplo entre elites nacionais e regionais para a manutenção do *status quo* e não como uma quebra de paradigma, em favor da maior participação popular e responsividade estatal.

Nesse contexto é que Victor Nunes Leal, ao tratar da República Velha, afirma que:

[A] concentração do poder continuava a processar-se na órbita estadual exatamente como sucedia na esfera provincial durante o Império; mas como a eleição do governador de Estado não dependia tão puramente da vontade do presidente da província, o chefe do governo federal só tinha duas alternativas: ou declara guerra às situações estaduais, ou compor-se com elas num sistema de compromisso que, simultaneamente, consolidasse o governo federal e governos estaduais.⁶⁴

Por isso, parece não apenas questionável o “DNA federalista” do estado brasileiro, como principalmente a capacidade desse arranjo político, por si só, representar um avanço institucional em prol de um incremento democrático.

⁶¹ “Em linhas gerais, os principais aspectos da 'política dos governadores' são resumidos a seguir: Os governadores de estado eram os atores mais importantes do sistema político, seja em âmbito nacional, seja em plano estadual.

A constituição do poder nacional, por meio das eleições presidenciais, passava por um acordo entre os principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais (...).

Embora o presidente ocupasse no modelo Campos Sales o lugar de Poder Moderador, de fato ele não tinha a força necessária para exercer esse papel”. Ibidem, p. 36.

⁶² BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro**: o problema da federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 37.

⁶³ “O federalismo parece ser uma marca indelével na tradição constitucional brasileira. Suas origens remontam à divisão da Colônia em Capitânicas Hereditárias, que gozavam de ampla autonomia em relação à Corte Portuguesa. Esse espírito localista se acentuou não apenas em razão da enorme extensão territorial do Brasil, mas também pela importância do modelo municipalista ibérico. Após a independência, a oposição das oligarquias locais ao centralismo absolutista de D. Pedro I fez eclodir diversas rebeliões e, durante a Regência, levou até a ampliação do poder das Províncias com o Ato Adicional de 1834. Embora essas prerrogativas tenham sido restringidas um pouco depois, o movimento federalista continuou se intensificando à medida que o eixo econômico se deslocava do Nordeste e do Rio de Janeiro para o oeste de São Paulo.”. PIRES, Thiago Magalhães. Op. cit., p. 23.

⁶⁴ LEAL, Victor Nunes. Op. cit., p. 101.

A partir de tais análises, pode-se comparar o *modus operandi* das elites políticas para verificar que, em essência, o jogo político continuava sendo jogado da mesma forma, motivo pelo qual a observação de Dolhnikoff para o período imperial também pode se aplicar à República Velha, guardadas as devidas características de cada momento⁶⁵.

A partir dos estudos de Miriam Dolhnikoff, Marco Aurélio Marrafon⁶⁶ conclui:

[A] adoção oficial da forma federativa de Estado com a Proclamação da República se revelou muito mais como um rearranjo do próprio sistema federativo – fruto das tensões entre o governo central e os governos regionais, do que uma ruptura forte com uma ordem centralista e unitarista anterior, tese inovadora que contraria interpretações clássicas sobre o tema.

O embrião da federação brasileira, portanto, não nasce imaculado. Ao contrário, surge como um argumento conveniente que, a pretexto de se apresentar como um arranjo democrático e garantista de direitos, serviu de argumento retórico para que as elites centrais e locais pudessem manter o *status quo* que sempre lhes favoreceu.

A propósito, essa situação deformadora da federação, o aproveitamento do discurso em prol de interesses nada republicanos, já havia sido vaticinado pelo próprio maior artífice da federação brasileira. Foi assim que Rui Barbosa se pronunciou no Congresso Constituinte, ainda em 1890:

[E]m certas reivindicações do federalismo, que vejo encapelarem-se aqui contra o projeto eminentemente federalista de Constituição que vos submetemos, há exagerações singulares e perniciosas, que cumpre cercear, a bem exatamente do princípio federativo. (...) Nesse senhorio que a aspiração descentralizadora assumiu agora sobre os ânimos entre nós, começa a se revelar uma superexcitação mórbida, que nos turba a lucidez do senso político (...). Grassa por aí, senhores, um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a perversão e a ruína da reforma federal. Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano, senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação. (...) Já não há senão federalistas. Já os federalistas antigos se veem desbancados e corridos pelo fanatismo dos conversos. Já muitas vezes os mais intransigentes no serviço do princípio triunfante são os que ontem embaraçavam as pretensões mais módicas da reforma federativa. Federação tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja simples invocação tudo há de

⁶⁵ A autora aponta que os liberais, no Império, não estavam preocupados com a maior participação política da população, mas viam a federação como um arranjo conveniente para que pudesse haver a conjugação entre autonomia provincial e participação das elites provinciais no governo central, a fim de ampliar o papel político das elites tanto nas suas províncias como na Corte. DOLHNIKOFF, Miriam. Op. cit., p. 27.

⁶⁶ MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In CLÉVE, Clémerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro**. V. II: organização do Estado e dos poderes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 101.

ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito, em prejuízo à federação mesma.⁶⁷

O vaticínio de Rui Barbosa não tardaria a chegar. Os equívocos políticos do país foram capazes de fazer com o que já era conhecido tomar ares de novidade e a insinceridade política nos fazer mover em pêndulo.

Pois bem, já na década de 20 do século XX, as observações de Rui Barbosa começaram a aflorar na sociedade. A perda do apoio popular daquele arranjo político se fazia presente e cada vez mais evidente - menos pelo instituto e mais pelas deformações a que foi submetido.

Percebia-se uma nacionalização do discurso político, pela crítica do modelo oligárquico. Destaca-se o movimento tenentista, juntamente com outros movimentos civis das classes médias urbanas, que defendiam o voto secreto e a moralização das eleições.

O eixo do poder político também começava a se alterar, em face da maior necessidade de centralização das decisões e do aparelhamento do exército, culminando com a reforma constitucional de 1926, que aumentou a poder de intervenção da União nos estados⁶⁸.

Para além das alterações no plano político, a derrocada da Política do Café com Leite, em face da crise no setor, abalou o fundamento econômico das elites da época.

Tudo isso abriu caminho para a Revolução de 30, que provocou um giro na organização do poder político no Brasil. Contudo, uma vez mais, enfatiza-se que as mudanças de eixo no sistema político nacional são antes muito mais um (re)arranjo de forças do que propriamente uma ruptura.

Voltando ao nascimento formal da federação no Brasil, constatamos que o vaticínio de Rui Barbosa sobre a distorção do discurso federalista teria um novo capítulo. Aqueles conversos, por ele denunciados, agora já se apressariam a rumar para o lado oposto, a depender da ocasião, como se fôssemos fadados a viver entre uma dispersão e uma concentração do poder político, sem que disso resultasse um debate sobre democracia e direitos.

⁶⁷ BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Públicas Republicanas. Sessão de 16 nov. 1890. In: _____. **Pensamento e Ação de Rui Barbosa**. Organização e seleção de textos pela Fundação Casa Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999, p. 84-85.

⁶⁸ O contexto histórico foi bem captado por Fernando Abrucio, ao afirmar que “[o] fim da Primeira República ocorreu dentro de um contexto de crítica ao modelo oligárquico acompanhada de uma nacionalização do discurso político. O movimento tenentista foi emblemático nesse sentido, juntamente com os outros movimentos organizados pelas classes médias urbanas. O discurso liberal pelo voto secreto e pela moralização das eleições ganhou força no decorrer da década de 20. Além disso, já estava havendo um fortalecimento do Governo Federal desde a Primeira Guerra, que teve como consequências uma maior centralização das decisões da política cafeeira e um melhor aparelhamento do Exército (Soares, 1973:35-6). O marco do processo de fortalecimento do Governo Federal na República Velha foi, contudo, a reforma constitucional de 1926, cuja principal medida foi o aumento do poder de intervenção da União nos estados, tornando mais equilibradas as relações intergovernamentais”. ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 41.

E, mais uma vez, a organização do poder político surge como argumento de retórica. É nesse contexto que surge o Estado Novo, extremamente concentrador de poderes no ente federal.

1.1.4 Os movimentos pendulares. O caminho até a Constituição de 1988

A essa altura da história brasileira, já se pode identificar que a organização do poder político se moveu em pêndulos. O grupo político hegemônico da ocasião manjava seu argumento conforme melhor lhe aprouvesse.

Uma federação mais ou menos centrífuga ou centrípeta dependia dos interesses de qual grupo político teria alcançado o poder, seja por um golpe, seja por meio de eleições. Independentemente do modo de ascensão ao poder, a organização do poder político ao longo do território serviu muito mais de cortina de fumaça para justificar as medidas beneficiadoras do grupo político circunstancialmente hegemônico, do que propriamente um instrumento de transformação social.

No presente subitem, serão reunidos, de maneira sintética, as demais passagens históricas em que a organização do poder político esteve na pauta das discussões, com o fito de demonstrar como o assunto é abordado mais como um argumento de retórica do que de efetiva transformação política e social.

A abordagem do período republicano que vai da década de 30 do século passado até os dias atuais no mesmo tópico tem por razão o próprio objetivo instrumental dessa abordagem histórica. Pretende-se demonstrar o arranjo de forças políticas na formação e consolidação do federalismo brasileiro, e não propriamente os detalhes históricos dos diversos acontecimentos durante todo esse período.

Começamos, então, com a Era Vargas.

O fim da República Velha e a construção do estado varguista dão bem o tom do clamor popular pelo afastamento de elites agrárias e pela construção de um estado efetivamente nacional.

Tanto no plano externo quanto no interno, o crescimento da complexidade econômica e social demandavam um crescimento da atuação da União. Essas alterações das características políticas foram observadas pelas elites econômicas. No caso brasileiro, ficava patente a

necessidade de “São Paulo obter a Presidência da República, a fim de melhor resguardar seus interesses”⁶⁹.

O período de 1930 a 1945 foi um momento de extrema concentração do poder nas mãos da União, pelo fortalecimento do Estado nacional, embora seu estopim tenha sido justamente a quebra do pacto oligárquico⁷⁰, que fazia com que as elites locais e regionais se perpetuassem no poder.

As eleições para Presidente davam a vitória a Julio Prestes e anunciavam a derrota da Aliança Liberal, apesar de esse movimento político ter conseguido abarcar interesses políticos variados e opções doutrinárias distintas. O ambiente político, contudo, já favorecia uma mudança de rumo na política nacional, tendo sido empurrada pelo assassinato de João Pessoa - ainda que o crime não tivesse motivações políticas, mas passionais⁷¹.

Movimentos civis e militares acabaram por depor Washington Luís do poder. Em 3 de novembro de 1930, a Junta Governativa Provisória, entregou o comando a Getúlio Vargas, o que se transformou no marco do final da República Velha, “menos pelo movimento em si e mais pelos resultados que produziu, nos anos seguintes, na economia, na política, na sociedade e na cultura, os quais transformaram radicalmente a história do país.”⁷².

Uma vez empossado presidente da República, Vargas assumiu com plenos poderes o Executivo nacional, tendo a seu favor um amplo apoio político para promover alterações no sistema político.

O Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Assembleias Municipais foram dissolvidas, os políticos eleitos durante a Primeira República perderam seus cargos, os presidentes dos estados foram substituídos por interventores, a imprensa de oposição foi censurada – pela primeira vez desde a Constituição de 1824, todos os postos do país estavam sendo ocupados por civis e militares não eleitos.⁷³

Getúlio Vargas costurou uma aliança política que lhe permitiu ampla popularidade e apoio. Sua agenda implementava boa parte das reivindicações da Aliança Liberal. Além disso,

⁶⁹ Ibidem, p. 36.

⁷⁰ “O equilíbrio político que fragmentou a distribuição do poder através de um arranjo não escrito entre o governo federal e as elites regionais – a Política dos Governadores – foi rompido pelo próprio presidente da República, Washington Luís. Ninguém esperava que ele insistisse na candidatura de Julio Prestes, presidente de São Paulo, à sua sucessão, pondo fim à alternância de mineiros e paulistas na condução da política nacional. Washington Luís estava convencido de que não se governava uma República com eleições e votos, e sim com o estrito controle das forças políticas estaduais. E, até 1929, quando lançou o nome de Júlio Prestes à sucessão, tudo parecia seguir nessa direção, as elites regionais estavam eternizadas nos Executivos estaduais; e a dinâmica do Legislativo obedecia ao arranjo para distribuição do poder entre a União e os estados.”. SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. Op. cit., p. 351.

⁷¹ Ibidem, p. 357.

⁷² Ibidem, p. 361.

⁷³ Ibidem p. 361

criou leis protetivas ao trabalhador e o Código Eleitoral, garantindo o voto secreto e evitando fraudes, o que era um dos sustentáculos da República Velha.

No entanto, mais uma vez, as discussões políticas da superfície, que se valiam de argumentos de moralidade e democracia, não alteraram o panorama de disputa política, motivo pelo qual, apesar das reformas implementadas, com a centralização de poderes, “não havia nenhuma fé democrática do país a ser restaurada por Vargas. A Aliança Liberal prometeu refundar a República, sustentou sua promessa num impressionante programa de reformas, mas as grandes forças políticas responsáveis por sua institucionalização não tinham nem origem nem vocação democrática”⁷⁴.

Em suma, o que se pode extrair desse período histórico é uma repetição, com outro cenário, da mesma peça teatral. O figurino federalista tomou outra forma, bem mais centralizadora. Nada obstante, não se pode afirmar que as elites regionais foram defenestradas do cenário político e que o Estado nacional tenha ficado imune às pressões oligárquicas. Vargas, com habilidade política ímpar, reacomodou o cenário político, incluindo alguns novos personagens – o movimento tenentista – no jogo político dominante⁷⁵, mantendo os donos do poder com seu quinhão do estado.

A centralização de poderes nas mãos de Vargas, mesmo representando uma mudança da organização política, se revelou uma outra versão (adaptada para a época) de arranjo entre forças dominantes, com eventuais novos entrantes nesse processo.

O ambiente político pós Revolução de 30, contudo, não era de total estabilidade. Revoltas, como a revolução constitucionalista de 1932, em São Paulo, colocavam Vargas em xeque e, por mais que o Governo Central tenha saído vitorioso, as manifestações foram a semente da Constituição de 1934.

Durante a constituinte, o binômio centralização vs. federalismo era a pedra de toque em torno da qual todas as outras confluíam⁷⁶.

Outra vez, a constituinte se caracterizou mais por um arranjo de forças do que propriamente por um regime democrático e protetivo. A preocupação era resguardar seus

⁷⁴ Ibidem, p. 363.

⁷⁵ “O modelo desenvolvimentista e o padrão Varguista se reforçavam mutuamente. Pode-se dizer, grosso modo, que a forma de intervenção econômica do Estado desenvolvimentista – como também de resultados – forneceu o suporte financeiro ao centro político Varguista, ao passo que o modelo Varguista viabilizou os pactos políticos necessários para a construção do Estado desenvolvimentista.

O Estado Varguista-desenvolvimentista não se desenvolveu monoliticamente, sem intervenções externas. Era um modelo de Estado de acomodação de interesses, de compromisso entre setores e classes sociais (...). Já do lado Varguista, o compromisso consistia em acomodar os objetivos do Poder Central com os interesses das oligarquias regionais.” ABRUCIO, Fernando Luiz. Op. cit., p. 42.

⁷⁶ Ibidem, p. 43.

próprios interesses, ainda que com algumas concessões estratégicas. Foi em torno desse ambiente que o federalismo funcionou mais uma vez como argumento de retórica.

Essas concessões do grupo ocasionalmente no centro do poder, contudo, foram habilmente anuladas por Vargas, até que finalmente chegasse o golpe de 1937⁷⁷.

A Constituição de 1937 permitia ao Presidente da República escolher o interventor nos estados, a exemplo da Constituição Imperial de 1824, a instituição do Decreto-Lei, a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), além de outros instrumentos que garantiam poder à União - como, por exemplo, a criação dos Dasp's, que eram uma espécie de extensão administrativa da União nos estados -, na figura do Presidente.

Sem embargo de todo o aparato burocrático em torno de uma tendência centralista, a intervenção política nos estados não foi uma via de mão única em que Vargas conseguia impor seus atos sem que fosse necessária uma acomodação - ou mesmo uma cooptação - dos grupos locais, tanto é que, a despeito de todas as alterações promovidas, o *status quo* das elites agrárias se manteve o mesmo.

A emergente força do empresariado paulista foi devidamente tratada pelo modelo corporativo de representação de interesses, canalizando as demandas empresariais para a arena burocrática. Nos dizeres de Fernando Abrucio, “[m]ais especificamente no caso paulista, o Conselho Federal do Comércio Exterior e o Conselho Técnico de Economia e Finanças garantiram a cooptação do empresariado pelo Estado Novo”⁷⁸.

No aspecto ideológico, a Carta de 37 foi marcada pelo pensamento político de Francisco Campos, para quem o povo não precisa de governo, precisa de curatela⁷⁹. Ainda que seu pensamento buscasse alguma suposta legitimação democrática - a exemplo do plebiscito previsto nas disposições transitórias da Constituição de 1937, que, no entanto, nunca ocorreu -, sua concepção de democracia de massas se alinhava com o pensamento nazifascista, em que era preciso um líder para conduzir as massas, que seriam naturalmente incapazes de se autogovernar.

⁷⁷ “No interregno de 34 a 37, Vargas usou toda a sua astúcia política: barganhou com grupos oligárquicos, anulou as oposições urbanas e os movimentos mais a esquerda por meio de leis de exceção e prisões e obteve o apoio dos militares. Vargas armou, assim, as condições para o golpe, finalmente dado em novembro de 1937. Somente a partir do Estado Novo, como era chamada a ditadura Varguista, foi possível consolidar a construção efetiva do Estado Varguista desenvolvimentista. A variável Varguista deste Estado redefiniu o padrão de relações intergovernamentais. Em primeiro lugar, em termos constitucionais, foi abolido completamente o federalismo. Em nenhum outro momento do século XX a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo.”. Ibidem, p. 44.

⁷⁸ Ibidem, p. 47.

⁷⁹ Frase citada em livro de memórias de NAVA, Pedro. **Baú de Ossos** *apud* CARONE, Edgard. **O Estado Novo (1937-1945)**. São Paulo: Difel, 1976, p. 265.

Diante dos movimentos integralistas e comunistas da época, sustentava-se que a democracia liberal era um instrumento frágil, de modo que o golpe era uma solução temporária para sanar os equívocos da Constituição de 1934.

Suas ideias se fundavam em ajustes da política liberal à “democracia de massas”, em face da fragilidade dos regimes democráticos. Campos entendia que os debates legislativos eram infrutíferos, o que obstaculizaria o diálogo entre o líder da nação e seu povo.

Segundo suas ideias, a nação teria tomado consciência de que estava sendo conduzida pelo caminho errado, aderindo, assim, ao movimento revolucionário de 1930. Depois, percebeu que novamente tomava o rumo equivocado da ideologia política liberal, com a Constituição de 1934, com o que voltariam os erros e contradições que, finalmente, levaram a um imperativo de “salvação nacional”⁸⁰.

Para Francisco Campos, o problema central (para o qual o Estado Novo era a solução) estava na obsolescência da democracia nas sociedades de massa, especialmente porque as soluções, precedidas de longos debates, não se adequavam à necessidade das mudanças sociais.

Nada obstante, Campos não afirmava expressamente que o Estado Novo impunha um regime totalitário, mas, ao contrário, que um governo forte e centralizado era mais inclinado às aspirações democráticas, porque a fragilidade do jogo democrático era o que facilitaria governos de exceção, o que o Estado Novo viria evitar.

Assim, a “democracia de massas” exigia um modelo político de decisões mais ágeis, identificada na figura de uma liderança popular. Para tanto, justificava o novo regime em função de um processo de decomposição do antigo arranjo político, a partir de um “denso estado de consciência coletiva”, como afirma Francisco Campos, “impermeável às mentiras e às mistificações com que a política ainda tentava dar ao País a falsa impressão da existência de uma vida pública inspirada em móveis de interesse nacional”⁸¹.

⁸⁰ “O Dez de Novembro não é um marco arbitrariamente fincado no tempo, nem uma criação gratuita da hora que passa. Emerge de um longo passado de erros e falsidades e é uma severa afirmação para o presente e para o futuro, incluindo-se entre as categorias da duração. O Dez de Novembro resulta de cinquenta anos de experiências políticas. Cinquenta anos de constituição acima, constituição abaixo, cinquenta anos de falso sistema representativo, em que os Paracelsos do regime introduziram progressivamente todas as abusões de sua medicina mágica, do mito do sufrágio universal e do espiritismo do voto secreto à nova regra pitagórica da eleição proporcional. Enquanto a mentira, as abusões e o psitacismo parlamentar se assenhoreavam do campo da política, dele se ausentavam, dia a dia, a razão e o sentimento de responsabilidade, a autoridade intelectual e a autoridade moral, a razão, em suma, a cujos mandamentos se organiza em Estado a matéria política que, sem ela, cai no domínio das manipulações e das fraudes, passando pelas pseudomorfozes mágicas com que os Paracelsos da política faziam o povo tomar por Juno, ou pelo Estado, a nuvem de palavras, atrás de cujo fantasma se dissimulava a substância dos interesses dos grupos, das igrejas e dos partidos em que se desmembrara a unidade da Nação”. CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 193.

⁸¹ *Ibidem*, p. 43.

De acordo com Marco Antonio Cabral dos Santos⁸²:

Após a instauração do Estado Novo, a retórica de Campos destina-se à tarefa de refutar qualquer associação com regimes totalitários, reforçando a idéia de que um governo forte e centralizado estaria a serviço da preservação da democracia. Para ele, é exatamente na fragilidade do jogo democrático que nascem os totalitarismos, conseqüência que a instauração do Estado Novo veio evitar. Assim, na moderna sociedade de massas, era a noção de democracia e de participação política que deveriam ser redimensionadas. Nesse sentido, cabia-lhe dotar a nova carta constitucional de legitimidade:

'A essência da democracia reside em que o Estado é constituído pela vontade daqueles que se acham submetidos ao mesmo Estado: reside na vontade do povo, como declara, logo de início, a atual Constituição. A afirmação de que o Estado é produzido pela vontade popular não implica a conclusão de que o sufrágio universal seja um sistema necessário de escolha, nem a de que o Presidente da República deva exercer o seu cargo por um curto período de tempo, não podendo ser reeleito. É absurdo tirar de uma noção meramente formal de democracia conclusões que a prática repele'.

Para Campos, a consulta plebiscitária tal como prevista (mas nunca aplicada) nas disposições transitórias da Constituição, conformava a maneira ideal de participação popular no jogo político, segundo seu entendimento de democracia. Caberia ao povo o papel de ratificar as decisões tomadas pelo líder carismático - assessorado por seu corpo técnico -, conferindo, assim, legitimidade ao novo regime. Segundo Campos, "os meios pelos quais a vontade popular se pode fazer sentir tem de ser estabelecidos de acordo com a realidade social e não com os ensinamentos meramente dialéticos"⁸³.

Sem prejuízo de toda a ideologia centralizadora, sob o aspecto político, a maior investigação sobre o funcionamento do Estado Novo revelará não uma expurga de velhos interesses anti-republicanos, mas um arranjo, uma acomodação dos grupos políticos então hegemônicos, os quais Vargas dizia ter eliminado⁸⁴.

Questões de âmbito externo - pressão dos Estados Unidos para a democratização do país, em razão da aproximação de Vargas com ideologias fascistas - e interno - oposição das Forças Armadas, em razão da aproximação do Presidente com setores de esquerda - fizeram com que o Estado Novo chegasse ao fim.

Nada obstante, é fundamental destacar como interesses locais, que nada se relacionam com pleitos democráticos, atuaram em prol do fim do Governo Vargas. Destaca-se o Manifesto dos Mineiros, de 1943, produzido por atores políticos que foram afastados do poder pelo Estado Novo, bem como por manifestações das oligarquias nordestinas. Assim, "[a]s oligarquias

⁸² SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Francisco Campos: um ideólogo para o Estado Novo. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 35, 2007.

⁸³ CAMPOS, Francisco. Op. cit. p.194

⁸⁴ ABRUCIO, Luiz Fernando. Op. cit., p. 46.

regionais, em sua maioria, poderiam estar forçosamente adormecidas, mas, entre os atores políticos civis daquele momento, elas ainda eram quem melhor poderiam organizar uma resistência contra o Governo Federal”⁸⁵.

O Estado novo, sob o aspecto político, dedicou-se ao controle, pelo Governo federal, sobre as oligarquias locais, ainda que com nítidas concessões e arranjos, ao invés de seu simples afastamento. Seu *modus operandi*, contudo, foi a implantação de um estado autoritário, com a extinção da autonomia dos governos locais. Para Vargas, o fim do processo político-eleitoral nos estados eliminaria as forças oligárquicas, aliado a uma estruturação da União, para se contrapor a essas forças locais, ainda que se afastando de princípios democráticos.

O Estado novo não previa reforma política em âmbito regional ou local, apenas sua eliminação. Contudo, com o retorno da democracia, no pós segunda guerra, e o advento de uma constituição democrática, a federação retorna ao centro do debate, com o (re)fortalecimento dos estados.

Essa retomada do poder dos estados ocorre rapidamente, porque sua base política não foi alterada em essência, apenas parcialmente adormecida. Renasce a política dos governadores, em roupagem mais moderna do que a empregada na República Velha⁸⁶, com novos instrumentos e a mesma finalidade.

O período democrático, que vai de 1945 até 1964, foi regido pela Constituição de 1946. Foi o momento de consolidação da democracia de massas no Brasil, não só porque as eleições se tornaram livres e competitivas, mas também pela incorporação da população na qualidade de eleitores⁸⁷.

O federalismo volta a ser preceito político-constitucional, embora, de certa forma, repaginado ou, melhor dizendo, adaptado aos arranjos políticos da época e influenciado pela moldura adquirida durante os anos de experiência política, que o teriam levado àquela configuração.

Assim, ainda que o art. 1º da Constituição de 1946 já estabelecesse que o estado brasileiro era composto de Estados Unidos, em regime federativo, já não seria possível afirmar um simples retorno ao federalismo dual da república velha.

O seu art. 5º elencava um rol bastante extenso de competências legislativas e materiais para a União⁸⁸, reservando poucas competências aos estados. Sob o aspecto federativo, a

⁸⁵ Ibidem, p. 48.

⁸⁶ Ibidem, p. 48.

⁸⁷ Ibidem, p. 48.

⁸⁸ BRASIL. **Constituição (1946)**. Art 5º - "Compete à União: I - manter relações com os Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções; II - declarar guerra e fazer a paz; III - decretar, prorrogar e suspender o

Constituição de 1946 representou um avanço em relação às constituições anteriores, porque não simbolizou uma simples repetição da modelagem de 1891, mas contou com características distintas da época da República Velha. A principal arena decisória já era o Poder Executivo federal, com maiores poderes financeiros, e não mais os estados e nem o Congresso Nacional. As forças armadas se consolidaram como uma influente instituição nacional e a ideologia nacionalista já estava implementada, desde Vargas.

Apesar de todos os avanços institucionais vividos pelo estado brasileiro, especialmente com o fortalecimento do eixo nacional do sistema político, as forças políticas souberam bem manejar o argumento federalista. Como já destacado anteriormente, elas não foram em essência eliminadas, mas rearranjadas em uma nova configuração.

Tanto é assim que Fernando Abrucio afirma:

O legado Varguista trouxe uma importante consequência: o fortalecimento do eixo nacional do sistema político. Isso não quer dizer que a Segunda República foi um período em que estiveram ausentes as tendências federativas, no sentido que essa palavra tem no léxico político brasileiro. Pelo contrário, a abertura política pós Estado-Novo trouxe de volta a influência aberta do regionalismo na política nacional. Uma nova política dos governadores surgiu e as bancadas estaduais na Câmara Federal possuíam poder o suficiente para barganhar por mais recursos do Tesouro nacional para suas clientelas.⁸⁹

Por isso, apesar de um ambiente mais democrático, instaurado pela Constituição de 1946, o *modus operandi* das elites políticas se mantinha, em essência, o mesmo e o federalismo

estado de sítio; IV - organizar as forças armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa; V - permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou, por motivo de guerra, nele e permaneçam temporariamente; VI - autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material bélico; VII - superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras; VIII - cunhar e emitir moeda e instituir bancos de emissão; IX - fiscalizar as operações de estabelecimentos de crédito, de capitalização e de seguro; X - estabelecer o plano nacional de viação; XI - manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado; XIII - organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações; XIV - conceder anistia; XV - legislar sobre: ~~a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho;~~ a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico, do trabalho e agrário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964) b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; e de regime penitenciário; c) produção e consumo; d) diretrizes e bases da educação nacional; e) registros públicos e juntas comerciais; f) organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo federal nos casos de mobilização ou de guerra; g) desapropriação; h) requisições civis e militares em tempo de guerra; i) regime dos portos e da navegação de cabotagem; j) tráfego interestadual; k) comércio exterior e interestadual; instituições de crédito, câmbio e transferência de valores para fora do País; l) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca; m) sistema monetário e de medidas; título e garantia dos metais; n) naturalização, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; o) emigração e imigração; p) condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais; q) uso dos símbolos nacionais; r) incorporação dos silvícolas à comunhão nacional." Art 6º - "A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras *b, e, d, f, h, j, l, o e r*, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar".

⁸⁹ ABRUCIO, Luiz Fernando. Op. cit., p. 50.

era usado como argumento de retórica, ora como elemento de maior descentralização política, ora de maneira mais centrípeta - basta lembrar que a federação, nominalmente, fazia parte da Constituição de 1937 -, a depender da conveniência da ocasião.

O cálculo político sobre as instituições, do qual a federação é exemplo, era sempre muito bem executado pelas forças dominantes do poder e, ainda que se possa afirmar que formalmente a Constituição de 1946 tenha trazido maior equilíbrio federativo - seja pela multipolaridade do sistema representativo, seja pela solidificação do bloco regional nordestino⁹⁰ -, a manutenção do *status quo* político se mantinha estável, ainda que com outra roupagem⁹¹.

O argumento da federação, portanto, se distendia ou contraía, conforme fosse necessário compor mais ou menos com outras forças políticas, para que a hegemonia do poder fosse garantida.

No período de 1945 a 1964, o quadro político-jurídico voltou a apresentar a federação como princípio constitucional, o que conferiu autonomia aos estados. Sem embargo, a União se consolida como principal ator da federação, mas, ainda, mantendo o equilíbrio político por barganhas clientelistas⁹², de maneira que os estados - especialmente os chefes do executivo estadual - atuavam como centro de distribuição de políticas clientelistas, e o centro desse sistema não republicano era o governador. O ambiente de cooptação entre o poder central e as oligarquias regionais se mantinha, em essência.

Esses arranjos institucionais, ainda que aparentemente novos, mantinham o núcleo do uso clientelístico do estado. Se, por um lado, o crescimento econômico e a urbanização do país faziam crer que o país avançaria suas instituições, não foi efetivamente o que ocorreu. As relações de compadrio, o controle dos partidos políticos por grupos oligárquicos, a troca de transferências financeiras por apoio político marcaram a dinâmica política interfederativa no período em que viveu a Constituição de 1946.

Contudo, esse sistema de relações federativas não se aguentou de pé.

⁹⁰ Ibidem, p. 50.

⁹¹ “A desproporcionalidade de representação entre os estados, ressalte-se, não foi de todo ruim para São Paulo. Apesar de São Paulo ter votado majoritariamente – juntamente com Minas – contra o projeto aprovado, para boa parte da elite paulista a distorção representativa evitaria o fortalecimento dos setores politicamente emergentes dos grandes centros urbanos e industrializados. Ademais, os estados mais industrializados se representavam mais eficazmente nos vários nichos burocráticos e administrativos, ao largo dos partidos do Congresso Nacional.”. Ibidem, p. 51.

⁹² “A realidade 'coronelística', fortalecedora do Executivo estadual frente aos chefes locais, permaneceu em boa parte do país na Segunda República, dada a continuidade da estrutura agrária arcaica em diversas regiões. Os vetos aos projetos de reforma agrária no Congresso tinham uma intrínseca ligação com o pacto entre Executivos estaduais e chefes locais, pois grande parte da parcela dos deputados federais precisava desse pacto para conquistar a reeleição ou otimizar sua carreira para cargos majoritários.”. Ibidem, p. 54.

Por mais que o Estado desenvolvimentista fosse dado desde o início um grande condomínio no qual se acomodavam os mais diversos interesses, ele chegou aos seus limites ao tentar compatibilizar os interesses do Poder Central com os governos subnacionais. Seria preciso fazer algumas reformas que implicariam a mudança das relações federativas. O período democrático não conseguiu fazer estas reformas; os militares optaram pela saída autoritária para concretizá-las.⁹³

A estabilidade política foi efetivamente rompida com a renúncia de Jânio Quadros à presidência, que, durante o seu mandato, acabou por se notabilizar por ser um político inábil⁹⁴, pretendendo causar uma comoção nacional, que, segundo seu juízo, o reconduziria com poderes aumentados, o que acabou não acontecendo⁹⁵.

Assumia, após uma intensa instabilidade institucional, o presidente João Goulart. Sua posse, contudo, não diminuiu a temperatura política; ao contrário, só a fez aumentar, especialmente com o encaminhamento de Mensagem Anual da Presidência ao Congresso, a qual definia agenda das reformas, propunha convocação de um plebiscito para sua aprovação, solicitava delegação de poderes legislativos ao Executivo e defendia alterações no texto da Constituição de 1946, o que pareceu à classe política a intenção de concentrar poderes, dissolver o Congresso e mudar regras eleitorais para beneficiar seus aliados⁹⁶.

Esse movimento político acabou por alterar o eixo da bandeira da legalidade e da manutenção da ordem constitucional, quando, então, ocorreu um ato de grande simbologia na época: a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, em 19 de março de 1964. O ambiente político favorecia a tomada do poder pelos militares, o que ocorreu entre 31 de março e 4/ de abril de 1964 e que continuou com o apoio de setores da sociedade civil.

No dia 1 de abril daquele ano, o Alto Comando Revolucionário, constituído exclusivamente por militares, assumiu o poder e impôs o AI-1, que continha medidas arbitrárias e centralizadoras. No dia seguinte, o presidente do Congresso Nacional, senador Moura Andrade, declarou vago o cargo da Presidente da República.

Iniciava-se uma fase de expressivo fortalecimento do Poder Executivo da União, a partir de uma administração fortemente centralizada, que pavimentava o caminho da ditadura militar e seus atos institucionais⁹⁷.

⁹³ *Ibidem*, p. 57.

⁹⁴ “Mas Jânio era político de província. Conhecia mal as lideranças partidárias nacionais, e desdenhou de montar uma base parlamentar própria, embora seu governo não tivesse maioria no Congresso. Tampouco estava preocupado em negociar com o campo oposicionista; foi um mestre em exacerbar o atrito.” SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. Op. cit., p. 431.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 433.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 444.

⁹⁷ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 323.

Em relação à organização do poder político, o regime militar retirou poderes dos estados e municípios, ao argumento de promover o federalismo cooperativo e de que era necessário unir em um só corpo os interesses de todos os entes federativos em prol do desenvolvimento nacional⁹⁸, embora a centralização promovida não tenha decorrido essencialmente de necessidades conjunturais, senão de razões “de má inspiração política”⁹⁹.

Nessa altura da formação e transformação do estado brasileiro, em especial do seu federalismo, cabe apenas ressaltar que, por ocasião do regime constitucional anterior, manteve-se o federalismo, com as competências enumeradas da União e remanescentes aos estados.

Os municípios gozavam formalmente de autonomia, embora essa norma não passasse de letra morta, em razão da escolha dos prefeitos pelos governadores. Os estados, contudo, não tinham papel relevante na federação brasileira, pelo desimportante rol de competências legislativas pelos poucos recursos tributários a eles destinados.

Os momentos finais da ditadura militar no Brasil - mas ainda sem os movimentos pela redemocratização em ebulição - traziam um panorama realista de que o processo evolutivo da organização federal do estado brasileiro era uma viagem em círculos concêntricos, guiada por certa mediocridade aristocrática acomodada em seus próprios privilégios.

Foi nesse contexto em que Luís Roberto Barroso afirmou:

A Pátria, cínica abstração idolatrada, foi o eterno biombo, o inexaurível pretexto das manobras tramadas nos salões, colônia oprimida por suas próprias elites.

Decorrido um século, mudou, naturalmente, o cenário. Porém, ainda uma vez, o federalismo se apresenta como um instrumento da reestruturação do Estado brasileiro. Parceiro inseparável da República dentro da realidade nacional, a ela estará integrado, quando, quatro gerações após, se reapresenta o desafio de constituir-se um Estado democrático de direito, justo e estável. (...)

De volta ao começo, prepara-se o início da nova trajetória. Um vôo mais determinado, mais maduro, de visibilidade prejudicada pelas mesmas névoas de ontem e de sempre.¹⁰⁰

O vaticínio quase que melancólico do autor acabou dando lugar a uma natural euforia que tomou conta do país, por conta da Constituinte, que desaguou na Constituição de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988, em clima de comoção, por conta de intensa mobilização cívica e participação social de forma inédita na história brasileira¹⁰¹.

Em linhas gerais, a doutrina encara Constituição de 1988 ainda como centrípeta, especialmente concentradora de poderes da União no âmbito normativo, mesmo que tenha sido

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro...** Op. cit., p. 141.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 143.

¹⁰¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Op. cit., p. 169.

a primeira a elevar o município a ente da federação, além de ter promovido maior grau de descentralização administrativa e financeira¹⁰².

Sem embargo do esquadro em que a federação foi desenhada na Constituição de 1988, sua característica de plasticidade - como, de resto, das normas constitucionais em geral - pavimenta um longo caminho pelo qual a organização do estado, em geral, e a divisão de competências legislativas, em especial, ainda devem percorrer.

A federação brasileira é uma instituição em permanente construção e, para edificá-la, não basta repetirmos o passado, apenas movendo o pêndulo para o lado oposto ao que se encontra, como aliás parece ter ocorrido durante a nossa história.

Há problemas muito mais concretos do que simplesmente a sustentação eloquente de um sistema federativo. Federação não se compra pronta; é objeto de construção e de debates e é porosa a evoluções e adaptações. O modo de compreender o instituto influencia sobremaneira o seu incremento institucional.

Se a federação tem o mérito de chamar a atenção para o problema de um centralismo antidemocrático (como nas Constituições de 1937 e 1967/1969), ainda não conseguiu responder a problemas contemporâneos como: a) a quase irrelevância das legislações estaduais e municipais; b) a completa incapacidade dos estados e municípios de cumprirem seus misteres constitucionais, agravada pela crise orçamentária que os assola; e c) a manutenção de práticas “neocoronelistas”, que resistiram ao tempo e se mantiveram durante toda a história do Brasil, com meras alterações “de rótulo”, mas com a manutenção do mesmo “modus operandi”¹⁰³.

Por exemplo, de acordo com dados do IBGE (indicadores sociais municipais, no ano 2010)¹⁰⁴, o Brasil conta com 5.561 (cinco mil quinhentos e sessenta e um) municípios. Portanto, o país é uma federação com esse número de entes que o integram, além de 27 (vinte e sete) estados, o Distrito Federal e a União.

¹⁰² Ibidem, p. 173.

¹⁰³ PENNAFORT, Roberta; AFFONSO, Julia. Sérgio Cabral condenado pela 3ª vez. **Estadão**, 20 out. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sergio-cabral-condenado-pela-3a-vez/>>. Acesso em: 20 nov. 2017; G1 RIO. STJ prorroga prisão dos cinco conselheiros do TCE-RJ suspeitos de corrupção. **G1**, 2 abr. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/stj-prorroga-prisao-dos-cinco-conselheiros-do-tce-rj-suspeitos-de-corrupcao.ghtml>>. Acesso em 20 nov. 2017; BIANCHI, Paula. Salvo pela Alerj, Picciani se licencia para "se dedicar a defesa e empresas". **UOL Notícias**, 19 nov. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/11/19/salvo-pela-alerj-picciani-se-licencia-para-se-dedicar-a-defesa-e-empresas.htm>>. Acesso em 20 nov 2017; FRAZÃO, Felipe. Com 7 Estados e comando do Congresso, PMDB sai fortalecido. **Veja**, 27 out. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/com-7-estados-e-comando-do-congresso-pmdb-sai-fortalecido/>>. Acesso em 20 nov. 2017.

¹⁰⁴ Os dados podem ser conferidos em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/2098-np-censo-demografico/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=9758&t=resultados>>. Acesso em 22 nov. 2017.

Dos 5.561 (cinco mil quinhentos e sessenta e um) municípios, 1.382 (mil trezentos e oitenta e dois) contam com uma população de até 5.000 (cinco mil) habitantes. Em 1.308 (mil trezentos e oito) municípios, há uma população de 5.001 (cinco mil e um) até 10.000 (dez mil) habitantes e em 1.384 municípios contam com população de 10.001 (dez mil e um) até 20.000 (vinte mil) municípios.

Por outro lado, apenas 194 municípios contam com uma população que vai de 100.001 (cem mil e um) até 500.000 (quinhentos mil) habitantes e tão somente 31 (trinta e um) municípios registram uma população de mais de 500.000 (quinhentos mil habitantes).

Contudo, a autonomia política de cada um deles é invariável, alterando-se apenas o número de cadeiras na câmara dos vereadores, a depender do número de habitantes do município¹⁰⁵. Mas em todos eles há a mesma autonomia política, caracterizado por autogoverno, autolegislação e autoadministração.

¹⁰⁵ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 29. "O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) e) 17 (dezessete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos

Por outro lado, em estudo feito pela Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil¹⁰⁶, demonstrou-se que nas três últimas eleições, o número de vereadores eleitos teve um aumento de 6.140 (equivalente a 11,8%). No período, o número de vereadores eleitos passou de 51.802 para 57.942, enquanto a população brasileira aumentou 7,2%.

Os pequenos municípios apresentam receitas próprias per capita equivalentes a 23% da receita própria média per capita dos grandes municípios. Apesar disso, os pequenos municípios possuem uma despesa legislativa média (também per capita) equivalente a 70% maior que a dos grandes municípios, tendo sido constatado que o pagamento de subsídios e encargos se aproxima dos 60% das despesas legislativas declaradas pelos municípios de pequeno porte.

Em 707 municípios, gasta-se mais a título de despesas legislativas do que se consegue gerar por receitas próprias.

A face mais comentada da federação no Brasil diz respeito à crise fiscal¹⁰⁷ por que passa a federação brasileira¹⁰⁸ e que já vem sendo evidenciada há bastante tempo, com grande frequência¹⁰⁹. A incapacidade dos estados de gerarem receitas próprias para fazerem frente aos seus gastos tomou conta do debate nacional¹¹⁰. Apenas no primeiro semestre de 2016, os 26 (vinte e seis) estados e o Distrito Federal somaram um débito de R\$ 56 bilhões, o que impacta na prestação de serviços públicos, por exemplo.

Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009).

¹⁰⁶ CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO BRASIL. **Gastos Legislativos Municipais - 2016**: Análise e Proposições. Ago. 2017. Disponível em: <cacb.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Gastos-legislativos-municipais_CACB.docx>. Acesso em 22 out. 2017.

¹⁰⁷ Sobre o tema, Cf. REZENDE, Fernando (Org.). **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto**: Crise e Necessidade de Reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

¹⁰⁸ A crise financeira que o Estado do Rio de Janeiro enfrenta atualmente parece confirmar o que se sustenta. Segundo publicação do jornal O Globo, os gastos com pessoal já representam 110% das receitas arrecadas mensalmente. Cf. BECK, Martha; NASCIMENTO, Bárbara. Funcionalismo consome caixa dos estados. **O Globo**, 26 mar. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/funcionalismo-consome-caixa-dos-estados-18958203>. Acesso em: 20 nov. 2017.

¹⁰⁹ “As relações intergovernamentais, fundadas em repasses federais, comprometem a integridade do sistema federativo, por ficar a viabilidade das entidades federadas dependentes de decisões políticas tomadas no âmbito de órgãos e entidades federais, muitas vezes condicionadas por circunstâncias partidárias e eleitorais.”. BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Op. cit., p. 142.

¹¹⁰ V. nota de rodapé 7, *supra*.

Todo o panorama histórico e contemporâneo da federação brasileira não parece justificar uma defesa descontextualizada da autonomia política dos entes da federação brasileira.

O debate sobre a federação, a partir de seus fundamentos, deve ser precedido de um outro, de maior abrangência, que a discute como um instrumento necessariamente indutivo de proteção a direitos e indutor de valores democráticos.

O argumento da autonomia política por si só, descontextualizada do ambiente político e jurídico em que é inserida, especialmente em seus aspectos de auto-organização e autolegislação, promoveu um insulamento político dos entes federados. Esse fato contribuiu para que a autonomia política dos entes se tornasse desconexa com as próprias razões que justificam o federalismo (proteção a direitos e incremento da participação democrática).

Apenas a título ilustrativo, é possível mencionar algumas leis municipais ou estaduais que ou pecam por sua inconstitucionalidade ou são irrelevantes. Em 2016, por exemplo, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro aprovou leis que incluem o Dia da Prática Esportiva de Tiro com Arco no Calendário Oficial da Cidade, o Dia da Cuíca no Calendário Oficial da Cidade e incluiu na Lei nº 5.919/2015 a Cidade de Assunção, capital do Paraguai, como Cidade-irmã da Cidade do Rio de Janeiro¹¹¹.

O calendário de eventos comemorativos é assunto que comumente ocupa a pauta dos legisladores estaduais e municipais. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, foi promulgada em 11 de outubro de 2017 a Lei nº 7.745/2017, que alterou a Lei nº 5.645/2010 (que, por sua vez, consolida e legislação relativa às datas comemorativas do Calendário Oficial do Estado do Rio de Janeiro), incluindo o dia 17 de março como o dia da policial militar feminina, a despeito de, no ano de 2017, até o final de outubro, já se ter registrado a morte de cento e doze policiais militares no estado¹¹².

No mesmo ano de 2017, o poder legislativo estadual do Rio de Janeiro editou a Lei nº 7733/2017, para determinar ao poder executivo a inclusão da polpa do fruto da palmeira juçara nas escolas, inclusive por meio de celebração de convênios com os municípios¹¹³, embora a

¹¹¹ Informações disponíveis em: <<http://www.camara.rj.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

¹¹² G1 RIO. Policial militar é morto em troca de tiros em Guadalupe, Rio; é o 112º PM assassinado este ano no estado. **G1 Rio**, 26 out. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policial-militar-e-morto-em-troca-de-tiros-em-guadalupe-zona-norte-do-rio.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2017.

pasta da educação no Estado esteja em situação de colapso¹¹⁴ (sem nem sequer mencionar a profunda crise institucional enfrentada por esse ente da federação¹¹⁵⁻¹¹⁶⁻¹¹⁷).

Desse breve apanhado histórico da organização política do país até os dias atuais, pode-se afirmar que o Brasil movimentou o pêndulo entre centralismo e descentralização política, sem que isso tenha, ao longo da história, incrementado direitos ou a participação democrática dos cidadãos.

Nossa história não permite concluirmos que temos tendência política descentralizadora, em seu aspecto positivo, nem aconselha grande centralização de poder, que provocou ditaduras e estado de exceção.

A trajetória errática de nossa federação nos fornece um subsídio importante: não temos uma fórmula bem acabada desse arranjo institucional. Sabemos que o que fizemos até agora não deu certo, mas ainda há um enorme espaço aberto a soluções, que, contudo, não pode ser apenas uma fórmula requentada de um dos dois modelos aparentemente opostos, mas algo que promova efetivo avanço.

Diante desse contexto, serão pesquisados como determinados ordenamentos jurídicos organizam seu poder político e como encaram essa organização, sob o aspecto da proteção a direitos e à democracia.

Talvez seja útil, revisitarmos os fundamentos da federação, além de pesquisarmos alguns outros modelos adotados em outros países.

Ademais, convém analisarmos como o STF vem enxergando o princípio federativo. Será perquirido se o Tribunal confere à federação uma carga axiológica, a indicar que essa forma de divisão do poder político carrega uma tendência à descentralização política ou a aplica de forma neutra, sem considerar um valor intrínseco, mas apenas como uma norma de distribuição de competências, positivada na Constituição

Posteriormente, serão analisados os fundamentos filosófico, político e jurídico da federação. A análise dos dois primeiros fundamentos não tem por objetivo aprofundar o tema por outras ciências, mas apenas aproveitar aportes dessas visões para que seja possível formular

¹¹⁴ BACELAR, Carina. Três faces da crise financeira que afeta o Estado do Rio. **O Globo**, 19 jun. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/tres-faces-da-crise-financeira-que-afeta-estado-do-rio-21491259>>. Acesso em: 27 out. 2017.

¹¹⁵ PENNAFORT, Roberta; AFFONSO, Julia. Op. Cit.

¹¹⁶ G1 RIO. STJ autoriza abertura de inquérito contra Pezão. **G1 Rio**, 14 set. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/stj-autoriza-abertura-de-inquerito-contrapezao.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2017.

¹¹⁷ OLIVEIRA, Mariana. STJ revoga prisão de 5 conselheiros do TCE-RJ e os afasta do cargo por 180 dias. **G1**, 07 abr. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/ministro-do-stj-determina-afastamento-de-seis-conselheiros-do-tce-rj-por-180-dias.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2017.

uma proposta interpretativa da federação, enquanto princípio jurídico consagrado no ordenamento jurídico.

Serão esses os assuntos desenvolvidos a seguir.

2. A DIVISÃO DO PODER POLÍTICO NO DIREITO ESTRANGEIRO. UMA PERSPECTIVA COMPARADA

2.1 Divisão do poder político na Espanha

2.1.1 Justificativa inicial

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, a escolha do estudo do estado espanhol se dá porque, naquele país, se passou um movimento inverso ao que se ocorreu no Brasil, por ocasião da previsão da federação como forma de estado adotada desde a Constituição de 1891.

Enquanto na Espanha a autonomia das regiões é ínsita à formação política, cultural e social das nacionalidades que compõem o Estado espanhol, no Brasil, a formação centralizadora de seu Estado remonta à emanção da fonte única de poder, que era a Coroa portuguesa.

Assim, pretende-se examinar a forma de organização política na Espanha, a partir de suas respectivas características jurídicas, históricas, políticas e culturais.

Com isso, deve-se deixar claro desde que logo que o objetivo é demonstrar que um estado unitário descentralizado pode ser mais responsivo às comunidades locais do que uma federação, notadamente de características assimétricas, como a brasileira.

A análise da organização política brasileira com a espanhola nos parece útil, na medida em que se pode lançar olhares para um estado que se estruturou pela outra face da mesma moeda, ou seja, um estado unitário, porém democrático.

Os processos que culminaram com a promulgação de suas respectivas constituições atuais (Brasil e Espanha) consagraram um modelo democrático e garantista, ao mesmo tempo em que romperam com um regime anterior de traços autoritários. Nada obstante, enquanto a opção brasileira de organização do poder político recaiu mais uma vez na federação, a Espanha adotou um modelo que, embora unitário, delega autonomia aos poderes locais.

2.1.2 A organização política do estado espanhol

Diferentemente do Brasil, a Espanha adota o modelo unitário de divisão espacial do poder político, mas de maneira bastante atenuada.

A constituição espanhola adotou um “meio termo” entre um estado unitário centralizado e um estado federal. Trata-se do estado autonômico, cujo poder político, representativo da soberania, se concentra apenas no poder central, embora determinadas regiões contem com

certa delegação (do titular do poder político) para editar normas locais e praticar atos administrativos sem a Administração central.

A assimetria do Estado espanhol, verificada pelo tratamento diferenciado de regiões¹¹⁸, embora não se verifique na formação do Estado brasileiro, pode ser útil ao incremento da compreensão da federação brasileira.

Raul Machado Horta¹¹⁹ identifica o fenômeno da alteração dos Estados unitários, em sua concepção originária, ao afirmar:

O Estado unitário acha-se submetido a um processo de renovação estrutural que decorre da ampliação do grau de descentralização, para alcançar as formas mais avançadas do regionalismo. O Estado unitário com descentralização regional, como ele se encontra organizado na Constituição italiana de 1947, na recente constituição da Espanha monárquica de 1978, representa o ensaio da nova forma estatal - o Estado regional -, tipo intermediário que se localiza nas fronteiras do Estado unitário e do Estado federal.

Portanto, o modelo de organização político-territorial do estado espanhol, expressa a previsão clara e expressa do viés regionalista na constituição de 1978¹²⁰.

A indissolubilidade e a indivisibilidade do Estado Espanhol, previstos no art. 2º, bem como a previsão da figura real como Chefe de Estado, símbolo de unidade e permanência, conforme previsto no art. 56¹²¹, indicam se tratar de um Estado unitário.

Todavia, como já anotado, não se trata de um Estado unitário centralizado. Sem embargo da emanação formal do poder soberano se concentrar em uma figura institucional (o rei de Espanha), a formação do Estado espanhol não se deu em torno de uma unidade clara e homogênea, mesmo diante da figura real que, certamente foi (e talvez ainda seja) decisiva, ou ao menos importante para a manutenção da unidade estatal, na configuração atual.

A soberania do Estado espanhol não repousa tranquila na letra fria de sua constituição. A luta de movimentos separatistas se, por um lado, não alcançou seu desiderato final, por outro,

¹¹⁸ A constituição prevê a existência do estatuto das comunidades autônomas ao País Basco, Catalunha e Galícia, prevendo variados graus de competência, em diversos assuntos, conforme art. 148 da Constituição espanhola

¹¹⁹ HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 22, n. 87, p. 5-22, jul./set. 1985.

¹²⁰ ESPANHA. **Constituição (1978)**. Art. 2. "A Constituição fundamenta-se na **indissolúvel unidade** da Nação Espanhola **pátria comum e indivisível** de todos os espanhóis, e reconhece e garante o direito à **autonomia das nacionalidades e regiões** que a integram e a **solidariedade entre todas elas**". (g.n.)

Art. 148 "As comunidades Autônomas poderão assumir concorrência nas seguintes matérias: Organização das instituições de autogoverno; As alterações dos termos autárquicos compreendidos em seu território; Ordenação do território, urbanismo e morada; O fomento do desenvolvimento econômico, Proteção do Meio Ambiente; Patrimônio monumental; Promoção do desporto, Assistência social, Previdência; Higiene; Portos e Aeroportos; entre outros" (tradução livre do autor).

¹²¹ "El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes".

tampouco pode ser acusada de infrutífera. A par da previsão formal de unidade indissolúvel do Estado, há nítidas concessões de autonomia a determinadas regiões do país, previstas na própria constituição. De acordo com Antonio Moreira Maués¹²², “[a] organização territorial do estado era um dos principais conflitos a serem resolvidos no processo constituinte espanhol”. E continua: “[e]mbora o franquismo tivesse dominado o país por longo período (1939-1975), a Espanha convivia com uma pluralidade cultural que o regime autoritário não conseguia eliminar.”.

A heterogeneidade da formação do povo espanhol, portanto, é um pressuposto do texto constitucional de 1978.

Nada obstante a inexistência de outros entes políticos (dotados de autonomia plena para se auto-organizarem e autolegislarem) no âmbito do estado espanhol, a heterogenia de sua formação, pela congregação de diversos povos presentes naquele território, propiciou solo fértil para a descentralização administrativa mais acentuada.

Se as províncias não chegam a gozar de autonomia política propriamente dita, a ponto de editar sua própria constituição, ainda assim gozam de características parciais de entes de uma federação, como autogoverno¹²³.

Portanto, mesmo que haja uma “referibilidade” ao poder central, os poderes locais contam com acentuada autonomia administrativa e legislativa para reger suas respectivas vidas políticas. A partir de um procedimento específico previsto naquela Constituição¹²⁴, as províncias podem dispor de competências administrativas e legislativas¹²⁵.

¹²² MAUÉS, Antonio Moreira. A justiça constitucional e espaço constitucional infranacional: os casos de Espanha e Brasil. In: _____ (Org.). **Federalismo e Constituição**: Estudos comparados. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 48.

¹²³ É o que prevê o art. 143.1 da Constituição da Espanha: “En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.”.

¹²⁴ Artigos 143 a 147 da Constituição espanhola.

¹²⁵ "1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno. 2.ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. 5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. 6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. 7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8.ª Los montes y aprovechamientos forestales. 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. 11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12.ª Ferias interiores. 13.ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.. 14.ª La artesanía. 15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17.ª

A despeito do Estado Espanhol se organizar em torno do Poder monárquico, por excelência de viés centralizador, o próprio texto constitucional reconhece a formação heterogênea de seu povo que, dividido em regiões específicas de seu território, contém traços culturais e históricos peculiares, que garante a cada realidade regional uma identidade suficientemente destacada das demais regiões daquele Estado.

Esse contexto revela que a centralização do Estado espanhol é bastante temperada pela adoção de uma descentralização administrativa e legislativa acentuadas, que confere às regiões uma autonomia destacada, até mesmo maior do que em países que adotaram o modelo federal de forma de Estado (como é, por exemplo, o Brasil).

No caso espanhol, diversas regiões se auto-reconhecem autenticamente como autônomas em relação ao poder central. Importa sublinhar que tal autonomia não foi “incentivada” pelo texto constitucional, mas é característica marcante da formação política daquele Estado. Noutros termos, a configuração de Estado regional (autônomico) em Espanha não foi uma decisão “artificial” do constituinte, com o intento de, a partir do texto constitucional, conferir e incentivar certa autonomia para as regiões de seu território.

Ao contrário, o texto constitucional consagrou uma situação política previamente estabelecida naquela realidade política que, a despeito de reconhecer (ou a se submeter) a figura do poder central, encarnada na monarquia constitucional, se curvou à realidade de heterogenia política e cultural dentro do território espanhol.

Portanto, conforme sustenta Juan Fernando Badía a adoção de um estado unitário descentralizado não decorreu de critérios “tecnocráticos”, mas emergentes de fatores de natureza social e comunitária¹²⁶.

Quer dizer, a maior autonomia de regiões do Estado espanhol não surgiu a partir de uma análise “de laboratório”, que entendeu que o melhor funcionamento do Estado e do regime democrático dar-se-ia pela consagração de autonomia a determinadas regiões para se autogovernarem e autoadministrarem, embora nunca tivessem gozado de tal status. Não se tratou, no caso daquele país ibérico, de uma análise valorativa “a priori” de qual modelo de forma de Estado era a mais adequada.

El fomento de la Autónoma. 18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. 19.^a Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 20.^a Asistencia social. 21.^a Sanidad e higiene. 22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”.

¹²⁶ BADIA, Juan Fernando. **El Estado Unitario, el Estado Federal y el Estado Autonomico**. Madrid: Tecnos, [s.d.], p 144-145.

Não foi apenas a Constituição que pretendeu moldar a realidade política espanhola, mas a realidade da tensão entre movimentos separatistas e centralizadores foi o centro da pauta do movimento constituinte.

Não houve, na Espanha, uma primazia valorativa de tal ou qual divisão territorial do poder político, mas emergiu aquele que, coerente com as características históricas, culturais e econômicas, se revelou mais útil a uma organização eficiente à promoção dos valores materiais consagrados pela Constituição, no contexto de uma assembleia constituinte democrática.

Houve, sim, por ocasião do processo espanhol de redemocratização, após a ditadura Franco, uma tentativa de acomodação de interesses díspares, em torno de um ideal de união de diferentes nações dentro do mesmo território. A conformação do poder político na Espanha foi a consequência de uma configuração prévia entre as diferentes nações, para que houvesse um arranjo mínimo de unidade em torno do monarca, de modo que aquele Estado pudesse viver de maneira razoavelmente homogênea, no campo da elaboração e execução de políticas públicas, além da seara legislativa.

Sem pretensão de analisar as especificidades de cada região espanhola, apenas como referência, cita-se o caso da região de Catalunha, que contém traços culturais e políticos expressivamente distintos do poder central. Um dos traços marcantes da unidade política de um Estado é justamente o idioma oficial, que, na Catalunha, contudo, é o catalão e não o castelhano. Aquela região também possui bandeira e hino próprios.

A comunidade catalã, segundo estimativas históricas, parece ter se formado por volta do século XII, tendo perdido sua autonomia na Guerra da Sucessão Espanhola (1702-1714). Durante o século XIX, deflagrou-se um resgate à identidade catalã, com criação de governo autônomo, abafado pela ditadura do General Franco (1936-1975). Após o fim da ditadura, com a redemocratização, a autonomia da região, inclusive a língua catalã, foi novamente reconhecida pela Constituição. Há fortes movimentos separatistas na região. Recentemente, partidos a favor da independência da Catalunha conquistaram maioria absoluta no parlamento regional, embora não tivessem alcançado mais que 50% dos votos (a coalização separatista conquistou 62 dos 135 assentos)¹²⁷.

No ano de 2017, a região chegou ao extremo de declarar-se independente do estado espanhol, mediante referendo ocorrido no mês de outubro, embora o processo ainda esteja

¹²⁷ BBC Mundo. O que significa a vitória dos separatistas nas eleições da Catalunha? **BBC**, 28 set. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150928_catalunha_independencia_hb>. Acesso em: 28 set. 2016.

sendo cercado de dúvidas e recalcitrâncias, diante das possíveis consequências políticas e econômicas advindas da decisão¹²⁸.

Tudo isso denota que a condição política da Catalunha é consagrada no texto constitucional, a partir do reconhecimento de uma realidade bem anterior ao texto constitucional de 1978. A região em questão desenvolveu-se com vida própria, econômica, cultural e politicamente¹²⁹.

Não foi, portanto, a Constituição que pretendeu criar, artificialmente, um ambiente de autonomia entre as regiões, mas, ao contrário, essa era, ao tempo da constituinte espanhola, uma realidade que se impunha ao constituinte, como uma forma possível de ainda manter a unidade sob a égide de um poder central.

Segundo Raul Machado Horta¹³⁰:

[A] autonomia é o fundamento da Comunidade Autônoma, ente territorial do Estado Espanhol, amplamente regulado na Constituição de 1978. **Não é pura construção da norma jurídica.** As Comunidades Autônomas pressupõem, para sua criação, as províncias limítrofes, **com características históricas, culturais e econômicas comuns, os territórios insulares e as províncias com identidade regional histórica (art. 143).** (g.n.)

O problema espanhol, aliás, é justamente o oposto. As concessões de tamanha autonomia às regiões se deram na via inversa de um Estado que pretende reforçar a autonomia local, como forma de incrementar a democracia e a autonomia de grupos locais. Na verdade, a autonomia reforçada das regiões pareceu ser um passo atrás nas pretensões separatistas de formação de um novo Estado soberano, como recorrentemente se nota nas manifestações políticas da Catalunha e que chegou ao seu extremo, conforme acima mencionado.

2.1.3 A Comparação¹³¹ do Estado Espanhol com a Federação Brasileira

¹²⁸ NOGUER, Miquel; BAQUERO, Camilo S. Puigdemont prolonga la tensión con una secesión en diferido. **El País**, 11 out. 2017. Disponível em: <https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143_410500.html>. Acesso em: 25 nov. 2017. Segundo a matéria, "[e]l presidente de la Generalitat, Carles Puigdemont, declaró este martes la independencia de Cataluña pero abogó por suspender durante varias semanas los efectos de esta declaración para lograr una mediación".

¹²⁹ A segunda metade do século XIX é extremamente reveladora de uma guinada da região, que se tornou próspera pela fortuna conquistada por sua burguesia com as ex-colônias na América, desenvolvendo (ou devolvendo) um sentimento patriótico, religioso e econômico comum, alcançando seu auge cultural nas obras de Gaudí, revelador de traços marcantes de uma identidade catalã, apartada da Espanha. Essas identidades próprias, construídas ao longo do tempo pelo território espanhol, em razão das peculiaridades econômicas, culturais e políticas, é que formaram aquele Estado. ORCIUOLI, Affonso. Universalidade e Identidade. **AU**, ed. 104, nov. 2002. Disponível em: <<http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/104/universalidade-e-identidade-23812-1.aspx>>. Acesso em 15 out. 2016.

¹³⁰ HORTA, Raul Machado. Op. cit., p. 442.

¹³¹ Utilizar-se-á, como parâmetro metodológico, as etapas que o intérprete deve seguir para realização de comparação entre institutos de sistemas jurídicos distintos. Assim, segundo o Tiago Marrara: "Há, pelo menos, cinco etapas que merecem consideração para o uso do método em debate, quais sejam: 1) a escolha dos objetos de

A configuração atual do estado espanhol é um bom exemplo do movimento inverso ao que se passou no Brasil, por ocasião da previsão da Federação como forma de estado adotada desde a Constituição de 1891.

Enquanto na Espanha a autonomia das regiões é ínsita à formação política, cultural e social das nacionalidades que compõem o Estado espanhol, no Brasil, caminhamos entre a concentração autoritária do poder e sua dissipação para mãos de elites irresponsivas a valores democráticos, conforme examinado no capítulo 1.

De fato, por um lado, a formação do Estado brasileiro não enfrentou tantas assimetrias como o Estado espanhol, ao menos no campo político, do que se depreende do relativo apaziguamento das divergências étnicas, culturais e religiosas formadoras de uma “identidade brasileira” (ainda que esse apaziguamento tenha ocorrido, em alguns momentos, pelo império da força).

Extraí-se, da experiência espanhola uma necessária interação, diálogo e cooperação intergovernamental para o melhor funcionamento das prestações estatais. Sem que seja preciso nos guiar por um espírito “copista”, até em face das diferenças da formação histórica de cada Estado, a cooperação do ente central com as entidades periféricas pode tornar as diferenças regionais brasileiras (fundadas sobretudo em questões econômicas e não culturais e étnicas) menos difíceis de serem contornadas.

Não se está a sustentar que os múltiplos interesses constantes do território espanhol, inclusive de cunho separatista, foram contornados pelo texto constitucional de 1978. Não é isso. A utilidade comparativa do caso espanhol revela que, a despeito da diversidade característica daquele país, a existência de um único centro político de poder não retira as características e peculiaridades de cada região, nem, por outro lado, prejudica uma ordem constitucional baseada na prevalência dos direitos fundamentais e da democracia, tal qual a constituição brasileira de 1988.

Portanto, a despeito da pluralidade de ideologias e culturas que convivem juntas em um mesmo território nacional, a existência de uma unidade não retira o caráter democrático e

comparação; 2) a apresentação das características e funções jurídicas de cada objeto nos respectivos ordenamentos jurídicos; 3) a contextualização de cada objeto sob a perspectiva macro-jurídica e, quando possível e necessário, sob a perspectiva extrajurídica; 4) a comparação em sentido estrito; 5) o exame das diferenças e pontos comuns encontrados ao longo da comparação e 6) a elaboração de críticas aos objetos estudados e de eventuais propostas de aperfeiçoamento dos sistemas em que eles se inserem com base nas conclusões comparativas". MARRARA, Thiago. Método comparativo e direito administrativo. **Revista Jurídica UNIGRAN**, v. 16, p. 31, jul./dez. 2014.

garantista da constituição espanhola de 1978, fruto de um processo de redemocratização, semelhante ao brasileiro, uma década depois.

Logo, ainda que os movimentos separatistas devam discordar, a presença da coroa espanhola, representativa do poder central, está mais próxima de uma unidade nacional do que de um exercício de um poder despótico, indiferente às realidades locais. Isso significa que um poder central, ainda que única fonte primária do poder político (ao contrário de uma federação), pode ser democrático e responsivo ao povo, protetor de direitos fundamentais e eficiente gestor de políticas públicas.

Outra lição que parece ser extraível do caso espanhol, em comparação com a formação do Estado brasileiro, é que, se por um lado as normas devem, realmente, ter alguma pretensão de conformação¹³² da realidade social, por outro, essa precede àquela, de modo que ignorá-la pode fazer com que esforços “comparatistas” acabem gerando importações malfeitas, de sérias consequências institucionais.

A autonomia conferida a determinadas regiões da Espanha parece ser uma solução, sob certo aspecto e até o momento, “bem resolvida” da Constituição de 1978¹³³ (ainda que os próximos movimentos na Catalunha possam desdizer essa afirmativa).

Quer dizer, o modelo autonômico foi uma solução política de consenso possível (ainda que se equilíbrio ténue, em face dos movimentos separatistas, como ocorre, por exemplo, na Catalunha), em face da necessidade de um arranjo necessário, que pudesse conciliar os interesses em jogo.

Como dito, as particularidades de cada região autonômica precedem o texto constitucional espanhol. Não são artificialidades criadas em laboratórios por cientistas sociais e juristas, mas antes são demandas reais, decorrentes de uma conjuntura política viva e pujante.

A federação brasileira não seguiu uma trajetória natural. Pretendeu-se, com ela, transformar a realidade política do país, a partir de uma divisão territorial de poder, mas a captura da política local pelas oligarquias fez com que o grande contingente populacional ficasse alijado do debate político, de modo que a federação, ao invés de servir aos propósitos republicanos mais altivos, acabou por escamotear, sob o véu do estado federal, uma tomada branca de poder, em que o poder político central estava completamente distante da população em geral e deixada à sorte de uma oligarquia local que governava em benefício próprio.

¹³² Em oposição a Lassale, Hesse defende que “[o] significado da ordenação jurídica na realidade e em face dela somente pode ser apreciado se ambas – ordenação e realidade – forem consideradas em sua relação, em seu inseparável contexto, e no seu condicionamento recíproco.”. HESSE, Konrad **A força normativa da Constituição**. Tradução de: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 13.

¹³³ Artigos 143 a 147.

O exemplo espanhol, embora longe de ser um modelo perfeito e bem-acabado de organização do poder político, nos mostra como uma constituição que buscou a redemocratização e a valorização dos direitos fundamentais não necessariamente precisa conferir uma genuína autonomia política reforçada aos entes locais, se isso desaguar em maior isolamento e incapacidade de dar conta de suas competências constitucionais.

É exatamente o que observa Paulo Roberto Barbosa Ramos¹³⁴, ao analisar comparativamente as formas de estado brasileira e espanhola. O autor, a partir da perspectiva histórica daquele país ibérico, conclui pela construção gradativa do Estado espanhol, considerando todas as características que compunham o pano de fundo que veio culminar com a Constituição de 1978. E, em perspectiva comparada, anota com razão que a modelagem de organização de cada Estado deve se dar a partir de suas peculiaridades, “o que reflete que cada povo deve construir o seu modelo de Estado, na medida do que seja mais adequado às suas necessidades, desde que comprometido com a limitação do poder e a garantia dos direitos fundamentais”¹³⁵.

Sem embargo das vicissitudes da realidade espanhola, o arranjo institucional desenhado pela sua constituição de 1978 demonstra, ao menos quanto à organização do poder político em face de seu território, como a adaptação a uma realidade subjacente pode extrair maiores potencialidades das instituições.

Nesse contexto comparativo, não se propõe uma negação à federação brasileira. Isso nem seria desejável, nem muito menos possível, em face de sua positivação no texto constitucional. O que se espera é uma releitura do instrumental que essa forma de estado carrega, para que se possa extrair dela efetivas garantias a direitos, sem ingenuidades nem idealizações.

A comparação da forma de estado brasileiro com o espanhol pode ser útil para lançarmos luzes a uma ressignificação federativa. O exemplo espanhol mostra como a adaptação a uma realidade subjacente pode extrair maiores potenciais dos arranjos institucionais, a partir de uma leitura realista do contexto político e social.

A federação não é um fim em si mesmo. Não traz intrinsecamente valores morais nem democráticos, embora possa ser catalizadora dessas finalidades. Ademais, deve ser compreendida à luz do nosso histórico de centralização das atividades estatais, herança de nossa tradição lusitana.

¹³⁴ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada: os sistemas do Brasil e da Espanha**. Porto Alegre: Fabris, 2012.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 57.

O exemplo espanhol demonstra que maiores ou menores protagonismos do ente central podem ser contextuais e nisso não há qualquer pecado original autoritário (lembre-se do caráter democrático da constituição espanhola de 1978). A complexidade social, por vezes, demanda uma maior uniformização, uma maior visão sistemática do estado, que a visão local, mais focada em problemas de consequências limitadas, que não consegue abranger.

A uniformidade e centralização não são um mal em si, desde que inseridas em um contexto democrático. Uma constituição dirigente, garantista, que exige do estado inúmeras prestações positivas, não pode se dar ao luxo de organizar o estado¹³⁶ sem partir da premissa de que tal papel é um enorme desafio a ele lançado.

O modelo espanhol pode ser um bom ponto de partida para analisarmos como o ente central, única fonte formal de poder político em um estado unitário, convive com realidades políticas e econômicas distintas, agindo com mais ou menos autonomia, conforme as características de cada região, mas todas com pelo menos algum grau de descentralização, não para que vivam isoladas uma das outras ou para gerarem redundâncias estatais, mas sim para que a diluição do poder político exija dos entes estatais maior intensidade no processo de diálogo e negociação, submetendo-nos às condições democráticas do exercício do poder político, limitando juridicamente o poder de maioria¹³⁷.

2.2 Divisão do poder político nos Estados Unidos

2.2.1 Justificativa Inicial

A escolha¹³⁸ da comparação entre a forma de organização do poder político no estado norte-americano e no brasileiro se dá porque há relevantes semelhanças e diferenças elas, que podem auxiliar o estudo em questão. A principal semelhança é que (ao menos formalmente) ambos os estados são uma federação. Depois, a inauguração do regime federativo no estado brasileiro se deu por inspiração expressa do modelo norte-americano.

¹³⁶ Em sentido amplo, e não designativo de estado-membro.

¹³⁷ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Op. cit., p. 57.

¹³⁸ A federação norte-americana é, sem dúvida alguma, paradigma no estudo não apenas das formas de Estado, como do constitucionalismo moderno. A utilidade de conhecer a formação estatal estadunidense permite, de modo geral, compreendermos o constitucionalismo até os dias de hoje e, de maneira específica, auxilia na identificação das vicissitudes do federalismo brasileiro que, a despeito de ter importado tal modelo da Constituição dos Estados Unidos, o fez em momento histórico distinto daquele país. Ademais, nossa formação política e econômica na época da adoção da federação pela Constituição de 1891, era completamente distinta da realidade norte-americana um século antes, quando aquele país adotou o modelo federativo de forma de estado. Tais diferenças não ficaram presas às suas origens. O desenvolvimento e a evolução do federalismo em cada uma das realidades se deram de modo distinto, o que também servirá de objeto de análise comparativa.

Há, porém, inúmeras diferenças entre a organização do poder político e as realidades sociais e políticas respectivas, o que faz com que a comparação entre os regimes possa nos oferecer subsídios para melhor compreendermos nosso sistema e incrementá-lo, a partir de nossa realidade.

Serão abordadas, muito sucintamente, a formação do Estado norte-americano, sob a seguinte perspectiva: 1) Antecedentes históricos; 2) A independência e a confederação; 3) A federação dualista; 4) As primeiras tendências reformuladoras; 5) O New Deal; e 6) As demais alterações das concepções da federação norte-americana.

2.2.2 Antecedentes Históricos. A Independência e a Confederação

Decerto que a história dos Estados Unidos, desde o início de sua colonização até a sua independência, poderia ser abordada como antecedente à federação¹³⁹. Contudo, ressalva-se que a abordagem será feita a partir de sua independência da Inglaterra, porque se trata do momento mais significativo de sua história rumo a essa forma de organização estatal.

Nada obstante sua independência, conquistada por conta de forte conflito armado, as ex-colônias ainda experimentavam forte resistência britânica. Tendo em vista as ameaças que ainda sofriam, aquelas colônias, já emancipadas da Grã-Bretanha, celebraram, em 1781, o Tratado dos Artigos da Confederação, ano em que a última das treze colônias (Mariland) assinou o acordo.

Como toda Confederação, previu-se a união dos estados, sem prejuízo da soberania de cada membro que a compunha. Nesse contexto, o vínculo que os unia era fraco e precário, Cada Estado, mesmo que ligado àquela confederação, permanecia soberano, livre e independente¹⁴⁰.

141 .

¹³⁹ “Já em 1643, quatro das treze colônias britânicas haviam constituído a 'Confederação da Nova Inglaterra' sob a inspiração de uma necessária união americana. Entretanto, para as demais colônias, pouco ligadas entre si, foi a luta pela independência que determinou a necessidade e a utilidade da união” FARIAS, Paulo José Leite. A função clássica do federalismo de proteção das liberdades individuais. **Revista de Informação Legislativa Brasília**, ano. 35, n. 138, p. 157, abr./jun. 1998.

¹⁴⁰ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. Da Confederação à Federação. A Trajetória da Fundação dos Estados Unidos da América. In. RAMOS, Dircêo Torrecilas (Coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 46-59.

¹⁴¹ O art. II da Confederação previa que cada Estado reteria sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não fossem delegados expressamente pela própria Confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso. Já o art. XIII da Confederação determinava que “nem qualquer alteração deverá ser feita, em qualquer tempo, a menos que seja acordada no Congresso dos Estados Unidos e posteriormente confirmada pelas legislaturas de todos os Estados”.

A primeira tentativa concreta de formar um governo entre as treze colônias independentes ocorreu com os Artigos da Confederação de 1781, nada obstante suas decisões não contassem com efetivo poder, porque deveriam ser ratificadas pelos Estados soberanos.

Na verdade, a competência da Confederação era diminuta, limitando-se a assuntos externos e, no âmbito interno, prestar o serviço postal, dirimir controvérsias entre os Estados e mais algumas poucas competências materiais e legislativas. Não tratavam de instituição de tributos, nem de direitos e garantias individuais, deixando tais matérias a cargo dos Estados¹⁴².

Mas por que aquelas treze ex-colônias optaram pela forma confederativa?

Parece que a razão de tal configuração inicial devia ao temor que tinham de perder sua autonomia política recém-conquistada. O poder político se concentrava na periferia, como observou Tocqueville em sua experiência na América. Os poderes legislativos populares eram a fonte do poder político, antes mesmo de se cogitar em separação de poderes¹⁴³. Muito menos havia intercâmbio político entre as colônias, que contavam com história, tradições e culturas distintas. O que mais as uniam era a dependência com a metrópole inglesa, mas não um vínculo propriamente dito¹⁴⁴.

A fraqueza do vínculo, contudo, era uma ameaça à própria existência das colônias que, a despeito de sua independência da coroa britânica, se mostravam extremamente frágil política¹⁴⁵ (por exemplo, cada estado tinha 1 voto no poder legislativo da confederação, independente do tamanho de sua população) e economicamente¹⁴⁶, além de vulnerável no plano externo¹⁴⁷⁻¹⁴⁸.

¹⁴² ZIMMERMANN, Augusto. Op. cit., p. 243.

¹⁴³ FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit.

¹⁴⁴ “Havia laços muito mais estreitos entre Boston e Londres, por exemplo, ou entre a Carolina do Sul e Londres, do que entre Boston e a Carolina do Sul.” Ibidem, p. 76.

¹⁴⁵ “Além da ausência de um braço executivo, não havia sob os Artigos nenhum poder judiciário central. Havia simplesmente o legislativo unicameral, o Congresso Continental. Mais relevante ainda era o fato de que os Artigos não davam praticamente nenhum poder a esse legislativo. O Congresso não podia, por exemplo, regular o comércio ou criar impostos, e isso não era em absoluto uma inadvertência por parte dos que formularam os Artigos.” Ibidem, p. 158.

¹⁴⁶ “Em 1783 e 1784, fizeram-se novos esforços para impor taxas alfandegárias e exigir dos Estados que cedessem 1,5 milhão de dólares anualmente para o Congresso. Essas reformas foram derrotadas, no primeiro caso, pelo veto de Delaware; no segundo, apenas dois Estados ratificaram as emendas”. Ibidem, p. 158.

¹⁴⁷ Essa situação conferia à recém-criada Confederação uma considerável instabilidade política que, aliada às dificuldades financeiras que enfrentava, como inflação e déficit público - sem contar a ameaça britânica, ainda não totalmente debelada e a ameaça espanhola -, acabaram por catalisar os movimentos pró-federação na América do Norte. ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. Op. cit., p. 52.

¹⁴⁸ “O Comitê não detinha um poder real. Porquanto suas decisões haveriam de ser ratificadas pelo voto de uma maioria de nove dos treze Estados. Ademais, os Artigos da Confederação vedavam à União instituir impostos, convocar o Exército e, até mesmo, regular o comércio interestadual. Suas cláusulas requeriam procedimento rígido para alteração.

Diante de tamanhas restrições e afetada por toda a sorte de problemas (...), a Confederação declinava.” Ibidem, p. 52.

Percebeu-se que o modo confederado de organização do poder político não lograria os êxitos pretendidos, sob os auspícios da liberdade e prosperidade

Foi nesse ambiente que, em 1787, os Estados, inicialmente convocados para revisar os artigos da Confederação, acabaram por se exceder em suas funções, criando uma nova forma de Estado: A federação¹⁴⁹. Para tanto, reservar-se-iam competências exclusivas ao então novo Congresso norte-americano, reservando tantas outras aos Estados, cabendo-lhes ainda, as remanescentes.

Naquela ocasião, percebia-se que mudanças radicais na configuração política dos Estados eram necessárias, pois, do contrário, como alertava Madison, uma revolução, de um tipo ou outro, seria inevitável¹⁵⁰.

Ricardo Fiuza¹⁵¹ destacou, a respeito daquele momento político dos Estados Unidos, que:

Surgiram dois partidos no cenário político da nova Nação: os Federalistas e os Antifederalistas. Alexander Hamilton, James Madison e John Jay lideravam os defensores da Constituição; e Elbridge Gerry Patrick Henry e George Mason, três dos convencionais não signatários, comandaram a oposição. As armas usadas na luta, no mais alto nível, foram os artigos de jornal, os panfletos e os debates nas convenções.

A constituição apresentada para aprovação representava um esforço político em um movimento de concentração de forças em torno de interesses comuns. Os Estados, até então soberanos, deveriam abrir mão dessa condição para fundar uma nova organização político-jurídica, em torno da União, movidos, naquela época, pela necessidade de agregação em torno de interesses comerciais e de defesa¹⁵².

¹⁴⁹ ZIMMERMAN, Augusto. Op. cit., p. 246.

¹⁵⁰ Raul Machado Horta trata da “câmara dos Estados, como órgão do Poder Legislativo Federal, para permitir a participação do Estado-Membro na formação da legislação federal.”, HORTA, Raul Machado. Op. cit., p. 275.

¹⁵¹ FIUZA, Ricardo Malheiros. A Constituição americana: moderna aos 200 anos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 24, n. 96, p. 103, out./dez. 1987. Questão interessante, com inegável repercussão atual, foi a discussão da representação no Congresso Nacional. Estados de maior população queriam representação proporcional na casa legislativa, enquanto os Estados de menor população pleiteavam número igual de cadeiras. O resultado desse debate foi a criação do bicameralismo, fato até hoje compreendido pela doutrina como elemento de existência da federação. Assim, a Câmara dos representantes teria a ocupação de suas vagas de modo proporcional (considerando as respectivas populações), enquanto o Senado teria representação igualitária, vale dizer, cada Estado teria o mesmo número de cadeiras no Senado Federal.

¹⁵² Segundo Maria Esther Soares: “Convém salientar que, nessa época, tanto a Grã Bretanha quanto a Espanha, e mesmo os índios americanos eram nações muito temidas pelos cidadãos americanos, sendo vistos como potências, principalmente se consideradas as esquadras que possuíam, enquanto os chamados cidadãos americanos ainda tateavam para a construção de uma esquadra naval, ou mesmo um exército permanente. Discutiam, ainda, se após as guerras ou mesmo escaramuças, deveriam continuar com o exército em tempos de paz. Tomaram-lhes grandes espaços de discussão todos os perigos da existência desse exército permanente, do seu custo à sua manutenção, quem seriam seus mantenedores, os Estados ou a União. Foram levantadas e estudadas todas as situações possíveis de um ataque fronteiriço ou mesmo externo. (...). Construía-se uma Federação com todas as suas fases bem sinalizadas e grande atenção para as competências entre União e Estados.”. SOARES, Esther Bueno. Origem e

Outro tópico discutido na época da constituinte recaiu sobre a divisão de competências entre os entes federados.

Esse assunto foi objeto de enormes controvérsias e dificuldades para encontrar consenso¹⁵³.

Naquele momento histórico, os defensores do federalismo argumentavam que a União deveria se ocupar de¹⁵⁴: 1) Segurança contra ameaças externas; 2) Regulamentação das relações com países estrangeiros; 3) Manutenção da harmonia e do adequado relacionamento entre os estados membros; 4) Assuntos diversos de interesse geral; 5) Freios para impedir que os estados membros pratiquem certos atos prejudiciais; e 6) Providências para que todos esses poderes tenham a devida eficácia.

As discussões levadas a cabo na convenção da Filadélfia, que inicialmente se propunham a rediscutir os artigos da Confederação, acabaram sendo palco de um embate ideológico entre federalistas e antifederalistas.

O centro da discussão se dava entre aqueles que queriam a fundação de um poder central, especialmente com finalidades de defesa contra os inimigos e aqueles que rejeitavam a ideia, ao argumento de que a criação da União significaria interferências e imposições às liberdades conquistadas¹⁵⁵. As regiões mais abastadas, de caráter urbano e costeiro, eram a favor da federação, porque queriam uma política econômica centralizada. Regiões mais agrárias viam isso como um inconveniente¹⁵⁶.

A fragilidade do vínculo confederativo, aliado às ameaças internas e externas que sofriam aqueles estados recém-independentes, além da instabilidade política, social e econômica da época¹⁵⁷ acabou levando a ideia da fundação de um novo Estado, reunindo seus entes em torno da União, o que desaguou na vitória dos federalistas. Contudo, essa configuração só foi possível após os federalistas concordarem em aceitar uma declaração de direitos,

Evolução do Estado Federal. In: RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalista Atual**. Teoria do Federalismo. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 52.

¹⁵³ A questão desponta relevância no estudo comparativo da federação norte-americana com a brasileira em face de suas respectivas concepções em sentidos opostos. Isso porque a União, no caso norte-americano, era o ente a ser criado à época, ao contrário do caso brasileiro.

¹⁵⁴ SOARES, Esther Bueno. Op. cit. p. 39.

¹⁵⁵ “Os ‘Artigos da Confederação’ e a política americana durante esses anos tinham duas características dominantes. O poder estava na periferia, nos diversos Estados separados. Nestes, o poder ficava concentrado sobretudo nos legislativos populares, em detrimento de qualquer compromisso com uma separação dos poderes.”. FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit., p. 157.

¹⁵⁶ BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba: Juruá Editora, 2014, p. 29.

¹⁵⁷ “No inverno de 1786-1787, seu colapso era iminente. A instabilidade política, econômica e social acentuava-se, e o Tratado não dispunha de mecanismos efetivos de controle. A reforma constitucional exsurtiu como solução plausível para salvar a Nação da degeneração cada vez mais acelerada.”. ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. Op. cit.

nascendo, assim, as dez emendas à constituição, conhecida como Bill of Rights, que procurou salvaguardar o cidadão (suas liberdades) contra o ente estatal¹⁵⁸⁻¹⁵⁹.

É interessante notar que, se em primeira aparência, a disputa entre federalistas e antifederalistas parecia ocorrer no campo ideológico, na verdade, havia muito mais convergência do que poderia parecer. Os dois grupos queriam defender as conquistas liberais da independência, motivo pelo qual o debate girava em torno sobre a melhor maneira de protegê-las e não em torno de ideais tão díspares quanto poderia parecer, embora, é claro, os arranjos confederativos e federativos atendiam mais aos interesses dos grupos que os defendiam, de modo que a forma de estado não era, nem de longe, um indiferente político¹⁶⁰.

A contenda tinha razões muito além de um debate de ideias políticas, mas de interesses econômicos. Como pontua Roberta Baggio, a vitória federalista e a promulgação da constituição colocava ordem numa situação pós-revolucionária, de descompasso social. O federalismo, originalmente concebido como garantia de unidade contra inimigos internos e externos e como garantia de não intervenção estatal no domínio econômico, acabou sendo também utilizado como marco teórico para a defesa dos direitos políticos e civis (os direitos de primeira geração)¹⁶¹⁻¹⁶².

Essa ideologia liberal encontrou terreno fértil e propício para seu florescimento, em que a colonização foi construída envolta a um puritanismo religioso, que pregava o perfeccionismo moral.

Assim, à medida que a sociedade florescia e a lógica burguesa da igualdade de direitos e oportunidades tornava-se cada vez mais presente naquela sociedade, a classe economicamente dominante encontrou as condições ideais para o seu desenvolvimento, a partir de uma sociedade

¹⁵⁸ “Os antifederalistas, contrários à formação do Estado, opunham-se à nova Carta Política sob o argumento de ter a Convenção extrapolado seus poderes ao constituir o Estado Federal, restrita que estava ao aperfeiçoamento da Confederação. (...)”

Objetaram, também, com relação à ausência de um *Bill of Rights* proposto anteriormente por George Mason, bem como contra a proeminência do Poder Executivo, que, segundo eles, levaria à perda de direitos e liberdade. Ironicamente, no ideário, federalistas e antifederalistas convergiam ao valorizarem a democracia e temerem o despotismo”.

¹⁵⁹ BAGGIO, Roberta Camineiro. Op. cit., p. 29.

¹⁶⁰ “[A] não reprodução, em território Americano, da sociedade estamental europeia, constituída por grupos sociais bem delimitados, que cultivavam valores próprios e regiam-se por um direito próprio, Desde o início do século XVIII, o núcleo colonial que acabou moldando a futura nação norte-americana – a Nova Inglaterra – constituiu-se como sociedade tipicamente burguesa, isto é, como um grupo organizado de cidadãos livres, iguais perante a lei, e cuja diferenciação interna só podia existir em função da riqueza material.”. COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 99.

¹⁶¹ BAGGIO, Roberta Camineiro. Op. cit., p. 34.

¹⁶² “Nesse diapasão, a análise da obra dos federalistas mostra-se fundamental, pois indica a correlação que os Federalistas pregavam existir entre um governo eficiente e a proteção das liberdades individuais.”. FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit., p. 160.

assentada numa moral austera, no trabalho e na igualdade de condições¹⁶³. A Constituição (e, portanto, a federação) seria então um concerto de proprietários que desejavam uma união que protegesse seus bens contra o que “aspirações democráticas” poderiam fazer.

O federalismo despontava como um arranjo político ideal para um grupo de grandes comerciantes e industriais que tinham interesses na unificação¹⁶⁴ e na maior concentração de poderes, o que faz com que alguns historiadores entendam que o movimento constituinte norte-americano se revista até mesmo de um caráter antidemocrático, porque a Convenção da Filadélfia foi convocada por representantes estaduais e não por um movimento popular. Ademais, os artigos da confederação exigiam unanimidade dos legislativos estaduais para que fossem alterados. Porém, a ratificação da constituição necessitou de ratificação de apenas 9 dos 13 estados¹⁶⁵.

O sistema federal nos Estados Unidos, embora tenha sido fato novo no mundo, do ponto de vista da organização do poder político, assentou suas bases no ideal liberal iluminista francês, combativo do estado absolutista. Esses ideais liberais tiveram como parâmetro a racionalidade científica, que influenciou a ideia de separação de poderes e, posteriormente, a própria federação norte-americana¹⁶⁶, muito embora a convenção da Filadélfia sofra questionamentos acerca de seu caráter democrático¹⁶⁷, como já mencionado.

De todo modo, a federação acabaria por ser um instrumento tão importante na formação daquele Estado, de inspirações iluministas, que de organização do poder político passou a ser, como que numa metonímia, a própria representação dos direitos e do regime democrático que seriam consagrados pela constituição então vindoura.

É nesse contexto histórico, político e econômico que surge a primeira federação no mundo.

O início de seu desenvolvimento é o objeto do próximo item.

2.2.3 A Federação Dualista

¹⁶³ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. Op. cit., p. 48.

¹⁶⁴ BEARD, Charles A. An Economic Interpretation of the Constitution. In: LEVY, Leonard (Ed.). **Essays on the Making of the Constitution**. New York: Oxford University Press, 1969, p. 3-32.

¹⁶⁵ BEARD, Charles A. Op. cit. p. 25.

¹⁶⁶ BAGGIO, Roberta Camineiro. Op. cit. p. 29 e ss.

¹⁶⁷ Para além do interesse marcadamente econômico de grupos específicos na federação, Charles A. Beard entende que a modificação do quórum de aprovação dos artigos da Confederação, que passou a exigir a aprovação de 9 estados, ao invés da unanimidade de seus membros, para então, aprovar a constituição da União (e posterior ratificação da Constituição) confere um caráter antidemocrático ao documento político. BEARD, Charles A. Op. cit., p. 3-32.

O início da história da federação norte-americana coincide com o marco fundador daquele estado, a partir da promulgação de sua constituição, em 1787. A federação norte-americana, por todas as peculiaridades históricas que envolveram a fundação daquele estado, acabou sendo a peça que faltava para completar a estrutura estatal que serviu e ainda serve de paradigma para a ciência política mundial.

Ao fim dos trabalhos da Convenção da Filadélfia, os delegados elaboraram aquele documento político em sete artigos, sem prejuízo das emendas que surgiriam posteriormente¹⁶⁸. Por conta desse contexto, eminentes figuras da época passaram a divulgar suas ideias a favor da Federação, lutando para que fosse criada a União.

Por ocasião do momento em que a novel constituição deveria ser ratificada, um intenso debate de ideias floresceu no seio da comunidade norte-americana, especialmente por uma série de artigos jornalísticos defendendo a federação (os “Federalist Papers”) e outros rejeitando-a (os “Antifederalist Papers”)¹⁶⁹.

Nesse contexto, “O Federalista” exerceu papel fundamental para o movimento político da época. Tratava-se de artigos jornalísticos elaborados por Alexander Hamilton, James Madison publicados entre 1787 e 1788. Valendo-se do pseudônimo Publius”, esses três políticos da época defendiam a promulgação de uma constituição e da forma federativa de estado¹⁷⁰.

Hamilton¹⁷¹ alertava dos perigos e da ineficiência da confederação para aqueles Estados recém independentes e que se equilibravam em uma soberania que, embora formalmente existente, se revelava tênue, porque a concorrência de treze vontades soberanas era requisito, segundo a Confederação, para a execução de qualquer medida importante emanada da União, o que fazia com que suas deliberações não fossem acatadas.

O contexto político da época fazia com que se debatesse sobre a necessidade do Estado se organizar sobre um governo unido por um ente central¹⁷². A pauta federalista defendia a

¹⁶⁸ A confederação não conta com Poder Executivo central que pudesse fornecer diretrizes uniformes. Ademais, o Congresso não poderia impor a tributação em favor da Confederação, o que a enfraqueceria sobremaneira, nem regular o comércio interestadual, pois cada Estado guardaria soberania própria.

¹⁶⁹ “Para historiadores Sellers, May e Mc Millen, eram os antifederalistas, “mais fiéis que os federalistas à sabedoria de 1776”. Em muitas ocasiões, seus líderes, velhos patriotas, mergulharam mais fundo na luta pela independência do que seus oponentes federalistas. No medo à tirania da autoridade centralizada, na fidelidade ao paroquialismo, na crença de que o republicanismo só sobreviveria em uma sociedade pequena e homogênea, os antifederalistas tinham raízes firmemente plantadas nos pressupostos revolucionários”. ZIMMERMAN, Augusto. Op. cit., p. 246.

¹⁷⁰ SOARES, Esther Bueno. Op. cit.

¹⁷¹ Cf. O Federalista nº 15 em HAMILTON, Alexander; MADINSON, James; JAY, John. **O Federalista**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

¹⁷² “Não constitui novidade dizer que o povo de qualquer país (se, como os americanos, for inteligente e bem-informado) raras vezes incide e preserva muitos anos em uma errônea opinião a respeito de seus interesses. Esta

formação da União, ao argumento da fraqueza com que as treze ex-colônias se colocavam perante as ameaças internacionais e mesmo as internas¹⁷³⁻¹⁷⁴.

É possível perceber que os movimentos constituintes envolviam um debate efetivamente político sobre a federação. A federação seria, na visão dos federalistas, o móvel garantidor dos direitos individuais e políticos dos cidadãos norte-americanos.

Ainda que se saiba que o ideal federalista tenha prevalecido, a sobrevivência da União, contudo, não foi pacífica. Enfrentou sérias divergências, como a guerra de secessão, em que os estados do Sul reivindicavam suas retiradas da federação. Embora o intento sulista não tenha sido alcançado, a federação norte-americana se desenhou de maneira essencialmente dual, com divisão de competências bastante bem delimitadas em favor dos estados¹⁷⁵.

Esse contexto dual foi ainda mais fortalecido pela ascensão do Poder Judiciário no ambiente político norte-americano. Diferentemente da Europa, onde a separação de poderes contribuiu para enfraquecer o Judiciário, já que seus membros tinham fortes ligações com a aristocracia da época, nos Estados Unidos, os juízes pertenciam a uma classe progressista (para os valores da época) e se valiam do argumento federativo para viabilizar e garantir as conquistas da independência.

Os entes até então soberanos, abririam mão de sua soberania, em prol da criação de um ente que, se, por um lado, aparentemente lhes soaria estranho e artificial, por outro lado, personificava um sentimento de solidariedade e objetivos comuns¹⁷⁶, ainda que de alguns grupos de classes específicos, mais ligados à elite econômica da época¹⁷⁷ do que propriamente de um anseio popular geral¹⁷⁸.

observação, naturalmente, tende a despertar grande acatamento pelo elevado conceito que o povo da América há tanto tempo e tão uniformemente dedica à importância de sua contínua e firme unidade sob um governo federal, investido de suficientes poderes para atender a todas as finalidades nacionais.” Cf. O Federalista nº 3 em Ibidem.

¹⁷³ Cf. O Federalista nº 11 em Ibidem.

¹⁷⁴ “O espírito de facção, que é capaz de instilar seu veneno nas deliberações de todos os agrupamentos humanos, muitas vezes força as pessoas que os integram a praticar impropriedades e excessos, dos quais se envergonhariam, se cometessem individualmente.” Cf. O Federalista nº 5 em Ibidem.

¹⁷⁵ ZIMMERMANN, Augusto. Op. cit., p. 280.

¹⁷⁶ BAGGIO, Roberta Camineiro. Op. cit.

¹⁷⁷ “Quaisquer que fossem os termos usados, os federalistas, em suas declarações públicas, não podiam dizer francamente o que pelo menos alguns haviam dito dentro do sigilo da Convenção de Filadélfia: que a fonte de suas dificuldades vinha do excesso de democracia local e que a solução era limitar esta democracia local erigindo sobre ela uma estrutura mais aristocrática.”. WOOD, Gordon. **A Democracia e a Constituição**. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA William A. (Eds.). **A Constituição Norte-americana**. São Paulo: Forense Universitária, 1986, p. 207.

¹⁷⁸ Nesse sentido, é interessante notar como Tocqueville compara a comuna com o condado, dizendo que, na primeira, “reside a força dos povos livres. (...) Sem instituições comunais uma nação pode se dotar de governo livre, mas não possui o espírito de liberdade”, enquanto que o segundo “forma um corpo cujas diferentes partes não têm entre si laços necessários e a que não se prendem nem afeto, nem lembrança, nem comunidade de existência. É criado num interesse puramente administrativo” TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Livro I. Tradução de: Maria Conceição Ferreira da Cunha. Porto: Rés-Editora, 2001, p. 76.

Assim é que parte das doutrinas nacional¹⁷⁹ e norte-americana¹⁸⁰ desmistificam o caráter unicamente altaneiro na federação norte-americana, mesmo em sua origem dual, como já alertavam os antifederalistas, visto que a pretexto de se proteger valores altivos, o arranjo político a que se levou a efeito por ocasião do movimento federalista naquele país interessava muito mais determinada classe burguesa do que propriamente toda a população norte-americana.

Seja como for, a federação norte-americana era aquela de tipo dualista, em que havia nítida separação de atribuições entre os estados e a União. O ente central era uma artificialidade política, ao passo que os estados, até então soberanos, representavam o que era de concreto na política. Desse modo, André Ramos Tavares aponta que “havia grande preocupação por parte dos autores da Constituição dos E.U.A, observa Bernard Schwartz, de que “o Governo nacional que estavam criando não fosse tão poderoso que tragasse os estados (...) procuraram conseguir isto limitando o Governo Federal a uma lista específica de poderes enumerados (...) ao mesmo tempo que reservaram todo o resto da autoridade aos estados”¹⁸¹.

2.2.4 As Tendências Reformuladoras e o *New Deal*

O caráter meramente dual da federação norte-americana já começava a ser ruir ainda no século XIX.

No âmbito da Suprema Corte, a teoria dos “implied powers” tinha como consequência a afirmação do poder nacional em face dos estados. Em razão da rigidez da constituição recém-aprovada, leis (inclusive estaduais) incompatíveis com ela eram inválidas, o que já restringia a autonomia estadual legislativa¹⁸².

¹⁷⁹ BAGGIO, Roberta Camineiro. Op. cit.

¹⁸⁰ “Publius es el vocero de una elite acaudalada que estava usando la Constitución como um médio para sofocar la Revolución norteamericana antes de perder el control sobre ella” ACKERMAN, Bruce. **La política del diálogo liberal**. Barcelona: Gedisa, 1998. p. 166 *apud* BAGGIO, Roberta Camineiro. Op. cit., p. 34.

¹⁸¹ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 784.

¹⁸² “A América escolheu ser, sob muitos aspectos, uma nação; e em relação a todos êles seu govêrno é completo, ... competente, ... supremo. Pode, para atingir êsse efeito, controlar legitimamente todos os indivíduos ou govêrnos dentro do território americano. A Constituição e as leis de um Estado, se Contrárias à Constituição e às leis dos Estados Unidos, são absolutamente nulas. Os Estados são partes constituintes de um grande império - para alguns fins, soberanos, para outros subordinados.” *Cohens v. Virginia*, 19 U.S. (6 Wheat.) 264 (1821), p. 413-414 *apud* RODRIGUES, p. 41; BENTES, Fernando Ramalho Ney Rodrigues. **A Separação de Poderes da Revolução Americana à Constituição dos Estados Unidos: O debate entre os Projetos de Jefferson, Madison e Hamilton**.

Mais adiante, embora ainda no século XIX, aumentava a tensão entre os estados do sul e do norte, cujas elites tinham interesses antagônicos. O limite dessa tensão ocorreu por ocasião da eleição de Abraham Lincoln para a presidência da república. Seu discurso abolicionista fez com que os estados do sul declarassem guerra aos estados do norte: a chamada guerra de secessão.

A vitória dos estados do norte, essencialmente industriais, em face dos estados do sul, majoritariamente agrícola, não representou, todavia, a prosperidade imediata da elite que apoiava Lincoln. Os vitoriosos da guerra dependiam de matéria-prima vindas dos estados do sul, que, contudo, foram arruinados¹⁸³.

Para tanto, Lincoln editou a Lei de Reconstrução, quando então poder estatal começou a assumir um papel de protagonismo, por meio da União. A guerra civil impôs ao país uma política de caráter nacional e não mais fragmentária. Ademais, a maior heterogeneidade emergiu no ambiente social, demandando do estado uma atuação mais concertada.

O crescimento econômico dos Estados Unidos, inclusive no cenário mundial, guiada por sua política expansionista, conduziu o país ao fortalecimento de sua economia. Seu protagonismo bélico se destacou claramente na geopolítica mundial.

A exuberância do crescimento econômico norte-americano, contudo, sofreu um enorme revés. Tratou-se da crise de 1929, que conduziu o país à ruína, com a falência de empresas e bancos, e até à quebra da bolsa de Nova Iorque¹⁸⁴.

A ruína econômica experimentada pela nação norte-americana, contudo, não alterou o protagonismo do ente central, mas, ao contrário, o fez definitivamente o grande ator do estado federal.

Se ainda existiam dúvidas sobre o maior protagonismo da União na política norte-americana, esse questionamento deixou de existir por completo, por ocasião da política levada a efeito pelo presidente Franklin Roosevelt, para enfrentar e enorme crise econômica que abalava os Estados Unidos.

Sob o aspecto da teoria do estado, o New Deal significou a pá de cal em uma concepção dualista da federação, que se baseava em uma divisão rígida de competências¹⁸⁵. A

2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

¹⁸³ BAGGIO, Roberta Camineiro. Op. cit., p. 41.

¹⁸⁴ HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: O breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

¹⁸⁵ BAGGIO, Roberta Camineiro Op. cit., p. 44.

expressividade diminuta da União, que representaria na intervenção estatal indevida na autonomia individual, dá lugar ao seu protagonismo¹⁸⁶.

Sob a alcunha de “federalismo cooperativo”, levou-se a efeito uma maior concentração de poderes nas mãos da União, mormente após a sua maior importância financeira, em que a cooperação, na verdade, pareceu muito mais com uma via de mão única, em que a União, em troca de “cooperação financeira”, exigiu dos estados determinadas políticas que pretendeu induzir¹⁸⁷, ainda que seja bastante improvável que essa tendência de maior centralização fosse capaz de descaracterizar por completo a federação norte-americana¹⁸⁸.

De fato, o “New Deal” de Franklin Roosevelt provocou uma reviravolta nas instituições norte-americanas, do qual o federalismo pareceu despontar na vanguarda dessas transformações. André Ramos Tavares¹⁸⁹ observa, citando os comentários de Christopher N. May e Allan Ides que, “dada a interdependência de nossa economia nacional, poucas, se é que há alguma, atividades econômicas ou comerciais podem escapar do alcance do poder de regular o comércio [atinente ao Congresso Nacional]”. Aliás, isso já era sustentado por Alexander Hamilton, desde o movimento constituinte, no sentido de conferir maiores poderes à União em matéria de comércio interestadual.

Gilberto Bercovici anota que o New Deal provocou um giro interpretativo no federalismo norte-americano, ao afirmar:

O que ocorreu com o federalismo norte-americano, a partir do New Deal, foi a transformação das relações União-Estados, dando origem às tendências fundamentais das políticas públicas desenvolvidas posteriormente. Comparativamente à União, os Estados perderam grande parte de sua autoridade e não a recuperaram mais. O que também não gerou nenhuma 'ditadura federal', nem se deve exclusivamente à política nacionalista de Roosevelt. Na realidade, os Estados perderam a capacidade de solucionar, isoladamente, os principais problemas econômico-sociais de suas populações, ao mesmo tempo em que a União construiu e consolidou um vasto e poderoso aparelho administrativo federal.¹⁹⁰

A crescente complexidade econômica e social norte-americana na década de 30 do século passado, portanto, exigiu das instituições um outro olhar para a federação. O berço do federalismo dual, representativo de uma liberdade estática, de uma sociedade estratificada e, de certo modo, excludente (a exemplo do tratamento recebido pelos negros e índios), soube se

¹⁸⁶ ZIMMERMAN, Augusto. Op. cit., p. 281.

¹⁸⁷ SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**: uma visão contemporânea. São Paulo: Forense Universitária, 1983.

¹⁸⁸ ZIMMERMAN, Augusto. Op. cit., p. 282.

¹⁸⁹ TAVARES, André Ramos. Op. cit.

¹⁹⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 20.

adaptar a uma realidade que lhes impunha uma rápida mudança de configuração da organização do poder político, de tal modo que a natureza limitada do governo federal tem sido mais uma teoria do que uma realidade.

2.2.5 As Idas e Vindas de Um Arranjo Institucional

É interessante notar que diversas questões políticas nos Estados Unidos são administradas por todos os níveis federativos, seja por cooperação, seja porque a própria constituição prevê uma competência concorrente. Em muitos casos, a cooperação na política pública emergiu de áreas tradicionalmente destinadas aos Estados e poderes locais. A União entra nessas áreas quando há um “interesse nacional” (como, por exemplo, a contribuição para o transporte), externalidades (regulação ambiental) e para garantir níveis equitativos de serviços ou proteção de direitos sociais e civis¹⁹¹.

Nada obstante, considerando o panorama econômico-social da atualidade, a União acaba por atuar em quase todas as searas de atuação estatal, seja em razão de seu poderio econômico, seja mesmo por força de suas capacidades institucionais.

Os programas sociais norte-americanos na área de saúde são bons exemplos do que se sustenta, em que o financiamento da União para os Estados acaba por fazê-los adotar padrões requeridos pelo ente central.

Wesley J. Leckrone¹⁹², tratando de questões contemporâneas da federação norte-americana, entende não fazer sentido aludir a uma “soberania do estado-membro” ou ao “direito do estado-membro”. Na verdade, os entes federais devem se abrir uns aos outros, em comportamento de mútua influência e cooperação, de modo a servirem de melhor ferramenta para cumprirem seus misteres constitucionais e não se agarrando em suas competências, como se fosse um feudo impenetrável, em que mais importa sua autonomia em si do que a finalidade a que se presta.

Para além da atuação do poder executivo, a atuação da Suprema Corte também foi determinante para a evolução do federalismo naquele país. Se, inicialmente, a cúpula do Poder Judiciário tinha uma visão meramente dualista da federação (o que se coadunava com o viés do liberalismo econômico clássico), a partir da década de 30, sua jurisprudência auxiliou a

¹⁹¹ Ibidem, p. 20.

¹⁹² Ibidem, p. 20.

mudança do eixo da federação, invocando a cláusula de comércio interestadual para fortalecer as competências da União frente aos Estados.

Ainda que se possa observar alguns “retornos” da jurisprudência da suprema corte ao federalismo clássico¹⁹³, notadamente quando a corte assume uma composição mais conservadora e de menor atuação estatal, reforçando a competência dos Estados, não se pode afirmar que os Estados Unidos retornaram a um federalismo dual, muito em razão da inevitável proeminência da União para tratar das demandas sociais cada mais complexas e capazes de atingir de modo razoavelmente uniforme grande parte da população.

O exemplo norte-americano revela que, mesmo no berço do federalismo, de concepção dualista, a evolução social demandou uma releitura de um princípio fundante do próprio Estado, de modo a mantê-lo apto a ser um instrumento de garantias de direitos e não de entraves ao desenvolvimento.

O desenvolvimento do federalismo nos Estados Unidos, pela lente das decisões da Suprema Corte, revela que a federação, na verdade, era usada como um pretexto, um nariz de cera que se travestia de princípio altruísta para, na verdade, servir de fundamento para o fortalecimento de uma ou outra esfera de poder, conforme a conveniência do grupo político hegemônico do momento e isso ainda no século XIX e início do XX, o que seria mais abalado ainda pelo New Deal.¹⁹⁴

Analisando o impacto da opinião pública sobre as decisões da suprema corte, Megan Mullin¹⁹⁵ demonstra que as pessoas expressam abstratamente a opinião de reduzir as funções da União, mas apoiam um maior envolvimento da autoridade federal, quando a pesquisa aponta uma função estatal específica. Mullin diz que o apoio generalizado a governos subnacionais não se traduz necessariamente a um pleito de “devolução” de poderes aos estados.

Essa recente constatação da ciência política norte-americana parece responder a um questionamento mais antigo, de Franz Neumann, que, questionando os reais valores do federalismo norte-americano, propunha um estudo que pudesse esclarecer se a natureza federativa norte-americana veio ou não fortalecer as liberdades civis. Ainda na década de 60 do século XX, o autor afirmava que “[l]evando tudo em conta, talvez se possa dizer que o sistema federativo proporcionou mais usurpações do que proteção das liberdades civis.”¹⁹⁶

¹⁹³ Em 1995, no caso *United States v. Lopez*, a Corte invalidou lei federal que regulava a posse de armas nas escolas, por entendê-la inconstitucional, embora o Congresso houvesse sustentado sua competência com base no seu poder de regular o comércio interestadual.

¹⁹⁴ BAGGIO, Roberta Camineiro. Op. cit., p. 35.

¹⁹⁵ MULLIN, Megan. Federalism. In: PERSILY, Nathaniel; CITRIN, Jack; EGAN, Patrick J. (Eds.). **Public Opinion and Constitutional Controversy**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 209-233.

¹⁹⁶ NEUMANN, Franz. Op. cit., p. 245.

As transformações pelas quais a federação norte-americana passou indicam que o próprio estado que a concebeu aplicou seus princípios de maneira instrumentalizada¹⁹⁷, ainda que sob fortes resistências daqueles que viam no federalismo uma finalidade intrínseca.

Portanto, talvez a maior lição de um estudo da federação norte-americana seja justamente sua porosidade à realidade subjacente e a plena capacidade de adaptação às demandas sociais.

2.2.6 Síntese Comparativa

A federação foi instituto central da formação política norte-americana. Sua concepção, inovadora à época, permitiu forjar a organização de um estado às voltas com inúmeras instabilidades que ameaçavam sua própria existência. A origem histórica do constitucionalismo é simbiótica com a origem do federalismo.

O protagonismo assumido pela federação na organização política nos Estados Unidos não foi impedimento (ainda que com grande resistência) para que sua concepção original fosse alterada durante diversos momentos de sua história.

A federação, nos Estados Unidos, sempre assumiu caráter principiológico central no debate constitucional, sem, contudo, adotar a mesma roupagem. Seus instrumentos são utilizados de modo contemporâneo aos desafios que lhe é imposta.

Já a federação brasileira, ao contrário, é um princípio formalmente fundante do estado, embora à procura de uma função materialmente digna de seu destaque.

A Federação brasileira nunca alcançou os objetivos que seus entusiastas tanto prometeram. O desequilíbrio federativo e a fraqueza dos entes federativos em comparação ao ente central (União) sempre foram empecilhos enfrentados à efetivação dos valores pretendidos com essa forma de divisão do poder político.

¹⁹⁷ “the rejection of federalism as a norm of governance does not imply that states should be eliminated, or even that their boundaries should be redrawn to achieve more efficient decentralization. What it does suggest, however, is that federalism should not be imposed as a constraint on national policy. When some branch of the national government decides to act in a way that displaces state authority, there is no basis for restricting such action. National policy is as likely to encourage participation as to foreclose it, as likely to encourage citizen or business choice as to impose uniformity, more likely to initiate experiments than to suppress them, more likely to diffuse power than to concentrate it, and more likely to encourage affective communities than to displace them. Most significant, however, is the issue of political community; this not only fails to support federalism, but provides a positive argument for respecting national action. The reason is that national actions are “our” actions; they are decisions of the polity to which we all belong, and which constitute our decision-making arena. That polity may not constitute our entire sense of self, but it does constitute our sense of political identity.” RUBIN, Edward L.; FEELEY, Malcolm. Op. cit., p. 903.

A forma de estado federal foi importada pelo Brasil, sob os auspícios de Rui Barbosa, mas, ao que parece, sem que as necessárias adaptações à nossa realidade fossem feitas, gerando problemas que até hoje se verificam.

A federação brasileira não seguiu uma trajetória natural. Surgiu por um transplante da experiência bem-sucedida dos Estados Unidos, mas sem as devidas adaptações à realidade nacional.

Todavia, não podemos ficar preso a um passado que não aconteceu e saudosos de uma inspiração cujo instrumental já não funciona mais como deveria ter funcionado. As transformações havidas na sociedade ao longo de todo esse tempo não nos permitem uma visão romântica da federação, à moda liberal do século XIX. Não se pode pretender que os valores que se pretendia levar a efeito na época, ainda que em essência sejam os mesmos de agora (liberdade, autonomia, participação democrática), contem com instrumental não adaptado à realidade do Estado do século XXI.

A sociedade mudou e com ela a necessidade de uma reconfiguração da disposição do poder político. As novas demandas sociais, as novas tecnologias, a sociedade de consumo de massa e a velocidade da comunicação não exigem mais uma configuração estatal que se pretendeu com a federação daquela época.

O caso norte-americano pode nos oferecer um novo parâmetro. Não mais aquele de uma importação artificial do seu modelo original, mas de sua evolução, em que o federalismo abra os canais de diálogos entre as esferas de poder, em atuação sinérgica e coordenada e não como ilhas de poderes incommunicáveis, que, a despeito de protegerem uma suposta autonomia, se valem de uma interpretação enviesada do federalismo para se esconderem nas sombras da inércia.

A evolução da federação norte-americana nos permite afirmar que já passou da hora da revisão da federação brasileira. No caso dos Estados Unidos, mesmo sendo a federação elemento fundante do estado, seus institutos foram revistos – ainda que sob algum pretexto altaneiro que mais beneficiava a classe dominante- para se adaptarem à nova configuração da realidade.

Essa é a lição que a federação dos Estados Unidos nos deixa. Importamos um instrumento de alta tecnologia política. Só não descobrimos nem como nem para que utilizá-lo.

2.3 Divisão do poder político na Alemanha

2.3.1 Origens e evolução

As origens do federalismo alemão remontam à Confederação germânica que lhe deu origem. Suas bases, lançadas por Frederico O Grande, reuniu, principalmente, Prússia, Áustria, Saxônia e Baviera.

Essa configuração “inicial”, ligada ao feudalismo germânico, cuja vinculação ao Sacro Império impediu as unificações nacionais dos séculos XV e XVI, gerou uma peculiar situação que somente foi equacionada com o modelo federal pela obra de Bismarck, na segunda metade do século XIX¹⁹⁸.

Embora se aponte os Estados Unidos como o berço do federalismo no mundo, a partir da formação da Confederação dos treze estados soberanos, é a Alemanha a terra paradigma das associações, por meio das Confederações.

Zimmerman¹⁹⁹ traz a observação de Baracho sobre o fenômeno, ao afirmar que:

[P]ode-se aplicar à Alemanha da Idade Média e dos tempos modernos (...) a conclusão de que é a terra clássica das Confederações. A Alemanha conheceu e praticou todos os gêneros de confederações, desde as mais primitivas até o império federativo, passando pelas escalas intermediárias.

Essa observação é importante para compreendermos o que se sucedeu na história daquele país, que influenciou sobremaneira a configuração da forma de estado adotada atualmente no Brasil. Vale dizer, havia um enorme conglomerado de estados autônomos que dificultava a centralização política do território, além das diferenças de tamanho e importância entre eles, sem falar na ausência de um ponto de referência, como Paris era para a França ou Moscou para a Rússia.

Aquilo que hoje conhecemos como o território alemão era antes um conglomerado de confederações, cada qual, portanto, detentora de sua própria soberania. A unificação daqueles estados veio somente por obra de Otto Von Bismarck. Desta unificação surgiu o estado federal monárquico, de viés imperialista e expansionista.

Assim, o Reich Alemão conseguiu, durante o século XIX conferir certa unidade política àqueles estados, o que foi movido, por um lado, pela pressão externa das invasões napoleônicas e, de outro lado, pela pressão interna de algumas partes autônomas para se tornarem maiores, o que ocorreu por uma profunda alteração do mapa político alemão, ocasião em que um número

¹⁹⁸ HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: Federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, p. 2-13, jul./dez. 2013.

¹⁹⁹ ZIMMERMAN, Augusto. Op. cit., p. 223.

considerável de pequenos estados foram incorporados aos grandes, formando uma grande confederação²⁰⁰.

Esses estados, contudo, caminharam para uma unidade política, que foi elaborada por Bismarck. Como destaca Carlos Eduardo Dieder Reverbel²⁰¹:

Como visto, a unidade da Alemanha foi iniciada pelo modelo de federalismo da Constituição de 16 abril de 1871. O papel do princípio federal nesse processo de unificação delineou os fundamentos e o nascimento de uma *comunidade de príncipes e cidades livres alemãs*, criada para atuar em duas esferas: a do território federal e a dos poderes políticos dos Lander. O federalismo, já nessa fase de formação, cumpria um papel de integração, buscando harmonizar unidade na multiplicidade.

Essa unificação fez com que os antigos setenta e dois Estados autônomos que compunham a Alemanha preservassem muitos de seus poderes, sendo o Reich uma estrutura voltada para as relações internacionais e para a defesa coletiva, tendo o Kaiser, inclusive, o sugestivo título de Supremo Senhor da Guerra.

Nesse aspecto, identifica-se uma relação de proximidade entre o contexto de formação da federação norte-americana com a formação do Estado alemão. Embora pudesse haver um vínculo cultural pretérito maior entre os estados confederados naquele país da Europa do que nos Estados Unidos, a necessidade de união frente a ameaças externas catalisou a formação da União dos membros até então soberanos em torno de um poder central.

No entanto, o espírito imperialista dominante na Europa daquele período incentivou a disputa por novas colônias entre as potências europeias, dentre as quais a Alemanha. Esse fato levou aquele país aos conflitos, do que resultou sua derrota na primeira guerra mundial. Os movimentos que se seguiram ao fim da primeira guerra tinham como pauta a necessidade de o Estado assumir maiores funções sociais, diante da profunda desigualdade social que abatia o continente europeu, arrasado pela guerra.

Nesse contexto, a Alemanha reuniu-se em Assembleia constituinte, na cidade de Weimar, o que levaria à aprovação da Constituição de Weimar, de 1919, com índole democrática, social, republicana e federalista.

A república de Weimar substituiu o império monárquico pela soberania popular, de cunho democrático, garantidora de direitos fundamentais, colocando o Estado em papel importante diante desses direitos. Disso resultou o fortalecimento do poder federal e certo enfraquecimento dos estados.

²⁰⁰ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 102.

²⁰¹ Ibidem, p. 103.

De acordo com Carlos Reverbel, o movimento de centralização do poder nas instâncias centrais de legitimação direta foi uma reação ao federalismo do império do II Reich que refreava a realização dos valores democráticos e nacionais instaurados com a República de Weimar. A centralização em Weimar se baseou no acento dado à soberania popular em nível federal (exigindo legitimação democrática das instituições federais), ascensão do nacionalismo, mormente em face da derrota na primeira guerra mundial e pela abertura ao estado de bem-estar social, ampliando as funções do estado em escala federal²⁰².

Chegou-se a flexibilizar o pacto federativo de tal forma que os estados não tinham efetiva participação no procedimento de revisão constitucional, senão apenas o de veto suspensivo que, contudo, poderia ser derrubado²⁰³.

Os ideais progressistas da Constituição de Weimar, porém, não encontraram ambiente propício ao desenvolvimento dos valores que proclamava. O Tratado de Versalhes, assinado após a primeira guerra mundial, impunha à Alemanha pesadas sanções pelo evento sangrento havido na Europa, como a perda das margens do rio Reno, das suas colônias e a obrigação de pagar indenizações de guerra.

A todo esse contexto somou-se a grave crise econômica advinda da derrota na guerra, bem como o cenário externo da grande depressão norte-americana de 1929, que causou séria crise na economia mundial.

Os ideais democráticos e sociais da Constituição de Weimar, de 1919, sucumbiram ao contexto em que a Alemanha estava exposta. Sentimentos de nacionalismo, orgulho patriótico e certo desespero em face do grave cenário econômico deram condições para que o social-nacionalismo ganhasse corpo e os avanços sociais contidos na constituição em vigor na época fossem afastados²⁰⁴.

Sem que adentremos a detalhes históricos sobre a segunda guerra mundial, para fins deste trabalho, avançamos para o desfecho daquele trágico evento histórico, que culminou com a vitória dos aliados sobre os países do eixo, do que resultou o fim do nazismo e a redemocratização da Alemanha (ao menos em sua parte ocidental).

²⁰² Ibidem, p. 106.

²⁰³ Ibidem, p. 109.

²⁰⁴ “Não foi possível, de tal modo, subsistir e florescer o ideal democrático na República de Weimar. Os alemães, tomados por profundo desespero, sucumbiram gradualmente às promessas messiânicas do nacional-socialismo de Adolf Hitler. E, em 1934, o presidente Hindenburg entregou a Chancelaria ao tirano para que este salvasse a Alemanha do comunismo e do caos. No poder, o chefe nazista perseguiu judeus, liberais e comunistas, suprimiu a liberdade dos 17 Estados da República e sepultou definitivamente a obra de Bismarck. Doravante chanceler e Führer (líder), Hitler e seus comparsas desvaneceram o breve Estado federal de Weimar e fizeram dele emergir o novo e ameaçador Estado totalitário de Berlim” ZIMMERMANN, Augusto. Op. cit., p. 225.

Esse momento crucial da história alemã, com grandes repercussões mundiais, pode trazer algum significado ao estudo do federalismo. A vitória dos aliados perante a Alemanha acabou por trazer uma consequência peculiar àquele país: a divisão em duas partes que, de certa forma, representavam os ideais políticos e econômicos das potências que, embora aliadas em um primeiro momento, protagonizaram uma clara polarização geopolítica mundial, a qual durou até o final da década de 80, cujo símbolo mais expressivo foi justamente a queda do muro de Berlim.

Assim, a Alemanha do pós-guerra foi dividida em duas partes: a Alemanha ocidental, constituída sob a forma de república federal (RFA), de caráter capitalista e liberal-democrata, e a Alemanha oriental, que encampou o comunismo e o totalitarismo, embora tenha adotado para si a alcunha de república democrática (RDA).

Nesse aspecto, cabe elaborar um comentário que, aparentemente, poderia desdizer o que se pretende sustentar, embora essa contradição aparente seja desfeita mais a diante. A recente - desde o advento do nazismo até o fim da RDA - história alemã demonstra uma coincidência entre a adoção da forma federativa e a promoção dos valores democráticos e de respeito (e promoção) aos direitos e garantias individuais.

2.3.2 A compreensão do federalismo alemão na ordem democrática

Os exemplos históricos de todo o mundo, tendo talvez a Alemanha como maior expoente revelam, de fato, que o abandono ou a adoção do federalismo pode indicar, respectivamente, o afastamento ou a consagração de respeito aos valores democráticos e de direitos e garantias individuais.

Na Alemanha, esse fenômeno não foi mera coincidência. O maior afastamento do modelo federal representou, na mesma medida, um retrocesso de direitos, havendo, naquele contexto, verdadeira metonímia entre federação, de um lado e direitos, do outro. No entanto, o que se quer trazer à tona, na verdade, é que **naquele contexto específico**, a federação representou papel fundamental para que os direitos fossem garantidos (ou retomados).

A centralização do poder, nas mãos de Hitler, tinha como único propósito levar a efeito um plano macabro de dominação pela força e supressão total de direitos, e não de uma

reorganização do Estado, como os mais incautos poderiam supor ou aos mais cínicos era conveniente acreditar.

Retomando o contexto histórico, em 1949, foi promulgada a Lei Fundamental da República Federal Alemã, que se notabiliza por ser um documento de grandes avanços aos direitos individuais e sociais, incumbindo o Estado de diversas obrigações positivas, para garantir e, ademais disso, promover direitos.

O caráter progressista de seu texto, bem como a grande quantidade de direitos que incumbe ao Estado promover não passaram despercebidos de seu constituinte ao configurar aquela Federação.

Vale dizer, se a federação é um meio de organização do poder político, em face do território de determinado estado, o modo de sua disposição deve estar funcionalizado aos valores centrais do que se quer promover.

É inegável que a situação daquele país no pós-guerra era de ruína. A derrota imposta à Alemanha exigiu sua ampla reconstrução, motivo pelo qual o papel do Estado se fazia fundamental.

Por isso é que a Lei Fundamental da Alemanha (Occidental), elaborada pelo Conselho Parlamentar e promulgada em 23 de maio de 1949:

[C]riou um federalismo onde a maior parte da legislação terminou competindo à União Federal. Cada *Land*, porém, goza de ampla autonomia naquilo que concerne ao ensino, culto, e administração de serviços públicos, mas de autonomia limitada, no que respeita a agricultura, indústria, economia e segurança pública. Transportes e comunicações, a política externa e defesa nacional são de alçada exclusiva do governo federal.²⁰⁵

A necessidade de inúmeras prestações positivas a cargo do Estado fez com que a histórica federação alemã não buscasse suas soluções em um passado que não espelhava o futuro, nem em exemplos externos, cujos contextos nem de longe se assemelhavam aos desafios a serem enfrentados naquela peculiar reconstrução de um país arrasado economicamente e envergonhado moralmente.

A reconstrução do país se deu a partir da releitura de instituições históricas, em vista de um contexto desafiador.

É verdade que o germe federalista ainda estava latente no Estado alemão, mas não como uma formal e indiferente organização do poder político em face de seu território. A federação representava (aliás, ainda representa) uma coincidência com os princípios democráticos, pelo esforço de cooperação entre os entes autônomos, em torno de um objetivo comum.

²⁰⁵ Ibidem, p. 227.

Para Zimmermann²⁰⁶:

[A] unificação alemã pode ser considerada como a maior vitória do ideal federalista em toda a história da Alemanha. Todos aqueles sombrios anos de ditadura comunista não foram capazes de extirpar os valores democráticos fundamentais, os sentimentos comuns do povo alemão e a longa tradição federalista deste país. Os estados do leste alemão ressurgiram como que naturalmente, incorporando-se estas unidades federadas no âmbito de validade da Lei Fundamental da nova e unificada República Federal Alemã.

A verdade é que a vitória do federalismo na Alemanha está intimamente ligada à vitória do constitucionalismo. Ou seja, há uma sinergia entre a “vontade de constituição” do povo alemão e seu ânimo em reconstruir seu país após a derrota na Segunda Guerra, bem como em reunificá-lo, após o colapso do comunismo.

A federação, portanto, foi um meio, historicamente justificado, para que a promoção dos direitos pudesse ser melhor viabilizada. Mas esse movimento não se deu pela simples cópia de modelos anteriores, nem de importações descontextualizadas.

Era preciso compatibilizar o regime federal com a necessidade de reconstrução do país, motivo pelo qual o poder central deveria assumir papel relevante, sem que, contudo, os estados fossem deixados de lado. Mas aqui, não se tratava mais de uma concepção dual de federação, mas de efetiva cooperação entre as esferas de poder, para que o indivíduo, em última análise, pudesse gozar dos direitos inerentes a essa posição, não apenas considerado de forma atomizada, mas, principalmente, levando em consideração todo o contexto social em que estava (está) inserido.

André Ramos Tavares²⁰⁷, nessa linha de raciocínio e a partir do magistério de Fernanda Dias Menezes de Almeida, afirma que:

" [O] federalismo cooperativo surge propriamente no direito positivo com a Constituição de Weimar, na qual se encontravam regras disciplinadoras da forma pela qual a União e os Estados agiriam concorrentemente, muito “embora textos anteriores, como [...] a Constituição argentina de 1853, [já] mencionassem competências concorrentes ou não privativas”. Todavia, ao contrário do que pode parecer à primeira vista, a repartição de competências federativas na República de Weimar não significou necessariamente um avanço na descentralização de poderes. Nota-se, que “[p]ara isso contribuiu a

²⁰⁶ Ibidem, p. 227.

²⁰⁷ TAVARES, André Ramos. Normas Gerais e Competência Legislativa Concorrente: Uma análise a partir de decisões do STF. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 73/74, p. 1-39, jan./dez. 2011.

repartição de competências, em que o poder de legislar dos Länder foi restringido em proveito do Reich, seja pela prioridade dada a este, seja pelos condicionamentos impostos ao exercício da competência legislativa concorrente dos Länder. De outra parte, acentuou-se o poder central com a absorção da soberania financeira pelo Reich”. Essa tendência de centralização na repartição de competências não teria se mantido na Constituição alemã de 1949 que, aliás, parece ter exercido influência na Constituição brasileira de 1988. Cumpre notar que a autora, em momento posterior da obra, aproxima constituição alemã à Constituição brasileira de 1988, quando afirma que “o sistema de partilha de competências [da Constituição brasileira de 1988], como um todo, mais se aproxima do sistema alemão, com a previsão das competências legislativas e não legislativas da União em artigos distintos; com a separação, também, das competências comuns legislativas e não legislativas; com a previsão de delegação de competências legislativas da União aos Estados por lei federal; com a repartição vertical da competência legislativa concorrente cabendo as normas gerais à União e a legislação suplementar aos Estados”.

Assim, se no início da vigência da Lei Fundamental de Bonn o princípio federativo primou pela descentralização política²⁰⁸, nas últimas décadas, houve uma tendência ao enfraquecimento do poder político dos estados frente ao governo central²⁰⁹.

O balanço histórico da organização do poder político alemão pode trazer valiosos aprendizados para a realidade brasileira. Percebe-se, inicialmente, uma estrutura política, cultural e econômica relevante dos Lander, sem prejuízo de um sentimento de unidade entre eles, o que permitiu formar uma valiosa unidade na diversidade.

A queda da Constituição de Weimar para o nacional-socialismo e as posteriores reconstruções daquele país (tanto no pós-guerra, em 1945, quanto na sua reunificação, em 1989) demonstraram como o federalismo ressurgiu das cinzas (a exemplo do próprio país, hoje tentando exercer o papel de condutor de uma Europa cada vez mais fragmentada), mas, ao mesmo tempo, readaptou-se a uma realidade de um estado promotor de direitos fundamentais e de políticas públicas essenciais ao aumento do rol de direitos trazidos pelos movimentos que

²⁰⁸ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Op. cit., p. 112.

²⁰⁹ Ibidem, p. 112.

se sucederam à segunda guerra em todo o mundo e que, ainda hoje, desafia a Europa em geral e, a Alemanha em particular.

As recentes posições do Tribunal Constitucional e do Parlamento frente ao tema da federação também se constituem em objeto útil para o presente estudo.

Embora o texto da constituição alemã não seja igual ao da constituição brasileira de 1988, no tocante à divisão de competência dos entes federais, a comparação nos parece válida para demonstrar como a Alemanha vem lidando com os desafios que lhe são impostos, à luz de uma federação que ofereça respostas às suas demandas.

É importante mencionar que não se pretende avançar no estudo específico da divisão de competências legislativas, mas apenas utilizá-lo como exemplo concreto do debate mais genérico do presente estudo sobre os limites axiológicos da federação.

Em termos mais concretos para o presente estudo, a jurisprudência da Corte constitucional alemã e do próprio Parlamento parecem indicar que o princípio federativo não conduz a uma tendência necessária à descentralização política. Por outro lado, tendências mais centralizadoras do poder, a partir de novos desafios a que o estado, em sentido amplo, é instado a lidar, não parecem indicar um desvio da rota democrática e garantista da Lei Fundamental, mas, ao contrário, revelam uma adaptação da organização estatal para justamente garantir esses valores.

Nesse contexto, é importante mencionar a recente alteração da Lei Fundamental, a partir da reforma ocorrida em 2006, que teve grande impacto no ordenamento alemão em geral e no sistema federativo em particular, alterando um total de vinte e cinco artigos²¹⁰.

De acordo com o texto original da Constituição da Alemanha, os entes federados contavam (e ainda contam) com competências concorrentes. Nada obstante, para que o poder central pudesse atuar nessa seara, era preciso desincumbir-se da “cláusula de necessidade”, ocasião em que a União pode até mesmo legislar exaustivamente sobre o tema.

Segundo o texto original do art. 72, competia à União legislar quando fosse verificada a **necessidade** de regulamentação federal, em virtude de a) o assunto não poder ser regulado efetivamente pela legislação de cada Estado, b) a regulação de um Estado prejudicar o outro e c) exigência da manutenção da unidade jurídica (uniformidade)²¹¹.

²¹⁰ HORBACH, Beatriz Bastide. A modernização do sistema federativo alemão: um estudo da reforma constitucional de 2006. **Revista de Direito Constitucional Internacional**, v. 62, p. 306, 2008.

²¹¹ RESENDE, Renato Monteiro. Repartição de Competências Legislativas e a Questão das Normas Ambientais o que a Reforma Federativa alemã nos tem a dizer. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, Texto para discussão 115, p. 1-38, ago. 2012.

Segundo Renato Monteiro Resende²¹², a embora a cláusula de necessidade devesse constituir-se do elemento garantidor do princípio da subsidiariedade na federação, a verdade é que o Tribunal Constitucional alemão adotou, até meados da década de 1990 uma postura de autocontenção dos requisitos que permitiam à União legislar.

Ou seja, por conta de uma jurisprudência “defensiva”, a Corte Constitucional não analisava propriamente os requisitos para que a União legislasse, ao invés dos estados, com base na referida cláusula.

Nos anos 2000, o Tribunal, contudo, mudou seu entendimento, tendo declarado inconstitucionais leis federais que não atendessem à cláusula de necessidade, relativizando a uniformidade. Argumentou-se que a pluralidade de ordenamentos jurídicos parciais é ínsito ao Estado Federal²¹³.

A experiência de conferir maiores atribuições aos estados parece não ter tido vida longa na Alemanha, ao menos em alguns assuntos estratégicos. A Lei de Revisão Constitucional nº 52/2006 (algo semelhante à emenda constitucional no Brasil) eliminou as competências para a legislação de quadro (o que equivale, guardadas as peculiaridades, ao art. 24 da Constituição brasileira) e a dispensa da cláusula de necessidade para exercício de competência legislativa pela União na maior parte das matérias ambientais, facilitando, com isso, a transposição das diretrizes do Direito comunitário pela Alemanha.

De acordo com Resende²¹⁴:

O regramento nacionalmente uniforme é importante não apenas para assegurar padrões mínimos. Em si mesma, a uniformidade é um valor, pelas suas consequências em termos de maior segurança jurídica e contenção de conflitos federativos. No âmbito ambiental, a uniformidade legislativa se justifica com maior razão ainda, pois o tratamento integrado e abrangente das múltiplas subáreas do Direito Ambiental é fundamental para assegurar a própria eficácia da legislação sobre o assunto.

A necessidade de uniformização legislativa não parece se resumir ao direito ambiental. A Lei Fundamental alemã trata da competência concorrente em seu artigo 72, prevendo, no parágrafo 1 caber aos estados legislar enquanto e na medida em que a Federação (leia-se, o ente central) não faça uso, através de lei, da sua competência legislativa.

Fernanda Dias Menezes de Almeida²¹⁵ sintetiza a forma de repartição de competências na Alemanha da seguinte forma:

²¹² Ibidem.

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Ibidem, p. 36.

²¹⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 38.

- a) a competência legislativa será do Estado, sempre que a Constituição não a atribuir à Federação (art. 70.1)
- b) a delimitação de competências entre Federação e os Estados atenderá às normas que a Constituição estabelece sobre legislação exclusiva e a legislação concorrente (art. 70.2)
- c) no domínio da legislação exclusiva da Federação, os Estados poderão legislar se e à medida que forem autorizados expressamente por lei federal (art. 71)
- d) no domínio da legislação concorrente cabe aos Estados legislar, desde que a federação não faça uso de sua faculdade legislativa (art. 72.1)
- e) o uso da faculdade legislativa pela Federação, no domínio da legislação concorrente, é condicionado pela necessidade de uma regulamentação por lei federal, necessidade que se entende existir se o assunto não puder ser regulamentado satisfatoriamente pela legislação dos diversos Estados, ou se a regulamentação de um assunto por lei estadual puder prejudicar os interesses de outros Estados ou os interesses gerais, ou ainda se o exigir a manutenção da ordem jurídica e econômica ou da uniformidade das condições de vida para além do território de um Estado (art. 72.2).

Ressalte-se, portanto, que mesmo em assuntos que recaem sobre a legislação concorrente, o parágrafo 2 do artigo 72 confere ao ente central o direito de legislação, quando e na medida em que se fizer necessário um regulamento legislativo federal, no interesse do Estado em seu todo, para o estabelecimento de condições equivalentes de vida no território federal ou a preservação da unidade jurídica ou econômica.

Portanto, ainda que a lei fundamental confira, a princípio, competência concorrente entre União e estados em matérias relevantes, como o direito de permanência e de residência dos estrangeiros, a assistência social, o direito econômico, o sistema rodoviário, a construção e conservação das estradas para tráfego de longa distância, a responsabilidade do Estado, a produção medicamente assistida da vida humana, a pesquisa e a manipulação genética, bem como os regulamentos sobre o transplante de órgãos, de tecidos e células, na hipótese em que a própria União identificar a necessidade de uniformização desses assuntos, a União terá o “direito de legislação”.

No mesmo sentido, a Constituição alemã desenhou um esquema de divisão de competências em que permite, por um lado a atividade legislativa dos estados-membros no amplo domínio da legislação federal, mas enfocando as regras de coexistência e organização, tanto é que o seu artigo 31 estabelece a prioridade da legislação federal prevalece sobre o direito estadual (a preeminência do direito federal).

Nesse contexto normativo, ainda que a Constituição alemã tenha aberto maior participação legislativa aos estados, notadamente pela competência concorrente, em comparação com as competências exclusivas da “Federação” (na verdade, o ente central), não

se pode negar que as matérias de maior importância constam do rol das competências exclusivas da “Federação”, como inclusive reconhece o Departamento de Imprensa e Informação do Governo Alemão²¹⁶.

O art. 72.3 trata da competência de divergência, tendo sido alterado pela Reforma. O dispositivo lista matérias que, embora tenham sido objeto de legislação do ente central, podem receber tratamento legislativo divergente dos estados, o que indicaria, nesse aspecto, uma tendência descentralizadora. Nada obstante, lei estadual que contrarie uma lei federal pode ainda ser sobreposta por uma lei federal posterior.

A complexidade do “direito de divergência” é pontuada como um problema justamente para um ambiente de integração na comunidade europeia, em que se mostra necessário um grau mais avançado de homogeneidade no ordenamento jurídico. Por isso, Beatriz Bastide Horbach²¹⁷ argumenta:

O supracitado *direito de divergência* também é visto como uma forma de aumentar a eficiência da Lei Fundamental no processo de integração europeia (Europatauglichkeit). Em nível comunitário, os Estados alemães podem a partir de agora divergir da concreta implementação de diretrizes da União Europeia pela Federação, nas matérias cabíveis. Necessitam, porém, assegurar que estas serão corretamente implementadas. Esse aumento de competência legislativo para ambos os entes federativos e a possibilidade de divergência pode gerar uma insegurança em relação ao direito válido, inclusive dificultando instituições comunitárias. O Tribunal de Justiça da União Europeia incentiva uma implementação que satisfaça de maneira integral os requisitos da clareza e certeza da situação jurídica, remanescendo aí a dúvida se tal implementação por meio de lei federal que possa ser, a qualquer momento, sobreposta por lei estadual, é válida e útil para este fim.

Acerca tal aspecto, portanto, a reforma federativa alemã parece ter pendido para o lado da maior descentralização política, mas sem tenha ficado indene de problemas, justamente por conta desse movimento.

O uso indiscriminado ou mesmo até com fins político-eleitorais da competência de divergência podem abrir ainda mais o abismo das diferenças entre estados mais ricos e pobres da federação, além de causar insegurança jurídica interna e perplexidade externa, mormente em face da dificuldade da União Europeia em saber se suas diretrizes foram implementadas pelo direito alemão²¹⁸.

2.3.3 Síntese conclusiva

²¹⁶ Ibidem, p. 39.

²¹⁷ HORBACH, Beatriz Bastide. Op. cit., p. 312.

²¹⁸ Ibidem, p. 318.

Diante desse sintético panorama sobre o federalismo alemão, desde seu aspecto histórico até momentos atuais, pode-se afirmar que a federação vem sendo moldada ao longo do tempo e que, apesar de suas tradições no estado alemão, é objeto de profundas alterações ao longo do tempo.

Seu manejo, no entanto, não indica um direcionamento prioritário para uma descentralização política, como sinônimo de valores tão caros à ordem constitucional alemã, tais como os direitos fundamentais e os princípios democráticos.

Os poderes constituídos se permitem olhar para o instituto como um instrumento de utilidade em face do contexto político e social em que vivem, de modo que a organização do poder político deve ser o meio para garantia de direitos e não um direito em si. Essa constatação ganha contornos mais vivos em um ambiente cada vez mais integrado, em que a homogeneidade e segurança jurídica são valores que também se relacionam com a proteção de direitos e do regime democrático.

Diante da semelhança do sistema federativo alemão com o brasileiro, parece útil que os parâmetros que vem pautando a interpretação do federalismo naquele país, especialmente quanto a um manejo a indicar uma adaptação da organização do estado aos valores que pretende proteger, também possam auxiliar a interpretação da federação brasileira.

3. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA FEDERATIVA

3.1 Introdução, Objeto de Análise e Plano de Trabalho

Não há dúvidas de que boa parte da discussão sobre os fundamentos da federação ocorre no Supremo Tribunal Federal.

Seja porque a constituição lhe atribuiu competência para julgar os conflitos entre entes federativos e a constitucionalidade de leis federais e estaduais em face da Constituição da República, seja porque assistimos uma crescente judicialização da política²¹⁹, é fato que as principais discussões do federalismo brasileiro vêm passando pela Suprema Corte do país.

Portanto, a compreensão da jurisprudência do STF nesse assunto é bastante útil para um olhar mais acurado sobre os dilemas federativos que nos assolam, bem como para traçar alguns caminhos mais consentâneos com uma federação efetiva e não meramente semântica.

Diante do contexto exposto, pretende-se examinar no presente capítulo como o Supremo Tribunal Federal vem utilizando o “argumento federalista”. Quer dizer, o STF vem emprestando à federação um traço axiológico, em que o reforço à autonomia política dos entes “menores” (estados-membros, Distrito Federal e Municípios) é um princípio a pautar o intérprete, na relação entre os entes políticos do estado federal, ou, ao contrário, o Tribunal decide à luz de uma maior “neutralidade”, sem conferir a essa dinâmica uma disciplina pautada por valores que conduziriam a uma preferência pela descentralização das competências?

Para tanto, foram examinadas as principais decisões da Suprema Corte para esse assunto, desde a promulgação da Constituição de 1988 até novembro de 2017²²⁰. O recorte feito focaliza a Constituição atual, ficando de fora as decisões tomadas à luz das constituições anteriores. Tampouco foram examinados todos os acórdãos desde 5 de outubro de 1988 até o presente momento. Parte-se de uma amostra que tem por objetivo formar uma base confiável de reflexão da jurisprudência.

Vale ressaltar, contudo, que o objetivo aqui não é propriamente fazer um estudo completo de todos os julgados do STF quanto ao tema. Pretende-se apenas pesquisar como o Tribunal enxerga a federação. Por isso, a despeito da pesquisa realizada, para fins dos objetivos desse trabalho, serão expostos apenas alguns julgados que, a nosso ver, são representativos de

²¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. (Syn)Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, p. 23-32, 2012.

²²⁰ A pesquisa se baseou nos acórdãos disponíveis no site do Supremo Tribunal Federal. Foram pesquisados em torno de 400 acórdãos referentes ao assunto.

uma ou outra posição da jurisprudência, sem que se tenha a pretensão de expor e examinar todas as decisões sobre o tema.

Antes de iniciarmos o exame dos julgados, ressalta-se que o objetivo do estudo não foi o de analisar o mérito da decisão (seu acerto ou desacerto), mas como o STF utilizou o “argumento federativo” (em caráter de neutralidade ou a partir de uma concepção valorativa dessa forma de organização do poder político).

É o que se passa a examinar a partir de agora.

3.2 A Primeira Tendência Decisória. A Jurisprudência Formalista

A primeira tendência decisória do STF é aquela que se verifica em maior quantidade de seus julgados, encontrando ecos até hoje e resistindo a diversas alterações de sua composição²²¹.

O cerne de seus argumentos concentra-se na interpretação gramatical dos artigos 21, 22, 24, 25 e 30, I e II da Constituição, que tratam das competências dos entes da federação.

Essa primeira tendência decisória, ao se valer de uma interpretação formal da Constituição, parece indicar que não existem valores axiológicos a serem protegidos, de forma que a distribuição de poderes entre os entes não levaria em conta valores como a autonomia política dos entes.

Ou seja, uma vez que a Constituição já distribuiu as competências materiais e administrativas, não competiria ao intérprete enxergar uma maior atribuição das periferias políticas, justamente porque essa distribuição de atribuições não seria informada por valores materiais.

3.2.1 Competência em Matéria Trabalhista

O tratamento dado pelo STF às questões sobre competência legislativa que envolvem, de algum modo, relação trabalhista, é bastante significativo de uma interpretação que não considera a divisão do poder político como um vetor axiológico, a indicar uma maior descentralização política.

²²¹ “Na dimensão de atuação, especialmente por força da forma como o arranjo federativo brasileiro está montado e do papel institucional pelo PGR, sugeriu-se que 1) O Supremo deve decidir em favor da União, contra os estados, num sentido mais centralizador e de uniformidade legiferante, com menor importância do componente ideológico se comparado aos casos federais ou em temas de jurisprudência mais fugidia.”. CANELLO, Júlio. **Judicializando a federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016, p. 228.

O objeto do julgamento do Tribunal normalmente incide sobre leis estaduais, distritais ou municipais que, no mais das vezes, gravitam em torno da relação de trabalho, em seu sentido mais amplo, sem, contudo, disciplinar questões específicas do contrato de trabalho, nem muito menos pretender tratar de modo diferenciado disciplina já constante da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT ou outras leis trabalhistas.

O STF, nesses assuntos, vem assumindo postura formalista limitando-se identificar algum assunto que diga respeito à relação de trabalho para, em viés subsuntivo, julgar leis estaduais e municipais inconstitucionais, ao argumento de que compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I da Constituição²²²).

Essa postura decisória pode ser encontrada na ADI 3165/SP²²³. Tratava-se de lei estadual que punia a empresa que exigisse atestado de teste de gravidez ou comprovante de laqueadura para mulheres no momento da admissão²²⁴.

A norma foi declarada formalmente inconstitucional, porque, segundo o STF compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho, consoante disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal. A lei estadual, ao atribuir sanções administrativas pela inobservância da norma, também contraria a competência exclusiva da União para “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho” (art. 21, XXIV, CF/88).

Essa tendência decisória é pacífica no STF (em competência para legislar sobre direito do trabalho²²⁵). Nada obstante venha evoluindo ao longo dos anos em proteção aos direitos fundamentais, quando a questão se relaciona com a divisão de competências dos entes da federação, o Tribunal aplica o critério formalista, sem problematizar questões de autonomia política.

Isso se confirma por diversos julgados no mesmo sentido. Na ADI 2487/SC²²⁶, lei estadual catarinense proibia atos discriminatórios contra a mulher em processos seletivos para

²²² BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 22. "Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho".

²²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3165/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 11 nov. 2015. **DJe** 9 mai. 2016.

²²⁴ Lei Estadual nº 10849/01, que assim estabelecia: "Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a cancelar, administrativamente, Inscrição Estadual das empresas que exigirem a realização de teste de gravidez e a apresentação de atestado de laqueadura, como condição de acesso de mulheres ao trabalho. Artigo 2º - Os agentes da administração pública estadual que exigirem teste de gravidez e a apresentação de atestado de laqueadura para admissão, exercício ou promoção profissional das mulheres, sofrerão penalidades administrativas desta lei." Lei nº 10849 de 06 de julho 2001: "Autoriza o Executivo a adotar as punições que especifica contra as empresas que exijam a realização de teste de gravidez e apresentação de atestado de laqueadura para o acesso das mulheres ao trabalho, e dá providências correlatas".

²²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 977437 AgR/MG. Segunda Turma. Relator Ministro Edson Fachin. Julg. 31 mar. 2017. **DJe** 17 abr. 2017.

²²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2487/SC. Tribunal Pleno. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Julg. 30 ago. 2007. **DJe** 28 mar. 2008.

admissão, durante sua jornada ou quando de sua demissão, cominando sanções administrativas aos seus infratores. Segundo o Ministro Relator Joaquim Barbosa, “a simples leitura da lei demonstra que a matéria por ela disciplinada é nitidamente afeta às relações de trabalho. Sendo assim, houve invasão da competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho, consoante estabelece o art. 22, I, da Constituição Federal”²²⁷.

Portanto, a principal linha argumentativa do STF, na espécie, é essencialmente formalista, sem considerar tanto o mérito da questão. Ou seja, mais importa o rol de competências, lido a partir de uma perspectiva formal do que eventualmente o fundo do direito em discussão. O rol de competências materiais e legislativos previstos na Constituição encerra o foco do intérprete, sem considerar questões mais abstratas que decorreriam dos princípios federativos.

Voltando à ADI 3165, o Ministro relator parece fazer uma *mea culpa* sobre o que julga ser impossível evoluir no entendimento da Corte. Afirma que a “lei em comento, conquanto tenha alta carga de relevância social, pois assegura e fortalece os direitos das mulheres à inserção no mercado de trabalho, padece de vício formal de constitucionalidade”.

Seu entendimento é, portanto, bastante representativo dessa primeira tendência decisória, que enfoca muito mais em questões formais e de viés literal, dos termos dos artigos 22 e 24 da Constituição, do que os supostos princípios federativos que os informam.

Não se pode deixar de mencionar, contudo, o voto vencido do Ministro Edson Fachin, que expõe sua inflexão sobre o tema, “especialmente no que diz respeito ao conteúdo do princípio federativo e suas consequências para o regime de repartição de competências legislativas no Estado Constitucional brasileiro”.

Inicialmente, o Ministro chama a atenção para a necessidade de não se olhar para a questão como uma disciplina de “mero” assunto trabalhista²²⁸. De acordo com seu voto:

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação de direitos fundamentais. E nesse contexto, é necessário avançar do modo como a repartição de competências há tempos é lida – a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência

²²⁷ No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 953. Relatora Ministra Ellen Gracie. **DJ** 2 mai. 2003; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1893. Relator Ministro Carlos Velloso, **DJ** 4 jun. 2004; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 601/RJ. Relator Ministro Ilmar Galvão. **DJ** 20 set. 2002.

²²⁸ “Resta nítido, portanto, como primeira premissa aqui posta, que não se trata de legislação típica regulamentadora de direito do trabalho, porquanto mesmo diante de uma análise menos verticalizada, em termos de compreensão hermenêutica, já é possível chegar à conclusão de que se consubstancia em norma concretizadora do direito fundamental à não discriminação da mulher no mercado de trabalho, a exigir releitura da tradicional repartição de competências constitucionais no contexto da doutrina e jurisprudência brasileiras.” Trecho extraído do voto do Ministro Fachin na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3165/SP.

legislativa ou administrativa – para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

E não se está aqui a afirmar que a sistemática de repartição de competências não seja relevante para o Estado Federal brasileiro, mas não pode ser visto como único princípio informador, sob pena de resultar em excessiva centralização de poder na figura da União.

Percebe-se, no entanto, que a tendência ainda prevalecente, notadamente quando a questão envolve de algum modo a matéria trabalhista, é aquela de viés formal (primeira tendência). Menciona-se, por exemplo, as ADI 3251/RO²²⁹ e ADI 2609/RJ²³⁰, que adotaram a mesma linha de raciocínio do entendimento prevalecente na ADI 3165.

Na ADI 2609/RJ, o STF examinou a constitucionalidade de norma estadual que estabelecia padrões de qualidade no ambiente de trabalho, cominando multa administrativa para quem os descumprisse. A mesma *mea culpa* é feita pelo Ministro Relator, ao ressaltar que conquanto a lei tenha alta carga de relevância social, pois busca elevar os padrões de qualidade no ambiente do trabalho e proteger a saúde dos trabalhadores, padece de vício formal de constitucionalidade.

Essa tendência decisória²³¹⁻²³² de cunho formalista se faz presente e clara na matéria em questão, conforme se extrai do raciocínio de subsunção do relator, ao afirmar que se percebe “claramente que a matéria abordada na lei questionada versa sobre direito do trabalho, de maneira que o Poder Legislativo estadual usurpou competência privativa da União ao legislar sobre tal ramo do direito, consoante estabelece o art. 22, I, da Constituição Federal”.

Apenas para finalizar esse tópico, não se pode deixar de mencionar o julgamento da ADI 3251/RO, que, pela particularidade da questão, talvez seja o mais peculiar.

Tratava-se de lei estadual que determinava a obrigação das empresas da construção civil de fornecer leite, café e pão com manteiga aos trabalhadores que comparecerem com 15 (quinze) minutos antes ao seu primeiro turno de labor.

Sem prejuízo de outras questões discutíveis, à luz do Direito Constitucional, o centro da fundamentação do STF recaiu sobre as competências legislativas e, em razão da tendência decisória aqui exposta, julgou a norma inconstitucional, por violar a competência da União para

²²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3251/RO. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Britto. Julg. 18 jun. 2007. **DJ** 19 out. 2007.

²³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2609/RJ**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli, Julg. 7 out. 2015. **DJe** 11 dez. 2015.

²³¹ Diga-se, pacífica, quanto à competência que envolva relação de trabalho, conforme se extrai do seguinte precedente: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.862/RJ. Relator Ministro Néri da Silveira. **DJ** 1 dez. 2006.

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 953/DF. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Ellen Gracie. **DJ** 2 mai. 2003.

legislar sobre direito do trabalho, argumentando, inclusive, tratar-se de “singelo equacionamento jurídico o tema veiculado”, mesmo que reconheça que a lei em questão “é de molde a valorizar o trabalho como categoria jurídico-positiva e elemento da mais intrinsecamente valiosa relação social”.

Ou seja, a despeito de considerar haver questões envolvendo direitos fundamentais, o STF nem sequer os analisou, senão os afastou, para resolver a questão por um viés formalista das competências legislativas. Como visto, mesmo sendo possível que o STF venha evoluindo significativamente em algumas questões relacionadas à proteção dos direitos fundamentais, quando há interligação desse tema com a divisão de competências legislativas, a Corte ainda parece adotar um viés formalista, a indicar uma concepção neutra de federação.

3.2.2 Competência em Matéria Securitária e Consumerista. O parâmetro do Direito Civil

O direito, como ciência social aplicada, é chamado a conferir respostas a uma sociedade cada vez mais complexa, heterogênea e pós-moderna. Seu objeto de trabalho – o fato social – não segue mais um esquema preconcebido e totalmente conhecido.

As bases em que foram construídas o direito civil remontam a um período que só se guardam reminiscências históricas, muito embora, para fins didáticos, diversos assuntos na academia são inseridos nessa categoria.

Mas o próprio direito civil, em sua acepção mais moderna, dialoga com novos ramos do direito, em nítida sinergia e em alguns casos, até mesmo simbiose. É o que ocorre, por exemplo, com sua relação com o direito do consumidor. Embora o direito civil e do consumidor tenham suas respectivas autonomias científicas, suas fontes estão em permanente diálogo, talvez como um arranjo necessário para que o direito continue a conferir respostas contemporâneas à evolução social, que hoje atinge uma velocidade espantosa²³³⁻²³⁴.

²³³ “[D]outrina atualizada, porém, está a procura, hoje, mais da harmonia e da coordenação entre as normas do ordenamento jurídico (concebido como sistema) do que da exclusão” MARQUES, Claudia Lima. **Manual de direito do consumidor**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 90.

²³⁴ “É o chamado ‘diálogo das fontes’ (di + a = dois ou mais; logos = lógica ou modo de pensar), expressão criada por Erik Jayme, em seu curso de Haia (Jayme, Recueil des Cours, 251, p. 259), significando a atual aplicação simultânea, coerente e coordenada das plúrimas fontes legislativas, leis especiais (como o CDC, a lei de seguro-saúde) e gerais (como o CC/2002), com campos de aplicação convergentes, mas não mais iguais. Erik Jayme, em seu Curso Geral de Haia de 1995, ensinava que, em face do atual ‘pluralismo pós-moderno’ de um direito com fontes legislativas plúrimas, ressurgiu a necessidade de coordenação entre leis no mesmo ordenamento, como exigência para um sistema jurídico eficiente e justo (Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne. Recueil des Cours, II, p. 60 e 251 e ss.).

O uso da expressão do mestre, ‘diálogo das fontes’, é uma tentativa de expressar a necessidade de uma aplicação coerente das leis de direito privado, coexistentes no sistema. É a denominada ‘coerência derivada ou restaurada’ (cohérence dérivée ou restaurée), que, em um momento posterior à descodificação, à tópica e à

No entanto, quando o STF é instado a se pronunciar sobre um conflito de competência, parecesse valer de argumentos mais literais.

É o que se pode extrair, por exemplo, da ADI 3402/SP²³⁵. Tratava-se de lei estadual paulista que instituía obrigação, para pessoas que promovessem espetáculos com cobrança de ingresso, de contratação de seguro de acidentes pessoais em benefício dos expectadores.

A Assembleia Legislativa, ao defender o ato impugnado, argumentou não se tratar de legislação sobre seguro, mas sua obrigatoriedade de contratá-lo.

Uma peculiaridade nessa ADI é digna de nota. A Advocacia Geral da União, cuja função institucional no controle concentrado de constitucionalidade é defender o ato impugnado²³⁶, manifestou-se pela constitucionalidade da lei estadual, porque, a seu ver, a norma não criava nova modalidade de seguro, nem regulava os objetivos da política nacional de seguros, mas visava proteger o consumidor.

Nada obstante a manifestação da AGU, o STF manteve sua linha decisória firme na interpretação formalista. A fundamentação constante do acórdão revela apenas a enunciação do art. 22, I e VII, que trata da competência da União para legislar sobre direito civil, comercial e seguros.

O voto do relator afirma que a questão recai sobre uma “ordenação normativa que regula relações contratuais, temas de Direito Civil e de política de seguro, a respeito das quais cabe à União legislar”.

Essa linha decisória é corrente no STF, conforme se extrai da ADI 1595-MC/SP²³⁷ e ADI 1646/PE²³⁸.

Portanto, o STF, nesse assunto, segue sua tendência formalista. A Corte, embora afirme que o assunto se insira na competência da União, porque a questão recai sobre Direito Civil²³⁹

microrrecodificação, procura uma eficiência não hierárquica, mas funcional do sistema plural e complexo de nosso direito contemporâneo, a evitar a ‘antinomia’, a ‘incompatibilidade’ ou a ‘não coerência’. ‘Diálogo’ porque há influências recíprocas, ‘diálogo’ porque há aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso, seja complementarmente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção pela fonte prevalente ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato – solução flexível e aberta, de interpenetração, ou mesmo a solução mais favorável ao mais fraco da relação (tratamento diferente dos diferentes)”. Ibidem, p. 90.

²³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3402/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 7 out. 2015. **DJe** 11 dez. 2015.

²³⁶ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 103, § 3º. "Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado".

²³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1595/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Nelson Jobim. Julg. 30 abr. 1997. **DJ** 19 dez. 2002.

²³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1646/PE. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julg. 2 ago. 2006. **DJ** 7 dez. 2006.

²³⁹ No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal vem declarando inconstitucional leis estaduais que estabelecem gratuidade de estacionamento privativo, como, por exemplo, a Lei nº 13.819/2009, do Estado de São Paulo, ao

e política de seguros, não enfrenta o problema sobre em que medida uma lei estadual, que obriga a contratação de seguros por pessoas que promovam eventos, possa efetivamente afetar a política de seguros instituída pela União.

Ou noutros termos, o Tribunal não enfrenta até que ponto a lei estadual em questão teria efetivamente o potencial de desregular a política de seguros instituída pela União. A lei paulista em questão teria o condão de provocar perda de unidade e homogeneidade no mercado de seguros? Traria alguma disfunção nesse mercado?

De fato, o art. 20 do Decreto Lei 73/66 (norma de âmbito federal) estabelece hipóteses de seguro obrigatório, dentre os quais não está aquela prevista na lei de São Paulo. Mas a questão é: Qual foi o objetivo da Constituição ter conferido competência à União legislar sobre política de seguros? Uma nova modalidade de seguro obrigatório – como previsto pela lei paulista – alteraria a política de seguro, instituída pela União (por intermédio do Decreto-Lei 73/66)? Ou uma iniciativa pioneira, que mais a frente se constatasse benéfica ao consumidor e ao mercado securitário, poderia, ao invés de criar disfunções, alavancar novas ideias para o cenário nacional?

Não é objeto desse estudo adentrar ao mérito desse questionamento, mas de pontuar a tendência do STF em conferir certa neutralidade à divisão do poder político, sem problematizá-la com questões de autonomia política dos entes da federação.

3.2.3 Competência para Ordenação Urbanística e Econômica

Um assunto de grande repercussão e importância na vida social e, até por isso mesmo, também para o direito, é a ordenação urbanística e econômica.

A respeito do tema, na ADI 4925²⁴⁰, foi questionada lei estadual paulista que previa a obrigação, pela concessionária, de remoção gratuita de postes de sustentação da rede elétrica que estivessem causando “transtornos ou impedimentos” aos proprietários de terrenos²⁴¹.

De fato, há aqui pontos questionáveis na norma, que poderiam levá-la à sua inconstitucionalidade²⁴². Contudo, tratando apenas dos critérios de decisão do STF acerca das

argumento de que a lei versa sobre Direito Civil, matéria de competência exclusiva da União. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração no Agravo regimental no Recurso Extraordinário nº 823675/SP. Primeira Turma. Relator Ministro Luiz Fux. Julg. 26 mai. 2017. **DJe** 21 jun. 2017.

²⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4925/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Teori Zavascki. Julg. 12 fev. 2015. **DJe** 9 mar. 2015.

²⁴¹ O artigo 2º da lei impugnada previa que “[o]s postes de sustentação à rede elétrica, que estejam causando transtornos ou impedimentos aos proprietários e aos compromissários compradores de terrenos, serão removidos, sem qualquer ônus para os interessados, desde que não tenham sofrido remoção anterior”.

²⁴² Como, por exemplo, a extrema vagueza da expressão “transtornos ou impedimentos”.

questões federativas, o argumento trazido enfoca na competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica.

Restou consignado no voto do Ministro relator que “as competências para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento cabem privativamente à União, nos termos dos art. 21, XII, “b”; 22, IV e 175 da Constituição. Em matérias sujeitas à competência privativa federal, a atuação legislativa de Estados-membros somente pode ser consentida quanto a questões específicas, e será sempre dependente de autorização explícita, a ser concebida em lei complementar (art. 22, § único, da CF). Na espécie, porém, esta autorização é inexistente”²⁴³.

Em sentido similar, o STF julgou 5 ADI’s²⁴⁴ em conjunto, entendendo, por maioria de votos, que são inconstitucionais leis estaduais que determinam que operadoras de telefonia celular instalem bloqueadores de sinal de telefone celular em presídios. O argumento central foi justamente a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações, independente do teor da norma estadual, embora o Ministro Fachin tenha registrado opinião em contrário, o que o posiciona em uma nova tendência decisória.

Segundo Fachin:

A compreensão e recompreensão do federalismo pela Corte não podem ser emudecidas por interpretações fatalistas que neguem, de antemão, a ver o tema à luz de novas questões postas ao longo da diacrônica experiência constitucional”. Citando Mangabeira Unger, afirma que “devemos então redescobrir nas pequenas variações a que o pensamento jurídico tradicionalmente se prendeu os começos das alternativas maiores que não mais encontramos onde costumávamos procurar.

Essa posição do Ministro Fachin será melhor abordada mais a frente, Mas em relação a esse assunto, especialmente quanto às obrigações criadas por leis estaduais às prestadoras de serviço público de telefonia, o STF as analisa essencialmente sob o viés da regulação econômica, adotando majoritariamente o viés formalista de decisão, a indicar essa primeira tendência decisória, como consta da decisão na ADI 4477, ocasião em que julgou inconstitucional lei estadual, que vedava cobrança de assinatura básica em prestação de serviços de telefonia, ao argumento de competir à União estabelecer o regime tarifário da exploração do serviço público de telefonia. O Tribunal deixou assentado que a lei estadual não tratava apenas de direito consumerista (matéria de competência concorrente), mas também das relações entre

²⁴³ Os mesmos argumentos foram utilizados no RE 581.947, Rel. Min. Eros Grau, de 27/05/2010

²⁴⁴ CANÁRIO, Pedro. Estados não podem editar leis sobre telecomunicações, define Supremo. **Conjur**, 3 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-03/estados-nao-podem-editar-leis-telecomunicacoes-define-stf>>. Acesso em: 17 jan. 2017. As ADI’S são as de nº: 5.356, 5.327, 5.253, 3.835, 4.861.

fornecedor-prestador e consumidor-usuário, o que interfere na relação jurídica entre esses atores e o poder concedente do serviço público em questão (que é a União)²⁴⁵.

O mesmo raciocínio é aplicado para declarar inconstitucionais leis estaduais que obrigam empresas prestadoras de serviço de internet móvel e de banda larga, na modalidade pós-paga, a apresentar ao consumidor, na fatura mensal, gráficos informando a velocidade média diária de envio e recebimento de dados entregues no mês. Ou seja, para o STF, revela-se inconstitucional, por invadir a competência privativa da União para regular a exploração do serviço público de telefonia – espécie do gênero telecomunicação –, a lei estadual cujos efeitos não se esgotam na relação entre consumidor-usuário e o fornecedor-prestador, interferindo na relação jurídica existente entre esses dois atores e o Poder Concedente, titular do serviço (arts. 21, XI, 22, IV, e 175 da Constituição da República)²⁴⁶.

Até aqui, contudo, registre-se que a primeira tendência decisória se vale de argumentos formalistas para definição da competência legislativa.

Indo na mesma toada, o STF decidiu caso em que o Município de Ji-Paraná pretendeu ser remunerado (pela instituição de taxa), em razão do uso do solo, o que o fez editar lei nesse sentido. O STF, contudo, entendeu por sua inconstitucionalidade, ao argumento de que cabe à União legislar privativamente sobre energia elétrica (art. 22, IV da Constituição²⁴⁷).

Segundo o STF, se a União deve prestar o serviço público de geração e distribuição de energia elétrica, então haveria um poder-dever de regular a questão e, mais ainda, que esses bens estariam funcionalizados ao serviço público em questão, de competência da União.

Igualmente, na ADI 855²⁴⁸, o STF julgou inconstitucional lei estadual que determinava que os botijões de gás fossem pesados à vista do consumidor, com eventual redução do preço pelo peso real. O STF entendeu inconstitucional por violar a competência privativa da União para legislar sobre energia (art. 22, IV)²⁴⁹, ao afirmar que “(...) os Estados-membros não

²⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4477/BA. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Rosa Weber. Julg. 18 mai. 2017. **DJe** 31 mai. 2017.

²⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5569/MS. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Rosa Weber. Julg. 18 mai. 2017. **DJe** 1 jun. 2017.

²⁴⁷ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 22. "Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão".

²⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 855/PR. Tribunal Pleno. Relator Ministro Octavio Gallotti. Relator p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes. Julg. 6 mar. 2008. **DJe** 27 mar. 2009.

²⁴⁹ No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 649.379/RJ. Tribunal Pleno - meio eletrônico. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julg. 20 out. 2011. **DJe** 14 nov. 2011. No julgado, foi reconhecida a repercussão geral de recurso extraordinário envolvendo lei estadual do Rio de Janeiro que determina prazo mínimo de postagem de cobrança de serviços prestados naquele estado. No recurso extraordinário, alegou-se não apenas violação da competência privativa da União para legislar sobre serviço postal (art. 22, IV), como também a necessidade de a questão ser tratada de maneira uniforme em todo território nacional, ou seja, aplicação uniforme da lei federal.

podem alterar ou modificar as condições previstas na licitação e formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica) e pelo Município, de um lado, na qualidade de poderes concedentes, com as empresas concessionárias, do outro.”

Apenas para finalizar essas noções iniciais da primeira tendência decisória, vale observar desde logo que, nos casos em que o STF utiliza o critério decisional formalista, normalmente a matéria substantivamente política é mais facilmente retirada de seu âmbito de atuação ordinário, ou seja:

Para o caso brasileiro, inclusive no pós-88, a repartição de competências legiferantes entre União, Estados e Municípios, não só dá pouco espaço de autonomia aos atores políticos estaduais, como também pouca margem para interpretações muito divergentes e expressão de posições ideológicas do Tribunal. Ou seja, no plano das matérias estaduais, as preferências sinceras da Corte são menos relevantes do que em relação às questões nacionais; em outros termos, seu delta de discricionariedade é menor e mais definido.²⁵⁰

3.3 A Segunda Tendência Decisória. A Jurisprudência da Autonomia

A segunda tendência decisória parece indicar que o STF busca fundamentar suas decisões a partir de argumentos que encartam valores materiais à forma federativa de estado, como a autonomia política de seus membros.

A primeira tendência decisória, como já mencionado, produziu, na prática uma concentração de poderes legislativos nas mãos da União (embora, repita-se, essa não seja uma consequência necessária²⁵¹), maior ainda do que aquele previsto na Constituição (basta uma mera leitura dos artigos 22, 25 e 30 da Constituição para constatar a maior concentração de competências para a União). Essa linha argumentativa adotada pelo STF lhe gerou algumas críticas²⁵², o que o fez se mover, algumas vezes, para o outro extremo da questão, lançando

²⁵⁰ CANELLO, Júlio. Op. cit., p. 233.

²⁵¹ Vide AI 709974 em que o STF decidiu competir ao município legislar sobre tempo de espera em fila de instituição bancária

²⁵² “Assentada essa posição nuclear da Suprema Corte na matéria, deve-se reconhecer que tem ela atuado menos como um Tribunal da Federação — de sua unidade na diversidade — e mais como um Tribunal da União — tal qual nos casos em que se transforma num foro privilegiadíssimo no qual a União litiga com os Estados em controvérsias que muitas vezes passam ao largo do verdadeiro conflito federativo.

Atuando como Tribunal da União, o STF concentra decisões jurídicas e políticas que transcendem as relacionadas à função de árbitro do jogo federativo, tolhendo as particularidades locais e padronizando em demasia questões que deveriam ficar abertas à pluralidade típica do federalismo.

Auxilia, assim, no fortalecimento da União, na centralização do poder, enfim, na construção de um Estado unitário de fato ou de uma federação semântica, na qual a União se projeta dominadora sobre as searas de autonomia dos demais entes federados.” HORBACH, Carlos Bastide. A Postura do STF em questões de conflito federativo. **Conjur**, 4 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-04/observatorio-constitucional-postura-stf-questoes-conflito-federativo>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

luzes à autonomia dos entes federados, mas sem confrontá-la com as competências da União, previstas na Constituição e, menos ainda, com o funcionamento efetivo da federação.

Houve, em uma análise bastante sintética, uma “troca de critério decisional”, enfocando agora na autonomia dos entes federais, mas sem maiores análises de interação entre os entes, como se os campos de atuação legislativa fossem tão facilmente demarcados e visualizados.

Por isso, essa tendência decisória pode ser chamada de tendência da autonomia, pois se valeu desse argumento como um sinônimo de proteção a direitos e participação democrática.

3.3.1 Assuntos de Interesse Local. Utilização de Herbicidas e Outras Questões Ambientais

Um dos julgados²⁵³ representativos dessa segunda tendência decisória diz respeito à lei municipal que disciplinou o uso de herbicidas no âmbito de seu território, a despeito de já haver disciplina da questão pela Lei Federal 7802/89 e Lei Estadual 7747/82.

A lei municipal foi combatida ao argumento de que “Com a edição da Lei n.º 3.480/99, o Município de Três Passos extrapolou a sua função supletiva (conferida pelo art. 30, II da Constituição Federal), visto que não supriu lacunas ou omissões da lei federal que pretendia suplementar. Foi além. Proibiu herbicida que está registrado nos órgãos federal e estadual competentes, e que está autorizado em todo território nacional”.

No entanto, o STF decidiu que:

[A] legislação municipal não negou vigência à legislação federal ou estadual editada sobre a matéria, uma vez que não houve proibição da aplicação do produto, estando autorizado o seu uso, mas apenas determinou a observância de certo distanciamento de moradias, nascentes e pomares, o que se mostra, de todo, plausível, e dentro da competência legislativa do município.

Nota-se que essa linha argumentativa foi adotada pelo STF em outros casos, como naqueles em que lei municipal fixa distanciamento mínimo entre postos de vendas de combustíveis, por motivo de segurança²⁵⁴.

A questão que se analisa nessa tendência não é propriamente a conclusão do julgado, mas os argumentos veiculados. Parece razoável que a observância do distanciamento de moradias com nascentes e pomares seja incluída como interesse local, a atrair a competência municipal. Mas há uma questão não analisada, que é justamente o confronto pelo argumento

²⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 836579/RS. Segunda Turma. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julg. 2 fev. 2016. **DJe** 25 fev. 2016.

²⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 204.187. Segunda Turma. Relatora Ministra Ellen Gracie. **DJ** 2 abr. 2004; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 204.187. Primeira Turma. Relator Ministro Ilmar Galvão. **DJ** 5 fev. 2000; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 199.101. Primeira Turma. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. **DJ** 30 set. 2005.

oposto. Afirmar apenas que a questão envolve peculiaridades locais não é suficiente, porque, via de regra, há círculos concêntricos de interesse, o que também poderia atrair, sob esse argumento, a competência da União (voltando assim à primeira tendência).

Contudo, o STF fundamentou sua decisão justamente na autonomia do ente em disciplinar suas questões, em nítido reforço da autonomia, o que parece indicar o entendimento de que haveria uma prevalência do ente “menor” porque sua atuação estaria mais ligada com valores democráticos e de proteção a direitos.

Essa segunda tendência vem ganhando mais força no Supremo Tribunal Federal, especialmente após diversas alterações de sua composição. Novos membros da Corte trazem visões do Direito Constitucional que se formaram muito fortemente durante o período constituinte e nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988.

Uma dessas visões está justamente no “voluntarismo federativo”, característico dessa segunda tendência decisória. Quer dizer, essa segunda tendência decisória traz como seu pressuposto jurídico a necessária simbiose entre federalismo e realização de direitos fundamentais, para então afirmar que a descentralização das competências legislativas é comando que se extrai da forma federativa de estado.

Esse raciocínio foi expresso pelo Ministro Fachin, no julgamento do RE 194704/MG, entendendo pela constitucionalidade de lei do município de Belo Horizonte, que prevê imposição de multa decorrente de emissão de fumaça acima dos padrões aceitos. Segundo consta da ementa do julgado, do qual o Ministro foi relator, ficou assentado que “(...)o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa”²⁵⁵.

Essas noções, embora (ainda) não sejam majoritárias no Supremo Tribunal Federal, vem ganhando força recentemente, talvez até mesmo pela concepção doutrinária majoritária, que vincula necessariamente descentralização política com responsividade democrática e proteção a direitos fundamentais. Esse tópico será abordado com maiores detalhes no capítulo seguinte.

²⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 194704. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Velloso. Relator p/ Acórdão Ministro Edson Fachin. Julg. 29 jun. 2017. DJe 17 nov. 2017.

3.3.2 Regulamentação de transporte coletivo

Outro tema representativo dessa segunda tendência decisória diz respeito à regulamentação de transporte coletivo.

No ARE 742929/AgR/RS²⁵⁶, questionou-se que a regulamentação, por parte do Estado-membro, acerca de transporte coletivo, ofende a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. No entanto, o STF entendeu que o Estado-membro, ao editar atos normativos relativos ao transporte intermunicipal de passageiros, no exercício do poder de polícia, não viola a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

No RE 201865²⁵⁷, tratava-se de regulamentação, por norma estadual, de fretamento de ônibus para transporte ocasional de turistas. No caso concreto, o Governador do Estado de São Paulo editou decreto regulamentando serviço intermunicipal de transporte de passageiro, sob regime de fretamento, exigindo alguns requisitos, como a obtenção do certificado de autorização de operação. O STF entendeu tratar-se de regulamentação válida pelo Estado, com base no seu poder de polícia administrativa, o que não ofende a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte²⁵⁸.

O STF utiliza recurso argumentativo que retira o assunto do campo do transporte, propriamente dito, levando-o para a seara do “transporte ocasional de turista”, que reclama regramento por parte do Estado-membro, com base em seu poder de polícia, bem como invoca o art. 25, § 1º da Constituição²⁵⁹, afirmando que a competência legislativa estadual não se esgota nas competências concorrentes com a União.

Nota-se que era bastante plausível que o STF adotasse uma interpretação mais literal do art. 22, XI da Constituição, que confere à União competência privativa para legislar sobre trânsito²⁶⁰ e transporte. No entanto, preferiu afirmar, justamente para movimentar o pêndulo da competência para o lado dos Estados, que o assunto não versa sobre transporte.

²⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 742929/RS. Segunda Turma. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 7 abr. 2015. **DJe** 30 abr. 2015.

²⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 201865/SP. Segunda Turma. Relator Ministro Velloso. Julg. 28 out. 2004. **DJ** 4 fev. 2005.

²⁵⁸ No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 709639/RS. Segunda Turma. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julg. 20 mai. 2014. **DJe** 5 jun. 2014.

²⁵⁹ "São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição".

²⁶⁰ Como, inclusive, foi o posicionamento na ADI 4879/MS, ocasião em que o STF julgou inconstitucional lei estadual que definia regras para fiscalização e imposição de notificações por agentes públicos, ao argumento de que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, o que está regulamentado no Código de Trânsito Brasileiro, que é lei federal. Assim, o acórdão se situa na primeira tendência decisória. BRASIL. Supremo

O STF, portanto, para se movimentar para o lado da autonomia dos entes federativos, em face da União, acabou por afirmar que transporte ocasional de turista não é transporte, mas matéria relativa ao poder de polícia. Esse entendimento, inclusive, é reiterado no Tribunal, pois tal argumento foi trazido pelo relator pela transcrição de um precedente (RE 201865/SP). Por oportuno, transcreve-se a decisão:

É que referida questão não fica, especificadamente, no campo do transporte. Aqui, cuida-se de fretamento de ônibus para o transporte, com finalidade turística, ou para o atendimento do turismo no Estado. Tem-se, pois, transporte ocasional de turistas, que reclama regramento por parte do Estado com base no seu poder de polícia administrativa... (...) É dizer, a atuação do Estado-membro, na hipótese, tem base no seu poder de polícia administrativa, que se inclui na competência remanescente que lhe é conferida pela Constituição Federal (CF, art. 25, § 1º).

Nota-se um esforço argumentativo para uma provável resposta às críticas à primeira tendência decisória, que acaba por concentrar mais poderes nas mãos da União, muito embora essa tendência possa causar alguma contradição com a própria jurisprudência do STF, sobre o exato tema em discussão. Isso porque há inúmeros julgados sobre trânsito e transporte²⁶¹, em que o Tribunal se posiciona conforme a primeira tendência decisória. No caso em questão, para garantir a autonomia estadual, chegou-se a afirmar que transporte não é transporte!

3.3.3 Atividades Farmacêuticas

Quando o STF é chamado a decidir sobre a constitucionalidade de normas editadas por entes da federação, que não a União, sobre o funcionamento de farmácias, invariavelmente se vale de critério de decisão que chamamos de segunda tendência decisória.

Na ADI 4955²⁶², foi questionada a constitucionalidade de lei estadual cearense, que dispôs sobre organização da comercialização de artigos de conveniência e prestação de artigos de utilidade pública em farmácias e drogarias (leite em pó, mel, refrigerantes, pilhas etc). O Ministério Público Federal (autor da ação) sustenta que a lei usurpa a competência da União

Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4879/MS. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julg. 30 jun. 2017. **DJe** 31 ago. 2017.

²⁶¹ Em matéria de trânsito, o STF se vale de sua primeira tendência decisória, conforme se extrai de BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3135/PA. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julg. 1 ago. 2006. **DJ** 8 set. 2006.

²⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4955. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 24 set. 2014. **DJe** 17 nov. 2014.

para legislar sobre normas gerais sobre proteção e defesa da saúde, invocando o art. 24, XII e §§ 1º e 2º²⁶³.

Vale notar que a respeito da questão, já há lei federal²⁶⁴ disciplinando o assunto. Não obstante, o STF entendeu que nada impede que o Estado zele pela segurança do consumidor, conforme sua jurisprudência reiterada sobre o tema²⁶⁵⁻²⁶⁶⁻²⁶⁷⁻²⁶⁸.

Toda a fundamentação gravita em torno da competência dos estados, ao argumento de que a legislação federal, em matéria de legislação concorrente, não pode ter o condão de esgotar o assunto, devendo haver questões que remanesçam na competência do legislador estadual. Conforme argumentou o relator, em seu voto:

De fato, o § 1º do art. 24 da Constituição Federal, ao conferir à União competência para editar normas gerais sobre os temas listados naquele artigo, não transforma os estados nem o Distrito Federal em meros reprodutores da disciplina federal sobre tais temas, devendo-se reconhecer a esses entes ampla margem de complementação legislativa, amparada no § 2º do art. 24. De outra banda, permitir que a União discipline, de forma pormenorizada, os temas arrolados nos incisos do art. 24 implicaria esvaziar o poder normativo dos estados e do Distrito Federal, enfraquecendo o pacto federativo.

A decisão finca seu argumento na possibilidade dos estados, de algum modo, poderem disciplinar o funcionamento das farmácias, justamente porque, se não pudessem, restaria inócua sua autonomia para legislar, embora não defina a fronteira da esfera lícita de atuação dos estados (além do Distrito Federal e municípios), com base na sua autonomia em contraposição à competência da União.

A mera enunciação da autonomia legislativa dos estados não responde à questão. A perplexidade fica mais evidente ainda quando a matéria disciplinada pela lei estadual já encontra legislação federal em vigor. Havendo, então, espaço legislativo aos estados, a lei federal deveria ser declarada inconstitucional, por violação ao art. 24, §§1º e 2º, da Constituição?

²⁶³ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 24. "Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) XII - previdência social, proteção e defesa da saúde. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados".

²⁶⁴ A Lei nº 5991, de 17 de dezembro de 1973, "[d]ispõe sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, e dá outras Providências".

²⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4423/DF. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 24 set. 2014. **DJe** 17 nov. 2014.

²⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4948/RR. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julg. 11 set. 2014. **DJe** 31 out. 2014.

²⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4949/RJ. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julg. 11 set. 2014. **DJe** 3 out. 2014.

²⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4952/PB. Tribunal Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Julg. 29 out. 2014. **DJe** 31 nov. 2014.

3.4 Um outro olhar do Tribunal para a Autonomia Federativa

O STF não tem se limitado, contudo, a uma interpretação apenas formalista ou meramente enunciativa da federação como indutora de maior autonomia política.

Ao contrário, já há alguns julgados que analisam o princípio federativo não a partir de uma lógica unicamente formal, mas muito menos com base apenas na autonomia política do ente da federação. Ressalta-se, contudo, que ainda não se pode afirmar que tais julgados sejam uma tendência, tal qual os conjuntos de julgados expostos anteriormente.

Seu enfoque parece recair mais para a tutela do bem jurídico em si do que propriamente para a autonomia do ente, sem que isso esteja ligado com o que efetivamente a ordem jurídica pretende tutelar.

Um exemplo está no julgamento do RE 586224²⁶⁹, ao qual foi reconhecido repercussão geral. A decisão envolve diversas questões pujantes do Direito Constitucional e que são bem abordadas no voto do Ministro relator, mas que não serão abordadas aqui, por não se tratar do presente objeto de estudo. Mas para além dos temas discutidos, o acórdão também trabalha com questões fundamentais sob o aspecto federativo, menos pelas razões de decidir, porém mais pela instrução ocorrida durante o processamento do julgado.

A questão envolve a discussão da constitucionalidade da lei do Município de Paulínia, que proibiu totalmente a queima da palha de cana-de-açúcar em seu território²⁷⁰. Argui-se sua inconstitucionalidade porque a lei viola (i) o art. 24, VI, da CRFB, que outorga competência à União, Estados e Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre proteção ao meio ambiente, e não aos Municípios; (ii) o art. 30, I e II, da CRFB, que atribui ao Município competência meramente complementar da legislação federal e estadual, desde que não contrarie a legislação estadual; (iii) o art. 23, VI e VIII, da CRFB que atribui à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios competência administrativa para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”²⁷¹. Ademais, convém apontar a existência prévia de lei estadual acerca do tema (queima da palha da cana).

²⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 586224/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Julg. 5 mar. 2015. **DJe** 8 mai. 2015.

²⁷⁰ A Lei Municipal nº 1952, de 20 de dezembro de 1995 “[d]ispõe sobre a proibição de queimadas no município de paulínia nas formas que especifica e dá outras providências”. Cf. Art. 1º- “Fica proibido, sob qualquer forma, o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no Município de Paulínia, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar e de outras culturas”.

²⁷¹ Trecho extraído do relatório do Recurso Extraordinário em questão.

Em seu voto, o Ministro Luiz Fux já demonstra uma linha argumentativa distinta das anteriores. Citando Hely Lopes Meireles, afirma que o interesse municipal em legislar se caracteriza pela predominância do interesse do ente federativo e não pela exclusividade, justamente porque não há interesse municipal que não seja (ainda que reflexamente) de interesse regional ou nacional.

Em sua decisão, Fux argumenta que a função precípua do município é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. Entretanto, diz ser impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.

O ponto é discussão é: Por mais que a lei municipal estivesse assentada na competência municipal para legislar sobre interesse local, acabou por entrar em conflito com lei estadual que tratou do mesmo tema, de modo distinto, sem que se possa afirmar que o Estado não tenha competência para tratar do assunto.

A diferença fundamental está em que, enquanto a lei municipal aboliu completamente e abruptamente o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo para o cultivo da cana e outras culturas, no município de Paulínia²⁷², a Lei nº 11241/11²⁷³, do Estado de São Paulo prevê a redução gradual da queima da cana-de-açúcar, dispondo sobre a extinção do método apenas para o ano de 2.031.

A extensa instrução ocorrida no recurso extraordinário chama a atenção para uma mudança de comportamento da Corte sobre o tema do federalismo, ainda que existissem, como já afirmado, outros temas relevantes sob o aspecto constitucional, o que talvez também possa ter influenciado a postura da Corte.

Seja como for, o fato de o ministro relator ter ouvido diversas partes interessadas²⁷⁴ durante a instrução, ainda que não figurassem como parte do processo, chama a atenção para a

²⁷² Art. 1º - "Fica proibido, sob qualquer forma, o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no Município de Paulínia, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar e de outras culturas".

²⁷³ A Lei Estadual nº 11241, de 20 de setembro de 2002 "[d]ispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar e dá providências correlatas".

²⁷⁴ Cf. o que pontuou o Ministro durante o julgamento: "Dentre tantas informações valiosíssimas e elementos extrajurídicos (...) destaco: (...) importa observar que 62,4% da produção de cana do país estão no Estado de São Paulo e que em suas últimas safras há a substituição do fogo pela colheita mecanizada, sendo certo que a partir de 2006, quando o uso do fogo começou a diminuir consideravelmente. Em Paulínia, especificamente, 26% da cana era colhida sem o uso do fogo em 2006, enquanto que em 2011 esse número subiu para 70%. Relatou ainda que 80.000 trabalhadores tiveram sua força de trabalho substituída na colheita da cana. Em contrapartida, o custo de produção diminuiu 25% com a colheita mecanizada. Portanto, sugere o controle ambiental adequado pelos órgãos

importância que o STF deu às consequências em se alocar a competência em um ou outro ente da federação e não apenas para uma enunciação da autonomia política dos entes da federação

O relator, portanto, enfocou a questão sobre o problema dos limites da competência municipal sobre meio ambiente. Constatou-se, após as audiências públicas, que no Estado de São Paulo, e em especial no Município de Paulínia, vem havendo expressiva diminuição de colheita com queimada, o que ocorreu após planejamento realizado pelo Estado.

Portanto, o relator entendeu “ser forçoso admitir que todo o sistema do meio ambiente no tocante ao caso dos autos propõe uma determinada solução estrita, qual seja, planejar a diminuição gradual da queima da cana, enquanto o diploma normativo atacado disciplina de maneira completamente diversa, na contramão da intenção que se extrai do plano nacional, encontrando-se na vedação fixada por este Supremo Tribunal. É, pois, cristalino que o tratamento dispensado pela legislação municipal vai de encontro ao sistema estruturado de maneira harmônica.”.

A decisão, portanto, “problematizou” em concreto a atuação do legislador municipal e não apenas em abstrato, cotejando sua atuação, em tese legítima, com base em sua autonomia, com um sistema mais abrangente, integrado, diga-se, pelo próprio município. Esse sistema abrangente considerava outras questões legítimas (como a própria subsistência dos trabalhadores do cultivo da cana), que o olhar localizado não foi capaz de enxergar, mas que, ampliando a discussão para um sistema mais abrangente, verificava-se a contemplação e coordenação dos interesses em jogo, de modo que a autonomia municipal não pode ser tratada de modo insular, como se, ao inseri-la no âmbito de um sistema maior, isso implicasse em sua violação.

Efetivamente, não há violação à autonomia legislativa municipal, se a legislação mais abrangente souber contemplar os interesses em jogo, o que parece indicar para um maior

de fiscalização competentes, quando o uso do fogo se fizer necessário. (...) No concernente à questão prática do cultivo, a COAGRO informa que ofereceu curso de qualificação para os seus cooperados operarem as máquinas, mas a qualificação desses trabalhadores é muito baixa, dificultando o aproveitamento na própria atividade. Por isso, é necessário certo período de tempo para sua alfabetização, antes de qualificados para serem reinseridos na atividade. (...) A UNIDA alerta que 61% da área de cultivo de cana em Pernambuco e Alagoas – os maiores produtores do Nordeste – não comporta a colheita mecanizada por conta de sua topografia. Aponta ainda que a proibição da queima extinguirá duzentos e dezoito mil postos de trabalho e vinte e dois mil pequenos proprietários, sendo grande parte dos produtores inseridos no regime de economia familiar. (...) A ASCANA expôs que há o desenvolvimento de uma tecnologia que diminua o processo erosivo da terra, mas não imediatamente. Também informou sobre o impacto da queima da cana na saúde do trabalhador, concluindo que a concentração de agentes químicos nesta operação está abaixo dos limites de tolerância exigidos pela legislação pertinente. (...) O INPE demonstra muitos dados sobre mapeamento via satélite das áreas de cana. É possível verificar a gradual mecanização do cultivo da cana, ressaltando que Paulínia detém pouca área dedicada ao cultivo da cana, sendo que 80% não apresentam queima. (...) Os Instituto de Estudos Avançados da USP - IEA e Instituto Tecnológico Vale – ITV demonstraram que não havendo queima, o apodrecimento da cana gera gás metano, que é muito mais prejudicial ao meio ambiente, pois gera o efeito estufa”.

ênfoque do Tribunal para a tutela do bem jurídico em si e não propriamente para questões unicamente formais do texto constitucional ou então para uma simples enunciação da autonomia política do ente federativo.

Nesse julgado, o STF parece não ter entendido que a autonomia política seja um norte interpretativo desconexo da realidade em que opera, motivo pelo qual, ainda que não tenha aplicado critérios formalistas, tal qual a primeira tendência decisória, tampouco apenas enunciou a autonomia como argumento, o que parece denotar que não se extrai da federação uma preferência à descentralização política se isso não estiver conectado com a proteção do bem jurídico que se pretende tutelar.

Alguns outros julgados também parecem designar que, se o Tribunal não aplica uma lógica formalista (ocasião em que não parece conferir valores axiológicos à federação), por outro lado, tampouco apenas enunciam, a autonomia como um valor em si, senão procuram conectar a atuação do ente federativo com a proteção de algum bem jurídico material, que não a própria autonomia política do ente político.

3.4.1 A Comercialização de Produtos entre os Estados

Caso emblemático dessa terceira tendência diz respeito à disciplina, pelos estados, sobre comercialização interestadual de produtos.

Na ADI 3852²⁷⁵, foi contestada lei do Estado de Santa Catarina que proibia a comercialização, estocagem e trânsito de alguns alimentos de outros países para consumo e comercialização em Santa Catarina, que não tivessem sido submetidos à análise de resíduos químicos ou agrotóxicos²⁷⁶.

A Assembleia Legislativa daquele estado alegou que a norma não trata de comércio exterior ou interestadual, mas sobre inspeção de produtos importados, que são consumidos em Santa Catarina, não estabelecendo normas gerais, mas apenas organizando o abastecimento

²⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3852/SC. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 7 out. 2015. **DJe** 11 dez. 2015.

²⁷⁶ A Lei Estadual de Santa Catarina nº 13992, de 15 de fevereiro de 2007, "[i]nstitui o Programa PRÓ-EMPREGO e estabelece outras providências". Confira-se o artigo 1º da Lei: "Fica proibida a comercialização, a estocagem e o trânsito de arroz, cebola, alho, maçã e milho importados de outros países para consumo e comercialização no Estado de Santa Catarina, que não tenham sido submetidos à análise de resíduos químicos de agrotóxicos ou de princípios ativos usados, também, na industrialização dos referidos produtos. § 1º - Compreende-se como agrotóxicos o definido conforme a legislação federal. § 2º - O certificado ou laudo técnico será o documento hábil para atestar a realização da inspeção de que trata o caput, de forma a evitar a presença de toxinas prejudiciais à saúde humana".

alimentar, o que estaria inserido no âmbito da competência comum entre todos os entes da federação (art. 23, VIII).

Ocorre que o STF entendeu que a norma estadual é inconstitucional, porque viola o art. 22, VIII da Constituição, que prevê competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual. Essa linha argumentativa, isoladamente, colocaria o julgado na primeira linha decisória²⁷⁷⁻²⁷⁸.

No entanto, o acórdão traz a seguinte linha argumentativa:

Seria claramente inconveniente que, em uma federação, cada estado-membro pudesse dispor, como bem lhe aprouvesse, sobre uma particular política de comércio exterior ou interestadual, definindo quais os produtos e as respectivas condições para o ingresso em seu território. Avulta, como bem salienta Ives Gandra Martins, um “peculiar interesse federal”, o qual justifica seja a matéria regulada pela União, de sorte a permitir a “uniformidade do fluir das operações dos agentes econômicos em ambos os comércios, que transcendem às barreiras da Nação e dos Estados” (Comentários à Constituição do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 3, Tomo I, p. 305).

Sem adentrar ao mérito sobre o acerto ou desacerto da decisão, o STF entendeu que a lei estadual acabava por adentrar a questões que transbordavam as fronteiras do estado, justamente porque, no estágio atual da civilização, as trocas comerciais são cada vez mais globais, de modo que a quebra de um único elo pode comprometer toda a cadeia.

Assim, vislumbrou-se que o assunto merece ser tratado de forma homogênea, motivo pelo qual a uniformidade só será satisfatoriamente alcançada pela concentração da competência nas mãos do ente da federação mais apto, do ponto de vista institucional, a realizar uma efetiva concertação entre entes autônomos, justamente para que sua autonomia não gere maiores prejuízos ao sistema inteiro (ainda que tais argumentos não tenham sido desenvolvidos explicitamente dessa forma)²⁷⁹.

3.4.2 Movimentação de Produtos em Área Portuária

²⁷⁷ No mesmo sentido, acerca da competência da União em questões de comércio interestadual e exterior: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 280/MT. Tribunal Pleno. Relator Ministro Francisco Rezek. **DJ** 17 jun. 1994. Igualmente, no emblemático caso do amianto, foram utilizados os mesmos argumentos formalistas: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2656/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Maurício Correa. **DJ** 01/08/2003, assim como no caso dos organismos geneticamente modificados, em que se entendeu não ser admissível que no uso de sua competência residual o Estado do Paraná formule uma disciplina que acaba por afastar a aplicação das normas federais de caráter geral: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3035/PR. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. **DJ** 14 out. 2005.

²⁷⁹ No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3813/RS. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 12 fev. 2015. **DJe** 20 abr. 2015.

Outro julgado²⁸⁰ importante dessa terceira tendência decisória diz respeito ao método de decisão levado a efeito pelo STF, por ocasião do julgamento de lei do Município de Santos, que criou requisitos para movimentação de granéis sólidos no porto localizado naquela cidade.

A questão está em que a lei municipal excetua da categoria de uso referente às atividades portuárias e retroportuárias desenvolvidas na área insular do Município de Santos/SP as instalações destinadas ao comércio e/ou armazenagem de granéis sólidos, condicionando, ainda, à prévia autorização da autoridade municipal competente a concessão de licença para a ampliação de edificações dessa natureza que sejam consideradas desconformes pela legislação de regência.

Alegou-se, contudo, que competência para legislar sobre o regime dos portos, estabelecendo a disciplina acerca de sua exploração, administração, bem como das operações e instalações portuárias, é da União, nos termos do art. 21, X, da Carta Política, que, inclusive, já fora exercida por ocasião da edição da Lei nº 12.815/ 2013 e o Decreto nº 8.033/13.

Assim, o município de Santos, ao editar normas que interferem no regime do respectivo porto, excluindo, expressamente, da categoria de uso referente às atividades portuárias e retroportuárias as instalações destinadas ao comércio e/ou armazenagem de granéis sólidos, teria interferido em competência legislativa privativa da União.

A decisão traz argumentos consequencialistas de uma norma local em face de todo o ordenamento nacional portuário, ao afirmar que a Ponta da Praia em Santos/SP é a principal zona de movimentação de grãos do litoral brasileiro. A retirada desse importantíssimo polo de escoamento, portanto, elevaria os custos da produção nacional, o que prejudicaria o país no competitivo mercado internacional.

Esse julgado, portanto, parece indicar que a autonomia dos entes da federação não carrega um valor em si e que, portanto, a federação não é um vetor que aponta unicamente na direção da descentralização política.

Esse entendimento do Tribunal indica a possibilidade de ultrapassar o maniqueísmo entre formalismo e autonomia, problematizando em concreto a adjudicação da competência para determinando ente. Prioriza, em sua linha argumentativa, aquilo que efetivamente consta do núcleo do princípio federativo, ou seja, a autonomia como autodeterminação política, higidez e coerência do ordenamento jurídico e político, homogeneidade das relações jurídicas e igualdade.

²⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 316/RS. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Julg. 29 mai. 2014. **DJe** 1 dez. 2014.

Não há, para essa tendência, uma preferência *a priori* entre as competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É preciso verificar qual é o contexto da legislação, seu objeto de incidência, o histórico de debates, para que se possa chegar a uma conclusão sobre qual é o ente federativo competente, à luz dos princípios federativos definidos no caso concreto.

3.5 Considerações gerais

A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da federação revela que a Corte não conta com um único posicionamento sobre a maior propensão da federação ser o arranjo político apto à proteção de direitos e à participação democrática. Do ponto de vista quantitativo, a maior parte de seus julgados aponta para uma interpretação formal do texto constitucional, sem conferir maior peso axiológico à autonomia política dos entes como um valor fundamental da federação.

É verdade que já há julgados em sentido contrário, que argumentam pelos valores materiais à forma federativa de estado, como a autonomia política de seus membros e, ainda mais recentemente, existem julgados que analisam o princípio federativo não a partir de uma lógica unicamente formal, mas muito menos com base apenas na autonomia política do ente da federação, mas sim para a tutela do bem jurídico em jogo.

Seu enfoque parece recair mais para a tutela do bem jurídico em si do que propriamente para a autonomia do ente, o que parece indicar para uma direção em que o Supremo Tribunal Federal não assumiria a federação como um modelo preferencialmente mais apto à proteção de direitos e à participação democrática, senão como um instrumento para alcançar tais valores, o que pode ser melhor concretizado a partir de adjudicação de competências no “ente maior”, a depender do caso concreto e do bem jurídico efetivamente tutelado.

É claro que não se pode afirmar que essa seja a posição dominante no Supremo Tribunal Federal, diante de diversas argumentações em sentido diverso, embora seja possível verificar que há alguma possibilidade da Corte, em um futuro próximo, tratar expressamente dessa discussão, em razão dos diferentes fundamentos que se vem utilizando na fundamentação dos julgados sobre o tema.

4. REVISITANDO OS FUNDAMENTOS HISTÓRICO, FILOSÓFICO, POLÍTICO E JURÍDICO DA FEDERAÇÃO

4.1 O argumento histórico: O estado brasileiro é naturalmente vocacionado à federação?

Sob o ponto de vista histórico, argumenta-se que o Brasil, em face de suas dimensões territoriais, bem como pelo seu desenvolvimento político e econômico, seria naturalmente uma federação.

O capítulo 1 dedicou-se a examinar a evolução histórica da divisão do poder político no país, para, ao final, sustentar que a tradição brasileira não nos conduziria necessariamente à federação, com adjudicação prioritária de competências legislativas aos estados e municípios.

Ao contrário, as ações e reações centralizadoras e descentralizadoras tomaram conta do discurso, como se não houvesse uma terceira via, sem considerar que essas tendências poderiam conviver em ambiente harmônico.

Assim, pelo argumento histórico, não se pode afirmar que a federação é o modelo (de divisão territorial do poder político) mais apto à proteção de direitos e participação democrática. Ou seja, o Brasil não conta com uma tradição verdadeiramente federativa, a despeito de suas divisões territoriais de poder. Se se quer emprestar à federação alguma conotação prescritiva, para além de uma abordagem meramente formal, não se pode dizer que a organização política

do país foi positivamente influenciada por seus arranjos históricos concretos, nem que haveria uma única forma predisposta a essa organização por razões geográficas.

Em suma, o argumento de que a tradição federalista é intrínseca à nossa história depõe mais contra do que a favor, em razão das inúmeras distorções ao qual foi submetido.

Toda a análise que embasa tal afirmativa encontra-se no capítulo 1, para onde se remete o leitor.

Mas ainda restam os argumentos filosófico, político e jurídico da federação, que serão tratados a seguir. Antes de adentrarmos ao tema, uma ressalva merece ser feita. A abordagem feita aos argumentos filosófico e político da federação serão abordados na medida em que essas abordagens se relacionam com a ciência jurídica. Quer dizer, pretende-se tratar desses temas na medida em que são intimamente ligados à questão jurídica propriamente dita e não a partir de estudos autônomos dessas searas do conhecimento.

Em última análise, esses elementos serão utilizados para que se possa formular um parâmetro de hermenêutica jurídica para o princípio federativo.

4.2 O argumento filosófico: O princípio da subsidiariedade fundamenta a descentralização política?

Sob o aspecto filosófico, a doutrina procura justificar a prevalência dessa forma de organização do estado, fundada no princípio da subsidiariedade. Afirma que o federalismo, de fato, é a aplicação do referido princípio²⁸¹.

A subsidiariedade conta com formulações filosóficas e aspirações de política social. Suas origens remotas se fundam em Aristóteles e São Tomás de Aquino.

Aristóteles construiu sua teoria política a partir do conceito de cidade-estado (polis), que era formada pela família (que englobava também o conceito de criadagem) e pelo povoado (kome). Segundo o filósofo, enquanto a família precedia a polis no tempo, essa precedia aquela em essência, assim como o todo tem precedência sobre a parte²⁸².

Contudo, Aristóteles negava que a polis deveria simplesmente substituir ou suplantar associações menores e comunidades das quais é composta, opondo-se, assim, a uma extrema

²⁸¹ BARACHO, J. A. de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: Conceito e Evolução. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 35, p. 46, 1996.

²⁸² ARONEY, Nicholas. Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas. In: EVANS, Michelle; ZIMMERMANN, Augusto (Eds.). **Global Perspectives on Subsidiarity**. New York: Springer, 2014, p. 13.

unificação da polis, rejeitando a proposição de que uma elevada unidade do estado seria a melhor decisão política a ser tomada²⁸³.

Segundo o autor, o ser humano é um animal político, apegado a associações e subordinado à autoridade máxima da polis.

A partir dessas noções, Aristóteles trabalha com o problema de como governar homens livres, afirmando que a tarefa do poder é permitir a felicidade na diversidade, mantendo-se supletivo e não criador da sociedade, apresentando-se assim como algo próximo à noção atual de subsidiariedade.

Já São Tomás de Aquino abordou a questão enfocando o ser humano de modo mais plural, em seu sentido social e não apenas político, como fez Aristóteles, o que o levou a enfatizar a natureza “doméstica” do ser humano. O filósofo em questão desenvolveu uma tipologia de modos e formas de sociedade que distinguem sociedades “públicas”, como cidades, províncias e reinos, das sociedades “privadas”, como as famílias, empresas e associações religiosas²⁸⁴.

Mais recentemente (mas ainda sem normatividade jurídica), essas noções foram aprofundadas pela doutrina social da Igreja, especialmente pelas Encíclicas *Rerum Novarum*, *Quadragesimo Anno*, *Centesimus Annus* e *Mater et Magistra*²⁸⁵.

Nessa última encíclica, o Papa João XXIII tratou expressamente do princípio da subsidiariedade, assim se manifestando:

Essa ação previdente do Estado, que protege, estimula, coordena e contempla a atividade dos particulares, há de inspirar-se no princípio da subsidiariedade, assim formulada por Pio XI na Encíclica *Quadragesimo Anno*: “Permanece, contudo, firme e imutável em filosofia social aquele importantíssimo princípio, que não se pode alterar nem mudar: assim como não é lícito tirar dos indivíduos para atribuir à comunidade, o que eles podem realizar com o seu próprio esforço e atividade, assim, também, é uma injustiça e, ao mesmo tempo constitui um dano e perturbação da reta ordem transferir para uma sociedade maior e mais elevada o que as comunidades inferiores podem fazer e proporcionar; pois toda intervenção social, por sua força e natureza, deve trazer ajuda aos membros do corpo social, nunca, porém, destruí-los ou absorvê-los.”²⁸⁶

O tema voltaria a ser tratado pelo Papa João Paulo II, na Encíclica *Centesimus Annus*²⁸⁷, quando a Igreja fez críticas ao estado assistencial, invocando expressamente o princípio da

²⁸³ Ibidem, p. 14.

²⁸⁴ Ibidem, p. 22.

²⁸⁵ HORTA. Raul Machado. Op. cit., p. 486.

²⁸⁶ A Carta Encíclica pode ser conferida em: <https://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html>. Acesso em: 5 mai. 2017.

²⁸⁷ A Carta Encíclica pode ser conferida em: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html>. Acesso em 12 set. 2017.

subsidiariedade, para a partir de tal fundamento, sustentar que uma sociedade de ordem superior não pode interferir na vida interna de uma sociedade inferior, privando-a de suas competências, mas deve antes apoiá-la em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar a sua ação com a das outras componentes sociais, tendo em vista o bem comum.

Na doutrina social da Igreja, o princípio da subsidiariedade está ligado com a preservação dos corpos intermediários da sociedade pluralista, para a realização do bem comum²⁸⁸.

O princípio foi consagrado normativamente no Direito Comunitário europeu pelo Tratado de Maastricht²⁸⁹, sob a justificativa de que as decisões são tomadas sempre mais próximas dos cidadãos²⁹⁰.

O princípio da subsidiariedade se justifica(ria) na medida em que as comunidades que são criadas não devem ignorar outras comunidades alternativas, onde podem ingressar livremente. O fundamento reside no fato de que as pessoas “Diferem em temperamento, interesses, capacidade intelectual, aspirações, inclinações naturais, anseios espirituais e modo de vida. Divergem nos valores que aceitam e usam pesos diferentes para aqueles que compartilham (Desejam viver em pessoas climas diferentes - alguns nas montanhas e outros em planícies, desertos, beira-mar, cidades grandes e pequenas). Não há razão para que haja uma única comunidade que sirva como ideal para todas as pessoas e há muitas para pensar que não existem”²⁹¹.

Segundo os defensores da subsidiariedade enquanto princípio político, estados que a aplicam têm na participação popular uma das grandes aspirações de seus cidadãos, sendo imperativo que o próprio estado encoraje o engajamento político na busca do bem comum, o que deve contar com métodos em que o indivíduo se sinta parte da realidade política e social daquele estado²⁹².

A subsidiariedade, aplicada no contexto da organização política do estado, visa incrementar a democracia, conferindo prioridade à organização política mais próxima do cidadão.

²⁸⁸ HORTA, Raul Machado. Op. cit., p. 486.

²⁸⁹ Ibidem, p. 486.

²⁹⁰ “O artigo 3B do Tratado dispõe de regra genérica de competência, elencando matérias de competência da Comunidade e, nos casos em que não houver previsão exclusiva, a Comunidade não intervém, justamente em razão do princípio da subsidiariedade, “salvo se os objetivos da ação visada não possam ser realizados de maneira suficiente pelos Estados-membros e justifiquem, portanto, em razão das dimensões ou dos efeitos da ação, sua melhor realização no nível comunitário.” Ibidem, p. 487.

²⁹¹ NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Tradução de: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991, p. 335.

²⁹² EVANS, Michelle; ZIMMERMANN, Augusto. The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview. In: _____; _____. **Global Perspectives on Subsidiarity**. New York: Springer, 2014, p. 4.

Observando essas noções na literatura que se dedica ao tema do federalismo, verifica-se a tendência em conectar um governo descentralizado com a maior capacidade de atendimento dos anseios do cidadão, em razão de sua proximidade com o ente político.

Examinando a subsidiariedade ainda sob o aspecto da relação estado-indivíduo, o princípio enfoca a ideia de que os valores básicos para uma sociedade melhor nem sempre se realizam em uma comunidade aceitável por todos, desde que será impossível estabelecer um único modo de viver²⁹³.

Raul Machado Horta propõe examinar em que medida ocorre a conexão entre o estado federal (especialmente o federalismo brasileiro) e o princípio da subsidiariedade. Para o autor, extrai-se da Constituição de 1988 o princípio da subsidiariedade, especialmente na previsão da pluralidade de ordenamentos jurídicos convivendo no mesmo estado, o que acabou por oferecer condições favoráveis, políticas, culturais e jurídicas para implementar e desenvolver o mencionado princípio.

O autor sustenta que a previsão constitucional desse princípio permitirá a esquematização de uma nova repartição de competências, para redimensionar os poderes dos entes federais, sendo uma oportunidade para que haja um maior grau de descentralização política²⁹⁴.

De fato, as ideias mais difundidas na doutrina correlacionam o federalismo como a implementação do princípio da subsidiariedade na vida do Estado, tendo a Constituição de 1988 criado uma espécie de subsidiariedade de base federativa²⁹⁵.

Assim, haveria, para essa visão, um comando que conduz o Estado a atuar preferencialmente por seus entes periféricos, de maneira que apenas quando ao nível inferior não seja possível a realização de determinada ação, de igual ou melhor forma, é que o nível superior deve receber a competência para agir.²⁹⁶

Em suma, haveria uma predileção filosófica a alocar maiores competências nos entes periféricos do que no ente central, visto que a subsidiariedade na esfera política requer um estado descentralizado, que busque políticas públicas que visem o fortalecimento da sociedade

²⁹³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. cit.

²⁹⁴ HORTA, Raul Machado. Op. cit., p. 494.

²⁹⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. cit., p. 46.

²⁹⁶ ZIMMERMAN, Augusto. Op. cit., p. 201.

civil como riqueza humana – capital humano – para o desenvolvimento das comunidades e do Estado²⁹⁷⁻²⁹⁸.

A subsidiariedade é bastante explorada em diversas acepções, contando com inúmeras discussões e controvérsias. Mas, especificamente no tocante à divisão territorial do poder político, por que a descentralização política é algo bom em si mesmo? Por que, necessariamente e em todas as circunstâncias, o ente local será mais responsivo e mais eficiente do que o ente central? É possível extrair da Constituição de 1988 o princípio da subsidiariedade?

Na verdade, mesmo aqueles que defendem a subsidiariedade como um princípio a nortear a organização política do estado fazem uma considerável abertura à sua inaplicabilidade.

Em adendo, sublinha-se que o princípio não é um conceito neutro (porque traz consigo uma ideologia específica), nem muito menos endossa uma descentralização política a qualquer custo, reconhecendo-se que em certos casos é melhor que a decisão seja tomada pela esfera central.

Afirma-se que, além disso, o princípio também provê uma justificação para a atuação do ente central, em questões que não podem ser adequadamente atendidas pelo nível político local²⁹⁹.

A despeito das formulações filosóficas do princípio, bem como de sua expressa previsão em normas jurídicas internacionais, o princípio da subsidiariedade não confere base suficiente para sustentar necessariamente um viés político descentralizado, sem que fosse preciso partir para contextualizações.

Jonathan Chaplin, ao promover uma releitura das encíclicas papais, indica que a clara implicação da subsidiariedade é o preenchimento das funções sociais no nível estatal correto e

²⁹⁷ CAVALCANTI, Thais Novaes. O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo. **Diálogos Possíveis**, v. 7, n. 1, p. 213-228, jan./jun. 2008.

²⁹⁸ Essa concepção de organização do estado é adotada por várias correntes do pensamento político nacional, como certa vez declarou o ex-Governador de São Paulo, André Franco Montoro, em seminário sobre “Federalismo e fortalecimento do Poder Local”: “é um princípio de bom senso, tudo o que puder ser feito no Município deve ser feito por ele, o que ele não puder, o Estado vem em auxílio, o que o Estado não puder a União subsidia. Parto do princípio de que, tudo o que puder ser feito por uma entidade menor, não deve ser feito por um organismo maior, é o Governo mais próximo da população, e eu menciono alguns princípios: primeiro, tudo aquilo que puder ser feito pela própria sociedade deve ser feito por ela, quando ela não puder fazer, o Estado interfere, mas não se trata de um Estado mínimo ou máximo, mas sim do Estado necessário. (...) A União deve ficar com os poderes que nem o Estado, nem o Município e nem a sociedade podem fazer de forma adequada ao interesse público. Diretrizes gerais, segurança pública, relações internacionais mas, principalmente, diretrizes. A execução, excepcionalmente, só quando ela realmente não puder ser realizada por instâncias menores. Esta é uma boa síntese do que se poderia chamar de princípio da subsidiariedade”. MONTORO, André Franco. **Federalismo e o fortalecimento do Poder Local no Brasil e na Alemanha**. Coleção Debates da Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 2002, p. 59 *apud* CAVALCANTI, Thais Novaes. Op. cit., p. 4.

²⁹⁹ EVANS, Michelle; ZIMMERMANN, Augusto. Op. cit., p. 4.

não necessariamente no menor nível possível, ou seja, naquilo que a comunidade apropriada pode atender de acordo com o que a encíclica chama de “ordem correta”. A subsidiariedade não fala qual é a comunidade apropriada a ganhar preferências de atuação.

O autor, portanto, aborda uma visão de não-absorção, ao invés de necessariamente uma “devolução” de poderes a comunidades menores, negando, portanto, que o princípio aponte em uma única direção rumo à descentralização do poder político³⁰⁰.

O princípio é abordado no contexto de múltiplas relações de solidariedade entre várias espécies de comunidades, o que vai ao encontro de autores que sugerem o balanceamento da subsidiariedade com a solidariedade.

Com isso, a adoção de uma visão solidária requer a superação do entendimento ordinário da subsidiariedade, para uma concepção multidimensional e de interdependência entre várias comunidades, de diversas características (geográficas, econômicas etc).

A subsidiariedade, mesmo que embasada na doutrina social da igreja católica, não implica necessariamente em um estado mínimo, nem na distribuição preferencial de competências para os entes “menores” da organização estatal. O estado deve ser do tamanho necessário a prover condições básicas e dignas para todos e isso deve se refletir de forma dinâmica na forma de organização do poder político.

Não se trata de abordar a “quantidade de estado”, mas de identificar seus propósitos e implementar os poderes necessários à consecução dos seus objetivos.

Essa discussão é bastante evidente nos estudos sobre as funções do estado na economia. José Vicente Santos de Mendonça³⁰¹ traz essas noções, criticando-as. Assim, o autor expõe quatro (supostos) fundamentos para a subsidiariedade, que estariam ligados à ideia de (i) autonomia privada, (ii) justiça, (iii) pluralismo social e (iv) dignidade humana. No entanto, rechaça todos os quatro fundamentos.

Embora o foco do autor seja a intervenção do estado na atividade econômica, suas críticas podem ser incorporadas à discussão no campo jurídico-político, ao afirmar que o princípio da subsidiariedade (na intervenção estatal econômica): a) não é princípio constitucional, mas diretriz político-administrativa de organização do estado, de modo que deve ser discutida como diretriz política; b) não tem vinculação necessária com a dignidade humana, autonomia privada ou pluralismo político (em alguns casos é o contrário); c) não é

³⁰⁰ CHAPLIN, Jonathan. Subsidiarity and Social Pluralism. In: EVANS, Michelle; ZIMMERMANN, Augusto. **Global Perspectives on Subsidiarity**. New York: Springer, 2014, p. 74.

³⁰¹ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico**: a intervenção do estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 266.

ideologicamente neutro, mas defende uma visão pertencente a uma faixa irreconciliável de uma doutrina abrangente (o liberalismo econômico).

Em diálogo com essa visão menos “romantizada” da subsidiariedade, encontra-se a visão de Joseph Drew e Bligh Grant. Os autores observam que quando o princípio é decomposto de suas fundações morais, acaba por falhar na busca pela proteção à dignidade humana e o bem comum, além dessa falha ser o prenúncio de uma crise fiscal e de disfunções sociais. Sustentam que a mera descentralização peca em absorver a verdadeira ontologia e os efeitos desejáveis do princípio da subsidiariedade³⁰².

Um outro problema da subsidiariedade, enquanto princípio informador da organização (divisão) do poder político, é justamente a sua aplicação nessa seara, ou seja, na relação entre divisões políticas do próprio estado.

Portanto, são questionáveis os aportes da doutrina social da Igreja Católica para fundamentar a adoção do estado federal como arranjo institucional superior e que apontaria sempre e necessariamente para a direção de uma descentralização de poderes.

A passagem da ideia de que o estado deve deixar ao indivíduo o que ele pode fazer por si, para a afirmativa de que organizações estatais de maior amplitude devem se retirar em favor de organizações estatais de menor amplitude, parte de uma premissa problemática: a pressuposição necessária da maior capacidade de círculos menores do poder político serem (mais) aptos ao atendimento das necessidades sociais.

Valoriza-se, portanto, uma determinada divisão do poder político e parte-se da premissa de que as menores células dessa divisão serão por si só capazes de atender às demandas sociais. O entendimento mais usual sustenta que o princípio da subsidiariedade não depende de seus resultados para se justificar, mas, ao contrário, se foca em dois conceitos-chave dentro da ontologia de formas sociais plurais: a dignidade humana e o bem comum.

A subsidiariedade visaria proteger a dignidade humana enquanto reconhece a necessidade de sopesá-la com o bem comum, em um contexto de pluralidade social (embora a Igreja Católica o tenha proposto como princípio ontológico imutável e não como política preferencial)³⁰³.

Em uma leitura da subsidiariedade enquanto base para um federalismo centrado na dignidade humana, Thais Novaes Cavalcanti³⁰⁴ afirma que cada indivíduo e cada sociedade têm

³⁰² DREW, Joseph; GRANT, Bligh. Subsidiarity: More than a principle of decentralization – a view from local government. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 47, n. 4, p. 522-545, 2017.

³⁰³ DREW, Joseph; GRANT, Bligh. Op. cit., p. 524

³⁰⁴ CAVALCANTI, Thais Novaes. Op. cit., p. 8.

autonomia e direitos próprios que o Estado deve tutelar e promover. Isso representa um empenho positivo das sociedades maiores para ajudar a suprir eventuais deficiências, com intuito de integrar, estimular o crescimento e buscar a capacidade de recuperação e emancipação.

A autora sustenta que, diferentemente de estruturas centralizadoras e totalitárias, a subsidiariedade abre espaço para as políticas públicas abertas a pessoa, assegurando a tomada de decisão mais próxima do cidadão, não como forma ideológica para manutenção do poder, mas como convicção de valorização destas pessoas, protagonistas do desenvolvimento.

Mas aqui há um problema de pressupor que movimentos rumo ao centro do poder político tendem a ser totalitários ou, pelo menos, com algum déficit de democracia. E, do outro lado da moeda, considerar que toda descentralização do poder político se aproxima (ou tende a se aproximar) mais de valores democráticos.

Sem dúvida que as políticas públicas devem ser abertas à pessoa, em máxima valorização da sua dignidade (em todas as suas acepções). Contudo, o que não faz sentido é presumir uma atuação indiferente de parcela do poder político, sua incapacidade a priori de atuação, medida apenas pelo seu raio de abrangência.

As relações sociais e políticas atuais demandam uma releitura desse princípio, justamente porque sua complexidade não admite mais uma ação apenas subsidiária, mas essencialmente solidária entre as divisões do poder político.

Não faz sentido que o estado eleja uma parte de seu poder político para atuar prioritariamente, em detrimento de outra parte, se ambas podem atuar em conjunto, sinergicamente. A lógica de um estado que se centra na valorização da dignidade humana e nos princípios democráticos opera mais pela lógica da atuação solidária de suas divisões internas do que pelo viés subsidiário.

Não haveria razão em dividir o poder político para que não agissem sinergicamente, mas apenas quando um desses não fosse capaz de cumprir seus misteres. Os direitos substantivos da ordem jurídica seriam lançados a uma condição subótima, em nome da (suposta) autonomia política, para garantir a atuação preferencial de uma comunidade “menor”, na promoção de direitos.

Quando se aplica o princípio da subsidiariedade às divisões do poder político, comete-se o equívoco de pressupor que as suas divisões menores são a própria dimensão política do indivíduo e não o próprio estado, ainda que em dimensões subdivididas.

Preferir entes políticos “menores” às divisões “maiores” do poder exigirá do intérprete pressupor que a adjudicação de poderes a entes menores levará à consequência necessária de

maior autonomia e participação política do indivíduo, embora tal afirmativa tenha sempre que carregar consigo a ressalva de que a sociedade “de ordem superior” deve apoiar a sociedade “de ordem inferior” em caso de necessidade e ajudá-la a coordenar a sua ação com a de outras componentes sociais, tendo em vista o bem comum³⁰⁵.

Quer dizer, defende-se uma autonomia política até o ponto em que essa autonomia não for mais útil, quando então aquilo que não era politicamente desejado (atuação do “ente maior”) passa a ser a expressão de valores democráticos.

Esse argumento parece levar a uma fragilidade intrínseca de seus elementos.

Deve-se ter claro que a concepção do princípio da subsidiariedade, em um contexto de princípio de ordem política, utilizado pela Igreja Católica, o compreende como um fundamento para proteger a dignidade humana, ao passo que reconhece a necessidade de sopesar o bem comum dentro de um contexto de organizações sociais plurais³⁰⁶.

Sergio Ferrari, após expor as dificuldades de considerar a subsidiariedade como um princípio jurídico, observa, de forma descritiva, a sua estreita ligação com a ideia de federalismo, tomado como ideologia ou doutrina política favorável à forma federal de Estado. Contudo, o autor questiona em que se apoiaria a ideia de que a descentralização é boa em si mesma; de que o ente local sempre será melhor, para o indivíduo e para a coletividade, que o ente central.

O próprio autor traz a resposta ao seu questionamento retórico, afirmando que “[e]ssa ideia, no mais das vezes, é tratada como um **axioma**, ou seja, uma afirmação evidente por si só e que dispensaria uma demonstração lógica de sua validade.”³⁰⁷

A diretriz apenas (ou mesmo preferencialmente) descentralizadora pressuporia um poder central necessariamente antidemocrático, insensível ao diálogo e fechado a múltiplas influências.

No limite, esse raciocínio (que relaciona necessariamente federação com descentralização política) admitiria, implicitamente, a existência de um poder totalitário em uma ordem democrática ou, o que talvez fosse ainda pior, legitimaria a atuação desse poder em “casos necessários”, a despeito do seu caráter antidemocrático. Ou seja, essa corrente de

³⁰⁵ JOÃO PAULO II. **Centesimus Annus**: carta encíclica de João Paulo II. São Paulo: Ed. Paulinas, 1991, p. 90-91.

³⁰⁶ DREW, Joseph; GRANT, Bligh. Op. cit., p. 525.

³⁰⁷ FERRARI FILHO, Sérgio Antonio. **O Município na federação brasileira**: limites e possibilidades de uma organização assimétrica. 2010. Tese (Doutorado em Direito Público) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

pensamento acabaria por introduzir um componente totalitário na própria composição “genética” de um estado (pretensamente) democrático.

De que maneira se consegue explicar como uma “parte” do poder político (que, repita-se, é uno) pode ser tendenciosamente antidemocrática e insensível às demandas sociais se, fazendo parte de um estado democrático de direito, está inserida nesse contexto de valorização da dignidade humana e dos valores democráticos?

Se o “ente maior” é naturalmente menos responsivo às demandas sociais, mas, por outro lado, em alguns casos deve agir, então, pelo menos nesses casos, estar-se-ia admitindo a atuação de uma parcela antidemocrática (ou menos democrática) do estado, para perseguir alguma finalidade pública?

Esse raciocínio, evidentemente, não guarda qualquer fundamento em valores democráticos.

Sergio Ferrari aponta precisamente o problema, ao afirmar que os estudos sobre o estado federal, atavicamente, vêm impregnados com um federalismo inconsciente, tomando-se como pressuposto que a federação é *per se* uma forma superior de organização estatal e, uma vez adotada esta forma de organização, deve-se buscar sempre a atribuição de maior autonomia aos entes locais, nunca a sua diminuição.

O autor faz uma crítica aos estudos da federação no Brasil, que se basearam mais em afirmações, sem comprovações ou ao menos fundamentação estruturada³⁰⁸.

A esse respeito, não se pode olvidar que o principal documento que traz os fundamentos da subsidiariedade – a encíclica *quadregesimo anno*, de Pio XI, é um documento datado. Foi escrita em 1931, em um contexto histórico específico, quando a Itália flertava com as ameaças da implementação do fascismo. Portanto, o princípio não pode ser lido sem considerar os incentivos e as razões de sua formulação.

Ou seja, não se pode tratar da federação sem ter a consciência que os princípios filosóficos que a embasam são carregados por uma clara ideologia e não por estudos de completa neutralidade.

É nesse contexto que Sergio Ferrari propõe abstrair da axiologia e da ideologia (na medida do possível), analisando a estrutura constitucional de um determinado Estado Federal,

³⁰⁸ “Na verdade, para o aprofundamento da democracia representativa, no sentido de aproximá-la mais dos interesses da sociedade, é necessário atribuir mais e mais competências para o Município”. COSTA Nelson Nery da. História do município no Brasil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 95, v. 347, jul./set. 1999, p. 230 *apud* FERRARI, Sergio. Op. cit., p. 60.

ou seja, do contexto do estado federal na organização de determinado estado concreto e não como um dado da natureza.

Assim, entende que o princípio federativo deve ser lido e interpretado no tempo e no espaço da Constituição que a previu concretamente e não a partir de um federalismo abstrato, ou amarrado a premissas de determinados estados, historicamente considerados³⁰⁹.

Em abordagem que segue raciocínio semelhante, Joseph Drew e Bligh Grant afirmam que as interpretações correntes da subsidiariedade na literatura do federalismo vêm se equivocando e aumentando as injustiças, disfunções sociais e crises fiscais pelas unidades descentralizadas de governo³¹⁰.

Os autores sustentam que deve haver uma prevalência da subsidiariedade enquanto princípio moral, em detrimento da subsidiariedade enquanto princípio da descentralização. Por isso, o princípio deve ser tomado enquanto **proteção ao indivíduo** em sua atuação política, o que **independe do tamanho da divisão do poder político**.

Pode-se questionar, portanto, uma visão unilateral, que professa que há (necessariamente ou pelo menos tendencialmente) maior participação popular quanto menor for a divisão política.

Como aponta Sergio Ferrari, há um equívoco conceitual na abordagem da subsidiariedade, enquanto princípio informador do estado federal. Isso porque a sua construção abstrata, prévia a qualquer Constituição, ganharia traços de indeterminação elevados, o que seria incompatível com o próprio conceito de princípio³¹¹.

O que efetivamente o princípio da subsidiariedade nos tem a dizer envolve o reconhecimento da dignidade humana e o respeito às diferenças. Trata-se, portanto, de um princípio mais voltado à relação estado-indivíduo do que de relações entre divisões do próprio poder político.

Nesse sentido, Thais Novaes Cavalcanti vale-se dos conceitos de subsidiariedade vertical e horizontal³¹² para afirmar que na primeira acepção (vertical), há a junção da organização federativa do poder político com princípios de solidariedade³¹³.

³⁰⁹ FERRARI, Sergio. Op. Cit., p. 61.

³¹⁰ DREW, Joseph, GRANT, Bligh. Op. Cit., p. 525-545.

³¹¹ FERRARI FILHO, Sérgio Antonio. Op. cit., p. 60.

³¹² "Os doutrinadores constitucionalistas italianos aprofundaram este conceito e criaram a divisão entre o princípio da subsidiariedade vertical e horizontal. Sendo o primeiro direcionado as relações entre os entes da federação, ou seja, Estado, Região, cidades, províncias. E o segundo, dita subsidiariedade horizontal direciona-se as relações entre Estado, empresas, associações e pessoa." CAVALCANTI, Thais Novaes. Op. cit., p. 8.

³¹³ "De forma sucinta, mais liberdade de atuação aos entes menores, mais solidariedade entre os diversos entes. Mais eficácia e funcionalidade na gestão e mais colaboração nas relações entre as diversas instituições. Ainda neste aspecto, o princípio da subsidiariedade está relacionado a uma verdadeira luta contra o parasitismo, contra privilégios, monopólios, corporações, má utilização de recursos públicos e corrupção". Ibidem, p. 8.

Logo, não faria sentido algum que se dividisse o poder político para que então essa divisão se tornasse, ela própria, o valor ontológico a ser protegido pelo ordenamento jurídico. Os bens jurídicos mais importantes a serem tutelados em um estado democrático de direito são a dignidade humana e princípios democráticos, de modo que o estado deve organizar seus poderes para a proteção àqueles bens e não pelos instrumentos (como a autonomia política) que devem ser empregados para os objetivos a serem alcançados pelo ordenamento (que, no caso brasileiro, estão previstos no art. 1º da Constituição).

A liberdade política, entendida como autonomia dos entes federais de se autogovernar, autolegislar e auto-organizar, não pode ser dissociada da noção de liberdade política do indivíduo, que é para quem o estado existe e não o contrário. Não se admite, em uma ordem centrada na dignidade humana, que o ser humano esteja funcionalizado a algum outro objetivo, mas que seja compreendido como valor intrínseco³¹⁴, a nortear as ações do estado (inclusive sua forma de organização política).

Assim, se se quiser falar de autonomia e liberdade política, deve-se antes retornar a sua gênese, que é a liberdade do indivíduo como valor intrínseco, de modo que a efetiva liberdade envolva tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm³¹⁵.

Por isso, não faria sentido que a autonomia de um ente abstrato se sobrepujasse à liberdade do indivíduo, enquanto liberdade de ação e de decisão.

Nesse aspecto, o problema do fundamento filosófico se encontra com a dificuldade política de sustentação do argumento da descentralização como tendencialmente mais democrática, que será objeto de análise do próximo item.

4.3 O argumento político: Maior autonomia política é maior participação democrática?

Um dos principais fundamentos para justificar a prevalência da federação sobre outras formas de estado é o seu argumento político.

A ideia doutrinária dominante no Brasil é aquela que relaciona a descentralização política com maior participação democrática. Ou seja, segundo vários autores que se dedicam

³¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial.** Tradução de: Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 76.

³¹⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 31.

ao tema, a descentralização política marca uma ordem que, embora una, caracteriza-se por ser pluralista.

Essa argumentação, para o caso brasileiro, se vale inclusive de elementos naturais, que defendiam que a federação era mais intrínseca à formação do nosso estado do que a própria democracia. Por razões de topografia do território, climas variados e diversas características distintas da natureza, extraía-se a necessidade de uma modelagem de administração local, que respeitasse as próprias divisões criadas pela natureza física e imposta pela imensa superfície do nosso território.

Assim, a ordem jurídica em um estado federal seria capaz de coordenar uma estrutura de ordens jurídicas parciais, acopladas harmoniosa e completamente³¹⁶. Haveria uma simbiose nata entre a democracia e a federação, de maneira que um estado que pretende ver-se adjetivado de democrático, deverá necessariamente caminhar rumo a uma maior descentralização política.

É nesse espírito que boa parte dos autores que escreve sobre o tema veem a federação: um comando de mão única, em que a ordem é descentralizar.

Tal ideia está baseada na pressuposição de que a maior proximidade do cidadão do centro de decisão política viabiliza sua maior participação, motivo pelo qual se afirma que a federação ou, melhor ainda, o princípio federativo, realiza a aspiração de participação, conciliando-se com as concepções atuais de democracia³¹⁷, o que estaria alinhado, inclusive, com um novo federalismo que estaria surgindo nas relações internacionais³¹⁸.

Nesse passo, a discussão mais usual sobre o tema recai em identificar maiores ou menores vantagens na adoção de um modelo federal de organização do poder político, como se esse modelo não comportasse variações estruturais e conjunturais, a depender do estado que a adote. Por isso, a visão da doutrina canaliza sua atenção para a dicotomia do “contra vs. a favor”, como se o problema do estado federal se resumisse em simplesmente defendê-lo ou rejeitá-lo.

Costuma-se contrapor críticas abstratas à federação com argumentos favoráveis ao mesmo instituto, igualmente em viés abstrato.

Traz-se, assim, argumentos muitas vezes insuficientes que vociferam contrariamente à organização federativa, sob o argumento da necessidade atual de um “governo forte”, mesmo em razão da necessidade de uma atuação planificada do estado, ao invés de uma dispersão de

³¹⁶ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1997, p. 166.

³¹⁷ Ibidem, p. 173.

³¹⁸ Ibidem, p. 177.

recursos (vide, por exemplo, os fundamentos de Francisco Campos para justificar o Estado Novo).

Do lado contrário, costuma-se alude-se à revitalização do federalismo ao longo do tempo, como instrumento útil à democracia e até mesmo um valor intrínseco. No entanto, os argumentos são enunciados em abstrato, como se fossem comprováveis por si sós.

Essa tendência é marcante na doutrina nacional, quando afirma que o estado federal é mais democrático por assegurar maior aproximação entre governantes e governados, de modo que o povo tem sempre acesso mais fácil aos órgãos do poder local e, por meio deste, influi sobre o poder central³¹⁹.

Segundo essa visão (dominante), a adoção da forma federal importa necessariamente em um incremento democrático, porque ela faz com que cidadãos fiquem mais próximos das decisões políticas, o que incrementaria a participação popular direta e ainda facilitaria o contato dos cidadãos com o poder central, na medida em que os representantes locais fariam essa interface, de modo que suas demandas fossem consideradas no debate nacional.

Costuma-se vincular a federação como a forma de organização do estado democrático de direito, por excelência, relacionando-se necessariamente a “proximidade” do cidadão com o poder e a maior responsividade deste com aquele³²⁰.

Ou seja, diversos autores costumam descrever características da federação, como a autodeterminação política, caracterizada pela auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, para, posteriormente, afirmar que um estado sem essas características é mais propenso ao autoritarismo e, ao contrário, estados federais tendem a ser mais protetivos a valores democráticos.

Sob o viés político-econômico, é comum afirmar que as populações das diferentes regiões, pautadas por fatores ambientais, culturais e econômicos apresentam preferências desiguais, o que faz com que as provisões estatais devam se ajustar a tais demandas. Com base nisso, afirma-se que o governo central teria limitações para atendê-las, justamente por não conhecer as preferências dos “consumidores”, razão pela qual a centralização seria uma decisão irracional, do ponto de vista econômico, em face das naturais distorções entre as provisões estatais e as preferências desses “consumidores”.

³¹⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Perspectivas para o federalismo. In: BASTOS, Celso (Org.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 148.

³²⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

É bastante usual identificar na literatura especializada sobre o tema a correlação entre a descentralização política e a democracia, como a sustentada por Augusto Zimmermann³²¹, que olhando pela perspectiva democrática, argumenta que o federalismo impõe a descentralização política, de maneira a aproximar os indivíduos do poder político, justamente porque os entes federativos descentrais gozam de autonomia política, a atrair tal aproximação.

Essa visão, embora ainda não possa ser afirmada como majoritária no Supremo Tribunal Federal, vem ganhando cada vez mais força, ao menos em razões de decidir de seus julgados³²², conectando o argumento da simbiose entre democracia e descentralização com decisões que efetivamente adjudiquem maiores competências aos estados e municípios (ao invés da União), em caso de conflito legislativo de competências, ainda que não se possa afirmar que houve uma profunda virada em sua jurisprudência, conforme exposto no capítulo anterior.

Contudo, essa visão acaba por extrapolar a abordagem descritiva, recaindo na afirmativa de que a “descentralização, como se sabe, além de fator de eficiência de governo, é também instrumento de limitação do poder, não servindo, assim, a propósitos autoritários.”³²³

A partir da opinião de que o federalismo é forma de organização do estado que contém uma qualidade intrínseca, independente da realidade política que efetivamente lhe confere seus contornos, é que se afirma que, se um estado formalmente federal for, no entanto, antidemocrático, não haveria ali um verdadeiro federalismo. É nesse sentido que se posiciona José Alfredo de Oliveira Baracho³²⁴:

O federalismo convive melhor com sistemas democráticos, pelo que é incompatível com as formas autoritárias. As características do federalismo demonstram a impossibilidade de sua aceitação pelos processos autoritários, que tendem à centralização política e, muitas vezes, administrativa. Os autoritarismos dificultam salvaguardar a estrutura federal. Os regimes autocráticos tendem à centralização, pelo que se torna incompatível com as formas federativas que dão autonomia aos Estados ou às suas comunidades componentes, daí que reduzem os elementos inerentes aos federalismos. Os sistemas políticos autocráticos dificultam ou tornam impossível o **autêntico** federalismo.

³²¹ ZIMMERMANN, Augusto. Op. Cit., p. 151.

³²² No acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 19704/MG o Ministro Edson Fachin expôs sua posição frente ao tema, afirmando: “Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.”

³²³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 11.

³²⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982, p. 66-67.

O argumento, contudo, carrega um problema. O que é o “autêntico” federalismo? Acaso haveria uma única forma do federalismo a operar nos estados que o adotam? Não haveria uma visão romantizada da federação, a ponto de considerar que qualquer disfunção intrínseca do sistema seria causada por um fator exógeno ao seu funcionamento, em tese perfeito?

Como, efetivamente, se sabe que a descentralização é fator de eficiência de governo? Essa é uma afirmativa atemporal e sem necessidade de contextualização?

A federação, por si só, garante um governo democrático? Qual é o grau de responsividade das autoridades locais junto à população representada?

Recorrer a elementos da ciência política pode ser útil para responder a tais questionamentos. Seus aportes auxiliam a compreensão do problema, na medida em que traz elementos empíricos para a discussão, não se contentando como uma pressuposição simplesmente teórica.

Parece um equívoco da academia do Direito pressupor que a federação importa necessariamente em incremento da democracia, sem que se verifique em concreto se o arranjo federativo, que efetivamente opera na realidade política nacional, incrementa princípios democráticos.

Até aqui, parece-nos que a maior parte dos estudos tratou desse tema como uma pressuposição natural, como se fosse um enunciado a partir de uma observação de um fenômeno da natureza, a autorizar a afirmação de que o modelo federal de organização do poder político é mais apto a viabilizar valores democráticos.

No Brasil, para além do fenômeno contar com uma abordagem majoritariamente acrítica e descontextualizada, a conexão entre federalismo e descentralização do poder político não se desprende do seu contexto datado.

Quer dizer, muito se produziu nos anos que antecederam a promulgação da Constituição de 1988 e também logo após sua vigência. Era natural que, naquele momento, a federação fosse encarada como um comando de descentralização, em face do que se operava no regime da Constituição de 67/69, quando a centralização serviu de móvel para supressão de valores democráticos.

José Alfredo de Oliveira Baracho³²⁵ já afirmava, em 1985, que o desapareço pelos mecanismos de relacionamento democrático dos órgãos estatais contribuiu para o sucesso das formas autocráticas e de opressão. Esse comportamento, segundo sua visão, refletiu nas formas de centralização política e administrativa ocorridas naquele período.

³²⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985.

Esse era (e continua sendo) a opinião dominante entre os estudiosos do assunto no Brasil. Segundo essa visão, o federalismo é o elemento político que aproxima o indivíduo com o poder político, porque os entes descentrais gozam de autonomia política.

Sustenta-se que o cidadão de determinada localidade tem seus direitos políticos assegurados, ou mais bem protegidos (em comparação com a inexistência de um ente político regional ou municipal), porque vive em determinada porção do território de seu estado (em sentido amplo) que conta com autonomia política³²⁶.

Assim, a descentralização política seria capaz de aproximar o cidadão das fontes de atuação governamental

Contudo, mesmo identificando um viés antidemocrático do estado brasileiro, por conta da excessiva centralização ocorrida durante o período da Constituição de 1967/69, Baracho já chamava a atenção (a despeito de todo o contexto político da época) para a necessidade de uma nova compreensão da descentralização política, afirmando não ser possível dissociá-la do contexto sócio econômico, que impactou as relações entre coletividades locais e o poder central.

Nesse sentido, observa que a distinção entre “temas locais” e “temas nacionais”, em sociedades industriais e urbanizadas, nem sempre é tão rígida, embora o autor ainda relacione a descentralização política com a teoria democrática, ao afirmar que aquela é um excelente fator para o atendimento de todas as formas de pluralismo.³²⁷

Essa observação inicial de Baracho, que indica uma desatualização dessa visão binária do federalismo, também foi trabalhada por outros juristas, como Machado Horta. O autor afirma que essa forma de estado carrega a dificuldade intrínseca de convívio de mais de um ordenamento jurídico no mesmo estado, o que faria com que vetores tendentes à unidade e forças ligadas à diversidade disputassem espaço na seara política³²⁸.

No entanto, propõe que esse antagonismo possa ser superado por uma modelagem equilibrada de forças centrais e locais³²⁹. Sua abordagem, contudo, é inicialmente de viés mais descritivo e abstrato, embora mais adiante acabe por formular uma prescrição usual na doutrina, que deságua na mesma solução teórica: a descentralização de competências.

Assim, a despeito de advogar o que chamou de “federalismo de equilíbrio”, sua proposta de reformulação está em adjudicar maiores competências às periferias políticas.³³⁰

³²⁶ ZIMMERMANN, Augusto. Op. Cit., p. 152.

³²⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. cit. p. 155.

³²⁸ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Op. cit., p. 274.

³²⁹ “Pode ainda o constituinte federal modelar sua concepção federal pelo equilíbrio entre forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre a União soberana e os Estados-Membros autônomos.”. *Ibidem*, p. 275.

³³⁰ *Ibidem*, p. 274.

Portanto, a posição que mais ganha eco na doutrina é a de que formas descentralizadas do poder político são superiores, sob o viés democrático, em relação a formas centralizadas, além de mais eficientes, sob o aspecto da prestação de serviços públicos e, que, por decorrência lógica, a centralização seria o móvel para práticas não democráticas, pouco transparentes e dificultadoras do controle social.

Gera-se, assim, uma (irreal) expectativa em torno de assuntos orgânicos do estado, de modo que determinada organização do poder político seja encarada como um valor em si, independente da efetiva prática das instituições em promoções de direitos e abertura democrática.

No entanto, apesar de se enunciar que a federação é forma de estado que propicia o florescimento da democracia, não se consegue comprovar a relação direta entre o federalismo e a igualdade de votos, participação popular efetiva, igualdade política e outros valores carreados pela democracia.

A enunciação de que a democracia – concebida como único regime político legítimo - determina uma maior descentralização³³¹ é feita sem a devida investigação que a comprove. Essa afirmativa relaciona a descentralização política a uma maior aproximação dos delegatários da função com o seu titular (o cidadão), que teria inclusive o efeito de demandar sua maior participação na vida política.

Quer dizer, nessa visão, a federação incentiva a cidadania, ao contrário do poder econômico que, “casando-se mais amiudamente com o poder político, requer mais centralização, que lhe permita melhor controle de realização de seus interesses nas sociedades organizadas em Estados.”³³²

Mas como se pode afirmar que a maior participação popular ocorre em regimes descentralizados politicamente, sem uma necessária base empírica para tanto? Como afirmar que, quanto mais próximo geograficamente o cidadão estiver do centro de decisões políticas, maior será a participação da comunidade?

Muito se fala, em formulação abstrata, que o poder tende a corromper e o poder absoluto tende a corromper absolutamente. Contudo, essa afirmativa parece bastante genérica para que dela se possa partir para impressões mais palpáveis.

Trazendo para termos mais concretos, Franz Neumann a reformula, para dizer que muito poder concentrado em qualquer esfera de poder será maléfico para o povo e para o federalismo, ao passo que a divisão de poderes entre unidades territoriais conteria essa tendência.

³³¹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 170.

³³² Ibidem, p. 170.

A partir dessa redefinição, o autor pontua:

[Essa] afirmativa já não é defensável porque o oposto também pode ser verdade, como na verdade o é: muito pouco poder tende a corromper, e a absoluta falta de poder corrompe absolutamente. Parece assim questionável atribuir ao federalismo, em si mesmo, um valor político, ou garantir que o Estado federativo – em contraste com o Estado unitário – proporcione mais liberdade política e civil, por meio da divisão de poder entre as subdivisões territoriais autônomas do Governo central.³³³

A cientista política Marta Arretche problematiza o argumento da simbiose entre descentralização e democracia, afirmando que a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala de governo encarregado e mais da natureza das instituições³³⁴. A autora nota que as décadas de 80 e 90 do século XX foram dominadas pelo discurso que propunha reformas do estado de tipo descentralizador (de 75 países considerados em desenvolvimento, 63 teriam reformas que transferiram o poder político para governos locais), o que fez com que opiniões de diversas matizes do pensamento político se unissem em torno desse discurso, passando-se a relacionar diretamente a descentralização do poder político com maior eficiência estatal e melhor funcionamento da democracia.

No entanto, Arretche discute o argumento que associa positivamente descentralização com democracia e, simetricamente, centralização e sistemas políticos menos democráticos.

Segundo a autora:

É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter e não a escala ou âmbito de decisão. O simples fato de que determinadas questões ou políticas sejam geridas pelo nível central não é indicador de uma gestão menos ou mais democrática.³³⁵

Não se pode ignorar que a evolução do exercício do poder político passa por constante mutação. A adaptação dos institutos é fundamental para suas próprias sobrevivências, o que deve ser levado em conta em governos de larga escala e que, cada vez mais, deve se integrar a novas conformações econômicas e políticas.

Na medida em que as questões que afetam alguma pequena organização política também repercutem em dimensões de organizações sociais maiores, já não será mais completamente legítimo que aquele núcleo político “menor” pudesse impor uma agenda descontextualizada dos debates de maior amplitude, nem que o ente “maior” considerasse apenas argumentos abrangentes, ignorando as particularidades de cada realidade.

³³³ NEUMANN, Franz. **Estado democrático e estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969, p. 246.

³³⁴ ARRETCHÉ, Marta. O mito da descentralização: maior descentralização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, p. 44-66, jun. 1996.

³³⁵ *Ibidem*, p.6.

Note-se que essa visão mais empírica (e menos estática) da federação é reconhecida mesmo por quem defende uma maior descentralização como comando constitucional decorrente da adoção dessa forma de estado. Assim, já se observa, a despeito da própria argumentação em contrário a tal constatação, que:

[A] nova feição institucional dos sistemas acolhedores da descentralização força novas situações jurídicas, em razão de perfis político-institucionais formados na atualidade, como: a) a ideia de uma economia globalizada, conduzindo a uma política estatal aproximada entre os Estados, como nunca se teve antes na história (a denominada “globalização política”); b) a experiência de uma aproximação dos Estados conduzindo às comunidades estatais, que são mais que meras uniões políticas antes concebidas e que tinham caráter precário, c) a noção de que a soberania relativizou-se a ponto de alterar-se em substância e prevalecer mais interna que externamente, d) a imperiosidade de se terem planejamentos afinados entre entidades estatais soberanas a determinar uma ação conjunta supranacional, e) uma ampliação inequívoca das competências dos órgãos que compõem os poderes executivos.³³⁶

Ademais, esse argumento (descentralização como democracia), a pretexto vir etiquetado como protetivo de valores altaneiros, pode esconder uma crítica direcionada à visão comunitarista da filosofia constitucional, no sentido de que, a pretexto de reconhecer o pluralismo, pode proteger valores conservadores no campo político e moral³³⁷⁻³³⁸.

Essa mesma opinião também é compartilhada na doutrina estrangeira. Guido Calabresi e Eric Fish, no contexto da federação norte-americana, abordam o federalismo muito mais como uma estratégia política (contextualmente bem-sucedida) do que propriamente um princípio que merece uma superproteção de seus esquadros inaugurais.

Os autores retiram a federação de seu pedestal, identificando seu uso como um elemento de estratégia política, de modo que aqueles que comungam de certa visão moral recorrem ao federalismo quando estão perdendo a discussão em âmbito nacional, mas facilmente abandonam o “direito dos estados” quando suas opiniões prevalecerão no âmbito nacional³³⁹.

³³⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 169.

³³⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. Op. Cit., p. 212.

³³⁸ “Finalmente, não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos. De um lado, as instituições conformam as formas de ação política e, neste sentido, a ação pública pode deliberadamente incentivar determinados comportamentos políticos (Cohen e Rogers, 19950. De outro lado, contudo, o contexto social e a história condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições (Putnam, 1983:182). Isto significa que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implementação de instituições com aquelas finalidades.”. ARRETCHE, Marta. Op. cit., p. 6.

³³⁹ CALABRESI, Guido; FISH, Eric S. Federalism and Moral Disagreement. *Minnesota Law Review*, v. 101, p. 1-29, 2016.

Ainda na doutrina norte-americana, Edward L. Rubin e Malcolm Feeley³⁴⁰ entendem que o federalismo não conta com valores independentes, nem como princípio de organização para os estados. Assim, rejeitam o federalismo como justificativa de valores constitucionais, como o experimentalismo. Para os autores, os experimentos devem ser inicialmente induzidos pelo ente central, mesmo porque, de acordo com teorias econômicas, as subunidades não teriam incentivo em investir em experiências que envolvem risco substantivo ou político, o que, evidentemente, produzirá poucas experiências.

Franz Neumann, já na década de 60 do século XX, formulava hipótese semelhante a que estamos trabalhando, ao questionar se havia algum valor que seja inerente ao federalismo e se havia objetivos que só podem ser alcançados pelo federalismo³⁴¹.

O autor argumenta que a organização federativa funciona dentro de um molde social, político e cultural específico, razão pela qual é inadmissível atribuir ao federalismo certos valores que formam, em suas palavras, uma síndrome, que consiste em uma disposição constitucional específica, dentro de uma estrutura socioeconômica também específica.

Por isso, pontua que o valor do federalismo (comparado com um estado unitário) só pode ser determinado a partir de uma análise empírica de determinado sistema político e não a priori, como uma fórmula pronta e acabada.

Assim, Franz Neumann afirma que aqueles que entendem que o estado federativo realmente difunde o poder político, muitas vezes não veem que sua causa real para a existência da liberdade é a estrutura pluralística da sociedade e o sistema pluripartidário (bipartidário). O federalismo não é igual ao pluralismo social, e também o sistema bipartidário ou pluripartidário não são um produto do Estado federativo ou das condições para o seu funcionamento³⁴².

A federação deve ser vista, portanto, como um fenômeno político, sem maiores valores axiológicos a priori, senão contextualizados.

O estado federal deve ser examinado em concreto, a partir de suas características históricas e de suas vicissitudes econômicas e sociais. Democracia, em síntese, significa participação do indivíduo na escolha dos detentores do poder, prevalência da vontade da maioria e respeito às minorias. Essas características não são incompatíveis com uma

³⁴⁰ RUBIN, Edward L.; FEELEY, Malcolm. Federalism: Some Notes on a National Neurosis. *UCLA Law Review*, v. 41, p. 903-952, 1994.

³⁴¹ NEUMANN, Franz. Op. cit., p. 239.

³⁴² Ibidem, p. 243.

organização centralizada ou descentralizada do poder político, nem tampouco emerge com mais clareza em estados federais³⁴³.

É o que se verifica, por exemplo, na Constituição da República Bolivariana de Venezuela que, sem embargo da adoção de medidas antidemocráticas, como controle da imprensa³⁴⁴⁻³⁴⁵ e perseguições políticas³⁴⁶⁻³⁴⁷⁻³⁴⁸, nem por isso deixou, ao menos formalmente, de adotar a federação como forma de estado³⁴⁹. Ou, por outro lado, a federação não foi capaz de conter a forma autoritária dos rumos políticos daquele estado, que, atualmente, parece conviver com sérias ameaças institucionais³⁵⁰.

Portanto, não há, sob o aspecto político, uma prevalência axiológica da federação sobre as outras formas de estado, de modo que, sob tal viés, não se pode extrair, tanto da doutrina geral do federalismo, quanto das previsões concretas da Constituição de 1988³⁵¹, uma prevalência a priori de formas descentralizadas de organização política.

Não há, na ciência política, verdadeiro consenso quanto à possibilidade da descentralização política gerar, por si só, comportamentos democráticos, porque, se de um lado, as instituições conformam as ações políticas, por outro lado, o contexto social e a história condicionam profundamente o efetivo funcionamento das instituições, motivo pelo qual é possível afirmar que:

³⁴³ Há países que adotam a forma unitária de organização do poder político e nem por isso sofrem com déficit democrático, tal como Chile, Portugal, Holanda e Suécia.

³⁴⁴ REDAÇÃO. ONG alerta sobre censura na internet na Venezuela. **Terra**, 11 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/ong-alerta-sobre-censura-na-internet-na-venezuela,3417a489f1ca4410VgnCLD200000dc6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 1 out. 2017.

³⁴⁵ REDAÇÃO. Censura chavista se volta contra humorista venezuelano. **Veja**, 11 jun. 2014. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/censura-chavista-se-volta-contra-humorista-venezuelano/>>. 1 out. 2017.

³⁴⁶ MEZA, Alfredo. Aumenta a pressão política na Venezuela depois dos protestos. **El País**, 21 fev. 2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/06/internacional/1491502819_458488.html>. Acesso em 1 out. 2017.

³⁴⁷ REDAÇÃO. Defensores da Venezuela. **Conectas**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.conectas.org/noticias/defensores-na-venezuela>>. Acesso em: 1 out. 2017.

³⁴⁸ Decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos deferiu pedido na Medida Cautelar nº 438-15 de 14 out. 2015, apresentada pelo PROVEA, para que a CIDH requisitasse à Venezuela medidas de proteção necessárias para garantir a vida e integridade pessoal de ativistas de direitos humanos na Venezuela.

³⁴⁹ VENEZUELA. **Constituição (1999)**. Art. 4º: "A República Bolivariana de Venezuela é um **Estado Federal descentralizado** nos termos consagrados por esta Constituição, e rege-se pelos princípios de integridade territorial, **cooperação, solidariedade, participação e corresponsabilidade**."

³⁵⁰ REDAÇÃO. Venezuela 'coup': Alarm grows as court takes power. **BBC**, 31 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-39449494>>. Acesso em: 5 mai. 2017. A Suprema Corte venezuelana retirou poderes do Legislativo, de maioria oposicionista ao Presidente Nicolas Maduro, sob o argumento de irregularidades nas eleições de 3 parlamentares oposicionistas do Presidente, ocorridas em 2015.

³⁵¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 18. "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

Art. 60. (...) § 4º "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado".

[C]omportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implementação de instituições constantes com aquelas finalidades.³⁵²

Não se nega, com isso, a utilidade potencial que a descentralização de decisões políticas possa gerar, em prol da participação popular. Não é isso. O que se sublinha, contudo, é que um arranjo descentralizador não é, por si só, um elemento de caráter democrático, de modo que a divisão do poder político deve ser seguida por instituições efetivamente compatíveis com os verdadeiros princípios democráticos que se pretende proteger razão pela qual se afirma que a federação, por si só, não é elemento de organização do estado tendencialmente mais capaz de garantir instituições democráticas e protetivas a direitos.

Desconsiderar as instituições concretas e seu efetivo funcionamento (ao invés da previsão formal de seus poderes) esbarra na clara constatação de que “o uso clientelístico de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Nesse sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas.”³⁵³

Por isso é que a discussão dicotômica sobre as supostas bondades ou maldades intrínsecas de um arranjo político em abstrato já parecem estar ultrapassadas, devendo dar lugar a um olhar mais acurado para como as instituições efetivamente funcionam, a despeito de sua divisão política.

Assim, segundo a Marta Arretche, deslocar recursos do núcleo do poder político para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo “centro”, mas por outro lado pode permitir essa dominação no interior desse subsistema³⁵⁴. A autora sublinha o aparente paradoxo do processo de descentralização (no Brasil), ao afirmar que o eventual sucesso de medidas descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do governo central, constatando que, para além de formulações teóricas, foi de fato o nível federal que demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização.

A correta constatação de Arretche parece autorizar a afirmativa de que a federação é uma forma de organização do poder político que não aponta tendencialmente para a descentralização política, justamente porque esse recurso não é garantidor de valores

³⁵² ARRETCHE, Marta. Op. cit., p. 6.

³⁵³ Ibidem, p. 17. Vale notar que embora a autora esteja se referindo à relação da descentralização política com a prestação de serviços públicos, entende-se aplicável o argumento também em relação à função legislativa, razão pela qual o argumento foi trazido a lume.

³⁵⁴ Ibidem, p. 17.

efetivamente protegidos por uma ordem jurídica comprometida com os direitos fundamentais e valores democráticos.

Na mesma direção, Sergio Ferrari³⁵⁵ afirma:

“[N]em a liberdade nem a igualdade, (...) sofrem influência significativa da forma federal de organização do Estado, positiva ou negativamente. As liberdades fundamentais acima referidas não são garantidas, num Estado federal, de maneira mais eficiente que num estado unitário. Ao contrário, fenômenos tipicamente brasileiros, como o *voto de cabresto* e os *currais eleitorais*, que viciam a manifestação popular e lhe comprometem a legitimidade, ocorrem comumente sob a opressão da oligarquia local, ainda que em favor de determinada elite do poder central.”

O autor ainda aponta que a organização federal, no caso brasileiro, não protege a igualdade formal, em face da distorção entre a população dos Estados-membros e sua representação na Câmara dos Deputados, nem a igualdade material, pois é a União quem de fato dita a política econômica dos Estados.

Portanto, o problema não está propriamente em buscar uma descentralização política por si só, mas compreender que a solução deve se focar mais na natureza das instituições do que no grau de distribuição das funções. Quer dizer, a criação de condições para o desenvolvimento de uma sociedade plural, um sistema partidário efetivamente competitivo, o investimento em educação e cultura da população, permitem muito mais um ambiente propício às liberdades e ao desenvolvimento humano do que alguma estrutura federativa de estado³⁵⁶.

A esse respeito, inclusive, retoma-se aqui as noções desenvolvidas no primeiro capítulo dessa dissertação, que procurou demonstrar como a organização do poder político ao longo da formação do estado brasileiro se prestou muito mais se utilizar dessa retórica do que propriamente, a partir dele, efetivar direitos e incrementar o processo democrático.

4.4 O argumento jurídico: A autonomia política deriva de valores axiológicos consagrados na Constituição brasileira de 1988?

Antes de se adentrar ao exame do argumento jurídico, faz-se necessária a retomada de uma observação prévia. O presente item analisará o elemento jurídico em sentido estrito (ou propriamente dito), porque não se pode admitir, em uma visão multidisciplinar do instituto, que a questão jurídica fosse dissociada das visões política e filosófica da federação.

³⁵⁵ FERRARI FILHO, Sérgio Antonio. Op. cit., p. 70.

³⁵⁶ NEUMANN, Franz. Op. cit., 245.

Nesse sentido, como já ressaltado, os fundamentos filosófico e político, desenvolvidos acima, se comunicam ou, melhor dizendo, integram a argumentação jurídica, em razão da natureza de ciência social aplicada que caracteriza o Direito.

Vale sublinhar, antes de se proceder a essa análise, que a visão jurídica, sob o enfoque do ordenamento constitucional positivo, é fundamental para que a construção de um princípio federativo ganhe contornos mais concretos, sob pena de haver uma indeterminação indesejável e até mesmo com alto grau de abstração, o que seria incompatível com o conceito de princípio jurídico.

Resta examinar, portanto, o argumento jurídico propriamente dito, considerando o ordenamento constitucional positivo, disciplinado pela Constituição de 1988. Trata-se especificamente da previsão da federação não apenas como forma de organização do poder político³⁵⁷, mas especialmente como cláusula pétrea, colocando-a a salvo até mesmo de maiorias constitucionalmente qualificadas, nos termos do art. 60, § 4º³⁵⁸ da Constituição.

O debate sobre a proteção das normas constitucionais às deliberações das gerações subsequentes ao poder constituinte originário é bastante conhecido no direito constitucional. Trata-se do poder de reforma constitucional, que guarda limitações formais, circunstanciais, temporais e materiais.

A questão em debate diz respeito especialmente às limitações materiais ao poder de reforma da Constituição. Esse tipo de limitação (material) existe porque o poder constituinte originário a considerou peça essencial ao sistema jurídico inaugurado, sem a qual haveria a sua própria desnaturação, razão pela qual se diz que determinados assuntos ficam entrincheirados e a salvo das deliberações das maiorias.

Com base nisso, pode-se afirmar que a previsão da forma federativa de estado como cláusula pétrea indica um comando constitucional para que o estado se organize sempre rumo a uma maior descentralização do poder político?

Se se admitir que a previsão da forma federativa de estado, prevista no rol das cláusulas pétreas, consagra uma visão axiológica de federação, a partir de visões específicas do princípio da subsidiariedade e do entendimento sobre a predileção democrática por formas

³⁵⁷ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 18. "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

³⁵⁸ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 60. "A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais".

necessariamente descentralizadas, então, a leitura a ser feita do art. 60, §4º, I da Constituição é aquela que afirmará que a salvaguarda da forma federativa contra as maiorias políticas indica um vetor interpretativo que aponta para a direção descentralizadora.

Ou seja, a consagração da forma federativa de estado no rol de cláusulas pétreas indicaria a incorporação dessas específicas visões filosófica e política no texto constitucional, a pautar o intérprete na direção da descentralização política, de maneira que, em caso de dúvida sobre a competência de um ou outro ente da federação, a interpretação juridicamente correta seria privilegiar o ente “menor”, porque essa seria a concepção extraída da Constituição de 1988, a partir dos elementos que fundamentariam a federação. Há opiniões que parecem se inclinar nessa direção. Cármen Lúcia Antunes Rocha entende que a federação é a forma de organização do poder político mais apta a fazer florescer a democracia³⁵⁹, relacionando essa proximidade para justificar a super-rigidez constitucional do “princípio federativo”, o que o tornaria intangível ao poder constituinte reformador.

De acordo com essa visão, a intangibilidade de sua previsão no texto constitucional geraria a proibição de uma mutação constitucional nesse ponto, ficando as gerações futuras presas ao contexto inaugural da assembleia constituinte, ainda que o desenvolvimento de seus trabalhos tenha gerado uma constituição absolutamente compromissória.

Mesmo que pudesse haver questionamentos quanto à intangibilidade do “princípio federativo” abranger apenas a proibição à adoção do estado unitário, permitindo a alteração de sua moldura conforme o contexto de cada época, a autora não deixa dúvidas ao afirmar, que, em sua opinião, alterar a feição da federação, tal qual inicialmente concebida, “significa recriar os fundamentos do próprio Estado, retraçar-lhe os paradigmas constitucionais, redesenhar a sua organização sobre novos elementos”³⁶⁰.

Augusto Zimmermann também afirma que a federação brasileira, consagrada na Constituição de 1988, é “tanto garantia de descentralização como da separação de poderes e dos direitos individuais”³⁶¹.

Nesse passo, o entendimento prevalente na doutrina defende que a federação brasileira é um movimento de mão única, e que qualquer alteração na divisão de competências só seria possível para adjudicar maiores competências nas periferias políticas e não no centro³⁶²,

³⁵⁹ “A Democracia – concebida como único regime político legítimo – determina uma maior descentralização. O poder aproxima-se do seu titular, o cidadão, o qual demanda essa sua condição com uma participação mais efetiva, legítima e permanente” ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 170.

³⁶⁰ Ibidem, p. 178.

³⁶¹ ZIMMERMANN, Augusto. Op. cit., p.78.

³⁶² “Podemos concluir que toda e qualquer atuação do legislativo e do executivo da União, que tenda a centralizar competências, centralizar recursos, centralizar poderes, uniformizar ou padronizar entendimentos direcionados aos

justamente porque a forma federativa de estado é prevista na Constituição como cláusula pétrea.³⁶³

Sem embargo de tais posicionamentos, parece que nenhum deles trabalha a questão enfrentando os seguintes questionamentos: a proteção da forma federativa de estado decorreria de alguma superioridade valorativa, pelo fato de estar protegida contra deliberações que tendam aboli-la? A companhia, nesse mesmo rol, do voto universal, direto e secreto, da separação de poderes e dos direitos e garantias individuais, lhe confere alguma prevalência axiológica? Essa prevalência, caso exista, conduz ao intérprete a optar preferencialmente por um modelo descentralizador de competências?

A federação, em qualquer ordenamento jurídico que a adote, conta com elementos mínimos em comum. Ela é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um estado soberano, envolvendo a repartição de poderes territorialmente. A federação pressupõe a harmonização de interesses diversos com a tomada de decisões comuns, que transcendem a tais interesses e que a todos se apliquem.

Com esse arranjo político, busca-se colocar para funcionar um regime que consagre valores do constitucionalismo democrático, evitando uma excessiva concentração de poderes, prestigiando a aproximação do exercício do poder político dos seus titulares, em ambiente de pluralidade e diversidade.

Para isso, a forma federativa foi munida de instrumentos intrínsecos às suas características, tendentes a garantir os valores que pretende proteger, como por exemplo: a) repartição de competências prevista na Constituição, b) autonomia política dos entes federados, c) participação dos membros da federação nas decisões da União (existência de Senado Federal) e d) atribuição de rendas próprias.

Essas características é que estão a salvo das maiorias políticas de ocasião, ou seja, protegidas de alteração por emenda à constituição. Qualquer outra interpretação que extrai da forma federativa de estado um comando necessário à descentralização legislativa, na verdade, esconderá uma visão particular do federalismo, que não foi adotada pela Constituição.

estados membros e/ou municípios, é conduta inconstitucional e deve ser combatida, além de não ser de observância obrigatória para os estados e municípios, pois inconstitucional” MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Democracia e poder local** *apud* FERRARI, FILHO, Sérgio Antonio. Op. cit., p. 77.

³⁶³ “Logo, alterar-lhe a feição significa recriar os fundamentos do próprio Estado (...) Daí por que se impõe, necessariamente, a super-rigidez da norma contenedora do princípio federativo”. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 179.

A federação, enquanto organização do poder político, conta com diversos modelos possíveis e não com uma única forma de organização política³⁶⁴⁻³⁶⁵. Por isso, não se pode emprestar à “forma federativa de estado”³⁶⁶ uma interpretação unicamente historicista ou preferencialmente adjudicadora de competências nos entes periféricos,

Oscar Vilhena Vieira, ao analisar as cláusulas pétreas na Constituição de 1988, entende que as cláusulas “superconstitucionais” (cláusulas pétreas) devem ser lidas à luz dos princípios de justiça, ainda que reconheça (e esse é o ponto essencial para o presente estudo) que nem todos os princípios e valores protegidos como cláusulas “superconstitucionais” tenham valor ético transcendente. Nessa linha de raciocínio, aponta justamente a federação como uma dessas cláusulas que não gozam de valor ético transcendente³⁶⁷.

Com base nessa linha de raciocínio, adotamos o entendimento de Sergio Ferrari, que ao se basear na mesma leitura aqui adotada sobre as cláusulas pétreas, afirma que “Se o modelo federal pode ser alterado, desde que preservado seu núcleo essencial, tal alteração pode ser dar num ou noutro sentido, ou seja, na direção da centralização ou descentralização. Afinal, se a Constituição protege o núcleo do princípio federativo, e não uma forma concreta e específica de expressão desse princípio, não faz sentido defender que tais alterações estejam vedadas em apenas uma direção”³⁶⁸.

É preciso, portanto, identificar quais são os elementos essenciais da federação, que efetivamente caracterizam um estado com tal.

A primeira característica comum a toda federação é a autonomia política de seus entes, conjugada com a soberania do estado federal. Ademais, a federação só existe em regimes em que haja uma constituição rígida, em que distribui competências com a devida estabilidade institucional. Tampouco se pode olvidar da indissolubilidade do vínculo federativo, do atributo da auto-organização dos Estados-membros, do órgão representativo dos Estados-membros na formação da vontade nacional (o Senado Federal) e do órgão guardião desse sistema (no Brasil, o Supremo Tribunal Federal).

Jorge Miranda, ao tratar das características do estado federal, elenca os seus seguintes princípios diretivos: 1) dualidade de “soberanias” – na verdade, o autor se refere à autonomia dos entes federais elaborarem suas próprias constituições, o que designa a característica de auto-

³⁶⁴ SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Op. cit., p. 302.

³⁶⁵ ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Tradução de: Ewandro Magalhães Jr. e Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, p. 18.

³⁶⁶ Essa é exatamente a redação consagrada no art. 60, § 4º, inciso I da Constituição Federal de 1988.

³⁶⁷ Ibidem, p. 93.

³⁶⁸ FERRARI FILHO, Sérgio Antonio. Op. cit., p. 224.

organização, autolegislação e autogoverno; 2) participação dos estados federados na formação e na modificação da Constituição federal; 3) garantia (prevista na Constituição federal) da existência e dos direitos dos Estados Federados; 4) Intervenção institucionalizada dos Estados federados na formação da vontade política e legislativa federal, por órgãos federais com representação dos Estados (no caso brasileiro, o Senado Federal); 5) Igualdade jurídica dos Estados federados; 6) limitação das atribuições federais, no sentido de que todas as matérias não reservadas ao Estado federal incumbem ou podem incumbir aos Estados federados³⁶⁹.

Verifica-se, portanto, que as características essenciais da forma federativa de estado contam com um grau de neutralidade axiológica, justamente por serem mais descritivas de uma organização do poder político, propriamente dita, do que de proteção a bens jurídicos.

Uma vez que esses elementos estejam preservados, o princípio federativo não impõe uma interpretação que tenda ou favoreça a descentralização política, em que preferencialmente sejam adjudicadas competências aos entes periféricos.

Comparando tais características com o texto da Constituição de 1988, podemos razoavelmente afirmar que todas elas se encontram ali previstas e nenhuma nessas características parece conduzir o intérprete a afirmar que há uma prevalência hermenêutica do texto constitucional para a descentralização política, nem que, a partir de tais arranjos organizacionais, se pode extrair alguma sistema específico de tutela de direitos fundamentais.

A aparente dificuldade teórica de se aderir a essa tese não resiste a uma análise concreta do federalismo, no contexto social real em que a Constituição de 1988 opera. Um bom exemplo do que se sustenta diz respeito ao advento da emenda constitucional nº 45/2004, que, dentre diversas alterações que provocou no texto constitucional, criou o incidente de deslocamento de competência (IDC), ao acrescentar o § 5º ao art. 109 da Constituição, que prevê que nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

³⁶⁹ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**, 4ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2015, p.157

Um dos principais argumentos opostos ao instituto foi justamente a violação ao pacto federativo, sob a justificativa de que retirar o julgamento de violações de direitos humanos da Justiça Estadual equivaleria a tender a abolir o pacto federativo³⁷⁰⁻³⁷¹.

A argumentação, contudo, se baseia em um federalismo estático, fincado em verdades absolutas e não como um instrumento dinâmico. A esse respeito, Ubiratan Cazetta³⁷² retoma as ideias aqui adotadas sobre as origens do federalismo no Brasil, para afirmar, a partir desses fatos, que o apego a uma visão mítica do federalismo e o discurso fácil do rompimento do pacto federativo não se mostram coerentes com a nossa história.

Nessa linha de raciocínio, o autor afirma que “(...) não é suficiente brandir, como lema vazio, uma ofensa ao pacto federativo quando se transporta, para outro ramo do Judiciário nacional, o conhecimento de lide em que exista a omissão, a inércia, a incapacidade do Estado-membro de oferecer resposta válida, em hipótese de grave violação de direitos humanos e de possibilidade de descumprimento de obrigação internacional assumida pelo Brasil”³⁷³.

Por todo o exposto e finalizando com o exemplo acima, sustenta-se que a federação, por si só, não tende a favorecer a proteção a direitos nem ao regime democrático. A federação não carrega consigo valores intrínsecos e, por isso mesmo, não deve ser compreendida, inclusive à luz do texto da Constituição de 1988, como um caminho que aponte necessariamente (ou mesmo tendencialmente) para uma maior descentralização política e nem servirá de argumentação para a tutela de direitos fundamentais.

4.5- Considerações finais

O presente trabalho se dedicou a examinar se a federação impõe (ou pelo menos indica) uma tendência à descentralização do poder político. Ou seja, procurou-se investigar se, à luz da forma federativa de estado, um ordenamento jurídico (como é o caso do Brasil) deve procurar se pautar para uma tendência descentralizadora dos poderes, alocando, tanto quanto possível, competências nos entes periféricos, ao invés do ente central.

³⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. A reforma (deforma?) do Judiciário e a assim designada "federalização" dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais? In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) **Jurisdição e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura; Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 49-106.

³⁷¹ O IDC foi objeto de questionamento no STF através da ADI 3493 de relatoria do Ministro Dias Toffoli e que ainda está pendente de julgamento, conforme consulta no portal eletrônico do Supremo Tribunal federal em 21 out. 2017.

³⁷² CAZZETA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo**. O incidente de deslocamento de competência. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 98.

³⁷³ Ibidem, p. 98.

Se esse fosse o caso, ou seja, se a federação fosse um vetor interpretativo que conduzisse o intérprete da Constituição a tal caminho, então essa tendência deveria estar baseada em fundamentos intrínsecos do estado federal.

Esses fundamentos podem ser tanto específicos e contextuais, relacionados a um estado em particular, quanto mais abrangentes, em que os fundamentos se aplicam, de algum modo, a toda federação.

No primeiro aspecto, procuramos explorar elementos históricos próprios do estado brasileiro. A partir dessa investigação, concluímos que o argumento federativo foi utilizado de forma muito mais conveniente para a proteção de interesses específicos do que propriamente uma organização do estado em prol de valores democráticos e de proteção a direitos fundamentais.

As elites políticas sempre souberam manejar o discurso (da federação enquanto forma mais elevada de organização política) para, a esse pretexto, esconder seus arranjos e combinações. Portanto, à luz do elemento histórico da federação brasileira, não podemos afirmar que federação foi um meio apto à proteção de direitos e participação democrática.

Esse aspecto menos altaneiro da divisão do poder político também pode ser verificado em outras realidades político-jurídicas. Em estudo dedicado a países que adotaram formas distintas de divisão do poder político, verificou-se que formas mais ou menos centralizadas do poder político não foram determinantes para a maior proteção de direitos e do regime democrático.

Ao contrário, em diversas passagens da trajetória da organização política dos países estudados, a maior concentração de poderes se mostrou fundamental justamente para proteção dos valores protegidos por uma ordem constitucional garantista e democrática.

Essa “neutralidade” da federação foi examinada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em face dos inúmeros julgados sobre o tema, não se pode extrair uma posição única sobre a opinião do Tribunal, ou seja, não se pode afirmar com certeza se o seu entendimento da federação o conduziria a aplicá-la como um vetor interpretativo que o conduzisse a privilegiar a descentralização política, por entendê-la como um princípio que encarta valores democráticos ou se limita a compreendê-la em caráter mais neutro, olhando apenas para o regime positivado de relações entre os entes, sem extrair dessa disciplina qualquer caráter axiológico.

Por fim, entendemos que a federação deve ser compreendida em caráter de neutralidade. Vale dizer, a divisão espacial do poder político na Constituição não deve ser compreendida como um argumento que conduz o intérprete a tender para uma maior descentralização, justamente porque os fundamentos normalmente utilizados para tanto não sustentam esse tipo

de interpretação, conforme demonstrado a partir da análise dos aspectos histórico, filosófico, político e jurídico da federação.

A análise desses aspectos se deu tanto a partir dos elementos teóricos da federação, em abordagem genérica, quanto especificamente em relação à federação brasileira.

CONCLUSÃO

O presente estudo se dedicou a examinar os fundamentos da federação, para a partir de então, investigar se há efetivamente um vínculo direto e necessário entre o estado federal e proteção a direitos e à democracia.

Embora a pesquisa tenha se focado em aspectos majoritariamente jurídicos, foram dedicados espaços à história e à ciência política para que, complementando o aspecto jurídico, fosse possível afirmar não haver um vínculo necessário entre o estado federal e proteção a direitos e à democracia, de modo que essa forma de organização política reveste-se mais de caráter de neutralidade do que emerge algum valor intrínseco.

Essas noções podem ser aferidas tanto por uma análise do instituto da federação em abstrato quanto pelo seu contexto jurídico atual, previsto na Constituição de 1988.

Portanto, sustentamos, por todos os fundamentos desenvolvidos, que a federação não conduz necessariamente (ou mesmo preferencialmente) a uma descentralização do poder político. Por isso, o princípio federativo deve ser compreendido não como um caminho que aponte necessariamente ou mesmo tendencialmente para uma maior descentralização política, ao argumento de que essa forma de organização do estado seria mais apta à proteção de direitos e de valores democráticos.

Essa compreensão do princípio federativo pode ser extraída tanto dos elementos teóricos da federação, quanto de sua configuração específica na Constituição de 1988, o que também é, de certa forma, corroborada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ALMEIDA PRADO, J. F. de. **D. João VI e o início da classe dirigente no Brasil: depoimento de um pintor austríaco no Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 11-49, 1998.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Tradução de: Ewandro Magalhães Jr. e Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARONEY, Nicholas. Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas. In: EVANS, Michelle; ZIMMERMANN, Augusto (Eds.). **Global Perspectives on Subsidiarity**. New York: Springer, 2014, p. 9-28.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior descentralização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, p. 44-66, jun. 1996.

BACELAR, Carina. Três faces da crise financeira que afeta o Estado do Rio. **O Globo**, 19 jun. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/tres-faces-da-crise-financeira-que-afeta-estado-do-rio-21491259>>. Acesso em: 27 out. 2017.

BADIA, Juan Fernando. **El Estado Unitário, el Estado Federal y el Estado Autonomico**. Madrid: Tecnos, [s.d.].

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

BARACHO, J. A. de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: Conceito e Evolução. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 35, p. 13-52, 1996.

_____. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de informação legislativa**, v. 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985.

_____. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982.

BARBOSA, Ruy. Organização das Finanças Públicas Republicanas. Sessão de 16 nov. 1890. In: _____. **Pensamento e Ação de Rui Barbosa**. Organização e seleção de textos pela Fundação Casa Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999, p. 79-120.

BARCELLOS, Ana Paula de. Controle social, informação e estado federal. A interpretação das competências político-administrativas comuns. In: BORJA, Célio, RIBEIRO Ricardo Lodi

(Org.). **Temas de Direito Público – Estudos em Homenagem ao Professor Flávio Bauer Novelli**. V. 1: Constituição e Cidadania. Editora Multifoco, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. A derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. In: _____. **Temas de Direito Constitucional**. Tomo I. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Tradução de: Humberto Laport de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____. A razão sem voto: O Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In Jurisdição constitucional e política. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). **Jurisdição Constitucional e Política**. Rio de Janeiro: Gen, 2015, p. 3-34.

_____. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. In: _____. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. Belo Horizonte, Forum, 2013, p. 237-284.

_____. **Direito constitucional brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

_____. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(Syn)Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 23-32, 2012.

_____. **Temas de Direito Constitucional**. Tomo I. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BBC Mundo. O que significa a vitória dos separatistas nas eleições da Catalunha? **BBC**, 28 set. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150928_catalunha_independencia_hb>. Acesso em: 28 set. 2016.

BEARD, Charles A. An Economic Interpretation of the Constitution. In: LEVY, Leonard (Ed.). **Essays on the Making of the Constitution**. New York: Oxford University Press, 1969, p. 3-32.

BECK, Martha; NASCIMENTO, Bárbara. Funcionalismo consome caixa dos estados. **O Globo**, 26 mar. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/funcionalismo-consome-caixa-dos-estados-18958203>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BENTES, Fernando Ramalho Ney Rodrigues. **A Separação de Poderes da Revolução Americana à Constituição dos Estados Unidos: O debate entre os Projetos de Jefferson, Madison e Hamilton**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BERCOVICI, Gilberto; NETO, José Francisco Siqueira O artigo 23 da Constituição de 1988 e as competências comuns. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 49-65, jan./mar. 2007.

_____. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de direito sanitário**, v. 3, n. 1, p. 13-22, mar. 2002.

_____. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BIANCHI, Paula. Salvo pela Alerj, Picciani se licencia para "se dedicar a defesa e empresas". **UOL Notícias**, 19 nov. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/11/19/salvo-pela-alerj-picciani-se-licencia-para-se-dedicar-a-defesa-e-empresas.htm>>. Acesso em 20 nov 2017.

BRANDÃO, Rodrigo. Liberdade artística e pedofilia. **O Globo**, 23 out. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/liberdade-artistica-pedofilia-21979597>>. Acesso em: 27 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3165/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 11 nov. 2015. **DJe** 9 mai. 2016.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 601/RJ. Relator Ministro Ilmar Galvão. **DJ** 20 set. 2002.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2656/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Maurício Correa. **DJ** 01/08/2003.

_____. Recurso Extraordinário nº 178.836/SP. Segunda Turma. Relator Ministro Carlos Velloso. **DJ** 20 ago. 1999.

_____. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 571947/RO. Tribunal Pleno. Relator Ministro Eros Grau. Julg. 27 mai. 2010. **DJe** 27 ago. 2010.

_____. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 649.379/RJ. Tribunal Pleno - meio eletrônico. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julg. 20 out. 2011. **DJe** 14 nov. 2011.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2487/SC. Tribunal Pleno. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Julg. 30 ago. 2007. **DJe** 28 mar. 2008.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 953. Relatora Ministra Ellen Gracie. **DJ** 2 mai. 2003.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1893. Relator Ministro Carlos Velloso, **DJ** 4 jun. 2004.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3251/RO. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Britto. Julg. 18 jun. 2007. **DJ** 19 out. 2007.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2609/RJ**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli, Julg. 7 out. 2015. **DJe** 11 dez. 2015.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 953/DF. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Ellen Gracie. **DJ** 2 mai. 2003.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3402/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 7 out. 2015. **DJe** 11 dez. 2015.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1646/PE. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julg. 2 ago. 2006. **DJ** 7 dez. 2006.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4925/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Teori Zavascki. Julg. 12 fev. 2015. **DJe** 9 mar. 2015.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4477/BA. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Rosa Weber. Julg. 18 mai. 2017. **DJe** 31 mai. 2017.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5569/MS. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Rosa Weber. Julg. 18 mai. 2017. **DJe** 1 jun. 2017.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3558/RJ. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julg. 17 mar. 2011. **DJe** 6 mai. 2011.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2651/SC. Tribunal Pleno. Relator Ministro Eros Grau. Relator p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes. Julg. 11 mar. 2015. **DJe** 18 mai. 2015.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 855/PR. Tribunal Pleno. Relator Ministro Octavio Gallotti. Relator p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes. Julg. 6 mar. 2008. **DJe** 27 mar. 2009.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4879/MS. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julg. 30 jun. 2017. **DJe** 31 ago. 2017.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3135/PA. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julg. 1 ago. 2006. **DJ** 8 set. 2006.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4955. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 24 set. 2014. **DJe** 17 nov. 2014.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4423/DF. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 24 set. 2014. **DJe** 17 nov. 2014.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4948/RR. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julg. 11 set. 2014. **DJe** 31 out. 2014.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4949/RJ. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julg. 11 set. 2014. **DJe** 3 out. 2014.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3852/SC. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 7 out. 2015. **DJe** 11 dez. 2015.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 280/MT. Tribunal Pleno. Relator Ministro Francisco Rezek. **DJ** 17 jun. 1994.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3035/PR. Tribunal Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. **DJ** 14 out. 2005.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3813/RS. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 12 fev. 2015. **DJe** 20 abr. 2015.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2832/PR. Tribunal Pleno. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julg. 7 mai. 2008. **DJe** 20 jun. 2008.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1980/RS. Tribunal Pleno. Relator Ministro Cezar Peluso. Julg. 16 abr. 2009. **DJe** 7 ago. 2009.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4701/RS. Tribunal Pleno. Relator Ministro Roberto Barroso. Julg. 13 ago. 2014. **DJe** 25 ago. 2014.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.818/RJ. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 9 mai 2013. **DJe** 1 ago. 2013.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.818/RJ. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 9 mai 2013. **DJe** 1 ago. 2013.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1007/PE. Tribunal Pleno. Relator Ministro Eros Grau. Julg. 31 ago. 2005. **DJ** 24 fev. 2006.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ. Tribunal Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Relator p/ Acórdão Ministro Gilmar Mendes. Julg. 6 mar. 2013. **DJe** 16 set. 2013.

_____. Agravo de Instrumento nº 636471. Decisão Monocrática. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julg. 22 mai. 2009. **DJe** 4 jun. 2009.

_____. Agravo de Instrumento nº 709974. Primeira Turma. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julg. 27 out. 2009. **DJe** 21 nov. 2009.

_____. Agravo no Recurso Extraordinário nº 1013975/SC. Primeira Turma. Relatora Ministra Rosa Weber. Julg. 17 out. 2017. **DJe** 4 abr. 2017.

_____. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4952/PB. Tribunal Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Julg. 29 out. 2014. **DJe** 31 nov. 2014.

_____. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 709974/MT. Primeira Turma. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julg. 27 out. 2009. **DJe** 27 nov. 2009.

_____. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 491.420/SP. Primeira Turma. Relator Ministro Cezar Peluso. Julg. 21 fev. 2006. **DJ** 24 mar. 2006.

_____. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 769177/SP. Primeira Turma. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 18 fev. 2014. **DJe** 13 mar. 2014.

_____. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 491.420/SP. Primeira Turma. Relator Ministro Cezar Peluso. **DJ** 24 mar. 2006.

_____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 559650. Segunda Turma. Relator Ministro Teori Zavascki. Julg. 18 dez. 2013. **DJe** 12 fev. 2014.

_____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 694298 AgR/SP. Primeira Turma. Relator Ministro Luiz Fux. Julg. 4 set. 2012. **DJe** 21 set. 2012.

_____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 977437 AgR/MG. Segunda Turma. Relator Ministro Edson Fachin. Julg. 31 mar. 2017. **DJe** 17 abr. 2017.

_____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 582.859/RS. Segunda Turma. Relatora Ministra Cármen Lúcia. **DJe** 21 out. 2013.

_____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 836579/RS. Segunda Turma. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julg. 2 fev. 2016. **DJe** 25 fev. 2016.

_____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 729726/SP. Segunda Turma. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 6 out. 2017. **DJe** 26 out. 2017.

_____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 742929/RS. Segunda Turma. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 7 abr. 2015. **DJe** 30 abr. 2015.

_____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 709639/RS. Segunda Turma. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julg. 20 mai. 2014. **DJe** 5 jun. 2014.

_____. Embargos de Declaração no Agravo regimental no Recurso Extraordinário nº 823675/SP. Primeira Turma. Relator Ministro Luiz Fux. Julg. 26 mai. 2017. **DJe** 21 jun. 2017.

_____. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 729731/SP. Segunda Turma. Relator Ministro Dias Toffoli. Julg. 6 out. 2017. **DJe** 26 out. 2017.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.862/RJ. Relator Ministro Néri da Silveira. **DJ** 1 dez. 2006.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1595/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Nelson Jobim. Julg. 30 abr. 1997. **DJ** 19 dez. 2002.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2337/SC. Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Julg. 21 jun. 2002. **DJ** 21 jun. 2002.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2358/RJ. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Julg. 15 fev. 2001. **DJ** 27 fev. 2004.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2401/RJ. Tribunal Pleno. Relator Ministro Nelson Jobim. Julg. 20 set. 2001. **DJ** 2 abr. 2004.

_____. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 316/RS. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Julg. 29 mai. 2014. **DJe** 1 dez. 2014.

_____. Recurso Extraordinário nº 117593. Primeira Turma. Relator Ministro Octavio Gallotti. **DJ** 24 abr. 1992.

_____. Recurso Extraordinário nº 118363/PR. Segunda Turma. Relator Ministro Celio Borja. Julg. 26 jun. 1990. **DJ** 14 dez. 1990.

_____. Recurso Extraordinário nº 130683. Primeira Turma. Relator Ministro Ilmar Galvão. **DJ** 9 out. 1992.

_____. Recurso Extraordinário nº 194704. Tribunal Pleno. Relator Ministro Carlos Velloso. Relator p/ Acórdão Ministro Edson Fachin. Julg. 29 jun. 2017. **DJe** 17 nov. 2017.

_____. Recurso Extraordinário nº 201865/SP. Segunda Turma. Relator Ministro Velloso. Julg. 28 out. 2004. **DJ** 4 fev. 2005.

_____. Recurso Extraordinário nº 204.187. Segunda Turma. Relatora Ministra Ellen Gracie. **DJ** 2 abr. 2004; _____. Recurso Extraordinário nº 204.187. Primeira Turma. Relator Ministro Ilmar Galvão. **DJ** 5 fev. 2000; _____. Recurso Extraordinário nº 199.101. Primeira Turma. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. **DJ** 30 set. 2005.

_____. Recurso Extraordinário nº 212.780/RJ. Primeira Turma. Relator Ministro Ilmar Galvão. **DJ** 25 jun. 1999.

_____. Recurso Extraordinário nº 40.406/RS. Segunda Turma. Relator Ministro Carlos Velloso. **DJ** 27 fev. 2004.

_____. Recurso Extraordinário nº 432789/SC. Primeira Turma. Relator Ministro Eros Grau. Julg. 14 jun. 2005. **DJ** 7 out. 2005.

_____. Recurso Extraordinário nº 586224/SP. Tribunal Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Julg. 5 mar. 2015. **DJe** 8 mai. 2015.

_____. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 610.221/SC. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Ellen Gracie. Julg. 29 abr. 2010. **Dje** 20 ago. 2010.

_____. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 610221 RG/SC. Tribunal Pleno - meio eletrônico. Relatora Ministra Ellen Gracie. Julg. 29 abr. 2010. **DJe** 20 ago. 2010.

_____. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 738481/SE. Tribunal Pleno. Relator Ministro Edson Fachin. Julg. 10 set. 2015. **DJe** 7 dez. 2015.

CALABRESI, Guido; FISH, Eric S. Federalism and Moral Disagreement. **Minnesota Law Review**, v. 101, p. 1-29, 2016.

CAMPOS, Francisco. **O Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

CANÁRIO, Pedro. Estados não podem editar leis sobre telecomunicações, define Supremo. **Conjur**, 3 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-03/estados-nao-podem-editar-leis-telecomunicacoes-define-stf>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

CANELLO, Júlio. **Judicializando a federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARONE, Edgard. **O Estado Novo (1937-1945)**. São Paulo: Difel, 1976.

CAVALCANTI, Thais Novaes. O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: bases para um novo federalismo. **Diálogos Possíveis**, v. 7, n. 1, p. 213-228, jan./jun. 2008.

CAZZETA, Ubiratan. **Direitos Humanos e Federalismo**. O incidente de deslocamento de competência. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

CHAPLIN, Jonathan. Subsidiarity and Social Pluralism. In: EVANS, Michelle; ZIMMERMANN, Augusto. **Global Perspectives on Subsidiarity**. New York: Springer, 2014, p. 65-84.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO BRASIL. **Gastos Legislativos Municipais - 2016**: Análise e Proposições. Ago. 2017. Disponível em: <cacb.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Gastos-legislativos-municipais_CACB.docx>. Acesso em 22 out. 2017.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial**: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Editora Globo, 2007.

DREW, Joseph; GRANT, Bligh. Subsidiarity: More than a principle of decentralization – a view from local government. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 47, n. 4, p. 522-545, 2017.

EVANS, Michelle; ZIMMERMANN, Augusto. The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview. In: _____; _____. **Global Perspectives on Subsidiarity**. New York: Springer, 2014, p. 1-8.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Paulo José Leite. A função clássica do federalismo de proteção das liberdades individuais. **Revista de Informação Legislativa Brasília**, ano. 35, n. 138, p. 155-184, abr./jun. 1998.

FERRARI FILHO, Sérgio Antonio. **O Município na federação brasileira**: limites e possibilidades de uma organização assimétrica. 2010. Tese (Doutorado em Direito Público) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles Ferreira. **Federalismo constitucional e reforma federativa. Poder local e cidades-estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FIUZA, Ricardo Malheiros. A Constituição americana: moderna aos 200 anos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 24, n. 96-104, p. 103, out./dez. 1987.

FRAZÃO, Felipe. Com 7 Estados e comando do Congresso, PMDB sai fortalecido. **Veja**, 27 out. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/com-7-estados-e-comando-do-congresso-pmdb-sai-fortalecido/>>. Acesso em 20 nov. 2017.

G1 RIO. Policial militar é morto em troca de tiros em Guadalupe, Rio; é o 112º PM assassinado este ano no estado. **G1 Rio**, 26 out. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/policial-militar-e-morto-em-troca-de-tiros-em-guadalupe-zona-norte-do-rio.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. STJ autoriza abertura de inquérito contra Pezão. **G1 Rio**, 14 set. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/stj-autoriza-abertura-de-inquerito-contrapezao.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. STJ prorroga prisão dos cinco conselheiros do TCE-RJ suspeitos de corrupção. **G1**, 2 abr. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/stj-prorroga-prisao-dos-cinco-conselheiros-do-tce-rj-suspeitos-de-corrupcao.ghtml>>. Acesso em 20 nov. 2017.

G1 SP. Interação de criança com artista nu em museu de São Paulo gera polêmica. **G1**, 29 set. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/interacao-de-crianca-com-artista-nu-em-museu-de-sp-gera-polemica.ghtml>>. Acesso em 27 out. 2017.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Perspectivas para o federalismo. In: BASTOS, Celso (Org.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 146-165.

HAMILTON, Alexander; MADINSON, James; JAY, John. **O Federalista**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1993.

HESSE, Konrad **A força normativa da Constituição**. Tradução de: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: O breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORBACH, Beatriz Bastide. A modernização do sistema federativo alemão: um estudo da reforma constitucional de 2006. **Revista de Direito Constitucional Internacional**, v. 62, 2008.

HORBACH, Carlos Bastide. A Postura do STF em questões de conflito federativo. **Conjur**, 4 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-04/observatorio-constitucional-postura-stf-questoes-conflito-federativo>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Forma de Estado: Federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 3, n. 2, p. 2-13, jul./dez. 2013.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. rev. e atual. por Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

_____. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 22, n. 87, p. 5-22, jul./set. 1985.

JOÃO PAULO II. **Centesimus Annus**: carta encíclica de João Paulo II. São Paulo: Ed. Paulinas, 1991.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Titularidade das funções de interesse comum nas regiões metropolitanas e nos entes territoriais assemelhados. **Revista Justiça e Cidadania**, n. 174, p. 14-19, fev. 2015.

MARQUES, Claudia Lima. **Manual de direito do consumidor**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MARRAFON, Marco Aurélio. Consórcio Brasil Central é experiência inovadora do federalismo cooperativo. **Conjur**, 22 set. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-22/constituicao-poder-consorcio-brasil-central-experiencia-inovadora-cooperativismo>>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. In CLÉVE, Clemerson Merlin (Coord.). **Direito constitucional brasileiro**. V. II: organização do Estado e dos poderes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 92-121.

MARRARA, Thiago. Método comparativo e direito administrativo. **Revista Jurídica UNIGRAN**, v. 16, p. 20-31, jul./dez. 2014.

MAUÉS, Antonio Moreira. A justiça constitucional e espaço constitucional infranacional: os casos de Espanha e Brasil. In: _____ (Org.). **Federalismo e Constituição**: Estudos comparados. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 47-82.

MAZDA, Aura. Nova rebelião em presídio do RN deixa pelo menos cinco feridos. **O Globo**, 17 jan. 2017. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/presos-invadem-pavilhao-rebeliao-recomeca-em-presidio-do-rn-20785934>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico**: a intervenção do estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MEZA, Alfredo. Aumenta a pressão política na Venezuela depois dos protestos. **El País**, 21 fev. 2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/06/internacional/1491502819_458488.html>. Acesso em 1 out. 2017.

MULLIN, Megan. Federalism. In: PERSILY, Nathaniel; CITRIN, Jack; EGAN, Patrick J. (Eds.). **Public Opinion and Constitutional Controversy**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 209-233.

NEUMANN, Franz. **Estado democrático e estado autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.

NOGUER, Miquel; BAQUERO, Camilo S. Puigdemont prolonga la tensión con una secesión en diferido. **El País**, 11 out. 2017. Disponível em: <https://elpais.com/ccaa/2017/10/10/catalunya/1507624143_410500.html>. Acesso em: 25 nov. 2017.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. Tradução de: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

OLIVEIRA, Mariana. STJ revoga prisão de 5 conselheiros do TCE-RJ e os afasta do cargo por 180 dias. **G1**, 07 abr. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/ministro-do-stj-determina-afastamento-de-seis-conselheiros-do-tce-rj-por-180-dias.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2017.

ORCIUOLI, Affonso. Universalidade e Identidade. **AU**, ed. 104, nov. 2002. Disponível em: <<http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/104/universalidade-e-identidade-23812-1.aspx>>. Acesso em 15 out. 2016.

PENNAFORT, Roberta; AFFONSO, Julia. Sérgio Cabral condenado pela 3ª vez. **Estadão**, 20 out. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/sergio-cabral-condenado-pela-3a-vez/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

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.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**: os sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: Fabris, 2012.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REDAÇÃO. ACM Apóia Salário-Mínimo de cem Dólares. **Senado Notícias**, 9 fev. 2000. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2000/02/09/acm-apoia-salario-minimo-de-cem-dolares>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

REDAÇÃO. Censura chavista se volta contra humorista venezuelano. **Veja**, 11 jun. 2014. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/censura-chavista-se-volta-contrahumorista-venezuelano/>>. 1 out. 2017.

REDAÇÃO. Defensores da Venezuela. **Conectas**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.conectas.org/noticias/defensores-na-venezuela>>. Acesso em: 1 out. 2017.

REDAÇÃO. ONG alerta sobre censura na internet na Venezuela. **Terra**, 11 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/ong-alerta-sobre-censura-na-internet-na-venezuela,3417a489f1ca4410VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 1 out. 2017.

REDAÇÃO. Venezuela 'coup': Alarm grows as court takes power. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-39449494>>. Acesso em: 5 mai. 2017.

RÊGO, Walquiria G. Domingues Leão. **A utopia federalista**: Estudo sobre o pensamento político de Tavares Bastos. Maceió: Edufal, 2002.

RESENDE, Renato Monteiro. Repartição de Competências Legislativas e a Questão das Normas Ambientais o que a Reforma Federativa alemã nos tem a dizer. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, Texto para discussão 115, p. 1-38, ago. 2012.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

REZENDE, Fernando (Org.). **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto**: Crise e Necessidade de Reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1997.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. Da Confederação à Federação. A Trajetória da Fundação dos Estados Unidos da América. In: RAMOS, Dircêo Torrecilas (Coord.). **O federalista atual**: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 46-59.

ROSSI, Marina. Presídio do Rio Grande do Norte tem nova rebelião após a morte de 26 no sábado. **El País**, 16 jan. 2017. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/16/politica/1484576160_184861.html>. Acesso em 17 jan 2017.

RUBIN, Edward L; FEELEY, Malcolm. Federalism: Some Notes on a National Neurosis. **UCLA Law Review**, v. 41, p. 903-952, 1994.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Francisco Campos: um ideólogo para o Estado Novo. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 31-48, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FURIAN, Leonardo; FENSTERSEIFER, Tiago. A reforma (deforma?) do Judiciário e a assim designada "federalização" dos crimes contra os direitos humanos: proteção ou violação de princípios e direitos fundamentais? In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) **Jurisdição e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura; Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 49-106.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. **Brasil: Uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea**. São Paulo: Forense Universitária, 1983.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy (Orgs). **Administração Pública** – coletânea. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

SOARES, Esther Bueno. Origem e Evolução do Estado Federal. In: RAMOS, Dircêo Torrecilas. **O Federalista Atual**. Teoria do Federalismo. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 35-45.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. Normas Gerais e Competência Legislativa Concorrente: Uma análise a partir de decisões do STF. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 73/74, p. 1-39, jan./dez. 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Livro I. Tradução de: Maria Conceição Ferreira da Cunha. Porto: Rés-Editora, 2001.

TOMASI DI LAMPEDUSA, Giuseppe. **O Leopardo**. Tradução e Posfácio de: Maurício Santana Dias. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição como reserva de justiça. **Lua Nova**, n. 42, p. 53-97, 1997.

_____. Federação Falsificada. **UOL**, 11 jan. 2014. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2014/01/1396383-federacao-falsificada.shtml>>. Acesso em: 23 out. 2016.

WOOD, Gordon. **A Democracia e a Constituição**. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA William A. (Eds.). **A Constituição Norte-americana**. São Paulo: Forense Universitária, 1986.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.