

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

EMANUELLE ALVES ANDRADE

**APONTAMENTOS SOBRE ASPECTOS DA TEORIA DO ESTADO E DO
FEDERALISMO BRASILEIRO**

VOLTA REDONDA - RJ

2021

EMANUELLE ALVES ANDRADE

**APONTAMENTOS SOBRE ASPECTOS DA TEORIA DO ESTADO E DO
FEDERALISMO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ana Alice De Carli

Volta Redonda-RJ

2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A553a Andrade, EMANUELLE
APONTAMENTOS SOBRE ASPECTOS DA TEORIA DO ESTADO E DO
FEDERALISMO BRASILEIRO / EMANUELLE Andrade ; Drª Ana Alice De
Carli, orientadora. Volta Redonda, 2021.
74 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)-
Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências
Humanas e Sociais, Volta Redonda, 2021.

1. Estado. 2. Federalismo. 3. Desigualdade Regional. 4.
Soberania. 5. Produção intelectual. I. De Carli, Drª Ana
Alice, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense.
Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

CDD -

Dedico este trabalho a todos que contribuíram para minha formação e minha jornada até hoje. Em especial, minha orientadora Dr^a Ana Alice, meus amigos e ao meu companheiro, Bruno, pelo apoio durante toda essa trajetória.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar e realizar apontamentos sobre a teoria do estado e o federalismo brasileiro partindo da reunião de perspectivas históricas e doutrinárias, a fim de aferir base para a reflexão do discurso anti - federalista e a permanência das desigualdades regionais no Brasil na medida de sua assimetria econômica. Desse modo, primeiro estrutura-se a teoria do estado e conceitua-se seus elementos. Na sequência, as formas de estado são trazidas a fim de estabelecer as relações existentes entre descentralização e centralização, enfatizando-se também a singularidade do federalismo cooperativo de equilíbrio no Brasil. Após, com base na repartição de competências e seus entes federados, analisa-se o federalismo brasileiro em seu desequilíbrio, ou seja, enquanto discurso e anti-discurso e enquanto projeto estatal que deve ser agente na diminuição das desigualdades regionais bem como a relação disso com as políticas sociais.

Palavras-chave: Federalismo. Cooperação. Estado. Soberania. Descoordenação. Desigualdade Regional. Desequilíbrio.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze and make notes on the theory of the state and Brazilian federalism, starting from the gathering of historical and doctrinal perspectives, in order to assess the basis for the reflection of the anti-federalist discourse and the permanence of regional inequalities in Brazil to the extent of their economic asymmetry. In this way, the state theory is first structured and its elements conceptualized. In the sequence, the forms of state are brought in order to establish the existing relations between decentralization and centralization, also emphasizing the singularity of the cooperative federalism of balance in Brazil. Then, based on the division of competences and their federated entities, Brazilian federalism is analyzed in its imbalance, that is, as a discourse and anti-discourse and as a state project that should be an agent in reducing regional inequalities as well as the relationship of social policies.

Keywords: Federalism. Cooperation. State. Sovereignty. Incoordination. Regional Inequality. Imbalance.

TERMO DE APROVAÇÃO

EMANUELLE ALVES ANDRADE

APONTAMENTOS SOBRE ASPECTOS DA TEORIA DO ESTADO E DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Monografia pela Banca Examinadora do Curso de Direito da Universidade Federal Fluminense
– UFF.

Volta Redonda, 30 de abril de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Ana Alice De Carli - orientadora
Universidade Federal Fluminense – UFF/VR

Prof. Dr. Pedro Curvello S. Avzaradel
Universidade Federal Fluminense – UFF/VR

Bruno de Paula Soares – Residente da PRJ
Universidade Federal Fluminense – UFF/VR

SUMÁRIO

1. ASPECTOS RELEVANTES DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO....	12
1.1 O Estado na Antiguidade.....	13
1.2 Estado Medieval	15
1.3 O Estado Moderno.....	16
1.4 O conceito de estado e sua dinâmica.....	19
2.O PODER DISTRIBUÍDO NO ESTADO.....	30
2.1 As formas de Estado	30
2.2 Modelos de Federalismo e possíveis formações de um Estado Federal.....	40
2.3 O Cenário Brasileiro: um federalismo atípico.....	45
2.3.1 A Origem	46
2.3.2 A repartição de competências: um federalismo cooperativo de equilíbrio.....	49
2.3.3 Município: o ente atípico.....	51
2.3.3.1 O dissenso acerca do município	54
3. DESAFIOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UM RECORTE	57
3.1 A relutância anti intervencionista e o federalismo brasileiro	57
3. 1 As desigualdades regionais e políticas sociais	60
4. Conclusão	70
Referências	72

INTRODUÇÃO

O presente estudo trata de Trabalho de Conclusão do Curso de Direito, da Universidade Federal Fluminense, *campus* Volta Redonda, e tem como meta a reunião da perspectiva histórica e jurídica sobre o federalismo brasileiro e a teoria do Estado a fim de verificar suas relações e realizar o estudo das desigualdades regionais e do antifederalismo proposto por Bonavides. Tendo em vista as fissuras existentes no exercício do federalismo no cenário brasileiro, a pesquisa se justifica na medida em que à nossa forma de estado foi conferida caráter constitucional e de cláusula pétrea, sendo assim, entender seu núcleo e como vem sendo operacionalizado é imprescindível, não obstante, o federalismo também é uma questão de poder que permite o gerenciamento do território, estando ligado diretamente a teoria do estado.

Nessa perspectiva, evidencia-se que ao longo do tempo o Estado, como instituição social, tem sido multifacetado, considerando os avanços da humanidade e os problemas inerentes em cada sociedade, o que impõe mudanças constantes no plano jus-político, a fim de adequar as mudanças de contextos sociais e econômicos.

As formas de manifestação do poder político estruturado também são importantes para se compreender como determinado Estado vai tutelar e gerir interesses dos indivíduos que compõem sua face subjetiva.

Assim, busca-se, em primeiro lugar, fazer um recorte epistemológico acerca do sentido e do alcance da instituição Estado, com vistas a melhor compreender a sua dinâmica e os seus desdobramentos e idiosincrasias. Tendo em vista o viés primordialmente jurídico, se privilegia inicialmente o estudo do que é o Estado, qual seu significado, como fora sua evolução e quais são seus elementos na modernidade sem deixar de lado os aspectos da teoria contemporânea que tem muito a contribuir. Ainda, dentro da teoria do Estado, a soberania, em especial, também é objeto de análise, tendo em vista suas releituras contemporâneas que a inserem em contextos de mercantilização e intensas relações internacionais entre Estados, além daquelas relações jurídicas advindas dos tribunais internacionais.

Nesse contexto, objetiva-se examinar a Federação como forma de Estado e suas implicações no plano das competências constitucionais de seus Entes Políticos, em especial o Município, com enfoque na forma federativa brasileira.

Após, o fenômeno da distribuição do poder em si é colocado em voga, por isso, ganha espaço a discussão sobre o federalismo, sua história, suas características e suas possibilidades de execução, pois, com esses estudos é possível entender no que e como difere o federalismo no cenário brasileiro de outros lugares do mundo, em especial, do federalismo clássico. Grande é a literatura sobre as singularidades existentes no Brasil e não são raras as vezes que o federalismo no Brasil é trazido na medida de suas características, normalmente atribuem um caráter negativo, conforme comenta Marta Arretche.

No entanto, encara-se aqui o federalismo como mais uma possível experiência de Estado Federal, porém, não se pode deixar de lado sérios contextos existentes em nossa realidade.

Desse modo, convém mencionar que as circunstâncias brasileiras trazem ao federalismo cooperativo e de equilíbrio alguns pontos críticos, nos quais os autores identificam crises, seja por uma atuação deficitária estatal ou por conta de desigualdades regionais, que desde a história do federalismo brasileiro se aprofundaram em algum grau e deixaram sequelas profundas ainda hoje, conforme será demonstrado ao longo deste estudo.

Portanto, neste sentido, foi feito um recorte a ser estudado no capítulo 3 que objetiva refletir sobre a relutância do discurso liberal em admitir o federalismo cooperativo brasileiro enquanto aquele que permite intervenção estatal e algumas importantes prestações positivas estatais, e refletir de outro lado, sobre a manutenção das desigualdades regionais e políticas sociais existentes no território.

Assim, o trabalho caminha para sua conclusão que após revisitar todas as estruturas trabalhadas, entende que o federalismo brasileiro enquanto cláusula pétrea e, portanto, de necessária efetividade em seu núcleo essencial ainda esbarra em alguns óbices. Dessa forma, para que seu exercício seja plenamente comprometido com as finalidades constitucionalmente elencadas, a exemplo da diminuição das desigualdades regionais como objetivo da República e sua vinculação a um sistema protetivo de direitos fundamentais, é necessário reavaliar seus reais alcances e o modo de operação das políticas públicas sob a perspectiva do cidadão.

Sob a perspectiva metodológica, o tipo adotado é o exploratório, fundado em literatura do tema, legislação e jurisprudência.

Nessa senda, busca-se no Capítulo 1 abordar aspectos relevantes da figura Estado para além do poder político. Com isso é possível conceituar e analisar as teorias acerca dos elementos entendidos como seu povo, território e soberania bem como alguns apontamentos dentre os possíveis a partir de teorias mais contemporâneas. Importando lembrar que o gerenciamento do território, por meio do poder político - diga-se, soberania -, pode ser justamente pensado através do federalismo.

No Capítulo 2 o tema da origem, modelos e características essenciais do federalismo e do federalismo brasileiro são analisados. Com foco em aprofundar a construção e os impactos da descentralização do poder político na atuação estatal, são privilegiados dois elementos do federalismo brasileiro quais sejam os Municípios enquanto entes federados e a repartição de competências para o federalismo de equilíbrio brasileiro. Assim, são expostas reflexões acerca do poder local, dissenso sobre o status constitucional recebidos pelos Municípios em 1988 bem como é evidenciada a responsabilidade dos entes federados nas competências concorrentes.

Ao final, tendo em vista o conteúdo percorrido, se faz dois recortes da realidade federalista brasileira: a desigualdade regional e as políticas sociais no Brasil e o discurso antifederalista como aquele que se opõe às prestações positivas previstas constitucionalmente em preferência ao federalismo dual norte-americano.

Neste contexto, busca-se estabelecer pontes entre o federalismo enquanto sistema vinculado a finalidades constitucionais e, portanto, portador de uma finalidade e resposta estatal por meio de seus agentes em cumprimento dos objetivos da república.

1. ASPECTOS RELEVANTES DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO

Ao longo da nossa vivência humana enquanto sociedade política construímos diversas formas de estruturas de poder, por vezes descentralizado e múltiplo, por vezes concentrado e unificado. A descentralização, porém, constitui uma etapa vivida antes da centralização e aderência a estrutura soberana de um poder político o que agora sabemos que ocasionaria o surgimento dos Estados Nacionais¹.

Dessa forma, falar sobre a parte de nossa história que envolve poder, sua evolução e centralização em determinado espaço, sob a égide de uma ordem jurídica requer justamente a construção da noção acerca do Estado. Como ele é entendido, como se deu sua formação e quais seus elementos, pois, na medida em que se estrutura o corpo estatal, a depender das circunstâncias histórico-sociais grandes mudanças são realizadas nos próprios elementos do Estado. Cite-se o que acontece com a teoria da soberania que notadamente foi flexibilizada como será demonstrado e hoje, também abarca teorias que podem nos explicar muitas das opções do corpo estatal em termos de uso do poder político².

Assim, mostra-se relevante a compreensão evolução histórica do Estado, para que se instrumentalize o conhecimento acerca de suas formas. Na linha de preleção de Ana Paula Barcellos³ o tema da forma de Estado diz respeito à distribuição do poder político no território e, por isso, quem pode executar e em que termos as diferentes funções legislativa, jurisdicional e aquelas a cargo do Poder Executivo.

Nesse contexto, primeiramente cumpre realizar uma retrospectiva histórica sobre os momentos que fazem parte da evolução dos pressupostos presentes no que modernamente se considera um Estado. Não se pode encarar uma instituição contemporânea sem que se entenda sua origem. É preciso destacar que falar em “Estado” em épocas remotas, nas quais se verificavam apenas os embriões dos elementos atuais de sua teoria é justificável por conta de finalidades didáticas e aproximações. Desse modo, para justificar a escolha do trabalho e sua acertada opção, cumpre mencionar a lição de Aderson de Menezes⁴, no que tange à sua exposição acerca da evolução histórica do Estado e como isso é demarcado:

[...] os tipos estatais não têm um curso uniforme, muitas vezes exercendo influência em períodos descontínuos. Não se pode, assim, dispor cronologicamente, em ordem sucessiva apoiada na História, os exemplares de Estado que tenham realmente existido uns após os outros. Habitualmente, para efeitos didáticos, faz-se a diferenciação entre diversas épocas da história da Humanidade, em sucessão

cronológica, evidenciando as características do Estado em cada época. Isso, entretanto, deve ser feito para melhor compreensão do Estado contemporâneo, servindo ainda como um processo auxiliar para uma futura fixação de tipos de Estados⁵.

Ainda, mostra-se imprescindível informar que o entendimento de colocar a evolução histórica do estado em Estado Antigo, Estado Medieval e Estado Moderno não é a única corrente ou meio didático para tal abordagem, Dalmo Dallari, por sua vez, em sua obra nos contempla com divisão diversa, reconhecendo, entretanto que é perfeitamente normal que existam variações. Trata-se de assunto não unificado, porém, o que se diferencia são os agrupamentos, não deixando, assim, de lado, nenhuma característica relevante das civilizações⁶.

1.1 O Estado na Antiguidade

A teoria naturalista ou do impulso associativo natural da origem das sociedades políticas, principalmente no posicionamento Aristotélico, já refletia e nos falava sobre a *pólis* como elemento dotado de centralidade política. Marilena Chauí⁷ mencionar inclusive a relação de derivação da palavra *politiqué*, isto é, política com *pólis*, entendida como um lugar onde não só toda a vida acontecia - inclusive a vivência intensa de uma democracia direta se desenvolvia -, mas o único lugar pelo qual um homem grego poderia plenamente ser o “animal político” que nasceu para ser. A *pólis* é, portanto, de onde emanava a condição para a felicidade do ser, um ser que naturalmente quer aos outros para sentir a si.

Esse “ponto de força” comporta e traduz características e noções importantes sobre como o governo, aproximadamente neste trabalho, como o Estado em uma suave nuance se demonstrava. Da mesma forma, outras civilizações antigas e contemporâneas à Grécia, vivenciaram semelhanças em seus pressupostos de governo, cidades como Nínive, Babilônia,

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p.21.

² BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p.41.

³ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 243.

⁴ MENEZES, Aderson, apud Dalmo. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 1998.p.25.

⁵ *Ibid.*

⁶ DALLARI, Dalmo. *Op., cit.*, p. 27.

⁷ CHAUI, Marilena. **Uma breve história da democracia**. São Paulo: Canal Editora Boitempo. 2020. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=k1MIsK5D0LQ&t=3380s>> Acesso em: 01 abr. 2021.

Persépolis, Esparta e tantas outras são entendidas como a imagem do Estado Antigo⁸ e percebiam as cidades dessa forma.

Na lição de Paulo Bonavides⁹, o Estado na Antiguidade é a Cidade, sendo ela a “condensação de todos os poderes. Da Cidade se irradiam as dominações, as formas expansivas de poder e força. De tal sorte que, ordinariamente, ela é a cabeça dos Impérios, das hegemonias, dos grandes reinos formados ao redor da boa fortuna com que as armas da conquista se fizeram triunfantes”.

Nesta perspectiva, os autores elencam como características¹⁰ desta época a personificação do poder com uma forma de autoridade secular e divina, expressada na vontade de um titular único, aliada a uma fusão do governo dos homens com o poder sobrenatural das divindades. Neste sentido que temos Bonavides¹¹ esclarece que:

Eis aí que se reduzia, pois, o Estado Antigo: numa extremidade, a força bruta das tiranias imperiais típicas do Oriente, noutra, a onipotência consuetudinária do Direito ao fazer suprema, em certa maneira, a vontade do corpo social, qualitativamente cifrado na ética teológica da *pólis* grega ou no zelo sagrado da coisa pública, a *res publica* da *civitas* romana.

Assim se segue o desenvolvimento desta sociedade até o momento em que o poder político é separado de três autoridades tradicionais que anteriormente definiam o exercício do poder. A autoridade do poder privado ou econômico do chefe de família, de cuja vontade dependiam a vida e a morte dos membros da família, do chefe militar que decidia segundo sua vontade sobre a guerra e a paz e a do chefe religioso que recebia o segredo dos deuses. Essas três figuras nos impérios antigos estavam unificadas numa autoridade única, a do Rei¹².

Em suma, esta separação abre acesso a outra esfera de poder, qual seja a do poder público. Acompanhada da criação de instituições de deliberação, isto é, as assembleias e senados, elaboradas por gregos e romanos a fim de lidar com os conflitos sociais, por meio também da invenção do direito e da lei, manifestados através dos tribunais¹³.

⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros. 2018. p. 40.

⁹ *Ibid.*, p. 39.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 29

¹¹ *Ibid.* p. 40.

¹² CHAÚÍ, Marilena. **Breve história da Democracia**. Canal TV Boitempo. Youtube. Outubro. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=k1MIsK5D0LQ&t=913s>>. Acesso em: 08 abr. 2021. 1:43:06.

¹³ *Ibid.*

1.2 Estado Medieval

Na Idade Média, encontramos uma página da história na qual temos os traços embrionários mais próximos de uma futura e urgente necessidade de mudança nas estruturas governamentais e dos ideais de constituição política¹⁴. Isso porque a transição da Antiguidade para a Idade Média ocasionou profundas transformações, contando este último período com uma população de maioria analfabeta, dominada pela religião e misticismo¹⁵, muito embora nos primórdios do feudalismo, a Igreja tivesse sido um elemento dinâmico e progressista, tendo inclusive incentivado o ensino e fundado escolas além do oferecimento de amparo social¹⁶.

O colapso do Império Romano e suas ruínas foram o espaço onde emergiu a organização feudal da Idade Média, fraca e instável, houve até um enfraquecimento de certa forma, da concepção de Estado que se podia extrair inspirados no modelo romano, ou seja, no sentido de instituição materialmente concentradora de coerção, apta a estampar a unidade de um sistema de plenitude normativa e eficácia absoluta¹⁷.

Adicionalmente Dallari nos lembra que no plano do Estado não há dúvida de que se trata de um dos períodos mais difíceis, tremendamente instável e heterogêneo, o que dificulta, mas não impossibilita caracterizar o Estado Medieval¹⁸.

Com efeito, a literatura identifica alguns pontos que estiveram ativamente presentes no período em voga, quais sejam, o cristianismo, a invasão dos bárbaros e o feudalismo¹⁹. Conforme assevera Bonavides²⁰ chega a mencionar o feudalismo e o cristianismo, este último, na nuance de dualidade, pois se em um lado havia a autoridade temporal ressuscitada na imagem do Santo Império Romano-Germânico, de outro, havia os Papas, rodeados da aura divina. Fato é que estes fatores, bem interpretados, são o que simbolizam significados essenciais para as futuras noções dos elementos modernos do Estado.

De pronto, o cristianismo é o responsável pela aspiração de uma universalidade, essa era religiosa e por mais que signifique unidade consequentemente, não traduz uma unidade política. Todavia, a vontade de expandir a fé cristã aliada à ideia de que os cristãos deveriam viver uma única sociedade, dotada dos mesmos valores e sob a mesma ordem, ainda que

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros. 2018. p. 40.

contemple intrinsecamente teor religioso, abstraindo-se este, Dallari além do exposto, defende inclusive que seria inevitável alcançar uma ideia de Estado Universal²¹.

As invasões bárbaras conferiam o clima de instabilidade econômica e social principalmente em conjunto com questões que já existiam dentro dos próprios círculos sociais e, ainda, vale lembrar que já não havia autoridades fortes nos feudos. A estrutura social feudal era truncada e os constantes conflitos causados pelas invasões ainda dificultavam o comércio, assim, torna-se um sonho distante o desenvolvimento de outros meios econômicos voltando a atenção para o que já era feito e estruturado como a relação entre suserano e vassalo, calcada na propriedade privada que era a fonte de subsistência²².

Com essa noção, Dalmo assevera que a vida social passa a depender da propriedade ou da posse da terra, isso significa que toda a dinâmica social existente ocorria com fundamento da propriedade, podemos imaginar, desse modo, o transtorno que uma invasão acarretaria em uma ordem já fragilizada²³.

1.2 O Estado Moderno

O Estado Moderno já nos entrega uma nova fase de sociedade, ideias e estruturas sociais que por diversas circunstâncias se transformaram puderam simultaneamente conferir bases para a estrutura do conceito de soberania, indispensável à contemporaneidade e à Teoria Geral do Estado²⁴. Ressalte-se que não há um consenso entre todos os historiadores sobre o momento de surgimento do Estado Moderno, por sua vez, majoritariamente entende-se que tal fato ocorreu em meados do século XV²⁵.

¹⁵ DANTAS, Leticia Aderaldo de Lima; OLIVEIRA, Thales Alves de. **A organização social e o surgimento do Estado na Idade Média**. Periódicos UNI7. p.3.

¹⁶ HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. São Paulo: Zahar, 2014. p.11.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p. 40.

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p.27.

¹⁹ *Ibid.* p. 27.

²⁰ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 41.

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. cit.*, p. 28.

²² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 1998. p. 28.

²³ *Ibid.*

²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros. 2018. p. 43-47.

²⁵ FLORENZANO, Modesto. **Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado Moderno no Ocidente**. São Paulo: Lua Nova. 2007. p. 16.

Na formulação de Norberto Bobbio, este tipo estatal distingue-se de organizações feudais e antigas por uma gradual institucionalização dos contrapoderes e também pela transformação das relações de pessoa a pessoa, próprias do sistema feudal, em relações de instituições: de um lado as assembleias de estamento, de outro o rei com o seu aparato de funcionários que, onde conseguem afirmar-se, dão origem ao Estado burocrático característico da monarquia absoluta. Distingue-se do segundo pela presença de uma contraposição de poderes em contínuo conflito entre si, que o advento da monarquia absoluta tende a suprimir²⁶.

Noutro giro, conforme a teoria proposta por Bonavides, ao mesmo tempo, o território que sequer tinha fronteiras bem delimitadas durante a Idade Média, na modernidade, é pensado a partir de uma unificação e delimitação clara de onde se situa cada autoridade, estabelecendo, por conseguinte, limites ao poder e à ordem jurídica vigente sob determinado espaço²⁷.

Um novo ideário é construído por evidentes anseios práticos por parte dos senhores feudais na proporção em que se tornou difícil o desenvolvimento do comércio²⁸. Isso porque ao terem que viver na tentativa de equilibrar as inconstâncias de autoridades efêmeras também conviviam com um estado de insegurança fomentado pelas invasões, talvez possa ser dito que para um senhor feudal que buscava algum novo horizonte o contexto era paralisante²⁹:

O sistema feudal, compreendendo uma estrutura econômica e social de pequenos produtores individuais, constituída de unidades familiares voltadas para a produção de subsistência, ampliou o número de proprietários, tanto dos latifundiários quanto dos que adquiriram o domínio de áreas menores. Os senhores feudais, por seu lado, já não toleravam as exigências de monarcas aventureiros e de circunstância, que impunham uma tributação indiscriminada e mantinham um estado de guerra constante, que só causavam prejuízo à vida econômica e social.

²⁶ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo sociedade. Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987. p. 114-115.

²⁷ BONAVIDES, Paulo, *Op. cit.*, p.43.

²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 1998. p. 28.

²⁹ *Ibid.*

Nesse sentido, diante do que existia se buscará o oposto da dispersão verificada, privilegiando-se a unidade político-territorial apta a conferir mais estabilidade. Aqui, os tratados de paz de Westfália constituíram um marco importante³⁰.

[...]tiveram o caráter de documentação da existência de um novo tipo de Estado, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano. Era já o Estado Moderno, cujas marcas fundamentais, desenvolvidas espontaneamente, foram-se tornando mais nítidas com o passar do tempo e à medida que, claramente apontadas pelos teóricos, tiveram sua definição e preservação convertidas em objetivos do próprio Estado.

Nesta toada, é no Estado Moderno que os elementos essenciais do Estado são teorizados, sob a luz de uma estabilidade política, econômica e social. Não é diferente aqui quanto à diversidade de autores e teses trazidas sobre quais e quantos são os elementos essenciais para a existência do Estado, mesmo assim, é possível traçar pontos de identificação entre as várias perspectivas.

Sob este ângulo, Dallari³¹ nos ensina que de maneira geral são trazidos dois elementos como materiais, quais sejam, território e povo, e um terceiro elemento que é formal, mas fortemente variável conforme o autor. É com base nisso que aqui iremos traçar breves comentários sobre o parecer de alguns autores sobre o tema, pois o estudo do conceito de Estado e os elementos majoritariamente estudados se verá apenas adiante.

Ao se examinar as características/elementos adotados para a caracterização do Estado verifica-se uma diversidade de posições, sendo a de Donato Donati³² adotada, na qual são instituídos três, quais sejam: povo, território e soberania. Em dissonância, podemos mencionar, por exemplo, a visão de Santi Romano, na qual os elementos são soberania e territorialidade³³ e mesmo a de Dallari que elenca a finalidade como o quarto elemento³⁴.

Para Del Vecchio, são elementos do Estado, o povo, o território. Este autor defende a existência de um sistema de vínculos, por meio do qual uma multidão de pessoas encontra a própria unidade na forma do direito. Poder-se-ia inferir que hodiernamente tal concepção

³⁰ *Ibid.* p. 22.

³¹ DALLAI, Dalmo. *Op. cit.*, p. 29.

³² DONATO, Donati., apud Dalmo. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 1998. p. 29.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* p. 30

seria o que se entende como nacionalidade - vínculo-jurídico que liga um indivíduo a determinada ordem jurídica estatal, dotando-o de participação na vida política desse Estado³⁵. Já Donato Donati, teorizava sobre qual seria o terceiro elemento, identificando-o pela própria pessoa estatal, que exerce duas soberanias: a pessoal, cujo objeto é o povo e a territorial cujo objeto é o espaço³⁶.

Por fim, Alexandre Groppali propõe um quarto elemento do Estado, a sua finalidade, ou seja, o povo que vive em determinado lugar o faz a fim de atingir um fim e da mesma forma o faz o Estado que é dotado de ordem própria e poder³⁷.

Conforme dito inicialmente, claro que não se esgotam nestes autores as várias posições frente a quais são os elementos ou características essenciais do Estado, todavia, o que se pretende mostrar é a multiplicidade. Além disso, é perceptível como os elementos povo, território e poder estão sempre presentes em algumas das posições, mesmo que em outras palavras.

1.4 O conceito de estado e sua dinâmica

A expressão “Estado” foi, de acordo com a versão mais aceita, criada por Maquiavel, que a introduziu nas primeiras linhas de sua célebre obra intitulada O Príncipe³⁸. No entanto, demorou um tempo até que fosse possível a compreensão do Estado enquanto aquele que existe a partir de um povo, sob um território e detentor da soberania, pois, como assevera Bonavides, faltava um elemento estabilizador que fosse capaz de imprimir, também, uma face jurídica que associasse uma organização permanente ao Estado³⁹.

Desse modo, deduz-se que, a partir do momento em que se estabiliza a noção de soberania, também se aperfeiçoa a ideia de Estado e conseqüentemente a utilização de sua expressão.

Isto posto, considerando a multiplicidade de elementos, adota-se aqui a análise do povo, território e soberania enquanto elementos do Estado, já que cabe agora explorarmos o significado de cada uma de suas condições de existência. Desse modo, pensar a evolução histórica do Estado tendo em mente o que precisa existir para que os sujeitos sócio-políticos

³⁵ DALLAI, Dalmo. *Op. cit.* p. 29.

³⁶ DALLARI, Dalmo. *Op. cit.*, p.29.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros. 2018. p. 42.

³⁹ *Ibid*, p. 43.

optem e se construam em Estado é a chave para compreensão do porquê nem sempre ele existiu e nem sempre existiu da forma que o encaramos na contemporaneidade.

Começando pelo elemento povo, cabe diferenciá-lo de população. A população é um conceito puramente demográfico, quantitativo e estatístico, ou seja, todas as pessoas presentes em um território integram sua população, como não traduz um vínculo de sujeito e Estado, na sua quantidade computam-se apátridas e estrangeiros, inclusive os que transitoriamente passam por um Estado no momento da averiguação populacional. Bem diferente do que significa e implica ser parte do povo de um Estado⁴⁰.

Conforme o ensinamento de Dallari⁴¹, o povo pode ser entendido em três sentidos, quais sejam, o político que significa povo enquanto conjunto de cidadãos que votam e são votados, aqueles que são titulares de direito de participação da vida política, o quadro humano de cidadãos votantes que se politizou, ou seja, há uma vinculação; o sentido sociológico que significa a identidade e equiparação entre povo e nação e, por último, o sentido jurídico que significa o povo como aqueles que o são pois possuem um vínculo jurídico de direitos e deveres permanentes com o Estado, ou seja, possuem nacionalidade.

O sentido jurídico de povo é o adotado majoritariamente e por ter como fundamento a nacionalidade também implica a noção de cidadania. Em outras palavras, no sentido jurídico, povo é o conjunto de nacionais, sendo a nacionalidade o vínculo jurídico-político pelo qual a o indivíduo passa a integrar o povo de um Estado de forma estável e permanente, sendo que, da nacionalidade emana a cidadania que traz ao, agora nacional, um conjunto de direito e deveres políticos, por exemplo, a participação econômica, social e política com o direito ao sufrágio instrumentalizado no voto ante o Estado.

Hoje, no Brasil, a nacionalidade é direito fundamental, prevista no artigo 12, da Constituição Federal de 1988. A cidadania, por sua vez, consagra-se como princípio fundamental da república, prevista no artigo 1º, II, também da Carta Magna.

O território, como outro elemento essencial do conceito de Estado, é fruto de evolução histórica que se relaciona com o desenvolvimento de uma estabilidade política e social, tendo surgido apenas no Estado Moderno⁴².

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 1998. p. 37.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² DALLARI, Dalmo. *Op. cit.*, p. 34.

Em primeiro plano, o território é a base física, palco natural⁴³, de um Estado, o lugar no qual seu povo se assenta e sob o qual a soberania é exercida. Ao mesmo tempo, deve ser conhecida a noção de território jurídico, ou seja, aquele que sendo uma ficção jurídica é considerado para se verificar qual ordenamento será aplicável em determinadas situações.

Cite-se sobre este último, no direito pátrio, temos em matéria de direito internacional e penal que as embarcações a serviço do interesse público e em função dele que navegam em mar aberto serão consideradas territórios brasileiros, conforme dispõe o artigo 5º do Código Penal Brasileiro.

Contemplando o referencial do território físico e jurídico é que Amílcar de Castro⁴⁴ afirma a ordem jurídica enquanto sistema de critérios oficiais de apreciação dos acontecimentos, não tem qualquer ligação com o território nacional em seu sentido de zona geográfica, na verdade, ela coincide sempre com o território enquanto “esfera imaterial do poder soberano”. A lição continua quando nos elucida o autor que quando se entende território como sinônimo de extensão do poder público a determinados assuntos, trata-se de sua acepção etimológica, na medida em que a palavra “território” é derivada do verbo latino *terrere* e significa expulsar, afastar. Em perfeito complemento, cite-se, em suas próprias palavras⁴⁵:

No Digesto, encontra-se este esclarecimento de POMPONIUS: ‘território é tudo o que é compreendido na extensão de cada cidade e de suas dependências; alguns afirmam que a significação dessa palavra é a de que o magistrado, dentro dos limites de sua jurisdição, tem o poder de afastar, isto é, de repelir.

Parece mais claro o sentido de território jurídico e sua relação de grande coerência com a soberania exercida por um Estado.

Não foi da noite para o dia que as sociedades ganharam a estabilidade e centralização do poder necessária para que se formasse a noção de fronteiras e a importância da delimitação

⁴³ DE CASTRO, Amílcar. **Conceito De Território**. Revista Da Faculdade De Direito Da Ufmg, [S.l.], n. 1, p. 98-106, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível em: <<https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/661>>. Acesso em: 11 dez. 2020. p.99.

⁴⁴ CASTRO, Amílcar de. *Op. cit.*, p. 99.

⁴⁵ CASTRO, Amílcar de. *Op. cit.*, p.98.

no território. Portanto, trata-se de um elemento que também acompanhou construções e reconstruções históricas nas dinâmicas político-sociais, assim assinala Dallari⁴⁶:

A noção de território, como componente necessário do Estado só apareceu com o Estado Moderno, embora à semelhança do que ocorreu com a soberania, isso não queira dizer que os estados anteriores não tivessem território. Na cidade-Estado, limitada a um centro urbano e a uma zona rural circunvizinha, não havendo ensejo para conflitos de fronteiras, não chegou a surgir a necessidade de uma clara delimitação territorial.

Depreende-se a partir dessa perspectiva que a modernidade foi um marco para o desenvolvimento do Estado e conseqüentemente das formas de Estado, porque nela surgiu o *jus certum*, ou seja, o direito unificado que se desdobrou na necessidade de delimitar um território a fim de conferir segurança jurídica ao ordenamento elaborado e que se pretende estabelecer.

Imprescindível mencionar que existe certa divergência quanto ao território, enquanto Georges Burdeau⁴⁷ o encara como uma condição necessária, mas exterior ao Estado e, com isso, figurando como apenas o quadro natural, Hans Kelsen⁴⁸, apesar de entender necessário o território o entende que o é pois é na delimitação do espaço que se torna possível a “vigência simultânea de muitas ordens estatais”, nisso difere de Pierre Burdeau pois não mais é o território apenas um componente mas é o elemento que guarda a validade da ordem jurídica estatal já que as fronteiras também são os limites de eficácia das normas, há aqui, uma exclusividade.

Ainda, sobre este elemento constitutivo do Estado⁴⁹, deve-se mencionar as teorias existentes sobre o território que são, segundo a lição de Bonavides⁵⁰: a do território patrimônio - aqui o Estado tem domínio sobre o território tal como um senhor particular sobre seus imóveis e guarda influência com o Estado Medieval, território-objeto – ligado à ideia de objeto da propriedade do Estado, território espaço - considerado como extensão espacial da soberania do Estado e também como parte da própria personalidade jurídica estatal, por fim,

⁴⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 42.

⁴⁷ BURDEAU, Georges. apud DALLARI, Dalmo. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 34.

⁴⁸ DALLAI, Dalmo. *Op. cit.*, p.34.

⁴⁹ Vale lembrar as discussões sobre o território como elemento intrínseco do Estado. Alguns autores como Hans Kelsen defendem que ele é uma condição necessária para vigência de apenas uma ordem jurídica, porém, exterior ao Estado. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. cit.*, p 21.

⁵⁰ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros. 2000. p.122.

território competência - entendido como extensão na qual se encontra validade para a ordem jurídica. Como a noção das quatro pode ser sintetizada em duplas que desenvolvem, na verdade, duas teorias, privilegia-se aqui o conteúdo da teoria do domínio e a do império ou do direito reflexo.

A teoria do domínio, cujo expoente é Paul Laband⁵¹ e tem Donato Donati⁵² como adepto, percebe, enxerga e fundamenta a relação existente entre território e Estado no forçoso direito real de natureza pública ou um direito real institucional, uma teoria basicamente patrimonial. Nela o Estado é proprietário do território, isso significa que terá os mesmos direitos de fruição e disposição que um particular tem ao adquirir uma propriedade ausente qualquer interesse geral ou natureza pública.

Entretanto, a teoria do domínio teve de enfrentar oposição. Referenciada através de Georg Jellinek⁵³ e fundamentada em premissas de Direito Público, entendeu-se que o poder exercido pelo Estado sobre o território, na verdade, é expressão de seu poder de império.

Explica Dalmo Dallari que o *imperium* é um poder exercido sobre as pessoas e por meio delas que o Estado exerce poder sobre o território, por isso, faria sentido o nome da teoria como do direito reflexo, pois, dessa forma, realmente a relação de poder do Estado com o espaço seria apenas um reflexo do que já foi legitimado pelo povo ao Estado⁵⁴.

No mesmo lado está a posição de Walter Schoenborn⁵⁵ na qual o território nada mais é que o objeto de autoridade exercida sobre pessoas numa esfera localizada de e a de Radnitzky de que o território é apenas o reflexo de determinada qualidade jurídica do Estado, ou seja, é algo que se entende em relação de consequência aos outros elementos do Estado. Ainda, sob a perspectiva de Radnitzky é justamente por conta deste reflexo é que uma invasão de território não é considerada uma violação à propriedade ou um direito real, mas uma ofensa à personalidade jurídica do Estado, adicione-se aqui que tal ponto pode até tocar mais em uma questão de soberania, de fato.

⁵¹ LABAND, Paul. apud. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 125.

⁵² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 34.

⁵³ DALLARI, Dalmo, *Op. cit.*, p. 34.

⁵⁴ DALLARI, Dalmo, *Op. cit.*, p. 35.

⁵⁵ WALTHER, Schoenborn, *La nature juridique du territoire, in Recueil des Cours*. apud .DE CASTRO, Amílcar. Conceito De Território. Revista Da Faculdade De Direito Da Ufmg, [S.l.], n. 1, p. 98-106, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível em: <<https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/661>>. Acesso em: 11 dez. 2020. p. 118.

Por sua vez, podemos trazer outra contribuição de Amílcar de Castro que entende a tentativa de aplicação de direito real ao território impossível, até porque, conforme lecionar o referido autor esse direito real também não consiste em relação entre a pessoa e a coisa, esta relação inclusive, só é juridicamente apreciável quando outra pessoa a põe em dúvida, tanto é que por isso mesmo se diz que a declaração do direito real se faz *erga omnes*⁵⁶.

Cumprido observar, por fim, a visão de Ranelletti trazida por Dallari, sobre o tema que entende o território como o espaço dentro do qual o Estado exerce o seu poder de império, sendo exercido sobretudo, nas pessoas e coisas que se encontram sob o território. Não difere fundamentalmente de posição adotada por Jellineck ao passo que continua reconhecendo que na verdade o poder é exercido sobre as pessoas.

Finalmente, é a vez do elemento que consubstancia a ideia de poder do Estado, também envolve a ordem jurídica estatal e, com certeza, está até os dias de hoje em construção: a soberania. Trata-se de um traço inconfundível que fica presente apenas na Modernidade e que merece considerações sobre suas relativizações na contemporaneidade o que será feito após o entendimento clássico do quase “fenômeno” soberania em um estado⁵⁷.

A afirmação de que a soberania é marca do Estado Moderno é correta e justificada pela contribuição de Jellineck ao afirmar que a antiguidade e outras épocas não conheceram seu significado, pois faltava-lhes em sua sociedade política a oposição entre poder do Estado e outros poderes⁵⁸.

Vale mencionar que é indispensável percorrer algumas obras de filosofia política que estiveram presentes ao longo da fundamentação do poder do Estado como a dos contratualistas clássicos, Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau que, por sua vez, contribuíram intensamente na produção de justificativas e modos legítimos de exercício de um poder jamais tido por governos antigos da forma que o é hoje, outrora possuam divergências quanto a pontos fundamentais de poder.

⁵⁶ DE CASTRO, Amílcar. **Conceito de território**. *Revista da faculdade de direito da UFMG*. [S.l.], n. 1, p. 98-106, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível em: <<https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/661>>. Acesso em: 11 dez. 2020. p. 102.

⁵⁷ BONAVIDES, Paulo, *Op. cit.* p. 41.

⁵⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu, *Op. cit.*, p.30.

Assim, de acordo com Bonavides⁵⁹ o Estado Moderno passa por duas fases consecutivas de teorização da soberania, sendo a primeira aquela que acontece na forma de governo monárquica dotada do absolutismo de direito divino tendo seus fundamentos teóricos inspirados na doutrina de teólogos e a segunda, como o Absolutismo que se solta das bases metafísicas e encontra seu chão nas bases “filosóficas e consensuais”, ou seja, o as teorias contratualistas.

Considerado por Bonavides um “teorista por excelência do Absolutismo que ostenta uma singular legitimidade contratualista”, é claro que Thomas Hobbes, com seu contrato social fundado na submissão entre soberano e súditos a partir de uma narrativa que colocava a razão como motivo de existência de uma nova sociedade e de um novo governo, foi o que muitos reis precisavam para a manutenção do poder ou questionar aqueles que se colocavam no trono sem garantir a sobrevivência e paz de seu povo.

Em especial, na teoria do contrato social de Thomas Hobbes⁶⁰ é evidente concessão de amplos poderes ao soberano se dá de forma exagerada, contudo, correspondia ao modelo de poder da época.

Ao tratar o estado de natureza como um momento de tensões, ameaças de tensões e até confrontos a partir da noção que a igualdade existente entre os mesmos os coloca em desejo de gozar das mesmas coisas de igual modo, com o mesmo direito de usufruí-las e o mesmo de lutar por elas, supõe-se que apenas um Estado forte, com autoridade e central de direcionamento da liberdade que todos haveriam de abrir mão no contrato social Hobbesiano, seria capaz para uma sociedade superar o medo e insegurança vigente neste estado de natureza. Para melhor explicar, vale trazer suas próprias palavras⁶¹:

Da igualdade quanto à capacidade deriva a igualdade quanto à esperança de atingirmos nossos fins. Portanto, se dois homens desejam a mesma coisa, ao mesmo tempo que é impossível ela ser gozada por ambos, eles tornam-se inimigos. E no caminho para seu fim (que é principalmente sua conservação, e às vezes apenas seu deleite) esforçam-se por se destruir ou subjugar um ao outro. [...] E contra essa desconfiança de uns em relação a outros, nenhuma maneira de se

⁵⁹ BONAVIDES, Paulo, *Op. cit.*, p. 43.

⁶⁰ LUCATE, Felipe Henry. **O contrato social em Hobbes e a permuta da liberdade natural pela segurança do estado civil**. Revista Eletrônica. Vol. 8. UNESP. 2015. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/4_felipelucate> Acesso em: 07 abr.2021.

⁶¹ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes. 2003. p.74-76.

garantir é tão razoável como a antecipação; isto é, **pela força ou pela astúcia, subjugar as pessoas de todos os homens que puder, durante o tempo necessário para chegar o momento em que não veja qualquer outro poder suficientemente grande para ameaçá-lo.** [...] conseqüentemente esse aumento do domínio sobre os homens, sendo necessário para a conservação de cada um, deve ser por todos admitido. (Grifos nossos).

Depreende-se, dessa forma, o quanto foi significativo para um estado absolutista a contribuição deste autor, Bonavides traduz a dinâmica no homem que perde a liberdade em troca da certeza da conservação⁶².

Vale lembrar que o absolutismo monárquico tratado até agora é o que vigorava anteriormente à Revolução Francesa, ou seja, aquele caracterizado pelo Antigo Regime, quando a burguesia estava em período de ascensão econômica e tomada de consciência política no sentido de questionar os poderes estabelecidos no poder absoluto dos reis. A pontuação é indispensável pois a partir do momento que identificamos de qual momento tratamos, é possível perceber a próxima ruptura que aconteceria em relação ao exercício da soberania, ou seja, a chegada e defesa revolucionário de um Estado Constitucional que inaugura uma profunda mudança de paradigma.

Em suma, torna-se claro que a soberania, enquanto autoridade e exercício de poder, chega fundamentada no contrato social, principalmente hobbesiano, carregando um caráter ilimitado, com certa ausência de preocupação de legitimidade deste poder, como também, não há nenhum tipo de reconhecimento de uma titularidade do povo ao poder e à soberania.

Até o momento foi trazida noção do exercício de soberania, contudo, falta-nos falar sobre seu conceito. Como todos os outros elementos, possuem divergências e diferentes correntes, Dallari explica que, a soberania, tendo sido claramente afirmada e teoricamente definida desde o século XVI têm atraído a atenção enquanto objeto de estudo⁶³.

Sem embargo, Jean Bodin é considerado o primeiro a teorizar acerca do significado de soberania, em seu livro titulado "Les Six Livres de la République", aproximadamente 1576, apresenta muitos acontecimentos históricos que sustentam a formação da soberania, sobretudo com base nas circunstâncias francesas.

⁶² BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 45.

⁶³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 30.

Em especial, é no capítulo VIII, do Livro I, que Bodin se dedica à teorização do conceito de soberania e nesta altura chega a dizer⁶⁴:

É necessário formular a definição de soberania, porque não há qualquer jurisconsulto, nem filósofo político, que a tenha definido e, no entanto, é o ponto principal e o mais necessário de ser entendido no trabalho da República.

Desse modo, segue em sua obra e afirma que soberania é o poder absoluto e perpétuo, sendo, portanto, imprescritível, incondicionada e, tendo em vista que se exerce a partir de uma unidade e por um ente determinado, uma. Aliado à essa ideia de soberania estão, paralelamente, as monarquias absolutistas inclusive, Dalmo nos esclarece que o poder conceituado por Jean Bodin está intimamente vinculado a leis dividas e a majestades⁶⁵.

Com o curso da história, a nova obra que se debruça sobre o conceito de soberania é o contrato social de Jean Jacques Rousseau⁶⁶. Tal contratualista, em clara oposição ao estado de natureza de Thomas Hobbes⁶⁷ e John Locke⁶⁸, com proposições de democracia e um governo que se comprometesse a garantir igualdade e direitos fundamentais, em suma, a vontade geral, dedica seu capítulo II, III e IV à aspectos da soberania, caracterizando-a como indivisível, inovando profundamente quando traz os limites ao exercício desta soberania.

Contemporaneamente, cumpre ressaltar os novos aspectos que atravessam o conceito tradicional de soberania de um Estado. Tendo em vista a globalização e relutâncias neoliberais, aduz Bonavides que existe certo movimento a fim de relativizá-la, justificando essa posição nos novos modelos associativos de mútua interdependência estatal, os quais, justamente para ganharem eficácia e prevalência na conjuntura globalizadora buscam amortecer e apagar o conceito de soberania⁴⁰.

Consequentemente, segundo Bonavides, tais diligências são destrutivas da autodeterminação das Nações na medida em que a soberania nacional é um óbice à soberania

⁶⁴ BODIN, Jean. **Os Seis Livros da República**. Coleção Fundamentos do Direito. 1. ed. São Paulo: Ícone. 2011. p.195.

⁶⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu, *Op. cit.*, p.31.

⁶⁶ ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. 3. ed. São Paulo: Martin Claret Ltda. 2000.

⁶⁷ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. 1. ed. São Paulo: Martin Fontes. 2003.

⁶⁸ LOCKE, John. **“Segundo tratado sobre o governo”**. In: J. Locke. Carta acerca da tolerância. São Paulo: Abril Cultural. 1978.

dos mercados, neste sentido, propõe o seguinte entendimento reformulado de soberania compatível com tais circunstâncias⁶⁹:

De titularidade internacionalizada e invisível, esta nova dissimulada soberania dos mercados executa o projeto recolonizador das gigantescas associações de capital, que ignoram por completo o direito dos povos e das Nações periféricas a romper cadeias do subdesenvolvimento e espancar as trevas da noite em que a globalização os mergulhou.

Sob outra perspectiva, Gustavo Sampaio também entende que o conceito de soberania perpassa por relativizações e para expor tal ponto traz a construção de Tribunais Multinacionais, em 1988 foi editada na Conferência de Roma uma declaração que levou ao Tratado de Roma, criando o tribunal penal internacional permanente, considerado muito almejado pelos estudiosos do Direito Internacional em termos de estabelecimento de uma corte que fosse capaz de julgar o indivíduo perante a sociedade internacional⁷⁰.

Antes disso, o indivíduo, em relação a sua responsabilidade penal ainda ficava jungido a soberania do seu estado nacional ou de outro estado nacional onde ele tivesse praticado crime, caso, por via da extradição este outro estado tivesse a oportunidade de julgar aquele determinado cidadão acusado de determinado crime. Hoje, o papel do tribunal internacional permite que em relação a crimes internacionais, o indivíduo pode ser julgado perante a sociedade internacional respeitado o devido processo legal, respeitadas as garantias universais do contraditório e ampla defesa, pode ser condenado e sofrer uma pena executada pela sociedade internacional⁷¹.

Isso importa uma profunda transformação no “dogma da soberania do estado nacional”. Diante disso afirma Sampaio, contundentemente que:

O Estado nacional não é mais o titular pleno e exclusivo da soberania. Uma parte desta soberania tem sido gradual e lentamente transferida p esfera global e no campo regional, isso é muito vívido na União Europeia⁷².

⁶⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p. 41.

⁷⁰ SAMPAIO, Gustavo. **Sistema Federativo Brasileiro**. Canal Debates Virtuais, 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zIH6IAvFL8U&t=685s>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

⁷¹ SAMPAIO, Gustavo, op. cit.

⁷² SAMPAIO, Gustavo, op. cit.

Ainda assim, o conceito de soberania é relacionado em maior ou menor grau com Estados-Nação e/ou Instituições supranacionais. Outro entendimento que merece menção sobre o conceito de soberania é aquele proposto por Achille Mbembe, sob o ângulo de uma teoria política na modernidade⁷³:

A expressão máxima da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer. Por isso matar ou deixar viver constituem os limites da soberania, seus atributos fundamentais. Ser soberano é exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como implantação e manifestação de poder. [...] Minha preocupação é com aquelas formas de soberania cujo projeto central não é a luta pela autonomia, mas a instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material e corpos humanos e populações.

Nesta toada, este autor relaciona soberania com a teoria de Michel Foucault acerca da relação entre guerra e biopoder abordada em *Il faut défendre la société: Cours au Collège de France, 1975-1976*. É certo que, a título de menção, não se pretende exaurir o referido conceito, mas tão somente evidenciar a existência de novas reflexões acerca do conceito tradicional de soberania.

⁷³ MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1edições.org. 2020. p. 5.

2.0 PODER DISTRIBUÍDO NO ESTADO

Enquanto entendemos o território como um objeto, sob o qual a soberania é exercida e povo como aquele que é essencialmente titular da soberania e poder, é só a partir do momento que se estrutura um estado e o povo concede o exercício deste poder a representantes que temos o estudo do que será feito.

Diante do fato de termos constituído uma democracia representativa⁷⁴, será necessário dispor sobre como e em qual medida este poder será distribuído justamente nas engrenagens do Estado. Desse modo é que volta atenção agora para as formas de Estado e, logo mais, para a nossa forma de estado: o federalismo cooperativo.

2.1 As formas de Estado

Com o estabelecimento de Estados Nacionais que continham as características trazidas no capítulo anterior, a organização do poder e como se daria a constituição interna das relações entre o Estado como um todo e as partes de seu território é que perpassamos no ponto das formas de Estado⁷⁵. Basicamente há: Estado Unitário, Estado Regional, Confederação e Estado Federal. Alertando-se para o fato da complexidade do tema, não se pretende esgotá-lo, mas fornecer o suficiente para uma trajetória consistente de entendimento do que se construiu antes do Estado Federal.

É fato que o estado Unitário, dada sua centralização de poder, convinha e possuía mais aderência em comunidades⁷⁶ do que em sociedades, explica-se, ao passo que a comunidade possui pertinência comum e vínculos subjetivos e materiais que possibilita uma homogeneização o poder central concentrado não percebe grandes divergência ou outros espaços que reclamem seus pontos de poder e participação ativa nas decisões e governo central.

Hoje, com estados calcados na diversidade e pluralidade de etnias e culturas, não se encontra facilmente esta homogeneidade do povo⁷⁷, em seu sentido mais literal. Com efeito, o Estado Unitário encontra se conceituado como detentor de poder central, chamado de cúpula que é também o núcleo do poder político, em consonância com Dalmo Dallari, Ana Paula Barcellos leciona⁷⁸:

Historicamente a forma de poder, mas comum era aquela na qual havia um único centro de poder (unitário) que eventualmente poderia descentralizar atividades nas localidades, mas sempre sob seu controle ou supervisão. Em um estado absoluto ou autoritário, é natural que o Estado seja unitário com pouca descentralização, de modo que tudo dependa da autoridade central, concentra a maior parte do poder político.

Conforme visto, operando com base em sua concentração de poder, este modelo de Estado representa facilmente a ideia de unidade jurídica, política e administrativa, voltada a um só povo e território⁷⁹ que vivencia na nos atos soberanos estatais um único ponto de partida para decisões e programas/projetos governamentais.

Não obstante, é importante elucidar que nas experiências unitaristas de Estado, tendo em vista o objetivo de viabilizar a vontade soberana é perfeitamente que ocorra e seja consentida uma descentralização administrativa⁸⁰ a interesses locais. Tal fato, porém, não é acompanhado de auto-organização nem de outro poder potencialmente capaz de promover uma paralelização de tomada de decisões políticas que não as da Cúpula, neste aspecto considera-se, para um Estado Unitário, natural que tudo dependa da autoridade central⁸¹.

Corroborando tal entendimento, cumpre observar a lição de José Afonso da Silva de que é certo que o Estado unitário pode ser descentralizado e, geralmente, o é, mas essa descentralização, por ampla que seja, não é de tipo federativo, como nas federações, mas de tipo autárquico, gerando uma forma de autarquia territorial no máximo, e não uma autonomia político-constitucional, e nele as coletividades internas ficam na dependência do poder unitário, nacional e central⁸².

⁷⁴Em que pese os mecanismos de participação popular como o referendo, o plebiscito e iniciativa popular regulados pela Lei e entendidos como mecanismo de democracia semidireta. DALLARI, Dalmo, *Op. cit.*, p. 57.

⁷⁵ O sentido adotado para o termo se alinha à lição de José Afonso da Silva que o explora em seu aspecto estrutural. In: SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. p.100.

⁷⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 50.

⁷⁷ Povo tem sentido jurídico, sociológico e filosófico. BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*

⁷⁸ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020. p. 240.

⁷⁹ SOUZA, Moacyr Benedito de. **Do Estado Unitário ao Estado Regional**. Brasília. 1985. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181590/000415516.pdf?sequence=3&isAllowed=y>> Acesso em: 01 abr. 2020. p.125.

⁸⁰ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2005 p. 126

⁸¹ BARCELLOS, Ana Paula. *Op. cit.*, p. 240.

⁸² SILVA, José Afonso **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2005. p.100.

Por mais que a descentralização seja mínima, ela traz à tona o posicionamento de George Jellineck⁸³ e Durand⁸⁴ no sentido de que a figura do Estado totalmente centralizado jamais existiu.

Notadamente, portanto, é relevante que se entenda que não existe absoluta centralização, nem absoluta descentralização, estes aspectos podem e coexistem em variados graus na vida do Estado e o que trará características e diferenças serão a proporção e delimitação que se escolherá dar a cada elemento em seus âmbitos, desde nacional ao local. Torna ainda mais complexa a realidade de organização do poder tal constatação, muito embora, isso não seja um problema, se não há Estado sem relativa centralização correlativamente não existe Estado sem certo grau de descentralização⁸⁵.

Contemporânea é a lição do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso Mello, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 507-3 / Distrito Federal explanou que o Estado Federal não se apresenta uno e nem uniforme. Conforme o Ministro, tal forma:

exprime, no plano da organização jurídica, a síntese que decorre de dois movimentos que se antagonizam: a tendência à unidade ou à centralização, que se rege pelo princípio unitário, e a tendência à pluralidade, ou à descentralização, que se funda no princípio federativo. Do maior ou menor equilíbrio entre esses dois princípios, resultará, em cada hipótese, um modelo diverso de Estado Federal, quer caracterizado por um grau de maior centralização, quer tipificado por um coeficiente de maior descentralização relativamente ao exercício do poder político⁸⁶.

Vale dizer que embora possível a delegação administrativa do Estado Unitário permanece o seu desenhado em sociedades com pluralidade de interesses e necessidade de políticas simultâneas a nível local e regional, principalmente em Estados cujo território abrange longas extensões, neste sentido:

O processo de democratização que se observa no último século em parte do mundo foi também acompanhado de uma tendência de descentralização política mesmo

⁸³ JELLINEK, George. **Teoria Geral do Estado**. Buenos Aires, Albatros. 1943. p. 621.

⁸⁴ DURAND, Charles. apud. BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 4. ed. São Paulo: Malheiros. 2000. p.200.

⁸⁵ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 1970. p. 67.

⁸⁶ SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina. Setembro. 2010. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/17486> > Acesso em: 22 mar. 2021.

nos Estado Unitários. Assim, as instâncias de poder local – as denominações e traduções mais variadas e vão desde regiões, províncias, autarquias locais, municípios, vilas e cidades, etc. – reivindicam mais atribuições e progressivamente vão conquistando mais espaço, ainda que em tese, ou, do ponto de vista formal, dependam do poder central⁸⁷.

Modernamente se construiu também a classificação do Estado Regional⁸⁸, caracterizado pela maior descentralização que o modelo Unitário e menor que a forma federal, muito embora a posição majoritária seja de que esta classificação seja apenas uma forma unitária, aduzindo tal ponto por conta da manutenção da superioridade política do poder central⁸⁹.

De forma diversa é o entendimento da professora Ana Paula que entende diversas essas duas formas, acompanhada do professor Raul Machado Horta que exemplifica o Estado Unitário com a Constituição da República Italiana de 1947 e na Constituição da Espanha Monárquica de 1978⁹⁰.

Nesta linha cinge-se o Regional do Unitário descentralizado por ter uma Constituição que assegura, em alguma medida, espaços de autonomia das regiões embora a demarcação dessa autonomia ainda dependa de decisões do ente central, diferentemente do que acontece no segundo no qual a decisão de atribuir competências às localidades é tomada pelo ente central, no caso do Estado Regional é a própria Constituição que determina que as regiões terão espaços de autonomia⁹¹.

Em continuidade, aduz a autora que essa dinâmica abre para as regiões mecanismos de controle jurídico em face de atos do ente central que considerem violar sua autonomia que agora é constitucionalmente garantida. Enquanto isso, salienta que, no âmbito do Estado Unitário descentralizado, os mecanismos dos quais as localidades podem se valer para obter e manter suas competências é, sobretudo, a pressão política sobre o ente central⁹². Outra forma de estado é a confederação, uma verdadeira associação de Estados via Tratado de

⁸⁷ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020. p.241.

⁸⁸ Exemplo de país que pode ser considerado regional é a Espanha. BARCELLOS, Ana Paula de. *Op. cit.*, p. 241.

⁸⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 91.

⁹⁰ HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG.vol.30. 1986. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181618> > Acesso em 25 mar. 2021. p. 18.

⁹¹ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020. p. 243.

⁹² *Ibid.* p. 244.

Direito Internacional. Nela cada ente é dotado de soberania, sendo, portanto, pleno em si com relação ao seu poder e todos os demais atributos da soberania. Encontra-se, todavia, encerrada em sua experiência, após as vivências da Confederação Germânica, da Confederação da Suíça e da Confederação Norte-Americana⁹³.

Por fim, dentre as formas de Estado, está o Estado Federal, primordial para a análise pretendida no presente trabalho. Etimologicamente, federação - do latim *foedus* -significa pacto, aliança, ou seja, uma aliança ou união de Estado, salienta Dalmo⁹⁴ que muitos Estados têm adotado esta organização, sendo um indicador que a forma federativa possa ser capaz de corresponder às necessidades e aspirações fundamentais de nossa época.

O processo histórico que precede o Federalismo é extenso e, se foi possível em alguma medida delimitar alguns pontos essenciais da forma unitária e regional do Estado, aqui estamos de frente a um aspecto que ainda se forma e de diversas maneiras. Não é único e engessado, pelo contrário, até para que sejam atendidas as demandas sociais é evidente que sua estrutura possa conter aditivos conforme a realidade geográfico-política de cada Estado.

Assim, na medida em que se difere do referencial teórico que foi o federalismo clássico norte-americano, o federalismo é entendido como diverso, cite-se o cenário Brasileiro neste aspecto, com seu federalismo-cooperativo e tido como atípico, no melhor juízo doutrinário⁹⁵. Neste sentido, veremos a seguir algumas considerações iniciais sobre esta forma de distribuição de poder.

Inicialmente cumpre destacarmos algumas considerações concernentes a origem, após conceitos e, por fim, características gerais do federalismo, ou seja, aquelas sem as quais, um Estado não seria Federal.

No que diz respeito à sua origem os autores divergem. Podemos, portanto, encontrar posicionamentos como o de Paulo Bonavides⁹⁶ que apontam o despertar da consciência federalista na Idade Moderna, ao mesmo tempo que também reconhece, ligeiramente um

⁹³ HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Vol. 30. 1986. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181618> >. Acesso em: 25 mar. 2021. p. 9.

⁹⁴ DALLARI, Dalmo. **Elementos da Teoria Geral Do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p.92.

⁹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação. 2018. p. 1318.

⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p.209.

federalismo “balbuciante” na Grécia na medida em que se determinava vagamente por um instinto de conservação do Estado-cidade.

De outro modo, Dallari entende que só aparece no século XVIII com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787⁹⁷, não tendo sido conhecido na Antiguidade ou na Idade Média. Restam ainda, entendimentos sobre o primeiro exemplo da união total e permanente foi a Confederação Helvética datada de 1291 e que se estendeu até que em 1848 organizou a Suíça como Estado Federal⁹⁸.

Considerando o contexto americano, é sabido que o Federalismo em sua origem compactuava com uma consciência política ligada à luta por autonomia e independência⁹⁹ ascendida pela afinidade de ideias com a teoria da tripartição dos poderes de Montesquieu¹⁰⁰.

Neste ponto, vale mencionar que segundo Bonavides, quando esta forma de estado emerge nos Estados Unidos, o faz fazendo parte do plano de uma sociedade burguesa para manietar o Estado. Ainda, acrescenta que a inspiração calcada na liberdade se alimenta nos conceitos de segurança, na verdade, se traduzindo em termos individualistas¹⁰¹, em suma:

A burguesia, em nome da liberdade humana, consagrou ali alguns princípios cardeais da organização do Estado Moderno: o federalismo, a separação de poderes, os direitos naturais da pessoa humana [...] ¹⁰² *As origens federativas se acham, pois*

⁹⁷ Note-se que nesta Constituição ele não recebeu designação nominal. A identificação entre o nome e a categoria política que recebeu na doutrina e na jurisprudência, quando a forma federal adquiriu autonomia conceitual e tipológica.” Cf. HORTA, Raul Machado. **O Federalismo no direito constitucional contemporâneo**. p.223. Disponível em: <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf>> Acesso em: 11/abr. 2021.

⁹⁸ DALLARI, Dalmo, *Op. cit.*, p. 91.

⁹⁹ Em que pese, por exemplo, a interpretação feita por William Riker em a “Interpretação Militar da Constituição dos Estados Unidos” de 1964, em que autor sustenta que a principal motivação dos *Federalist Papers* era a guerra e não assuntos internos ou a expansão econômica, e nem mesmo a defesa da liberdade. Cf. ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo. 2001. p. 2.

¹⁰⁰ No que tange ao controle do poder e separação de poderes, John Jay, James Madison e Alexander Hamilton concordam com Montesquieu: “ao constituir-se um governo – integrado por homens – a grande dificuldade está em que se deve primeiro habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obriga-lo a controlar-se a si mesmo.” Neste pondo, o federalista se aproxima das máximas liberais e constitucionais. Cf. “Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”, 6. ed. São Paulo: Ática. 1995.” p.248.

¹⁰¹ BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p. 212.

¹⁰² BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 211.

*nesse quadro de ideias, na moldura do Estado liberal-burguês, no espírito de suas instituições, no combate indefesso ao intervencionismo do Estado*¹⁰³.

Nesse sentido, é uníssono com Thomas Madison, que em seu artigo nº 10 chamado “O tamanho da União como obstáculo às facções¹⁰⁴,” ao tratar do tema liberdade entende que dentro da lógica de um governo federal e liberal a proteção das aptidões humanas, assim entendidas como o direito natural à propriedade privada, é o primeiro objetivo do governo. É tamanha a noção de direitos individuais e alinhados ao ideal burguês como naturais, além disso, mesmo enquanto pondera sobre as desvantagens das facções no governo, Madison faz defesa aberta à liberdade¹⁰⁵.

Mas, suprimir a liberdade – que é essencial à vida política -, por que ela alimenta as facções não seria uma tolice menor do que desejar a eliminação do ar – que é essencial à vida animal - [...]. O segundo é tão impraticável quanto o primeiro insensato. Na medida que em razão do homem continuar falível e ele puder usá-la à vontade, haverá sempre opiniões diferentes.

Ao passo que as colônias se tornam Estados, constituídos sob a forma de Confederação nomeada de “Os Estados Unidos da América” e se declaram permanentemente unidos, trilham uma vivência estatal que conduz ao nascimento de muitas críticas, entre delas a de que os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união resultante dela era pouco eficaz. Visto que os componentes da confederação eram dotados de soberania não haveria, portanto, força vinculante nas deliberações que pudessem fazer com que fossem cumpridas nos mesmos termos e medidas¹⁰⁶.

Diante disso, grupos se formaram para defender a revisão do Tratado, instrumento jurídico da Confederação, enquanto outros construam a argumentação favorável ao desenvolvimento de uma Constituição para aderência à Federação. Contudo, entendia o primeiro grupo que a adesão à federação significaria a perda da soberania e da independência:

¹⁰³ *Ibid.* p. 213.

¹⁰⁴ Facções são entendidas por Madison como um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade. MADISON, MADISON, James, HAMILTON, Alexander, JAY, John. **O Federalista**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel. 2003. p.72.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ MENDES, Gilmar. Mendes, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva Educação. 2018.

[...] lembravam que só haviam recebido a incumbência de rever os Artigos de Confederação. Por esse motivo, não teria validade jurídica um ato que fosse além disso, parecendo mesmo a alguns que aceitar a federação seria trair a confiança dos representados. Outro argumento ardorosamente sustentado era que a federação tinha um caráter excessivamente centralizador, pois representaria a submissão de todos a um governo central, criando na própria América um substituto para a antiga dominação do governo central britânico¹⁰⁷.

É nesse contexto que se consubstanciou o desafio teórico que Alexander Hamilton, John Jay e James Madison enfrentaram.

Dentre os argumentos apresentados pelos referidos autores em defesa de uma nova forma de estado, estavam os seguintes pontos: a ideia de que enquanto uma confederação o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania interna permanece intacta, na federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois elementos de estatura diversa em conjunto dos Estados conforme a constituição da união¹⁰⁸; o governo central existente na confederação é demasiadamente fraco; a necessidade de uma constituição não estritamente nacional ou federal, mas com uma composição de ambos os princípios; efetiva garantia de autonomia aos diferentes ramos de poder a fim de que se controlem reciprocamente para evitar tirania¹⁰⁹.

Denota-se mais uma vez o caráter de rompimento com o centralismo, uma vez experimentado no Estado Moderno Europeu¹¹⁰ por meio de seu acentuado direito divino, absolutismo e conseqüente colapso do sistema feudal. Aqui reside uma característica relevante do Federalismo Clássico, qual seja a do imperativo da ação mínima estatal que viria a ser desenvolvida a partir das contribuições de Locke e Montesquieu, adverte Bonavides:

Do ponto de vista interno, o federalismo não é apenas técnica que contrai o poder central a fronteiras intransponíveis e invulneráveis ante as quais esbarra a autoridade do Estado Federal. [...] Desde Montesquieu, tinha elas por escopo essencial abater o estado, desconjuntar o Leviatã monstruoso do absolutismo, reprovar o poder, que a teoria política da burguesia costumava desprezar [...]¹¹¹.

¹⁰⁷ WEFFORT, Francisco. **Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista.**, 6. ed. São Paulo: Ática. 1995. p. 246.

¹⁰⁸ WEFFORT, Francisco. *Op. cit.*, p.248.

¹⁰⁹WEFFORT, Francisco. *Op. cit.* p. 252.

¹¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado.** 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p. 209.

¹¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado.** 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p. 211.

A conceituação do que é federalismo é campo fértil de teorização, sendo frequente que nela esteja presente a noção de que um Estado Federal se faz a partir da distribuição de poder e autonomia¹¹² para os entes componentes daquele Estado, tudo isso calcado em uma Constituição.

Carlos Eduardo Dieder Reverbel apresenta a tridimensionalidade do fenômeno do federalismo:

A tridimensionalidade do federalismo é um fator importante para a forma de tratamento do fenômeno Estado. Não somente os aspectos sociais, mas ainda os políticos- institucionais têm muito a contribuir à teoria de federação. Assim, esboçamos uma análise do federalismo em três projeções: Fática (aspectos sociais apreendidos pela experiência vivida), valorativa (atribuição de valor aos fatos, a verdadeira racionalidade, artificiosa, visando a corrigir e ajustar o curso das águas do fenômeno federalismo) e normativa (os aspectos sociais, atualizados por valores concretos que se ajustam à realidade, recebem institucionalização e secreção pelos sistemas jurídicos federais)¹¹³.

Dessa maneira, Ana Paula de Barcellos propõe:

A Federação é uma forma de distribuir territorialmente o poder político, de modo que passam a coexistir depois (ou mais) níveis de poder autônoma no âmbito de um mesmo Estado: o ente central e os entes locais¹¹⁴.

Nas palavras de Alexis de Tocqueville, o sistema federativo é das mais poderosas combinações a favor da liberdade e prosperidade humana¹¹⁵, nesta toada, Raul Machado Horta o identifica como detentor da fórmula que assegura a coexistência da unidade na diversidade cuja extensão abrange repercussões em diversos domínios da vida social, partidos políticos, sindicatos e grupos sociais.

Não obstante, para José Afonso, a repartição regional de competências constitui o cerne do conceito de Estado Federal e nisso que se distingue da forma de Estado Unitário,

¹¹² Segundo a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmem Lúcia, "a faculdade conferida ou reconhecida a uma entidade de criar as suas próprias normas. Daí o entendimento mais comumente aceito no Direito de constituir autonomia a capacidade política de uma entidade para governar-se a si mesma segundo leis próprias, criadas em esfera de competência definida por um poder soberano". (SOUZA, Alexis. 2021. p.1)

¹¹³ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.16.

¹¹⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Op. cit., p.244.

¹¹⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. **De la Démocratie em Amérique**. Vol. I. Librairie de Médicis: Paris. 1951, p.244.

que não possui outra estrutura que não a de um centro de poder único estendido no território, sobre toda a população cujo controle é exercido inclusive nas coletividades regionais e locais¹¹⁶. Sem pretensão de eximir o tema, cite-se ainda a conceituação dada por Reinhold Zippelius¹¹⁷:

O Estado federal é uma união de Estados de natureza tal que também a própria associação organizada de Estados (ou seja, a federação) reveste a qualidade de Estado. Tenta-se enquadrar a relação entre federação e Estados membros num esquema, distinguindo-se ora dois ou três elementos. Uns defendem que no Estado federal existem os Estados membros e o Estado global; enquanto os outros dizem que no Estado federal estão reunidos o Estado global, os Estados membros e o Estado central (Nawiasky III, 158 ss.). Na verdade, a totalidade das competências do Estado global é assumida em parte pelos órgãos dos Estados membros e em parte pelos órgãos centrais da associação organizada dos Estados, não sendo possível materializar, num Estado central separado, as competências dos puros órgãos centrais. A distribuição das competências no Estado federal é equilibrada por forma a que nem os órgãos centrais da federação, nem os órgãos dos Estados membros possuem, por si sós, a supremacia das competências.

Isto posto, é importante delimitar que uma Federação, na sua base comum, é constituída de elementos indispensáveis para sua caracterização. A doutrina indica a soberania, autonomia, existência de uma constituição federal que é símbolo da validade e fonte originária normativa de todo o sistema, repartição de competências enquanto mecanismo de favorecimento de eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos¹¹⁸.

A fim de construir uma noção de como tais elementos operam entre si organicamente, torna-se oportuna menção da posição de João Mangabeira de que há Federação onde a tutela constitucional garante a autonomia dos Estados, onde estes participam de competência constitucional própria, onde a constituição não se reforma sem a audiência e o consentimento dos Estados-membros, onde, por último acima da vontade dos componentes da organização política, para uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos Estados.

¹¹⁶ SILVA, José Afonso, *Op. cit.*, p. 101.

¹¹⁷ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 510.

¹¹⁸ MENDES, Gilmar. Mendes. *Op. cit.*, p. 1319.

Para Bonavides existem premissas básicas que coordenam o sistema federalista, quais sejam a lei da participação e a lei da autonomia, em suas palavras:

Mediante a lei de participação, tomam os Estados-membros parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal, intervêm com voz ativa nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são no dizer de Le Fur partes tanto na criação como no exercício da “substância mesma da soberania”, traços estes que bastam já para configurá-los inteiramente distintos das províncias ou coletividades simplesmente descentralizadas que compõem o Estado unitário. Através da lei da autonomia manifesta-se com toda a clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercer desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição Federal¹¹⁹.

Esclarecendo ainda mais, cite-se a delimitação realizada por Horta ao condicionar a percepção do Estado Federal na proporção de que os Estados Membros existem e exercem poder na vontade federal também relacionada à ideia de autonomia junto de suas próprias competências. Note-se apenas que apesar da Constituição Federal ser um ponto básico o rol de matérias a serem elencadas ali depende de fatores políticos do constituinte originário bem como a o tipo de Federalismo que se pretende adotar.

2.2 Modelos de Federalismo e possíveis formações de um Estado Federal

Para racionalizarmos a lógica de distribuição de poder político no Brasil é preciso entender como se dá a formação e qual o nosso modelo de Federalismo em relação ao modo que se dá a escolha por esta forma, bem como, diferenças essenciais nos aspectos históricos quando observamos a experiência pioneira americana a partir da Constituição de 1787 dos Estados Unidos¹²⁰.

Os Estados Federais, antes de expressarem alguma forma de federalismo e suas especificidades eram unitários ou se organizavam a partir de Confederações, dito de outro

¹¹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 181.

¹²⁰ FILHO, Roberto Gurgel de Oliveira. **Federalismo Norte-Americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento?** Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Intertemas_n.14.12.pdf> Acesso em: 13 abr.2021. p.186

modo, possuíam uma centralização intensa ou profunda soberania entre entes ao ponto de haver dificuldades na relação como um todo entres aqueles da mesma região, tal qual o verificado no capítulo anterior na experiência americana com a Confederação. A partir daí tem-se o conceito da formação do Estado Federal por agregação e por desagregação, comumente chamado de centrípeto e centrífugo, respectivamente¹²¹.

Grande exemplo da formação de Estado Federal por agregação é justamente o federalismo americano já que passou por pelo processo de unir regiões antes dotadas de soberania que abriam mão deste lugar para se tornarem autônomas, autonomia esta que manteve o entendimento de ampla auto organização e administração aos Estados-membros. É possível deduzir que se relaciona com esta formação a adoção de uma Constituição sintética, modelo no qual a União se ocupa apenas de pequenos poderes, no sentido da ausência de condicionamentos extensos e diversificados que exijam compatibilidade, dada a conhecida força normativa de uma Constituição.

Dessa maneira, é também atribuído pela doutrina a classificação de federalismo dual ao federalismo norte-americano. Este se contrasta com o federalismo cooperativo, na medida em que um se exerce em um cenário sem grandes intervenções estatais no domínio econômico e regulatório, enquanto o outro se desenvolve em pela Crise de 1929 e na implantação da política do *New Deal* com finalidade de garantir o bem-estar social a partir da uma livre cooperação da União com as Entidades Federadas¹²².

A fim de que seja feita uma reflexão sobre o que significa um federalismo dual, importa revisitar um dos desafios que James Madison, John Jay e Thomas Madison solucionaram, ou seja, a extensão da autonomia que seria conferida aos Estados Membros, consubstanciada no que podemos chamar de repartição de competências. Todos que pensavam o federalismo para a época neste país, lidavam com Estados que já operavam com enorme independência, isso aliado à comunhão da defesa por liberdade, portanto, foi reconhecida a necessidade de manter apenas algumas matérias previstas na Constituição Federal.

¹²¹ HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG.vol.30. 1986. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181618>> Acesso em: 25 mar. 2021. p. 11.

¹²² RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar**. Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Direito de Valença. Vol. 16. Junho. 2018, p. 342.

Desse modo, a repartição seria rígida¹²³ o bastante e ampla o suficiente para os Estado-Membros, cite-se a realidade atual de nos Estados Unidos coexistirem ordens jurídicas distintas entre os entes como no caso da pena de morte permitida em determinadas localidades, gerando, assim, uma dualidade de competências: a da União e a dos Estados-Membros. Neste entender, ressalte-se:

A doutrina federalista dualista reservava uma área de atribuições especificamente delimitada para cada esfera de governo. Desta forma, nenhuma esfera de governo poderia exceder os limites de suas atribuições já devidamente insculpidos na Constituição Federal. Os Estados norte-americanos que compunham o modelo federalista reservaram de forma sólida o poder em suas mãos, somente permitindo ao governo central agir dentro das atribuições já delimitadas na Constituição por eles redigidas. Fica claro, com isso, a intenção dos americanos de não permitir ao governo central se tornar forte ao ponto de pôr em risco e, conseqüentemente, aniquilar a autonomia dos Estados-membros. Dois eram os mecanismos de defesa: limitação ao poder central através da extensão do poder expressamente concedido; permitir ao poder local a possibilidade de exercer a competência plena, salvo para as hipóteses de vedação expressa.¹²⁴

[...] esta divisão de atribuições e competências especificamente determinada em cada esfera de governo não permite a ingerência de um poder sobre o outro. [...]
¹²⁵

Consonantemente, sendo documento de organização dos poderes federais, a Constituição norte-americana não cogitou, em seu brevíssimo texto originário, de definir os poderes dos Estados-membros, pois ela pressupunha a preexistente organização dos Estados, Tocqueville entendia tal disposição enquanto a regra seria o Governo dos Estados e a exceção o governo da União¹²⁶. Tendo sido, segundo Horta¹²⁷, a revelação dos poderes estaduais

¹²³ Neste sentido, a seção de vocabulário jurídico do Supremo Tribunal Federal: O que caracteriza o federalismo dual é uma rígida separação de competências entre a União Federal e os demais entes federados. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesauro.asp?txtPesquisaLivre=FEDERALISMO%20DUAL#:~:text=O%20que%20caracteriza%20o%20federalismo,e%20os%20demais%20entes%20federados.>> Acesso em: 25 mar. 2021.

¹²⁴ FILHO, Roberto Gurgel de Oliveira. **Federalismo Norte-Americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento?** Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP. Disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produto_s/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Intertemas_n.14.12.pdf> Acesso em: 25 mar. 2021. p. 196.

¹²⁵ FILHO, Roberto. *Op. cit.*, p. 197.

¹²⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. **De la Démocratie em Amérique**. Vol. I. Librairie de Médicis: Paris. 1951. p. 169.

¹²⁷ HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG.vol.30. 1986. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181618> > Acesso em: 25 mar. 2021. p. 15

(competências) concedidos pela Emenda X, de 1789, que formulou a concepção dos poderes residuais e não enumerados:

*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*¹²⁸.

No que tange ao federalismo cooperativo as relações entre os Estados-Membros e União são mais menos rígidas e mais participativas, além disso, é o adotado pelo Brasil. O professor Reinhold Zippelius o define como aquele que aquele que acarreta uma “obrigação ao entendimento”, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre elas e, caso necessário, aceitarem compromissos. O envolvimento funcional dos Estados membros (e eventualmente até dos corpos territoriais a nível autárquico) nos processos centrais de planejamento e regulação, pode servir de exemplo a esse respeito¹²⁹.

Assim, também se fala no federalismo cooperativo enquanto uma técnica moderna, Gilmar Mendes, ao teorizar sobre isso explica que é uma resposta às contingências da crescente complexidade da vida social, exigindo ação dirigente e unificada do Estado, em especial para enfrentar crises sociais, fatos estes que favorecem uma amplificação dos poderes da União¹³⁰. Essa amplificação se dá, com efeito, por meio da repartição de competências passíveis de exploração pela União e Estados-Membros.

Não é à toa que a partir da adoção da competência concorrente em que a União fica responsável pelas normas gerais ao passo que aos Estados é atribuída a competência de questões específicas se entende a opção pelo federalismo cooperativo, com base na Constituição Brasileira de 1988, podemos citar dois artigos que assim o enfatizam quais sejam o 23 e 24.

Coerente com tais classificações é a lição de Machado Horta pela qual considera a decisão a respeito da repartição de competências é justamente o que irá condicionar a fisionomia do Estado Federal, para determinar os graus de centralização e descentralização

¹²⁸ “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estado, são reservados, respectivamente, aos Estados, ou ao povo”. Tradução livre.

¹²⁹ ZIPPELIUS, Reinhold, *Op. cit.*, p. 512.

¹³⁰ MENDES, Gilmar. Mendes, Gilmar Ferreira **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva Educação. 2018. p. 1321

do poder federal¹³¹. Note-se ainda que de acordo com o professor houve uma tendência ao intervencionismo e dilatação de poderes federais em contrapartida aos Estaduais:

A passagem do Estado liberal do século XIX ao Estado intervencionista ou dirigista do século atual envolveu a fixação no centro do poder nacional, na União, de crescentes e novas atribuições, para realizar os objetivos mais ambiciosos do Estado intervencionista e dirigista. Paralelamente ao processo da atribuição à União das novas competências de política econômica, financeira e social, deu-se, também, a federalização de competências estaduais, especialmente para atender aos objetivos de unificação do direito substantivo e do direito adjetivo.

Embora não se tenha aqui a pretensão de exaurir todos os aspectos das classificações, cabe também esclarecer sobre outra classificação doutrinária: o federalismo simétrico e assimétrico. Sendo que o primeiro existe enquanto existe o federalismo dual e o segundo enquanto existe o cooperativo, a simetria enquanto relevante para o federalismo, de acordo com Dircêo Torrecillas Ramos¹³² se traduz no nível de conformidade e do que tem em comum nas nível de conformidade e do que tem em comum nas relações de cada unidade política separada do sistema para com o sistema como um todo e para com as outras unidades componentes. Além disso, Ramos entende da seguinte forma o ideal no sistema federal simétrico¹³³:

Cada Estado mantenha, essencialmente, o mesmo relacionamento para com a autoridade central; a divisão de poderes entre os governos central e dos Estados seja virtualmente a mesma base para cada componente político e o suporte das atividades do governo central seja igualmente distribuído.

Note-se que tal simetria é vislumbrada apenas sob a condição de que haja uniformidade e capacidade de relacionamento de todos os Estados com a União, o que encontraria grande óbice face às desigualdades regionais e locais, assim é que se dá, segundo Ramos, a assimetria:

Refere-se a uma situação onde as diversidades dentro de uma sociedade maior encontram expressão política, através dos governos componentes. Estes possuem vários graus de autonomia e poder. A unidade componente teria sob esses aspectos uma única característica ou conjunto de características que distingue seu

¹³¹HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG.vol.30. 1986. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181618> > Acesso em: 25 mar. 2021. p. 13.

¹³²RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998. p. 62.

¹³³ *Ibid.*

relacionamento para com o sistema como um todo, para a autoridade federal e para com outro Estado¹³⁴.

Outro posicionamento nesta seara se encontra na lição de Raul Machado Horta¹³⁵, devendo ser mencionado ainda no que diz respeito à caracterização do federalismo simétrico e assimétrico:

O federalismo simétrico pressupõe a existência de características dominantes, que servem para diferenciá-lo do federalismo assimétrico, de certo modo infenso, este último, a uma sistematização rigorosa. Se utilizarmos a caracterização lógico-formal de Kelsen para demonstração de nosso raciocínio, o federalismo simétrico corresponderá a uma estrutura normativa, distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autonomia no conjunto das formas políticas. Projetada na concepção de Kelsen a simetria federal, envolve a existência de um ordenamento jurídico central, e de ordenamentos jurídicos parciais, responsáveis pelas normas federais da União e as locais dos Estados-Membros, organizados e comandados pela Constituição Federal que alimenta o funcionamento do ordenamento central dos ordenamentos parciais. [...] Já o federalismo assimétrico, teve início no Brasil com a Constituição de 1934 que manteve a forma federativa e não poderia restringir direitos dos municípios e dos cidadãos constantes da Constituição de 1891¹³⁶.

Um fator que deve ser levado em consideração neste âmbito é o de que a simetria em um federalismo é favorecida proporcionalmente à homogeneidade cultural e desenvolvimento equânime regional, por outro lado, experiências federalistas em países com grande diversidade cultural, linguística, social e religiosa entre os Estados-Membros despertam a necessidade de um tratamento diferenciado¹³⁷ até para que se cumpra paridade entre aqueles.

Por fim, convém adicionar a lição de Augusto Zimmermann¹³⁸, sendo um ou outro, todos os Estados Federais procuram produzir um equilíbrio entre dois fins principais, quais sejam, a garantia da unidade nacional e a preservação própria das localidades.

2.3 O Cenário Brasileiro: um federalismo atípico

¹³⁴ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Op. cit.*

¹³⁵ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed., Belo Horizonte. Del Rey. 1999. p.503/504.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020 p. 9.

¹³⁸ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 1999. p.47.

Diversos são os motivos de defenderem que o federalismo brasileiro possui contornos institucionais diferentes e alternativos à entendimentos tradicionais. Seja por conta da estatura constitucional dada aos municípios, seja pela opção do constituinte pelo sistema de repartição de competências, seja por sua origem divergente de algo que condiz com uma luta pela pretensa liberdade e individualismo burguês como verificado na experiência norte-americana.

A partir do estudo da origem de nosso federalismo, serão abordados o cenário brasileiro no que tange à competência e no que tange aos entes federativos, em especial, os Municípios dada a divergência doutrinária sobre o papel dessas entidades políticas para que enfim, ao próximo capítulo estejamos hábeis a pensar algumas questões contemporâneas instáveis de nosso federalismo.

2.3.1 A Origem

Em princípio, nosso estado se escolheu federal na constituição de 1891. A partir do início do sistema de governo republicano, assinalado por amplas esperanças depositadas na experiência federativa, segundo Bonavides¹³⁹, endossada ainda por Rui Barbosa. Figura responsável por consagrar ao federalismo seu talento político e capacidade privilegiada de persuasão, extraindo do Governo Provisório o decreto que implantou no Brasil o sistema federativo, conforme entendimento do autor. Em seu discurso no Congresso Nacional, Rui Barbosa, em 1890 trouxe o pensamento dos formadores da federação brasileira¹⁴⁰:

Senhores, não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da união que partimos. Na união nascemos. Na união se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na união ainda não cessamos de estar. Para que a união seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A união é, talvez, o único benefício sem mescla, que a monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos, que a monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a união pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele. Quando, sob as últimas trevas do regime extinto, começou a alvorecer entre nós a aspiração federalista, o mais poderoso espantinho agitado pela realza contra ela era a desintegração da

¹³⁹BONAVIDES, Paulo. BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p. 213.

¹⁴⁰BARBOSA, Rui. **Pensamento e Ação de Rui Barbosa**. Seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal Conselho Editorial. 1999., p. 83.

pátria, a dissolução da nossa nacionalidade pelo gênio do separatismo inerente, segundo os seus inimigos, à forma federativa. Esse receio foi o grande embaraço, que obstou por longo tempo o bom êxito das esperanças republicanas; e, se hoje o rumo de nossos primeiros passos não desvanecer essas apreensões; se as primeiras medidas adotadas pelo Congresso não demonstrarem que o mais firme dos nossos propósitos é manter inteira, incólume, indivisível, sob um forte governo nacional, a grande pátria brasileira, então a república terá sido a mais dolorosa de todas as decepções para os amigos do país.

Diferentemente da propulsora consciência política predominante nos Estados Unidos, aqui vivíamos um estado Unitário cuja concentração de poder no ente central era tamanha que todo o idealismo do Estado Liberal não encontrava tradição, igualmente é a posição de Cinthia Magalhães¹⁴¹. Justamente por conta deste processo de desagregação e descentralização do poder central no momento da opção desta forma de estado, o federalismo brasileiro é entendido como centrífugo. Neste sentido, é marcado por um forte centralismo, causador, inclusive, de certa dependência dos entes regionais ao governo central¹⁴².

A escolha espelhada no federalismo dual americano, todavia, não logrou êxito enquanto aspiração e consciência política doo idealismo liberal, pelas palavras de Bonavides, na verdade:

Essa imitação configurou invariavelmente ausência de originalidade contributiva da parte do elemento nacional politizado. Sempre deu mostras frequentes de um vício de formação, sobremodo agravado pelo erro e intempestividade histórica com que a nação política se há servido de moldes estranhos, em parte alterados ou abandonados já na pátria de origem¹⁴³.

De outro lado, Horta entende que sob o ângulo do constitucionalismo federal brasileiro, a Constituição Republicana de 1891 não se afastou da ortodoxa concepção de separação de poderes sendo notável a falta de flexibilidade na partilha das competências. Apesar disso, foi feita revisão desta técnica clássica de repartição de competências quando já constava do ano de 1934 e sua respectiva constituição¹⁴⁴.

¹⁴¹ ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Teoria do estado, democracia e poder local**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 41.

¹⁴² SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina. Setembro. 2010. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/17486> > Acesso em: 22 mar. 2021.

¹⁴³ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 215.

¹⁴⁴ HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG.vol.30. 1986. Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181618> > Acesso em: 25 mar. 2021. p. 29, 22.

Registrou-se nessa oportunidade o adensamento da competência da União com a perda de substância legislativa dos estados e reside aqui um importante ponto da história do federalismo brasileiro até os dias de hoje. Houve deslocamento de matérias de competência privativa da União para o domínio comum da legislação federal e da legislação estadual supletiva que descaracterizou a privatividade originária, admitindo o que chamamos hoje de competência concorrente¹⁴⁵.

Com o advento da Constituição de 1937, em meio à ditadura de Getúlio Vargas no Brasil novamente temos uma reforma no que diz respeito à reorganização do Estado, esse momento para Horta é tido como distanciamento da forma federal e adotou um Estado Unitário descentralizado, muito embora nominalmente se referenciava como Estado Federal.¹⁴⁶ Devido à sensibilidade do período, convém descrever um pouco a mais como se deu o contexto do texto de 1937, segundo Celina Souza¹⁴⁷:

Vargas fechou o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e substituiu os governadores eleitos por interventores. Existe um consenso de que uma das principais razões do golpe seria neutralizar a importância dos interesses regionais a fim de construir a unidade política e administrativa necessária para promover a chamada modernização social e econômica do país. **Um dos atos mais simbólicos de Vargas contra os interesses regionais foi queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública.** Os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal, mas a mais importante medida foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados¹⁴⁸.

Avançando para o período de redemocratização, em que pese as feridas da ditadura militar, a constituição de 1988 remonta uma afirmação de postulados liberais e reafirma o federalismo. O introduz com status constitucional como cláusula pétrea no artigo 60 §4º, I, insere a soberania – fator ligado ao conceito de Estado Federal - como princípio fundamental no artigo 1º, I, da Carta, consolidando a república brasileira como federativa composta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹⁴⁵HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*, p.22.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 23.

¹⁴⁷ SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988.** Revista de Sociologia e Política. Curitiba. p. 105-121. Junho, 2005.P.108.

¹⁴⁸ MAHAR, D. J. **Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica.** In: REZENDE, F. (org.). Política fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 1976.. p. 415.

Dado o elevado nível e importância destes e outros dispositivos vale ressaltar os mecanismos criados nas próprias constituições para proteção destas regras obrigatórias dos entes federativos, além de prever um mecanismo excepcional de proteção de algumas dessas regras, consideradas essenciais como é a previsão da intervenção federal do ente central nos entes locais. Com o mesmo objetivo muitos são os julgados do Supremo Tribunal Federal que tradicionalmente adota interpretações que prestigiam a padronização nacional e não a diversidade ou autonomia locais¹⁴⁹.

É de se realçar que apesar de, à primeira vista, possivelmente soar incoerente que algo descentralizado tenha mecanismos para manter sua unidade e até conferir preferência aos entes e diversidades regionais, ao mesmo tempo, a conferência de autonomia e estímulo ao desenvolvimento em igualdade das regiões coexiste, a exemplo cite-se os artigos 165, §1º, e seu inciso III, § 7º.

A ponderação se faz presente apenas para elucidar mais uma vez que não existem Estados absolutamente descentralizados nem centralizados, mormente que aqui estejamos falando do Brasil e seu federalismo cooperativo. Ainda, vale nota a lição de Horta segundo a qual o federalismo brasileiro está impregnado pelo regionalismo, a exemplo do que vem ocorrendo no Estado Unitário descentralizado em Regiões, cujos modelos mais avançados são atualmente a Itália e a Espanha¹⁵⁰.

Tendo em vista a breve retrospectiva realizada, é o momento de nos debruçarmos sobre dois pontos escolhidos para serem explorados no presente trabalho com base na perspectiva brasileira federalista: a racionalização das competências na constituição como mecanismo de integração e do federalismo de equilíbrio e a posição um tanto controversa dos Municípios como ente federado.

2.3.2 A repartição de competências: um federalismo cooperativo de equilíbrio

É a partir da atribuição das competências que os entes federados efetivamente realizam políticas públicas, tributam, administram a vida do país e entregam aos cidadãos uma pretensa

¹⁴⁹ BARCELLOS, Ana Paula. *Op. cit.*, p. 244.

¹⁵⁰ HORTA, Raul Machado. **O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf>> Acesso em: 27 mar. 2021. p. 241.

efetivação e garantia de direitos. Frise-se que a Federação é associada do ponto de vista teórico com práticas mais democráticas tendo em vista que os centros de poder estão mais próximos das pessoas e mais sujeitos a seu controle social e permeáveis a sua participação, assim, teoricamente haveria inclusive favorecimento da informação sobre as necessidades populares¹⁵¹. Nos dizeres de Gilmar Mendes, trata-se de um mecanismo que favorece a eficácia da ação estatal, evitando-se conflitos e desperdício de esforços e recursos¹⁵².

Ensina José Afonso que os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Em certos Estados, a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, como tem sido no Brasil onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área estadual, critica o autor¹⁵³.

Apesar das vantagens como mecanismo de eficácia, Silva introduz também breve reflexão de que no âmbito de competência é cada vez mais no Estado Moderno a linha entre interesse geral, regional e local fica mais tênue não sendo tão fácil assim a delimitação destes.

Fato é que são diversos os critérios para divisão de competências e conforma a lição de Gilmar Mendes pode se fazer verticalmente ou horizontalmente. Sendo a opção horizontal escolhida, aponta-se para uma organização sem concorrência de competências entre os entes federados e que pode gerar, segundo o autor três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal, quais sejam o de uma enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; da discriminação da competência da União deixando aos Estados- Membros os poderes reservados e da discriminação dos poderes dos Estados-Membros, deixando o que restar para a União.

O Brasil possui o sistema vertical de repartição de competências, Mendes chama de “condomínio legislativo”. Este sistema permite que a União trate sobre normas gerais em determinadas matérias, deixando à incumbência dos Estados demais questões e caso ainda não exista atividade legiferante da União quanto às questões gerais, fica a cargo dos Estados

¹⁵¹ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020. p. 287.

¹⁵² MENDES, Gilmar. Mendes, Gilmar Ferreira **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva Educação. 2018. p.1319.

¹⁵³ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 481.

a plena competência para legislar sobre as matérias é o que determina o texto do artigo 24 da Carta Magna.

Além da repartição vertical, cite-se o entendimento de Silva¹⁵⁴ de que o Brasil aderiu à enumeração exaustiva de poderes no que diz respeito à repartição das rendas tributárias, com competência residual para a União. Dessa forma, é mais ainda favorecido o exercício da autonomia pelos entes federados.

No que tange às formas de organização de um estado federal, a professora Ana Paula leciona que há alguns elementos em comum: “sob a ótica do elemento diversidade local, as constituições atribuem um espaço próprio de competências a cada um dos entes federativos, que corresponde aos contornos de sua autonomia¹⁵⁵. Existem diferentes critérios possíveis para a distribuição de competências e a Constituição Federal de 1988 utiliza vários deles simultaneamente, como se verá. Os entes federados não são dotados de soberania, mas apenas da autonomia que lhes é demarcada pela constituição”¹⁵⁶.

É a partir disso que vem uma noção imprescindível, enfatizada por Barcellos, no sentido de que não existe hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais no caso brasileiro: é que há distribuição de competências de modo que cada ente federado apenas possa legislar sobre os temas que a ordem constitucional lhe atribui. De tal modo que o raciocínio acerca dos enunciados dos artigos 22 e 24 devem ser, sob a luz desta perspectiva interpretados.

2.3.3 Município: o ente atípico

Em se tratando dos entes da federação brasileira é imprescindível que se trate da figura dos Municípios, esse ente não passa despercebido. No federalismo brasileiro, diversas são as posições doutrinárias acerca da necessidade ou não da existência dos Municípios na federação e suas competências e modo de existir no cenário brasileiro. Diferentemente dos Estados, representados no Senado Federal, a vontade municipal não encontra participação na formação da vontade federal¹⁵⁷ restando a eles um local distinto e excepcional.

¹⁵⁴ SILVA, José Afonso. *Op. cit.*, p. 482.

¹⁵⁵ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020. p. 243.

¹⁵⁶ *Ibid.* p. 244.

¹⁵⁷ BARCELLOS, Ana Paula, *Op. cit.*, p.252.

A gestão democrática encontra-se privilegiada pela elevação do Município a parte integrante da federação, segundo Janaína Rigo Santin e Deborah Hartmann Flores que aduzem ainda que dessa forma o Estado federal brasileiro facilitou a descentralização da prestação de serviços, ressaltam ainda o papel do Estatuto da Cidade nesta oportunidade a fim de aproximar o poder público da população visando o desenvolvimento da cidade a partir dos interesses do cidadão¹⁵⁸.

Segundo a Constituição Federal, são dotados de auto-organização mediante Lei Orgânica, podendo ser criados, fundidos ou desmembrados na forma do artigo 18, § 4º:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por **lei estadual**, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei¹⁵⁹. (Grifos nossos)

Participam da arrecadação de tributos e conforme Mendes propicia-se que Estados e Municípios com menor arrecadação possam, preservando a sua autonomia, enfrentar as demandas sociais que superam as receitas obtidas por meio dos tributos da sua própria competência.

Privilegia-se, desta maneira, o desenvolvimento socioeconômico regional em consonância com o objetivo da república de redução das desigualdades sociais e regionais¹⁶⁰. Mencione-se ainda, o advento da emenda à Constituição n. 55/2007 que delimita até a data da entrega de certo percentual devido ao Fundo de Participação dos Municípios.

Em outro plano, no que concerne às funções dos poderes – executivo, legislativo e judiciário - contém incidência de limitações dispostas pelo constituinte federal. No Legislativo, cite-se a EC n. 58/2009 que fixa o número máximo de vereadores de cada Município e prescreve um limite para despesas do Legislativo Municipal. Nesta baila, tampouco existe um poder judiciário municipal, diferentemente do que ocorre com os Estados

¹⁵⁸ SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. **A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade**. Passo Fundo. V.20, nº.1. p. 56-69. 2006. p. 57.

¹⁵⁹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. *Site do planalto* Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#:~:text=Todo%20o%20poder%20emana%20do,diretamente%2C%20nos%20termos%20desta%20Constitui%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 23 mar. 2021.

¹⁶⁰ MENDES, Gilmar. Mendes, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva Educação. 2018 p. 1320.

e com a União, ademais, apensar da previsão de intervenção federal nos Municípios ela jamais é realizada pela União, ficando a cargo dos Estados¹⁶¹.

A fim de demonstrar a visibilidade do interesse local perante a Suprema Corte, vide a título de exemplificação a súmula vinculante nº 38 e o seguinte julgado:

É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

No caso, verifico que a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais é do município, tendo em vista o que dispõe o art. 30, I, da CF/1988. Esta Corte já possui entendimento assentado nesse sentido, consolidado no enunciado da Súmula 645/STF: “É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”. (...) deve-se entender como interesse local, no presente contexto, aquele inerente às necessidades imediatas do Município, mesmo que possua reflexos no interesse regional ou geral. Dessa forma, não compete aos Estados a disciplina do horário das atividades de estabelecimento comercial, pois se trata de interesse local. [Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.691, voto do rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 29-8-2007, *DJE* 83 de 9-5-2008.]¹⁶².

Em última análise, a instituição dos municípios como entes federados é tida também como elemento de modernização do país e o debate municipalista na história do Brasil é assumida crítica autoritário-modernizante que o enxerga como espaço plebiscitário e pré-político por excelência¹⁶³. Desse modo, ainda que se possa entender que o poder local é atravessado por um caráter agrário e carente de autonomia por formas tradicionais de dominação, advindas do coronelismo¹⁶⁴, é imprescindível a noção de que a cidade é um centro de articulação política em que a urbanização figura como vetor desse processo¹⁶⁵.

Assim, vale mencionar que as crescentes exigências de movimentos organizados nos municípios, relacionadas, em parte, à cidadania, fazem com que a escala local passe a ser mais visível, uma vez que é nessa escala que as relações e práticas sociais são notadas¹⁶⁶.

¹⁶¹ MENDES, Gilmar. *Op. cit.*, p.1347.

¹⁶² BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Aplicação de Súmulas no STF. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2183>> Acesso em: 04 abr. 2021.

¹⁶³ OLIVEIRA, Bruno Carneiro. **Federalismo e Municipalismo na Trajetória Política do Brasil**. v. 17. e17023. Fortaleza: Mercartor. 2018. p. 11.

¹⁶⁴ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras. 2012.

¹⁶⁵ OLIVEIRA, Bruno Carneiro. *Op. cit.*, p.11.

¹⁶⁶ CASTRO, Iná Elias. de. Geografia e Política: **Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand. 2014. p.134.

2.3.3.1 O dissenso acerca do município

A constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o município brasileiro é a “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo.” Todavia, o autor José Afonso se posiciona receosamente em relação à premissa do município como um ente de tamanha estatura, uma vez que não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa que tampouco o Município é essencial ao conceito de federação Brasileira, na medida em que segundo ele, não existe Federação de Municípios, existe Federação de Estados e diante disso, estes são os que realmente se mostram essenciais¹⁶⁷.

Ademais, outro ponto de dissenso com a teoria que admite os Municípios que é exposto por José em sua obra é a tese de que na verdade, esses entes são divisões dos Estados. Em suas palavras aduz o seguinte:

Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados- membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado?¹⁶⁸.

Não obstante, José também levanta outro questionamento no que diz respeito à possibilidade de intervenção federal nos municípios estar vinculada à competência dos Estados para sua execução e não da União. Neste contexto, entende o autor ser prova que os Municípios continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União, ousadamente indaga o constituinte: Se fossem divisões políticas do território da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre seus Municípios?

Com base neste cenário, a ideia que se tem da federação brasileira é de algo complexo e com entidades superiores, segundo Silva.

¹⁶⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 475.

¹⁶⁸ SILVA, José Afonso, *op. cit.*

Outro aspecto aduzido pelo autor afim de demonstrar que os Municípios continuam a ser divisões dos Estados acha-se no fato de que sua criação, incorporação, fusão e desmembramento são operacionalizadas por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal (art. 18, § 4º, redação da EC-15/96), e dependerão de plebiscito das populações diretamente interessadas.

Contudo, diversa é a posição de sobre essas entidades. Em verdade, por outro lado é reconhecido papel fundamental à existência do município na medida em que se relaciona seu papel na democratização de políticas, veja-se a posição de Ladislau Dowbor¹⁶⁹:

[...] trata-se da descentralização, do planejamento municipal e dos diversos sistemas de participação das comunidades nas decisões do espaço de vida do cidadão, que dão corpo ao chamado 'poder local'.

Sob este ângulo, complementa Luciane da Costa Moas, em *Cidadania e poder local*:

O local não pode ser entendido apenas como um espaço físico, pois que o aspecto social também necessita ser situado. O espaço se confunde com a própria ordem social, de modo que, sem entender a sociedade com suas redes de relações sociais e valores, não se pode saber como o espaço é concebido¹⁷⁰.

Como se vê, em que pese a estatura constitucional e a importância de gerir a vida em nível local, onde muitas vezes a União sequer chega, existem certo dissenso acerca da que significa e até que ponto a teoria da federação alcança a existência dos municípios. Por conta disso, foi enxergada certa necessidade de trazer em uma breve passagem, a presente discussão.

¹⁶⁹ DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999. p. 4.

¹⁷⁰ MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 31.

3. DESAFIOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UM RECORTE

Tendo em vista a estrutura da forma de estado federal no ordenamento jurídico, por fim, busca-se realizar apontamentos em cima de dois recortes dentre os possíveis na realidade brasileira. Considerando que o exercício da forma federativa se encontra relacionado, entre outras questões, com a efetivação de um Estado Social¹⁷¹ e vinculado ao projeto estatal de diminuição das desigualdades regionais¹⁷², discute-se: o discurso do federalismo clássico no Brasil em face de nosso intervencionismo estatal chancelado constitucionalmente¹⁷³ e as desigualdades regionais e políticas sociais, sob a perspectiva da assimetria econômica.

3.1 A relutância anti intervencionista e o federalismo brasileiro

No que tange ao debate sobre a coexistência num mesmo sistema de federalismo e intervencionismo, muito nos ensina a literatura de Bonavides. Nesta seara, note-se primeiramente que a análise opera sob o ponto de vista sociológico. Isto posto identifica-se frequentemente um saudosismo por parte de alguns setores de que no Brasil se estabeleça o modelo clássico anti intervencionista, liberal, enquanto, ainda que nossa Constituição reafirme e reconheça possibilidades de que em função de interesse público e da justiça em um Estado Democrático de Direito isso seja nada menor do que mais que necessário¹⁷⁴.

Aqueles chamados de “antifederalistas” por Bonavides são entendidos enquanto sonhadores confortáveis na ressurreição de um federalismo transposto já pelas leis históricas do progresso da sociedade encontrando-se aconchegados na ilusão de épocas extintas e, mais que extintas, irreversíveis¹⁷⁵.

E, se de um lado há uma defesa desvirtuada da ausência estatal na República Federativa do Brasil, aliada aos objetivos do artigo 3º da Constituição Federal, de outro lado existe a faceta do intervencionismo que é desvirtuado dos fins a que realmente serve a intervenção Estatal. Neste sentido é que se compreendem o favorecimento ilícito de grupos econômicos e financeiros privilegiados, posicionando-se contra o interesse público, à sombra de uma proteção oficial que tão somente aprofundam a distância e desigualdade social.¹⁷⁶ Note-se que este não se encontra abertamente defendido, e silêncio, mas é aquele que se exerce.

Aludindo a uma realidade passada e superada, tendo em vista a análise da constituição de 1946, Bonavides ilustra um cenário de interpretação de uma realidade que se desfez enquanto folha de papel, muito embora se faça presente em determinadas escolhas institucionais como será demonstrado mais à frente. Cite-se, em suas palavras¹⁷⁷:

É isto o que até ontem se passava no Brasil. O poder pessoal do Presidente da República, [...] corrompe o regime federativo, toda vez que usurpa atribuições constitucionais da competência de outros poderes, ou ainda, quando sem tropeçar nessa competência intenta desembaraçar-se dos freios que a Constituição lhe deitou ao exercício de algumas funções de interesse vital para a Nação.

Com efeito, trata-se de uma crítica a atuação pessoal do chefe do Executivo compreendida dentro dos liames constitucionais de 1946. Tal excerto é trazido no intuito de esclarecer uma prática que fez parte de nossa história enquanto estado federal e que, a partir da Constituição de 1988, perdeu embasamento jurídico. Sendo assim, no ponto em que diz respeito à usurpação institucional não questiona o valor benéfico e de desmantelamento da Carta Magna de 88, contudo, a princípio faz-se necessário que não percamos de vista aqueles abusos decorridos de opções pessoais.

Sem embargo dos piores cenários, quando se trata de desrespeito ao federalismo em suas repartições de competências, no Brasil, com mais razão, é necessária a presença do Estado¹⁷⁸. Vale mencionar que mesmo potências altamente industrializadas como os Estados Unidos, ainda com rédeas da hegemonia universal no campo da produção, não tiveram mais recurso quando se viram em plena depressão de 1929 e em face das circunstâncias de crise e desamparo social abandonaram o princípio liberal para arrimar-se aos conselhos prudentes da doutrina intervencionista keynesiana¹⁷⁹.

¹⁷¹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p. 216.

¹⁷² DIAS, Reinaldo et MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas – princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas. 2012. p.177.

¹⁷³ BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 04 abr. 2021.

¹⁷⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p. 216.

¹⁷⁵ *Ibid.* p. 217.

¹⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros, 2018. p.217.

¹⁷⁷ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*

¹⁷⁸ *Ibid.* p. 218.

¹⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 219.

Neste âmbito da perspectiva sociológica da crise federalista abordada por Bonavides, o autor nos propõe uma reforma da federação brasileira a partir de giro de uma responsabilidade do Estado Social brasileiro na luta contra o subdesenvolvimento, além disso, ressalta ainda a lição de Tocqueville: “O sistema federativo, não importa o que se lhe faça, repousa numa emaranhada teoria, cuja aplicação exige dos governados o uso diuturno da razão”¹⁸⁰.

Em outro aspecto, é possível também aliar o entendimento de Claudete de Castro Silva¹⁸¹ ao trazer o conceito de federalismo pragmático cunhado por José Luis Fiori. E entendendo o federalismo também como proposta política constitucional aduz que a América Latina, a partir dos anos 80, com a generalização da crise econômica que resultou no aumento das dívidas externas e na dificuldade de acesso dos países da região ao sistema financeiro internacional, desenvolveu-se a ideia de um tipo de federalismo chamado pragmático. Chamado também de federalismo selvagem por seu caráter profundamente competitivo e descentralizado¹⁸².

Com base nessa ideia, critica-se a ausência e enfraquecimento das motivações básicas não passarem pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento de responsabilidades governamentais, como se fosse construída cada vez mais uma barganha que serve a interesses imediatos e privados muito mais do que qualquer princípio ou modelo constitucional¹⁸³.

Tais ponderações complementam, portanto, o ideal de Bonavides, na medida em que além do discurso anti intervencionista, o federalismo pragmático se apresenta como mais um óbice à concretização dos objetivos constitucionais do que o contrário, já que até no momento em que se verifica atuação estatal os interesses visados se distanciam do cumprimento da cooperação entre os entes estatais alinhadas com os fins conferidos à Carta ao Estado Brasileiro.

¹⁸⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie em Amérique. Vol. I.* Librairie de Médicis: Paris. 1951. p. 236.

¹⁸¹ VITTE, Claudete de Castro Silva. **A crise do federalismo brasileiro.** Curitiba: editora da UFPR. 1999.

¹⁸² VITTE, Claudete de Castro Silva. **A crise do federalismo brasileiro.** Curitiba: editora da UFPR. 1999.

¹⁸³ FIORI, José Luis. **O federalismo frente ao desafio da globalização.** In: AFFONSO, R.A.B. SILVA, P L. B. A federação em perspectiva. Ensaios Seleccionados São Paulo. FUNDAP. 1995. P.19-38.

3. 2 As desigualdades regionais e políticas sociais

Outra questão a ser colocada para discussão e reflexão há bastante tempo na história do federalismo brasileiro, reconhecidamente relevante e urgente é a de como organizar mais descentralizadamente uma federação assentada sobre tão profundas disparidades regionais, mantendo, contudo, a sua articulação a sua sinergia econômica, social e cultural¹⁸⁴. Nesta perspectiva, entende Celina Souza¹⁸⁵ que em países federais é de fundamental importância discutir a questão das políticas públicas tomando como base os postulados teóricos que conformam o federalismo e a descentralização.

Tendo em vista a complexidade, claramente não se pretende esgotar o tema até porque todas as reflexões e respostas possíveis estão em constante desenvolvimento. Mais ainda neste momento atual de emergência sanitária. Dessa forma, segue-se aqui a abordagem bibliográfica de determinadas obras a fim de que se discuta o cenário do Brasil no que diz respeito à sua intensa desigualdade regional e a implementação de políticas públicas.

Cumprindo inicialmente levar em conta novamente o teor do federalismo brasileiro, qual seja, cooperativo e de equilíbrio, com tendências centralizadoras em comparação com o Norte-americano, tanto é que melhor explica-se, nos seguintes termos:

A perda progressiva de capacidade dos governos estaduais favoreceu a centralização como uma marca federativa nacional.¹⁸⁶

Houve centralização fiscal na União mesmo com posterior aumento da participação do conjunto dos municípios na partilha desde.¹⁸⁷

De outro lado, situa-se Shah¹⁸⁸ aduzindo que a fórmula adotada no Brasil estaria entre as mais descentralizadas do mundo, o que conferiria excessiva autonomia¹⁸⁹ aos governos locais e, por consequência, limitados incentivos para a cooperação horizontal. Adicione-se complementarmente a posição de que as relações intergovernamentais predatórias e ausência de coordenação seriam o resultado desse federalismo autárquico, segundo Fernando Abrucio¹⁹⁰ e Sergei Suarez Dillon Soares¹⁹¹.

Mesmo assim, há concordância de que as instituições federativas, tal como desenhadas pelos constituintes de 1988, comprometeriam a eficiência e efetividade do Estado

Brasileiro. Em suma, tais posicionamentos a título de contraponto, na verdade, superdimensionam a relevância dos problemas apontados, já que ignoram desigualdades duas dimensões centrais: o papel das regionais na escolha da fórmula federativa adotada no Brasil, bem como a importância das relações entre a União e os governos subnacionais¹⁹².

Dito isto, cabe agora traçar a relação possível entre a centralização federativa e a descentralização de políticas públicas no Brasil. Neste sentido, aduzem Assis Maffort, Cosme Marcelo entre outros¹⁹³, que as crises federativas costumam refletir as demandas regionais ou, então, por maior proteção aos interesses das regiões mais ricas¹⁹⁴. Inclusive, existem entendimentos que atribuem a causa e aumento das desigualdades territoriais à combinação de frágeis controles governamentais estaduais e a descentralização de recurso da União para entes subnacionais como se vê na lição de Vergolino Júnior¹⁹⁵.

De fato, existe a possibilidade proposta por Júnior, mas não podemos perder de vista que regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários, sendo diversos os fatores que podem explicar as desigualdades sociais e regionais no Brasil. Cite-se, por conseguinte, o crescimento econômico concentrado nas regiões Sul e Sudeste – que reflete em uma grande variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais – aliado a uma tradição de políticas sociais inspiradas em valores de um modelo

¹⁸⁴ FIORI, José Luis *Op. cit.*

¹⁸⁵ SOUZA, Celina. **Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais no Brasil**. XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) Minas Gerais. 1998. p. 5.

¹⁸⁶ ARRETICHE, Marta. **Quando instituições federativas fortalecem o governo central?** Novos Estudos CEBRAP. São Paulo. 2013. p. 39-57.

¹⁸⁷ NETO, Aristides Monteiro. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA. 2014. p. 21-60.

¹⁸⁸ SHAH, Anwar. *Local Governance in Developing Countries*. Washington. 2006.

¹⁸⁹ ” A interpretação de que os governos subnacionais têm excessiva autonomia está baseada na evidência empírica de que a parcela dos governos subnacionais na arrecadação e gasto público consolidado no Brasil é bastante elevada quando comparada a outras federações. Adicionalmente, a interpretação se baseia na extensão das competências subnacionais na execução de políticas públicas, bem como no status dos municípios na federação, características que são de fato peculiares ao arranjo institucional brasileiro.” ARRETICHE, Marta. *Op. cit.*, p. 174

¹⁹⁰ ABRUCIO, Fernando. **Os Barões da Federação**. São Paulo: Hucitec. Departamento de Ciência Política. USP. 1998.

¹⁹¹ SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004**. Revista Desafios do Desenvolvimento. Editora e Indústria Gráfica Ltda. Brasília: Ipea. 2006.

¹⁹² ARRETICHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV. 2012. p.173-174.

¹⁹³ RIBEIRO, José Mendes; MOREIRA, Marcelo Rasga; OUVENEY, Assis Maffort; PINTO, Luiz Felipe Pinto; SILVA, Marcelo Furtado Passos da. **Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais**. Revista Ciênc. Saúde coletiva vol.23 n.º.6. Rio de Janeiro. Junho. 2018.

¹⁹⁴ *Ibid*, p. 3.

¹⁹⁵ JUNIOR, Vergolino. **O. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010)**. In: Monteiro Neto A, organizador. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA; 2014. p. 63-117.

conservador¹⁹⁶, ou seja, visaram fundamentalmente produzir status diferenciados entre categorias de cidadãos.

Não obstante, no que concerne à realidade dos Estados Brasileiros e regiões, algumas características merecem ser mencionadas, em especial que mesmo após certa desconcentração espacial que iniciou em meados dos anos 70, o *gap* entre os estados e regiões é grande¹⁹⁷:

O Sudeste brasileiro, que representa 10,8% do território do país, concentra hoje 42,6% da população brasileira, mas representa 59% do produto interno e 66% do produto industrial nacional. Em contraste, no Nordeste, onde vivem 28,9% da população, gera-se 13,6% do produto interno total e 12% do produto industrial.¹⁹⁸ Relativamente aos indicadores sociais, a renda por habitante do Sudeste é quase três vezes maior do que a do Nordeste. Diferenças marcantes são encontradas em todos os demais indicadores¹⁹⁹.

É possível denotar conjuntamente que isso não significa que o federalismo cooperativo não se desenvolveu, no entanto, apenas do seu percurso ao longo do tempo foi acompanhado pela desigualdade regional que se manteve não tendo tido grandes avanços e até se tornando óbice à implementação nacional ou em larga escala de políticas públicas sociais. Adicionalmente em cima desta área, Ricardo Ismael²⁰⁰ traça a tese de que as características do modelo federalista adotado em capa país podem influenciar significativamente a questão das desigualdades sociais e econômicas no território nacional.

Por conseguinte, tendo em vista a federação brasileira a partir dos anos 1990, não houve reduções expressivas nos desequilíbrios econômicos entre as unidades territoriais, havendo entendimento, inclusive, de que existe um consenso de que as heterogeneidades

¹⁹⁶ RAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses**. São Paulo: Paz e Terra. 1985.

¹⁹⁷ SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós- 1988**. Rev. Sociol. Polít. Curitiba. p. 105-121. Junho. 2005. P. 9.

¹⁹⁸ AFFONSO, Rui de B. A. SILVA, Pedro L. B. (Coods.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP e UNESP. 1995.

¹⁹⁹ SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988**. Curitiba Revista de Sociologia e Política. p. 105-121. Junho. 2005. p. 10.

²⁰⁰ ISMAEL, Ricardo. **A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil**. 2010. Disponível em < <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/278/258> > Acesso em: 14 abr. 2021.

econômicas entre as regiões constituem o principal problema do federalismo brasileiro²⁰¹. A fim de que se ilustre a situação Ismael nos traz em seu trabalho a seguinte tabela²⁰²:

Tabela I. Participação das grandes regiões no Produto Interno Bruto do Brasil a preços de mercado corrente – 1985-2004

Estados	Ano						
	1985	1989	1990	1994	1995	2002	2004
Norte	3,8	4,9	4,9	5,1	4,6	5,0	5,3
Nordeste	14,1	12,3	12,9	12,9	12,8	13,5	14,1
Sudeste	60,2	59,4	58,8	57,3	58,7	56,3	54,9
Sul	17,1	18,6	18,2	18,7	17,9	17,7	18,2
Centro-Oeste	4,8	4,8	5,2	6,1	6,0	7,4	7,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

FONTE: IBGE, 2006-a.

Figura 1 – Tabela sobre a Participação das Regiões no PIB do Brasil

Em sua análise ressalta com base nestes dados que no último ano da série, 2004, mais de 73% da economia nacional estava concentrada nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, além de visibilizar a estabilidade na trajetória da Região Nordeste, que considera frustrar os que esperavam maior dinamismo econômico nestes estados.

Entretanto, por agora, é preciso uma nova coleta de dados para que possamos comparar e ter ciência da realidade mais recente, dessa forma, foram colhidos os dados elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para analisar também a participação das grandes regiões no Produto Interno do Brasil em relação ao valor total do PIB brasileiro a preços de mercado corrente, compreendidos no período entre 2015 a 2018 que eram os mais atualizados dados²⁰³:

²⁰¹ SOUZA, Celina. **Desenho constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988**. In: FLEURY, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, p. 187-211, 2006. apud. ISMAEL, Ricardo. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil 2010. p. 3.

²⁰² Imprescindível ressaltar que a utilização de tabelas com indicadores de gasto serve à finalidade de indicar pontos de desigualdade regional, tendo em vista a admissão do entendimento de que a utilização exclusiva de indicadores de gasto para a identificação da natureza da ação dos governos é insuficiente por não ser capaz de apreender diferenças importantes nas formas específicas de gestão dos programas governamentais. Esping-Andersen, 1989; Orloff 1993 apud. ARRETCHE, Marta. *Op. cit.*, p. 24.

²⁰³ IBGE. Setor SIDRA. Tabela 5938 – Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações. Referência 2010. 2021. Disponível em < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado> > Acesso em: 30 mar. 2021.

Tabela 5938 - Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações - Referência 2010

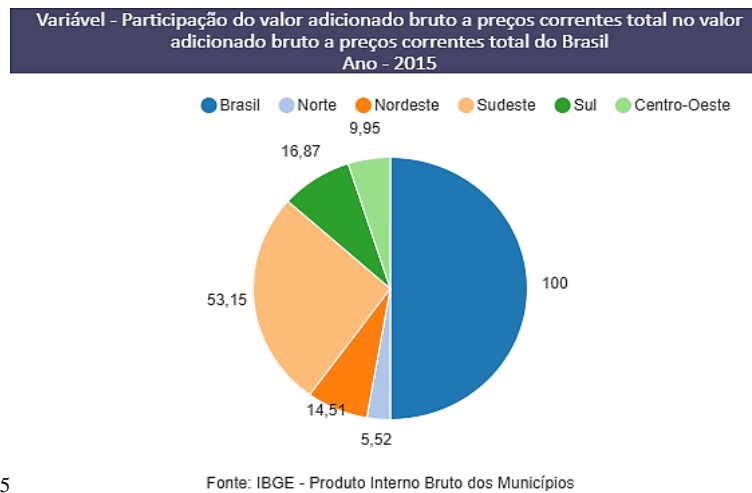
Variável - Produto Interno Bruto a preços correntes (Mil Reais)

Brasil e Grande Região	Ano			
	2015	2016	2017	2018
Brasil	5.995.787.000	6.269.328.000	6.585.479.000	7.004.141.000
Norte	320.688.313	337.302.084	367.956.432	387.535.316
Nordeste	848.579.383	898.361.847	953.428.747	1.004.827.440
Sudeste	3.238.738.052	3.333.233.480	3.482.142.785	3.721.316.871
Sul	1.008.035.065	1.067.358.361	1.122.038.154	1.195.550.450
Centro-Oeste	579.746.186	633.072.229	659.912.882	694.910.923

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA

204

Figura 2 - Tabela sobre a Participação das Regiões no PIB do Brasil entre 2015 a 2018



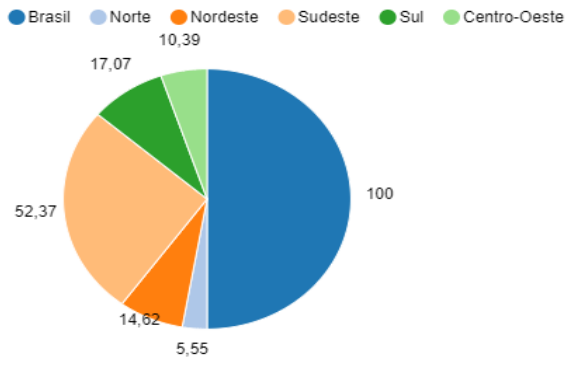
205

Figura 3 – Gráfico sobre a Participação das Regiões no PIB do Brasil em 2015

²⁰⁴ IBGE. Setor SIDRA. Tabela 5938 – Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações. Referência 2010. 2021. Disponível em < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado> > Acesso em: 30 mar. 2021

²⁰⁵ *Ibid.*

Variável - Participação do valor adicionado bruto a preços correntes total no valor adicionado bruto a preços correntes total do Brasil
Ano - 2016

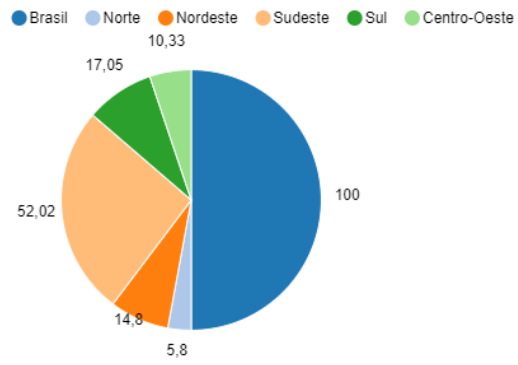


Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios

206

Figura 4 – Gráfico sobre a Participação das Regiões no PIB do Brasil

Variável - Participação do valor adicionado bruto a preços correntes total no valor adicionado bruto a preços correntes total do Brasil
Ano - 2017



Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios

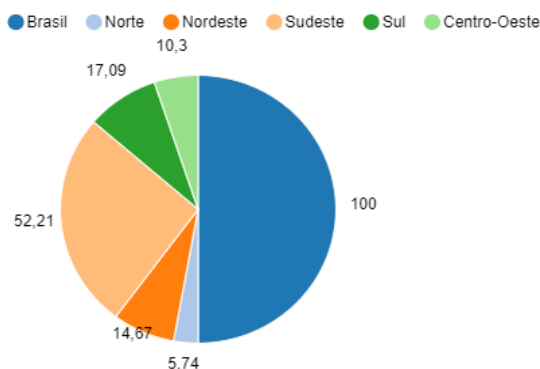
207

Figura 4 – Gráfico sobre a Participação das Regiões no PIB do Brasil 2017

²⁰⁶ IBGE. Setor SIDRA. Tabela 5938 – Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações. Referência 2010. 2021. Disponível em < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado> > Acesso em: 30 mar. 2021.

²⁰⁷ *Ibid.*

Variável - Participação do valor adicionado bruto a preços correntes total no valor adicionado bruto a preços correntes total do Brasil
Ano - 2018



Fonte: IBGE - Produto Interno Bruto dos Municípios

208

Figura 5 – Gráfico sobre a Participação das Regiões no PIB do Brasil 2018

É possível perceber que apesar de pequenas variações para mais e para menos de cada região, se mantém um padrão de rendimento. A região Norte por exemplo, analisada sob o ângulo local detém em média, metade da expressão vista na região Sul, apesar de contar com um território regional bem mais extenso. Evidentemente que o fator industrialização é um diferencial, se compararmos neste critério as duas regiões. Deste modo, a disparidade verificada ainda na atualidade apenas reforça a ausência de um projeto efetivamente capaz de reduzir tais desigualdades.

Agora, tendo passado pela situação regional do Brasil e suas intersecções com o federalismo cooperativo-competitivo, cabe um momento para que nos debruçemos sobre as políticas sociais neste contexto afim de concluir a breve análise. Muito nos ensina neste âmbito Marta Arretche, ao fornecer um aspecto que é o passo inicial para essa discussão:

As políticas atuais de redução das desigualdades territoriais são o resultado da combinação dessa trajetória centralizadora com reformas fiscais e políticas aprovadas no período democrático recente, desde a Constituição de 1988 até nossos dias. [...] Em outras palavras, uma sólida tradição de regulação federal foi, mais uma vez empregada para implementar políticas de compensação das desigualdades sociais e territoriais²⁰⁹.

²⁰⁸ IBGE. Setor SIDRA. Tabela 5938 – Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações. Referência 2010. 2021. Disponível em < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado> > Acesso em: 30 mar.2021.

²⁰⁹ ARRETCHÉ, Marta. **Federalismo, Centralização e Democracia**. Rio de Janeiro: FGV e Fiocruz. 2012. p.182.

Do mesmo modo, a autora também relaciona o fato de existir um sentimento comum de pertencimento a uma única comunidade nacional e a desconfiança das elites locais para implementar e respeitar os direitos dos cidadãos, juntos, pode ser uma poderosa fonte de centralização da autoridade política, até mesmo nos entes federativos. Sendo assim, com base nessas circunstâncias, mesmo elites progressistas favoráveis à descentralização da execução de políticas públicas tendem a preferir que o governo central regule o modo como essas políticas serão implementadas²¹⁰.

No que tange à interpretação da execução dessas políticas, aqui adota-se a organização de Arretche que emprega uma distinção conceitual entre a responsabilidade pela execução de políticas públicas (*policy making*) e a autoridade para tomar decisões sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*)²¹¹. Salvo melhor juízo, a execução e a decisão/proposição dessas políticas são entendidas criticamente pela autora:

Sabe-se que as decisões da Constituição de 1988 redundaram numa situação na qual “o governo federal transferiu recursos, mas não transferiu atribuições”. A descentralização fiscal de 1988 permitiu significativa transferência de recursos – particularmente pela elevação do volume de transferência de recursos – particularmente pela elevação do volume de transferências automáticas - e de poder de taxação para Estados e Municípios, operando uma efetiva descentralização fiscal. Sabe-se também que não ocorreu o mesmo nesta ocasião um processo pactuado de redefinição de funções sociais, capaz de estabelecer, paralelamente à descentralização fiscal, um conjunto minimamente equivalente de atribuições a serem desempenhadas pelas unidades de governo beneficiadas pelo novo arranjo tributário²¹².

A opção por tal meio se justifica na medida em que esta diferenciação permite evitar a inferência analítica de deduzir a segunda a partir de evidências empíricas na primeira²¹³, conforme apontado pela autora.

Também, em outra banda, devemos levar em conta a existência de políticas sociais supõe a institucionalização de capacidade técnica para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço. Diferentemente, programas sociais podem surgir e desaparecer em um curto espaço de tempo, não sendo um indicador de que funções de

²¹⁰ Ibid. p.183.

²¹¹ Ibid.

²¹² ARRETCHÉ, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan. Fapespe. 3. ed. Agosto. 2011. p. 26.

²¹³ ARRETCHÉ, Marta, *Op. cit.*, p. 183.

gestão estejam sendo desempenhadas de modo relativamente permanente por uma dada unidade de governo.²¹⁴ A título de exemplificação do caso cite-se: existem municípios brasileiros que atendem a exigência constitucional de gastar 25% da sua receita de impostos e transferências em ensino sem ter uma única matrícula de ensino fundamental, pois o gasto em ensino é realizado sob a forma de transporte escolar ou alimentação escolar e assim por diante²¹⁵, com base nisso, questiona Arretche:

O que revela este dado do ponto de vista de uma eventual municipalização do ensino? No mínimo, há uma incompatibilidade entre a informação sugerida pelos indicadores de gasto e a que é fornecida pelos indicadores de cobertura, visto que é possível que um dado município realize despesas em ensino sem oferecer vagas escolares²¹⁶.

Ou seja, depreende-se que o fato de um Estado ou Município esteja efetuando despesas em uma dada área de política social não significa necessariamente que este está assumindo funções de gestão naquela área, conforme entendimento da autora supramencionada.

Com o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, reafirmados pela Constituição de 1988 mais o aumento das competências concorrentes, houve também a manutenção das competências legislativas do governo federal acompanhada de grande capacidade para constranger a atuação dos estados e municípios²¹⁷, a partir deste contexto, é possível a abordagem sobre duas tendências opostas em que apesar de um movimento de transferência de recursos financeiros aos níveis subnacionais,

Logo, se existe essa capacidade de constrição ao comportamento do poder público, estadual e municipal, por que é pouco verificável e de baixa eficiência a execução nas políticas sociais e regional? Inicialmente sugere a existência de uma ingerência daquela que tem o condão de fazê-lo, sendo assim, alguns fatores têm sido apontados para justificar a ingerência do nível federal na atuação dos atores subnacionais.

²¹⁴ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan. Fapespe. 3. ed. Agosto. 2011. p. 25.

²¹⁵ Segundo Marta Arretche esta pesquisa foi concluída anteriormente à implementação da EC nº 14/96, que deu origem ao Fundef. ARRETCHE, Marta. *Op. cit.*, p. 25.

²¹⁶ ARRETCHE, Marta. *Op. cit.*, p. 25.

²¹⁷ARAÚJO, Victor. **Federalismo, Centralização e Diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas no Brasil pós-1988**. Vol. VIII. nº15. Belo Horizonte: Revista Perspectivas em Políticas Públicas. . Junho. 2015. p. 63-99.

Propõe Victor que assim como outras federações latino-americanas, o surgimento do estado-nação ocorreu antes da adoção do federalismo, o que não justificaria conceder poder aos estados como garantia de unidade nacional, além disso, persiste²¹⁸ a ideia que as elites políticas locais são inclinadas a práticas clientelísticas e irresponsáveis²¹⁹ ou, ainda, que governos subnacionais são marcados por um atraso histórico²²⁰ no que diz respeito a arranjos públicos e da gestão da coisa pública²²¹.

²¹⁸ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2012.

²¹⁹ VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 1999.

²²⁰ MAINWARING, Scott and Torcal, Mariano **Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização**. Opinião Pública. Outubro. 2005. vol.11, nº. 2, p.249-286.

²²¹ ABRÚCIO, Fernando. **O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses**. In: MELO, Marcus André (Org.). Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana. 1999.

4. Conclusão

A partir deste estudo, o qual está longe de ser esgotado, foi possível perfilar elementos para melhor compreender a Federação Brasileira.

Nesse sentido, no capítulo primeiro buscou-se trazer um cenário do desenvolvimento do Estado em seus aspectos relevantes bem como seus elementos. Enfatizou-se a formação da centralização do poder político e estabilização territorial como eventos propulsores da formação dos Estados Nacionais, paralelamente também foi conduzida a perspectiva histórica da soberania e suas releituras de modo que fosse entendida também sob o ângulo de teorias contemporâneas.

Também foi apresentada dinâmica de centralização e descentralização do poder político na organização e sistema jurídico estatal. Com base na bibliografia apresentada ressaltou-se que tais aspectos são coexistentes em maior ou menor medida e a partir da decisão desta distribuição do poder se define qual a forma de Estado escolhida.

Sob este ângulo, inaugurou-se o capítulo 2, no qual abordou-se o federalismo nas suas origens, seus modelos e principalmente o federalismo brasileiro. Buscando caracterizá-lo foi ressaltada a repartição de competências dada pela Constituição Federal e o debate acerca dos Municípios como entes federativos, além, é claro, da pontuação dos aspectos gerais aptos a caracterizar uma Estado em sua forma Federal.

Após a construção do arcabouço sobre a teoria federalista, a pesquisa em tela concentrou-se em aferir, finalmente, os aspectos práticas e fissuras do federalismo cooperativo no capítulo 3. Dessa forma, com o intuito de analisar o pacto federativo no Brasil, foi realizado um recorte de três áreas nas quais os autores apresentados apresentam como problemáticas e causadoras de uma necessária reflexão e revisão do federalismo brasileiro. Assim é que se buscou alguns pormenores dos ruídos no que tange: ao discurso antifederalista, às desigualdades regionais e políticas sociais no Brasil.

Desse modo, conclui-se que em que pese a posituação do federalismo cooperativo brasileiro, não há consenso sobre a concordância dos próprios agentes políticos com tal dado. Nessa medida, a cooperação querida pela Carta não vem sendo promovida por escolhas governamentais contrárias a isso.

Além disso, entende-se notável que os problemas das áreas em crise do federalismo, abordados aqui, se interligam e em situações de crises econômicas e sociais acabam por evidenciar-se quase que automaticamente. Denota-se que sempre a atividade conjunta destinada a determinado fim é mais frutífera enquanto projeto de Estado e políticas públicas, ressaltando o que o federalismo brasileiro possui de melhor. Em essência, nossa história e construção de Estado Federal se distancia do federalismo dual norte-americano, muito embora, seja ele a inspiração inicial.

Isto, não obsta por si só que o nosso seja funcional, mas demonstra o inegável impacto de escolhas políticas na engrenagem e estrutura dos entes federados, motivo pelo qual também deve ser pensado que tipo de política pública está sendo colocada, qual o projeto está sendo implementado e a serviço de quem. Neste sentido, o federalismo como uma forma de gerenciamento de território também é uma ordem ao governante na medida em que é colocado como cláusula pétrea e, portanto, é aliado a finalidades democráticas.

Referências

ABRÚCIO, Fernando. **O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses**. In: MELO, Marcus André (Org.). Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana. 1999.

AFFONSO, Rui de B. A. SILVA, Pedro L. B. (Coods.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP e UNESP. 1995.

BARBOSA, Rui. **Pensamento e Ação de Rui Barbosa**. Seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal Conselho Editorial. 1999.

BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo sociedade. Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987.

BODIN, Jean. **Os Seis Livros da República**. Coleção Fundamentos do Direito. 1. ed. São Paulo: Ícone. 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros. 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11., ed., ved. e aum. - São Paulo: Malheiros. 2018.

CANELLO, Julio. **Judicializando– a federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais** (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Rio de Janeiro. 2017.

CASTRO, Almícar de. **Conceito de território**. Revista da faculdade de direito da UFMG, [S.l.], n. 1, p. 98-106, fev. 2014. ISSN 1984-1841. Disponível em: <<https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/661>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

CASTRO, Iná Elias. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand. 2014.

CHAUÍ, Marilena. **Breve história da Democracia**. Youtube. Canal TV Boitempo. Outubro. 2020 Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=k1MIsK5D0LQ&t=913s> >. Acesso em: 08 abr. 2021. 01:43:06.

DANTAS, Leticia Aderaldo de Lima; OLIVEIRA, Thales Alves de. **A organização social e o surgimento do Estado na Idade Média**. Periódicos UNI7.

DIAS, Reinaldo et MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas – princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas. 2012.

DURAND, Charles. “*La technique du Fédéralisme*”, in: *Le Fédéralisme*, pp. 180-181.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo. Saraiva. 1970.

FILHO, Roberto Gurgel de Oliveira. **Federalismo Norte-Americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento?** Revista Jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP. Disponível em <
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Intertemas_n.14.12.pdf> Acesso em: 11 abr. 2020.

FLORENZANO, Modesto. **Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado Moderno no Ocidente.** São Paulo: Lua Nova. 2007.

GEORGES, Burdeau **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques.** 19. ed. Imprensa: Paris, Libr. Generale de Droit Et de Jurisprudence. 1980.

GIACOMO, Michael Almeida di. **A formação do estado federado brasileiro e o federalismo pós-Constituição de 1988.** Revista Eletrônica Âmbito Jurídico. 2017. Disponível em: <
<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-formacao-do-estado-federado-brasileiro-e-o-federalismo-pos-constituicao-de-1988/>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

HALBERSTAM, Daniel. *Comparative federalism and the role of the Judiciary.* In: G. A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, & K. E. Whittington. (Eds.), *The Oxford handbook of law and politics* (pp. 142-164). Nova York, NY: Oxford University Press. 2008.

HOBBS, Thomas. **Leviatã.** 1. ed. São Paulo: Martin Fontes. 2003.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 1999.

HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo.** Revista da Faculdade de Direito. Minas Gerais. 1985. Disponível em <
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181618>> Acesso em: 15 mar. 2021.

HORTA, Raul Machado. **O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo Brasileiro.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Disponível em <
<http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2021.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem.** São Paulo: Zahar, 2014.

ISMAEL, Ricardo. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. *Cadernos de Desenvolvimento* v.5, n.7. 2010. Disponível em <
<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/278>> Acesso em 14 mar..2021.

JELLINEK, George. **Teoria Geral do Estado.** Buenos Aires, Albatrós, 1943.

JUNIOR, Vergolino. **O. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010).** In: Monteiro Neto A, organizador. *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate.* Brasília: IPEA. 2014. p. 63-11.

LIMA, Renato Sérgio; BUENO, Samira. **Homicídios pelo sétimo mês consecutivo no país.** Abril. 2020 Disponível em: <

<https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2020/04/29/homicidios-crescem-pelo-setimo-mes-consecutivo-no-pais> > Acesso em: 10 mar. 2021.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. In: J. Locke. Carta acerca da tolerância. São Paulo: Abril Cultural. 1978.

LUCATE, Felipe Henry. **O contrato social em Hobbes e a permuta da liberdade natural pela segurança do estado civil**. Revista Eletrônica. Vol. 8. UNESP. 2015. Disponível em <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/4_felipelucate > Acesso em: 07 abri. 2021.

MADISON, James, HAMILTON, Alexander, JAY, John. **O Federalista**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2003.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O Federalista**. Traduzido em Português. Biblioteca da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Villeneuve e Comp. 1840. Disponível em: < <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/17661> >. Acesso em 11 mar. 2021.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1edições.org. 2020.

MELLO, Censo Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo. Malheiros. 2006.

MENDES, Gilmar. Mendes, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva Educação. 2018.

OLIVEIRA, Bruno Carneiro. **Federalismo e Municipalismo na Trajetória Política do Brasil**. v. 17. e17023. Fortaleza: Mercator. 2018.

RAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade. 1998.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar**. Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Direito de Valença. Vol. 16. Junho. 2018.

RIBEIRO, José Mendes; MOREIRA, Marcelo Rasga; OUVENEY, Assis Maffort; PINTO, Luiz Felipe Pinto; SILVA, Marcelo Furtado Passos da. **Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais**. Revista Ciênc. Saúde coletiva vol.23 nº.6. Rio de Janeiro. Junho. 2018.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Teoria do estado, democracia e poder local**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. 3. ed. São Paulo: Martin Claret Ltda. 2000.

SAMPAIO, Gustavo. **Sistema Federativo Brasileiro**. Youtube. Canal Debates Virtuais. Dezembro. 2015. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=zIH6IAvfl8U&t=685s> > Acesso em: 25 mar. 2021. 00:41:00.

SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. **A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade**. Passo Fundo. V.20, nº.1. p. 56-69. 2006.

SILVA, José Afonso **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina. Setembro. 2010. Disponível em < <https://jus.com.br/artigos/17486> > Acesso em: 22 mar. 2021.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba. p. 105-121. Junho, 2005.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais no Brasil**. XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) Minas Gerais. 1998.

SOUZA, Moacyr Benedito de. **Do Estado Unitário ao Estado Regional**. Brasília. 1985.

TOCQUEVILLE, Alexis. (1805-1859) **A democracia na América: Leis e costumes – Livro I**. Tradução Eduardo Brandão. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 1999.

VITTE, Claudete de Castro Silva. **A crise do federalismo brasileiro**. Curitiba.: UFPR. 1999.

WEFFORT, Francisco. **Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”**. 6. ed. São Paulo: Ática. São Paulo. 1995..

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires.Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1997.