

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

TEORIA CONSTITUCIONAL

GISELA MARIA BESTER

MARCUS FIRMINO SANTIAGO

MENELICK DE CARVALHO NETTO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro, poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes - UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

T314

Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Gisela Maria Bester, Marcus Firmino Santiago, Menelick de Carvalho Netto – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-202-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teoria Constitucional. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TEORIA CONSTITUCIONAL

Apresentação

O Grupo de Trabalho Teoria Constitucional congregou, no dia 8 de julho de 2016, na sala AT04 da Faculdade de Direito da UnB, a apresentação dos treze trabalhos nele aprovados, bem como debates subsequentes entre os e as presentes.

Os artigos apresentados e ora publicados contemplam diferentes e relevantes aspectos da teoria constitucional contemporânea. A mutação constitucional é o marco teórico de três estudos, que abordam temas como a tensão entre as mudanças interpretativas e o fortalecimento normativo constitucional; a releitura das regras sobre imunidade parlamentar feita pelo Supremo Tribunal Federal; e novamente uma análise de precedente desta Corte, na celeuma referente ao princípio da presunção de inocência e à correlata garantia constitucional do trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

Reflexões sobre o poder constituinte fornecem as bases para, em um momento, discutir os limites ao poder de reforma e a necessidade de equilíbrio entre reforma e conservação do texto constitucional; e, em outro, contemplar as teorias de John Rawls e de Jürgen Habermas e suas contribuições na busca pela formação de uma base consensual capaz de legitimar o constructo constitucional.

A jurisdição constitucional e o papel do Poder Judiciário são abordados sob três aspectos: uma crítica, à luz da teoria luhmaniana, à prática do STF acerca da modulação dos efeitos das decisões de inconstitucionalidade; uma análise do ativismo judicial e do desequilíbrio presente nas relações institucionais; e uma defesa do sistema de controle difuso de constitucionalidade diante da especial abertura participativa que este proporciona.

Questões referentes ao modelo constitucional brasileiro são contempladas em três outros artigos: a história constitucional é revisitada, em um resgate do processo constituinte brasileiro de 1987/88, na busca dos fundamentos acerca do sistema de veto presidencial; os limites e as condições para exercício da liberdade de iniciativa previstos na Constituição Federal de 1988 são estudados à luz dos preceitos do neoconstitucionalismo; e as relações federativas restam discutidas a partir de uma perspectiva realista, em busca dos elementos e agentes reais que contribuem para o acontecer - ou a frustração - do modelo constitucional.

A realidade latino-americana não fica de fora, sendo lembrada e discutida em texto que aborda a ainda recente Constituição boliviana e a experiência do seu previsto tribunal indígena, em busca de uma melhor compreensão acerca desta instituição e de sua possível influência no sistema brasileiro.

A correlação entre Estado e crise é também abordada em um dos artigos apresentados.

Nos debates, em perspectiva crítica ao "status quo" reinante no atual cenário jurídico-político-institucional brasileiro, fez-se, em sintonia das diversas manifestações, uma reafirmação da defesa da força normativa da Constituição de 1988, em toda a sua riqueza de conteúdos que não podem ser flexibilizados, ignorados ou ultrapassados, nem mesmo pelo STF, em prejuízo do sistema de direitos e garantias instituído pelo constituinte originário.

Brasília, DF, 10 de julho de 2016.

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto - PPGD UnB

Profa. Dra. Gisela Maria Bester - PPGD UNOESC

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago - PPGD Centro Universitário do Distrito Federal / PPGD Instituto Brasiliense de Direito Público

FEDERALISMO AUTO-SUSTENTÁVEL, CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

SELF-SUSTAINING FEDERALISM, CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION

Claudio Ladeira De Oliveira

Resumo

Neste artigo discuto o surgimento e manutenção de arranjos federais “auto-sustentáveis”, no sentido de que os agentes que, ao menos a princípio, poderiam subverter as instituições federais, optam por permanecer dentro de seus limites. Questiono quais seriam as principais motivações dos agentes envolvidos no processo de “desenho institucional” federal, que os levariam a adotar arranjos “centralizadores” ou “descentralizadores”. Por fim, concluo extraíndo algumas conseqüências para o debate, atualmente em curso no Brasil, sobre a reforma de nosso sistema federal, de modo evitar a adoção de perspectivas que idealizem normativamente modelos de federalismo inadequados ao nosso contexto social.

Palavras-chave: Estado federal, Federalismo auto-sustentável, Centralização, Descentralização

Abstract/Resumen/Résumé

This paper discusses the emergence and maintenance of federal arrangements "self-sustaining" in the sense that the agents that, at least in principle, could subvert the federal institutions choose to remain within its boundaries. I question what are the main motivations of the agents involved in the process of "institutional design" federal, which would lead them to adopt arrangements "centralizers" or "decentralizing". Finally, I conclude by drawing some consequences for the debate currently under way in Brazil, on the reform of our federal system, so avoid the adoption prospects idealizing normatively federalism models that are inadequate in other social contexts

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federal state, "self-sustaining" federalism, Centralization, Decentralization

INTRODUÇÃO.

O federalismo é a forma institucional adotada por 25 países¹, os quais abrigam juntos mais de 40% da população mundial (cf. ANDERSON, 2009, p. 17; WATTS, 2008, p. 4-5). E a tendência é de ampliação do número de países, pois nas últimas décadas sistemas que não podem ser incluídos no grupo dos Estados federados (como é o caso de França, Inglaterra e China) adotaram reformas que reforçam as instituições dos poderes locais (cf. HALBERSTAM, 2012, p. 577). Nos casos de democracias constitucionais, há uma correlação evidente entre o federalismo e a adoção bem sucedida de instituições democráticas em países de grandes dimensões territoriais e/ou populacionais (cf. ANDERSON, 2009, p. 17).

Especificamente quanto ao estudo do federalismo no Brasil, trata-se de um dos mais importantes casos, no mundo, de Estado federal, seja pelas dimensões geográficas seja pelas dimensões populacionais. Desde a proclamação da república o país adotou uma forma federal, mas mesmo antes disso, sob o império, uma incipiente organização federal “de fato” já vinha funcionando sob o manto de uma constituição imperial unitária “de direito”. E durante o processo de redemocratização que culminou na promulgação da constituição de 1988, a reorganização do “pacto federativo” foi um dos pontos mais importantes em disputa (Cf. ABRUCIO, 1998).

Meus objetivos neste artigo são, inicialmente, analisar brevemente alguns aspectos conceituais do federalismo, discernindo quais são os principais modelos de Estado federal. Em seguida, discuto algumas questões relacionadas ao surgimento e manutenção de arranjos federais “auto-sustentáveis”, no sentido de que os agentes que, ao menos a princípio, poderiam subverter as instituições federais, optam por permanecer dentro de seus limites. Para tanto, questiono quais seriam as principais motivações dos agentes envolvidos no processo de “desenho institucional” federal, que os levariam a adotar arranjos ora mais descentralizadores, ora centralizadores. Por fim, concluo essa breve discussão extraindo algumas conseqüências para o debate, atualmente em curso no Brasil, sobre a reforma de nosso sistema federal.

1 FEDERALISMO: OS CONCEITOS FUNDAMENTAIS.

¹ De acordo com Thomas Hueglin e Alan Fenna (2015, p. 48), os Estados federais atualmente existentes são os seguintes (com a indicação data de adoção do sistema federal entre parêntesis): Estados Unidos (1789), México (1824), Venezuela (1830), Suíça (1848), Argentina (1853), Canadá (1867), Alemanha do 2º Reich (1871), Brasil (1889), Austrália (1901), Áustria (1920), Alemanha (República federal) (1948), Índia (1950), Malásia (1963), Nigéria (1963), Emirados Árabes Unidos (1971), Paquistão (1973), Espanha (1978), Micronésia (1979), São Cristóvão e Nevis (1983), Rússia (1993), Bélgica (1993), Etiópia (1995), Bósnia e Herzegovina (1995), União das Comores (1996) e África do Sul (1997).

1.1 Uma definição de Estado federal.

O federalismo é uma forma particular de organização da estrutura política dos Estados soberanos cuja peculiaridade é o modo como distribui poderes políticos entre várias unidades políticas internas ao próprio Estado. Seu elemento essencial é “a presença de duas ordens de governo constitucionalmente instituídas, cada qual dotada de genuína autonomia uma em relação à outra e responsáveis perante os respectivos eleitores” (ANDERSON, 2009, p. 20). É por isso que é conveniente iniciar qualquer exposição sobre o tema opondo os Estados federais, de um lado, às “confederações” de Estados e, de outro, aos Estados “unitários”, pois essas são as principais alternativas institucionais de organização com base no grau de soberania e autonomia política das unidades constituintes do Estado.

As “confederações” são arranjos institucionais que preservam a soberania dos Estados que a integram, os quais mantêm a titularidade dos poderes políticos essenciais, reservando ao governo comum apenas um mínimo de poderes e responsabilidades: “arranjos confederados deixam o governo central dependente dos Estados membros em relação às rendas e com pouco espaço para realizar políticas domésticas” (HUEGLIN e FENNA, 2015, p. 20). Um exemplo famoso de Confederação é forma institucional adotada pelos Estados Unidos da América entre 1781 e 1789 tão logo as treze ex-colônias britânicas da América do norte conquistaram a independência. Considerada a primeira Constituição estadunidense, os “Articles of Confederation and Perpetual Union” estabeleciam que “cada Estado retém sua soberania, liberdade e independência, e todo poder, jurisdição e direito que não forem expressamente delegados por esta Confederação, reunida em congresso, aos Estados Unidos.” (USA, 1781, II). No entanto, tal confederação é mais conhecida pelos seus defeitos (instabilidade política e econômica) que estimularam a adoção da Constituição federal que a substituiu, ratificada em 1788, a qual estabelecia um Estado federado. Outros exemplos menos citados na doutrina constitucional são representativos de confederações bem sucedidas do ponto de vista da estabilidade: as Províncias Unidas da Holanda, que perdurou entre 1581 a 1795, e principalmente a República Suíça, existente entre 1291 a 1803 (Cf. HUEGLIN e FENNA, 2015, p. 20). Do ponto de vista formal, embora as Confederações sejam arranjos mais descentralizados e fracos do que os Estados federais, ainda assim pretendem alguma espécie de durabilidade, já que possuem um governo comum, embora dotados de poucas competências, e ao menos em tese isso permitiria distinguí-las das “Ligas” e “alianças” entre Estados soberanos.

Por sua vez, no típico Estado unitário os governos locais são criações jurídicas das instituições centrais (cf. ANDERSON, 2009, p. 21) e embora seja comum que Estados unitários estabeleçam algum poder político para unidades locais, tais poderes são entendidos como uma delegação das instituições centrais que, ao menos a princípio, pode ser revogada. Isso permite distingui-los dos Estados federais, já que nestes a soberania é compartilhada e os poderes divididos entre vários níveis de governo de um modo bem mais complexo e relativamente independente de instituições centrais (Cf. HUEGLIN e FENNA, 2015, p. 17).

Essas características são captadas pela definição canônica com que William Riker caracterizou as Constituições dos Estados federais:

Uma Constituição é federal se estabelece (1) dois níveis de governo sobre o mesmo território e povo, (2) cada nível possui ao menos uma área de ação na qual é autônomo e (3) existe alguma garantia (ainda que seja apenas um dispositivo expresso na constituição) da autonomia de cada governo em sua própria esfera (RIKER, 1964, p. 11)

Os três elementos da definição de Riker captam com objetividade os aspectos centrais que caracterizam os arranjos federais: mais de um nível de governo (dois, como no caso estadunidense, três como no caso brasileiro), relativa autonomia política para cada nível e arranjos institucionais que garantam efetivamente tal autonomia, não importando aqui a natureza (judicial ou estritamente política) de tal garantia. Como veremos adiante, esse ponto é importante, pois evita estabelecer uma equivocada vinculação necessária entre “federalismo” e “controle judicial de constitucionalidade”: os mecanismos que garantem a efetividade do arranjo federativo podem ser exclusivamente políticos, como nos casos em que uma câmara alta possui as atribuições para arbitrar os conflitos que por ventura surjam entre as unidades constituintes. Por outro lado, mesmo nas hipóteses em que existe uma corte constitucional, esta pode exercer suas competências em relação às matérias de conflitos federativos adotando uma postura mais “autocontida”, de restrição judicial, do que adotaria em casos nos quais estão em jogo conflitos sobre direitos fundamentais individuais, por exemplo.

1.2 Um pacto “indissolúvel”? O direito de secessão.

Sobre a questão da “dissolubilidade” do pacto federativo, ou seja, o direito de que as unidades constituintes possam abandonar voluntariamente a União, essa não é uma característica conceitual dos Estados federais, não obstante o posicionamento contrário de parte da doutrina (ALMEIDA, 2013, p. 12; BONAVIDES, 1980, p. 116). No entanto, é muito comum a expressa previsão constitucional da proibição de secessão. Todas as Constituições

republicanas brasileiras estabeleceram logo nos dispositivos iniciais que a União é “indissolúvel”, exceto a Constituição de 1946, a qual estabelece em seu art. 217, § 6º, que, em relação às propostas de Emenda constitucional, “não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República” (BRASIL, 1891, art. 1º; 1934, art. 1º; 1937, art. 3º; 1946, art. 217, § 6º; 1967, art. 1º; 1969, art. 1º; 1988, art. 1º). E a previsão da “forma federativa de Estado” como um limite material ao poder de reforma da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, art. 60, § 4º, II) é vista como uma afirmação de que a República federal é indissolúvel.

É certo que existem exemplos históricos de federações que, ao menos formalmente, previam expressamente o direito à secessão, como era o caso da Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1977: “art. 72: Cada República da União reserva-se o direito de separar-se livremente da URSS” (URSS, 1977). Naturalmente, outra coisa bem distinta é saber se a garantia prevista formalmente no texto constitucional dispõe de alguma efetividade, um caso clássico de distinção entre o “direito dos códigos” versus o “direito em ação”, para usar a expressão dos realistas jurídicos estadunidenses. Também é possível que a Constituição não estabeleça explicitamente a indissolubilidade do pacto federativo e ainda assim as instituições centrais sejam capazes de manter a união mesmo contra a resistência de unidades constituintes secessionistas: durante a guerra civil estadunidense, os secessionistas do sul argumentavam que a Constituição de 1787 não estabelecia explicitamente a indissolubilidade do pacto federativo. Por outro lado, a Constituição de 1787 estabelecia, em sua seção 10, que “nenhum Estado poderá participar de tratado, aliança ou confederação (...)” (USA, 1787). De todo modo, qualquer dúvida teórica sobre a natureza (dissolúvel ou não) do pacto firmado em 1787 foi solucionada pela força das armas, com a vitória da União na violenta guerra civil de 1861 a 1865.

1.3 As espécies de Estados federais.

A expressão “pacto federativo” é muito utilizada para descrever a União que os Estados federais pretendem caracterizar. Ela pode corresponder de maneira aproximada aos fatos em certas circunstâncias históricas, como é o caso da União formada entre as antigas colônias britânicas na América do Norte. No entanto, tais situações são excepcionais. Em geral a idéia de que houve a celebração de um acordo voluntário e consciente entre unidades políticas já constituídas é apenas um mito.

É possível classificar os Estados federais, quanto ao seu processo de formação, em duas grandes espécies: por “integração” ou “centrípeto” e por “devolução” ou “centrífugo”. O

modelo do federalismo por integração/centrípeto é aquele em que Estados independentes previamente existentes optam por formar uma federação para obter os ganhos da unidade, mantendo alguma individualidade e a autonomia política de suas partes componentes. É o caso do modelo estadunidense. Por outro lado, o modelo do federalismo por devolução/centrífugo é aquele em que um poder central pré-existente “devolve” às unidades constituintes parte importante do poder político, descentralizando competências e concedendo autonomias até então inexistentes. É precisamente a hipótese do caso brasileiro, cuja federação foi proclamada pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1989, o primeiro ato normativo do governo provisório republicano que se seguiu à derrubada do Imperador D. Pedro II.

Quanto à forma de distribuir competências entre as unidades constituintes, as espécies de Estados federais são classificadas como “dual” ou “horizontal” e “integrado” ou “cooperativo”. No modelo “horizontal”/“dual” as distintas esferas de governo não sofrem interferência e cada “tema” é totalmente destinado a um único ente federado. Essa foi opção inicialmente adotada na experiência estadunidense, fixada no art. VI da Constituição de 1788 e na 10ª emenda, aprovada em 1791:

“Esta Constituição e as leis dos Estados Unidos (...) e todos os tratados celebrados, ou que serão celebrados, sob a autoridade dos Estados Unidos, é a Lei suprema do país; e os juízes em todos os Estados estarão a elas obrigados, não obstante qualquer coisa em contrário que esteja expressa na Constituição ou nas leis de qualquer Estado” (USA, 1788, art. VI)

“Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo.” (USA, 1791, 10ª emenda)

A opção adotada pelos constituintes estadunidenses foi afirmar a supremacia das leis, tratados e constituição Federal sobre as disposições estaduais, mas ao mesmo tempo atribuir expressamente à União apenas algumas poucas competências, reservando aos Estados todas as competências políticas remanescentes (“os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição”). Como veremos adiante, porém, esse arranjo firmado na Constituição foi substancialmente alterado mediante importantes decisões da Suprema Corte, fortalecendo as competências legislativas da União.

Por sua vez, o modelo “integrado/cooperativo” a União legisla sobre temas cuja administração compete às unidades federadas, o que exige ações conjuntas dos vários níveis de governo sobre os mesmos, sendo especialmente adequado em contextos que demandam maior intervenção do Estado na vida econômica e social demanda. A Constituição alemã de 1919 é considerada um exemplo precursor desse modelo, também adotado na Lei Fundamental de Bonn de 1949.

“O modelo de federalismo alemão, cuja linhas básicas já estavam na Constituição de Weimar e foram mantidas na atual Lei Fundamental, opõe-se fortemente ao modelo de federalismo norte-americano, uma vez que aquele tem por base um sistema de federalismo "cooperativo". Este sistema de federalismo cooperativo permite, por um lado, a delegação de competências entre União e Estados-membros bem como, por outro lado, um sistema de execução legislativa indireto, é dizer: Estados-membros podem, em determinados casos, executar a legislação federal” (RODRIGUES, 2007, p. 9)

1.4. O modelo federal da Constituição brasileira de 1988

No Brasil, esse foi o modelo adotado nas constituições posteriores à revolução de 1930. Na Constituição de 1988, embora existam matérias reservadas exclusivamente em especial à União, a opção por tal modelo é expressa nos arts. 23 e 24, que estabelecem respectivamente as competências “comuns” e “concorrentes” da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal. Segundo Marta Arretche, no Brasil:

“Os formuladores da Constituição não parecem ter pretendido limitar as iniciativas legislativas da União. No mesmo ato com que aprovaram um modelo de Estado federativo que transferia competências sobre a execução de políticas para os governos subnacionais, aprovaram dispositivos constitucionais que davam ampla autoridade à União para legislar sobre essas mesmas políticas. Também não parecem ter pretendido construir um Estado federativo em que os governos subnacionais tivessem autoridade exclusiva para legislar e executar suas próprias políticas. Longe de criar uma federação com um centro limitado, conferiram amplos poderes jurisdicionais à União.” (ARRETCHE, 2009, p. 403-404)

2. ALGUNS FATORES QUE EXPLICAM O SURGIMENTO DAS FEDERAÇÕES.

Quais são os fatores que explicam o surgimento da forma federal de Estado? Sendo mais preciso: quais são os motivos que levam os agentes (indivíduos, elites políticas e econômicas, partidos, governos etc.), dotados de alguma capacidade de ação, a optarem pelos arranjos federais, sejam mediante um processo “centrípeto” ou “centrífugo”? Afinal, em ambos os casos quando um Estado federal é formado isso implica uma série de restrições constitucionais impostas ao poder de elites políticas. Nos casos de Estados federais formados por “agregação”, elites políticas regionais aceitam o surgimento de uma União até então inexistente, a qual em alguma medida importante limitará seus poderes até então mais amplos, inclusive ensejando o surgimento de elites políticas “federais”. Por exemplo, no caso estadunidense, a limitação incluía a proibição dos Estados promulgarem leis de efeito retroativo perdoando dívidas oriundas de contratos de empréstimos celebrados principalmente por ocasião da guerra de independência (USA, 1788, art. I, seção 10). Por outro lado, nos Estados federados formados “devolução”, elites políticas já existentes na condução do poder

central, as quais até então exerciam ampla jurisdição sobre todo o território nacional, abdicam voluntariamente de parte desse poder em benefício de elites regionais as quais, em muitos casos, não dispõem de força suficiente para impor tal modificação. A China, por exemplo, nas últimas décadas, vem experimentando um processo de descentralização política que leva alguns autores a falar em “federalismo de fato” (ZHENG, 2007).

Por que motivo então elites políticas aceitariam esse tipo de limitação de seu poder político? Stephen Holmes (2003) argumenta que a chave da questão reside no interesse de governos e grupos socialmente dominantes em promover determinados objetivos cuja realização demanda a cooperação de outros cidadãos. A motivação fundamental que leva governos a promoverem reformas na direção do Estado de direito é estimular a cooperação voluntária de grupos que – ao menos assim parece aos governantes – possuem em suas mãos algum recurso importante, do qual os governantes necessitam. Por outro lado, governantes tendem a adotar métodos “inconstitucionais” quando acreditam que as supostas vantagens obtidas com a cooperação voluntária são inferiores aos benefícios obtidos por meios arbitrários (cf. HOLMES, 2003, 2014):

“Elites sociais impõem restrições a si mesmas, quando o fazem, para ganhar alguma coisa que elas querem, como mais segurança, mais riqueza, mais território, mais cooperação ou mais poder. Para perseguir objetivos desse tipo, grupos sociais bem organizados podem intencionalmente escolher impor novos limites sobre eles mesmos, incluindo limites que são subjetivamente sentidos por membros de grupos individuais como estorvos irritantes ou como um fardo” (HOLMES, 2014, p. 587)

Assim, num momento inicial, os governantes passam a agir “como se” fossem efetivamente limitados pelas leis e constituições, e o fazem motivados por um cálculo acima de tudo estratégico. No entanto, à medida que novos grupos são mobilizados e que a sociedade torna-se mais complexa, as limitações que eram apenas aparentes e precárias tendem a consolidar-se: “o direito começa como um instrumento dos governantes, mas, a partir de certo ponto, começa a servir para proteger os interesses daqueles cuja cooperação voluntária os governantes dependem” (HOLMES, 2003, p. 44). A autolimitação do poder político, que iniciara como uma concessão puramente estratégica para mobilizar os subordinados, agora se estabilizou como Estado de Direito. Em sentido similar, North, Wallis e Weingast (2009) afirmam que, ao utilizarem o sistema jurídico para a consolidação de seus interesses, as elites terminam por promover alterações imprevistas e importantes no seio da própria coalizão dominante, bem como na relação com os demais grupos sociais. Estes podem eventualmente dispor de instrumentos jurídicos para a defesa de seus interesses.

No entanto, o mesmo argumento que explica a motivação pela qual é racional que um governo arbitrário aceite limitar seu próprio poder, também revela um obstáculo à plena

realização do ideal do Estado de Direito. É que se a motivação inicial consiste na necessidade de mobilizar recursos que estão à disposição de grupos até então excluídos do poder político, isso significa necessariamente que os grupos sociais não serão todos tratados de modo rigorosamente igual, já que sempre a cooperação de alguns grupos será mais importante que a de outros grupos, uma importância que aumenta ainda mais à medida da capacidade dos membros do grupo em questão para organizarem-se e defender seus interesses.² A distribuição dos recursos disponíveis numa sociedade não é determinada pela contagem do número de votos individuais, mas sim por “assimetrias de poder entre interesses organizados. Em nenhuma sociedade o poder é disperso igualmente entre indivíduos não-associados” (HOLMES, 2003: 21). Por isso é possível afirmar a existência de um caráter “duplo”, seletivo, do Estado de Direito, que fornece estabilidade, previsibilidade e igualdade formal em intensidade diferente para determinados estratos sociais cuja cooperação entende-se de algum modo necessária: “se nós definimos o Estado de direito de modo a excluir a influência desproporcional de interesses organizados na produção, interpretação e aplicação do direito, estamos identificando um sistema que nunca existiu e possivelmente nunca existirá” (HOLMES, 2003: 22).

As limitações impostas pela forma federal de Estado fornecem exemplos que ilustram o tipo de problema tratado por Holmes. Afinal, não apenas as elites políticas “centrais” e/ou regionais devem acreditar (corretamente ou não) que as restrições são de seu interesse no momento inicial de fundação do “pacto” federativo, mas também depois de formada União elas devem acreditar que a opção de permanecer nos limites tratados pelo pacto lhes oferece maiores vantagens do que a tentativa de defecção. Este último aspecto chama a atenção para o fato de que os arranjos federais são instituições “auto-sustentáveis”, no sentido de que “os motivos que as elas engendram entre os tomadores de decisões individuais, dotados de poder para mudar ou subverter as regras e processos, os levam a permanecer interessados em manter o status quo institucional” (FILIPPOV, ORDESHOOK, SHVETSOVA, 2004, p. 15).

Uma hipótese levantada por William Riker (1964, p. 12-19) é a de que as federações são o resultado da ação de elites políticas regionais que buscam enfrentar ameaças militares de algum vizinho poderoso, e por isso optam por restringir seus poderes regionais em troca da proteção da União. De acordo com essa tese, a decisão de formar uma união seria a “segunda

² “Os direitos dos grandes proprietários de terras foram assegurados antes dos direitos dos órfãos pela razão banal de que governos respondem de modo seletivo aos grupos com força política, isto é, aqueles cuja cooperação eles – os governos – pensam que necessitam. Historicamente, interesses bem organizados capazes de se defender e atingir seus objetivos por meios extralegais também são os primeiros a adquirir o direito efetivo ou a capacidade de se defender e promover seus objetivos por meios jurídicos”. (HOLMES, 2003: 21).

opção” das elites regionais, que a princípio prefeririam permanecer dotadas de seus amplos poderes locais (essa seria a “primeira opção”). Raciocínio similar explicaria também posturas mais ofensivas das elites regionais, que optariam pela União como forma de expandir seu próprio território. Por outro lado, uma tese que inverte o raciocínio de Riker é apresentada por Daniel Ziblatt (2006), para quem a opção pela formação de uma União federal é na verdade “primeira opção” das elites políticas, sempre que elas encontram instituições políticas regionais razoavelmente bem desenvolvidas, dotadas de capacidade de ação que pode ser utilizada após a formação do governo da União. Estudando os casos italiano e alemão, Ziblatt conclui que em ambos os casos os arranjos federais “foram moldados pelo legado institucional do contexto pré-nacional: onde governos regionais eficazes já existiam antes do governo nacional ser formado, o federalismo foi criado” (2006, p. 146). De todo modo, não há razão para supor que um único conjunto bem definido de motivos seja capaz de fornecer uma explicação universal para a formação dos Estados federais. Certo mesmo é que as escolhas, interesses, valores e crenças dos agentes são decisivas para o surgimento e manutenção de um Estado federal.

3. CENTRALIZAÇÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO?

Afirmar que o arranjo federal é “autosustentável” significa dizer que os agentes dotados de força para subvertê-lo acreditam ser preferível permanecer nos limites do status quo institucional. Sendo assim, é importante analisar as espécies de razões e crenças que poderiam estimular os agentes pressionar por maior “centralização” ou “descentralização” política. A partir da observação de Filippov, Ordeshook e Shvetsova, para quem “o federalismo possui duas justificativas gerais, uma econômica e outra política” (2006, p. 1), e sem pretensão de esgotar o tema, neste tópico discuto algumas das razões políticas e econômicas a favor da descentralização e da centralização dos arranjos institucionais federais.

3.1 Razões políticas

Os arranjos federais criam agentes com poder de veto sobre as decisões das maiorias privilegiando assim o *status quo* (TSEBELIS, 2002), limitando severamente a capacidade transformadora das instituições democráticas. No entanto, é comum argumentar que tais limitações possuiriam ao menos o benefício de manter a estabilidade de instituições políticas que, se estão longe do ideal, ao menos preservam algumas garantias típicas dos Estados constitucionais, num contexto em que as elites políticas seriam fortes o suficiente para reagir

com força às reformas democráticas mais ousadas, suprimindo definitivamente a democracia. Trata-se do conhecido argumento de que “menos é mais”. É nesse sentido que Acemoglu e Robinson argumentam que “instituições que estabelecem limites às políticas pró-majoritárias numa democracia podem ajudar a consolidação [*das instituições democráticas*]” (ACEMOGLU e ROBINSON, 2006, p. 34). De acordo com tal argumento, um sistema federal pode ajudar a reduzir a instabilidade, já que as forças políticas derrotadas na disputa nacional podem obter vitórias importantes nos estados e assim administrar alguma parcela do orçamento, distribuído entre as várias sub-unidades federadas, reduzindo a motivação para a sublevação. Imaginemos uma situação em que um Estado de grandes proporções geográficas e populacionais adota uma forma “unitária” e institui um único parlamento nacional, que contra todas as competências políticas relevantes: num tal Estado, o processo político reservaria “tudo” às forças vencedoras e “nada” às derrotadas, ampliando os incentivos para forças políticas alijadas optarem pela insurreição. Além disso, em Estados de grande extensão territorial, é extremamente improvável que uma única força política adquira ampla representatividade sem se articular com grupos de interesses locais. A estrutura federalista estimula isso, pois obriga as forças nacionais a contemplar interesses com grupos locais.

Por outro lado, é evidente que a defesa da estabilidade institucional pode ser tornar apenas uma racionalização dos interesses e privilégios de grupos privados consolidados que usufruem do status quo. No Brasil “o federalismo tornou-se nem tanto um mecanismo de liberalização, mas um instrumento a serviço da proteção dos interesses de elites regionais tradicionais do Congresso” (HUEGLIN e FENNA, 2015, p. 125). Nas disputas travadas durante o Império, os liberais defensores da adoção de uma forma “federalista”, os “Luzias”, representavam os interesses das elites agrárias locais, desejosas de manter inalteradas as estruturas econômicas que garantiam seus privilégios, e por isso buscavam a todo custo limitar os poderes políticos da burocracia imperial (Cf. LYNCH, 2011; 2012). Em sentido semelhante, Celso Furtado denunciava o caráter conservador da Constituição de 1946, “poderoso instrumento na mão velha oligarquia agrícola para preservar sua posição como principal força política” (FURTADO, 1965, p. 138), como sendo o resultado desse tipo de arranjo institucional:

O atual sistema federativo, ao atribuir grande força ao senado, no qual pequenos estados agrícolas e as regiões mais atrasadas têm influência decisiva, coloca o Poder legislativo praticamente em mãos de uma minoria da população do país que habita regiões onde os interesses latifundiários exercem poder incontestado. (FURTADO, 1965, p. 138)

Por outro lado, a democracia é um argumento freqüentemente lançado a favor da descentralização do poder político, pois os arranjos federalistas – reza o argumento – seriam capazes de estimular a participação democrática, facilitando a abertura do processo político a indivíduos que de outro modo enfrentariam obstáculos intransponíveis à participação na política em instituições centrais:

“O maior mérito do sistema federal não está no campo da eficácia econômica ou administrativa, mas no campo das relações de poder: a federação (...) é o meio de organização territorial mais apropriado para garantir, via democracia, estabilidade e legitimidade políticas aos governos dos Estados nacionais cujas sociedades são marcadas por grande heterogeneidade de base territorial” (SOARES, 1998, p. 138)

Em sentido semelhante, Augusto Zimmermann afirma que:

“O governo federal (...) necessita sempre de atentar-se para a descentralização concretizadora do objetivo democrático, mediante o fortalecimento dos governos estaduais e municipais representantes da única possibilidade de tornar efetiva a participação social na tomada de decisões governamentais” (ZIMMERMANN, 2014, p. 157)

Não restam dúvidas de que o federalismo pode ser um promotor efetivo da participação democrática. O problema, porém, é que esta é uma possibilidade e não uma necessidade “lógica” ou “conceitual”, uma possibilidade que depende não apenas do tipo de arranjo específico, mas também do contexto histórico, social e econômico no qual as instituições são adotadas. De fato é não apenas possível, mas freqüente, situações nas quais a existência de arranjos federais pode impedir, ao invés de promover, o funcionamento adequado dos procedimentos democráticos e a plena efetividade os princípios que caracterizam o Estado de Direito. Por exemplo, no famoso caso *Brow versus Board of Education of Topeka* (USA, 1954), no qual a Suprema Corte norte-americana declarou inconstitucional uma lei do estado do Kansas que estabelecia a segregação entre negros e brancos no ensino público, um dos principais argumentos com os quais o Estado do Kansas pretendia sustentar a legitimidade da lei era precisamente a existência de uma autonomia política daquela unidade federativa, que deveria ser respeitada mesmo a despeito de eventual opção política contestável. Essa decisão da Suprema corte estadunidense figura com um momento crucial de um longo conflito político, iniciado anos antes, entre a União federal, empenhada no combate à discriminação racial estabelecida por leis de alguns estados do sul dos EUA, e essas unidades federadas, que buscavam preservar sua autonomia política para permanecer discriminando. No Brasil, a Emenda Constitucional nº 45/2004 (BRASIL, 2004), estabeleceu a possibilidade de transferir dos Estados para a União a competência para processar e julgar crimes envolvendo violações de direitos humanos, nos casos em que a atuação dos poderes públicos das unidades federadas possam estar comprometidos devido à

presença de grupos interesses capazes de impedir uma adequada prestação jurisdicional. Como ressalta Edward Gibson (2013), especialmente no caso de sociedades que recentemente vivenciaram processos de transição democrática e que ainda se encontram em meio à consolidação de instituições representativas, é possível que a descentralização política dificulte tal processo, caso o processo de transição tenha ocorrido essencialmente no plano federal (como normalmente é o caso). É possível que elites locais, interessadas na manutenção do status quo, podem atuar para retardar a transição ou mesmo garantir que ela permaneça incompleta (cf. GIBSON, 2013).

3.2 Razões econômicas.

Razões econômicas importam de maneira decisiva no processo de formação e manutenção dos arranjos federais. Afinal, importa o tipo de consequência econômica que os agentes políticos acreditam que resultará dos arranjos adotados. E sejam quais forem as expectativas, uma vez adotado determinado arranjo, inevitavelmente surgirão “perdas” e “ganhos” capazes de estimular os agentes a permanecer ou abandonar o pacto federativo. Em especial, duas espécies de considerações são decisivas: problemas do tipo “principal – agente” e considerações quanto à economia de escala.

Problemas do tipo “principal-agente” tendem a desfavorecer a centralização da gestão federal e a recomendar uma maior proximidade entre o administrador e os administrados. Os argumentos são variados: em federações construídas em grandes extensões territoriais e sobre base política e social bastante heterogênea, ainda que o governo central (o “principal”) seja capaz de estabelecer o melhor planejamento possível e optar pelos melhores programas, ainda assim as distâncias geográficas e a heterogeneidade política tendem a dificultar a fiscalização dos “agentes” incumbidos de aplicar as políticas decididas pela União. Daí que considerações dessa espécie tendem a favorecer a especialização e a delegação de tarefas às unidades federadas, mais próximas dos administrados e a princípio dotadas de maior capacidade de fiscalização das políticas escolhidas, pelo simples fato de que em jurisdições menores os gestores públicos estão mais próximos dos problemas. De acordo com esse tipo de argumento, mesmo na hipótese de que a União estabeleça o melhor conjunto de políticas públicas (P1) e que as unidades federadas, caso sejam livres para escolher as políticas, tendam a adotar muitas vezes políticas menos eficazes (P2), se a dificuldade de fiscalização for muito maior para P1 do que para P2, permitindo que os gestores federais se afastem das políticas planejadas por incompetência e/ou corrupção e gerando um conjunto distorcido e pior de políticas efetivas (P3), poderá ser preferível a atribuição de autoridade às unidades federadas.

O argumento é que, embora as políticas planejadas pela União sejam em média melhores que as das unidades federadas, devido aos problemas de fiscalização as políticas das unidades federadas terminam sendo a alternativa efetivamente melhor.

Por outro lado, argumentos de “economia de escala” tendem a justificar a maior centralização do poder da União, em detrimento das unidades federadas. O argumento é que certos bens públicos (em geral típicos de sociedades industrializadas e democracias de massas) só podem ser fornecidos por um arranjo nacional e centralizado. Exemplos recorrentes apontam para as dificuldades impostas à promoção da industrialização e à construção de instituições típicas de um Estado do bem-estar, tais como sistemas de saúde e ensino universais, legislação trabalhista etc. Por exemplo, numa situação em que as unidades federadas possuem plena autonomia para organizar seus sistemas de saúde e educação, a primeira unidade federada a estabelecê-lo enfrentará problemas típicos do “dilema do prisioneiro”: a unidade deverá realizar investimentos, devendo então retirar recursos previamente investidos em outras áreas (como investimento em infra-estrutura) e/ou elevar sua carga tributária, duas opções que tendem a tornar a economia local menos competitiva em comparação com a das unidades federadas vizinhas, ao mesmo tempo em que é esperado que parcela importante da população vizinha busque usufruir tais recursos públicos locais. De acordo com Bresser-Pereira (2015), problemas dessa natureza estavam particularmente presentes na origem da formação do Estado nacional brasileiro logo após a independência, o que justificaria a adoção os arranjos institucionais altamente centralizados que caracterizaram as instituições políticas do Brasil imperial.³ Como argumentava um dos mais importantes personagens do período e defensor da centralização, Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, diante de um imenso território na maior parte inabitado e sem economia desenvolvida:

“Sem a centralização, como ligar o sul e o norte do Império, quando tantas dessemelhanças se dão nos climas, territórios, espírito, interesses, comércio, produtos e estado social? Sem a centralização como haver um cadastro, uniformidade de moeda, pesos e medidas; como formar e administrar um Exército e uma Marinha, que não podem deixar de ser únicos; como manter aquela ordem e uniformidade que é indispensável no Clero e na Magistratura; como fabricar armadas, construir fortalezas, melhorar canais, construir estradas gerais, caminhos

³ “O grande debate parlamentar no Império foi o do governo unitário, apoiado pelos conservadores, contra a federação, apoiada pelos liberais. Essas expressões, “conservadores” e “liberais”, tinham pouca relação com suas correspondentes na Europa. Os conservadores não estavam buscando manter a ordem por meio da conservação das tradições; tampouco os liberais estavam buscando a garantia dos direitos individuais, ainda que com algum risco da ordem pública. Os liberais defenderam a federação, mas os conservadores afinal prevaleceram durante grande parte do Segundo Reinado porque, em uma época em que um governo centralizado era condição necessária para a integração territorial do país, defenderam corretamente o caráter unitário do Estado brasileiro” (BRESSER-PEREIRA, 2015, pp. 79-80).

de ferro, e administrá-los, por meio de uma administração única e uniforme?” (URUGUAI, 2002, p. 439)

A análise de Bresser-Pereira chama a atenção para o fato de que o debate “centralização versus descentralização” deve levar em conta os problemas específicos dos países em desenvolvimento. E quanto a isso, é importante observar os riscos de que a descentralização prematura termine agravando problemas como corrupção e desperdício de recursos públicos devido à adoção de políticas inadequadas. Afinal, as instituições políticas e econômicas subnacionais importam de maneira decisiva para a implementação de uma política macroeconômica e os arranjos federativos podem afetar negativamente a capacidade de governos nacionais implementarem reformas econômicas, em especial no tocante ao controle dos gastos públicos:

Até o presente momento, a literatura sobre a economia política das reformas de mercado e descentralização fiscal tem ignorado o papel do federalismo político na adoção (e fracasso) da política macroeconômica nos países em desenvolvimento. No caso da primeira, a ênfase foi colocada quase estritamente nos níveis nacionais e internacionais de análise. Burocracias independentes, executivos isolados, pressões econômicas internacionais e sistemas de partidos nacional unificado são os ingredientes para os esforços de reforma de sucesso. No caso desta última, a relação entre a teoria do federalismo fiscal e os resultados macroeconômicos tem ressaltado a importância do contexto político subnacional como um mediador entre a política fiscal descentralizada e desempenho econômico. Em ambos os casos, um ingrediente crucial está faltando, ou seja, a economia política das políticas públicas e instituições subnacionais. (WIBBELS, 2000, p. 698)

4. CONCLUSÃO.

Haberstal (2012) argumenta que certas objeções a um federalismo mais descentralizado são falaciosas, pois, na ausência desses mecanismos de preservação do status quo, o Estado federal em questão não teria sido formado, já os estados pré-existent não teriam interesse em ingressar no pacto fundador da União. Sem dúvida alguma, essa hipótese de Haberstal é bastante plausível e pode explicar casos reais de formação de estados federais, em especial o estadunidense. No entanto, devemos também observar a situação oposta: também é verdadeiro que muitas vezes, na ausência de um Estado centralizado, não seria possível formar Estado algum e a alternativa de fragmentação em unidades menores permitira a ocupação estrangeira, devido à fraqueza das unidades constituintes ou mesmo devido à escassa ocupação do território, ao invés de unidades independentes.

Por fim, da adoção de uma perspectiva mais “realista” e menos “normativa” sobre os arranjos institucionais que caracterizam o federalismo, resultam conseqüências importantes para os debates atualmente em curso sobre a reforma de nosso sistema federal. Em primeiro lugar, não devemos analisar as alternativas institucionais existentes em matéria de Estado

federal como uma questão de princípio, pois a adequação de um arranjo mais centralizado ou descentralizado do desenho institucional é algo que deve ser avaliado de modo essencialmente pragmático, analisando o contexto no qual as instituições serão implementadas.

Em segundo lugar, devemos rejeitar a adoção do modelo estadunidense como um “paradigma normativo”, como muitas vezes ocorre na teoria constitucional brasileira. Aqui não se trata de uma rejeição “de princípio”, mas apenas da observação de que o contexto de fundação da União estadunidense era radicalmente distinto do caso brasileiro à época da independência. No nosso caso, a situação de partida era um imenso território, muito pouco povoado, na maior parte sem economia organizada, sem instituições políticas de governo nacionais já operantes, ao passo que no caso das treze ex-colônias britânicas da América do norte as condições iniciais eram tão boas (poucas províncias, já constituídas politicamente, organizadas economicamente, povoadas, sem “inimigo externo” próximo etc) que é difícil afirmar que o arranjo adotado era realmente o melhor. Afinal, como já foi tantas vezes observado na literatura sobre o tema, diante de condições tão excepcionais, é razoável supor que o desenvolvimento teria sido satisfatório ainda que o arranjo institucional adotado não fosse o melhor possível. De nosso lado, o resultado de adotar o federalismo na formação do Estado brasileiro provavelmente não seria construir uma “federação”, mas estimular a separação em dezenas de estados independentes, cada qual mais centralizado que a configuração institucional adotada pelo segundo Império.

Referências

Bibliografia

- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, James. **Economic Origins of Dictatorship and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2006
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Quando as Instituições Federativas Fortalecem o Poder Central? **Novos Estudos: Cebrap**, nº 95, março de 2013, pp. 39-57.
- BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 17, nº 65, jan./março de 1980

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. 2ª Ed. São Paulo: Editora 34, 2015.
- DOLINGER, Jacob. BARROSO, Luís Roberto. Federalism and Legal Unification in Brazil, in HALBERSTAM, Daniel. REIMANN, Mathias (orgs). **Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems**. Dordrecht: Springer, 2014, p. 153-168.
- FILIPPOV, Mikhail. ORDESHOOK, Peter C. SHVETSOVA, Olga. **Designing Federalism: a theory of self-sustainable federal institutions**. New York: Oxford University Press, 2004.
- FURTADO, Celso. Obstáculos Políticos ao Crescimento Econômico do Brasil. **Revista Civilização Brasileira**, nº 1, pp. 129-145, 1965.
- GIBSON, Edward. **Boundary Control: subnational authoritarianism in democratic countries**. New York: Cambridge University Press, 2013.
- HALBERSTAM, Daniel. Federalism: theory, policy, law, in ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (orgs). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. New York: Oxford University Press, 2012, pp. 576-608.
- HOLMES, Stephen. Constituições e constitucionalismo, in ASENSI, Felipe Dutra; PAULA, Daniel Giotti de (org.) **Tratado de Direito Constitucional: Constituição no século XXI**, vol. 2. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, pp. 577-608
- HOLMES, Stephen. Lineages of the Rule of Law, in PRZEWORSKI, Adam. MARAVALL, José Maria (orgs). **Democracy and the Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 62-93
- HUEGLIN, Thomas O. FENNA, Alan. **Comparative Federalism: a systematic inquiry**. 2a ed. Toronto: University of Toronto Press, 2015.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. Saquaremas e Luzias: A sociologia do desgosto com o Brasil. **Insight: Inteligência**. Outubro, novembro, dezembro de 2011, p. 20-37
- LYNCH, Christian Edward Cyril. O Império é que era a República: a monarquia republicana de Joaquim Nabuco. **Lua Nova**, São Paulo, 85: 277-311, 2012
- MORGAN, Edmund H. **Inventing the People: the rise of popular sovereignty in England and America**. New York: W. W. Norton and Company, 1988.
- NORTH, Douglass C., John Joseph Wallis, Barry R. Weingast. **Violence and Social Orders: a conceptual framework of interpreting recorded human history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

- RIKER, William H. **Federalism: origin, operation, significance**. Boston: Little, Brown and Company. 1964.
- RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n.º 15, janeiro / fevereiro / março de 2007, p. 1-34.
- SOARES, Márcia Miranda. Federação, Democracia e Instituições Políticas. **Lua Nova**, n.º 44, 1998, pp. 137-163.
- TOMIO, Fabricio R. L.; ORTOLAN, Marcelo A. B.; CAMARGO, Fernando S. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências Legislativas nos Estados Federados. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, n.47, p.29-64, 2010.
- TSEBELIS, George. **Veto Players: how political institutions work**. Princenton: Princenton University Press, 2002.
- URUGUAI, Visconde do. **Visconde do Uruguai** / Organização de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- WATTS, Ronald L. **Comparing federal systems**. 3. ed., Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008.
- WIBBELS, Erik. Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. **American Journal of Political Science**, Vol. 44, n. 4, outubro de 2000, pp. 687-702.
- ZHENG, Yongnian. **De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations**. New Jersey: World Scientific, 2007.
- ZIBLATT, Daniel. **Structuring the State: the formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism**. Princenton: Princenton University Press, 2006.
- ZIMMERMAN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

Legislação e jurisprudência.

- BRASIL. **Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em 25/03/2016.
- BRASIL. **Constituição República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em

- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 25/03/2016.
- BRASIL. Constituição República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 25/03/2016
- BRASIL. Constituição República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 25/03/2016.
- BRASIL. Constituição República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 25/03/2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 25/03/2016.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em 25/03/2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 25/03/2016.
- BRASIL. Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889.** Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em 25/03/2016.
- BRASIL. Emenda à Constituição nº 45 de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em 10 de abril de 2016.
- URSS. União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Constituição da URSS de 1977.** Disponível em <http://www.constitution.org/cons/ussr77.txt>. Acesso em 25/03/2016.
- USA. United States of America. Articles of Confederation and Perpetual Union. 1781.** Disponível em <http://www.law.ou.edu/ushistory/artconf.shtml>. Acesso em 24/03/2016.

- USA. United States of America. **Constitution of the United States, ratificada em 1788 e em vigor a partir de 1789.** Disponível em: http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em 25/03/2016.
- USA. United States of America. **10ª emenda à Constituição, 1791.** Disponível em: [http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_10_\(1791\)](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_10_(1791)). Acesso em 26/03/2106.
- USA. United States of America. Suprem Court. Brown v. Board of Education of Topeka, 347, U.S., 483, 1954.