

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

HISTÓRIA DO DIREITO

GRASIELE AUGUSTA FERREIRA NASCIMENTO

JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR

JOANA MARIA MADEIRA DE AGUIAR E SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal 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

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

H673

História do direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Grasielle Augusta Ferreira Nascimento; Joana Maria Madeira de Aguiar e Silva; José Alcebiades De Oliveira Junior – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-494-5

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

Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Pensamentos. 3. Saberes jurídicos.
VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34



VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

HISTÓRIA DO DIREITO

Apresentação

O VII Encontro Internacional do CONPEDI foi realizado na cidade de Braga, em Portugal, nos dias 7 e 8 de setembro de 2017, com o tema geral “Interconstitucionalidade: Democracia e cidadania de direitos na sociedade mundial - atualização e perspectivas”.

Promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), em parceria com a Universidade do Minho (UMinho), através do Centro de Estudos em Direito da União Europeia (CEDU), o encontro contou com a participação de pesquisadores de diversas instituições de ensino brasileiras e portuguesas.

A presente obra, a qual temos a alegria de apresentar, contempla os três trabalhos selecionados e debatidos no Grupo de Trabalho “História do Direito”:

1. A CIDADANIA EM DESENVOLVIMENTO NO ESTADO BRASILEIRO: O DIREITO FUNDAMENTAL AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA AO ESTRANGEIRO;
2. A ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA BRASILEIRA APÓS A REFORMA POMBALINA;
3. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E REFLEXOS NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

Desejamos uma excelente leitura!

Profa. Dra. Grasielle Augusta Ferreira Nascimento - Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL)/Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Prof. Dr. José Alcebiades De Oliveira Junio - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Joana Maria Madeira de Aguiar e Silva- Escola de Direito da Universidade do Minho

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO
BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E REFLEXOS NA EFETIVAÇÃO DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

**POLITICAL-ADMINISTRATIVE CENTRALIZATION AND
DECENTRALIZATION IN BRAZIL: HISTORICAL ANTECEDENTS AND
REFLECTIONS ON THE EFFECTIVENESS OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN 1988
BRAZILIAN CONSTITUTION**

**Sonia Do Carmo Grobério ¹
Adriano Sant'Ana Pedra ²**

Resumo

Trata da centralização e descentralização político-administrativa na fase do Império no Brasil e o movimento pendular entre as duas formas de organização. Esclarece as implicações sobre o tema e as ideias dos pensadores à época, bem como os reflexos nos textos constitucionais posteriores, principalmente na atual Constituição da República Federativa do Brasil, na qual se tem claras influências daquele período histórico, com a aplicabilidade do Federalismo. Os traços herdados do federalismo exógeno mostram que foram desconsideradas as desigualdades regionais existentes no Brasil, cujos reflexos são verificados na efetivação dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Centralização, Federalismo, Direitos fundamentais

Abstract/Resumen/Résumé

It deals with the political-administrative centralization and decentralization in the Empire phase in Brazil and the pendular movement between the two forms of organization. It clarifies the implications on the theme and the ideas of the thinkers at that time, as well as the reflections in later constitutional texts, especially in the current Constitution of Brazil in which there are clear influences of that historical period, with the applicability of Federalism. The characteristics that derive from exogenous federalism show that regional inequalities in Brazil have been disregarded, and their reflexes are verified in the realization of fundamental rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Centralization, Federalism, Fundamental rights

¹ Doutoranda em Direitos e Garantias Fundamentais (Faculdade de Direito de Vitória (FDV), Espírito Santo, BRASIL. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV). CV: <http://lattes.cnpq.br/7068629984990225>.

² Professor da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Doutor em Direito Constitucional (PUC/SP). Procurador Federal. Pós-doutorado realizado no Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

INTRODUÇÃO

Os debates envolvendo a questão da centralização e descentralização político-administrativa ocorrida na fase do Império no Brasil apresentou um movimento pendular que ocorreu entre as duas formas de organização e teve sua gênese por ocasião do interesse na reforma do Império Português.

Assim, desde a Constituinte do Porto em 1789, foi tratado sobre a implantação do federalismo no Brasil Colônia visando dar celeridade aos recursos dirigidos ao tribunal, como registra Coser (2006, p.49). Acrescenta o referido autor que, com a independência do Brasil, os debates se intensificaram e, em 1823, por ocasião da Constituinte, o movimento pendular persistia, e se seguiu com os atos normativos publicados à época como a promulgação da Constituição de 1824, do Código de Processo 1832, do Ato Adicional 1834, da Lei de Interpretação do Ato Adicional 1839 e na reforma do Código de Processo de 1842. Os traços ibéricos e americanos que permearam todo o debate foram herdados e continuam até hoje presentes na cultura política brasileira.

Na trajetória dos protagonistas do debate, entre centralização e descentralização, e através do discernimento de suas ideias e experiências, é possível verificar suas doutrinas e o reflexo nas Leis e Códigos que vigoravam no período histórico, bem como nas Constituições brasileiras posteriores. Apresentava-se à época, de um lado, o ideal de unidade e integração nacional, e, de outro, a descentralização, o que está diretamente relacionado à construção do Estado no período do Império.

A abordagem inicial será sobre a realidade brasileira de 1824, o contexto histórico e legislação vigente no período. Posteriormente, será dado enfoque ao representante da ideologia conservadora da época, Paulino José Soares de Sousa, mais conhecido como “Visconde do Uruguai”, apresentando suas ideias sobre a temática. Será abordado também o caminho trilhado por Tavares Bastos, outro pensador influente desse período histórico brasileiro, que tem estudos contrários à centralização excessiva do poder, através da contraproposta liberal sobre o Federalismo, pensado a partir do conceito de confederação, sem levar em consideração que as províncias eram Estados independentes dotados de Constituição própria e ligados ao Governo Central.

Os procedimentos metodológicos que caracterizaram a pesquisa são frutos das derivações do método de estudo bibliográfico e documental através de análise de autores que trataram da temática. O levantamento e análise do material bibliográfico foi desenvolvido

com o intuito de fundamentar os conhecimentos já consolidados sobre o assunto, bem como aumentar o grau de compreensão sobre o período histórico e identificar os momentos de centralização e descentralização pelos quais passou o Brasil.

A adoção do modelo federalismo está presente em todas as constituições brasileiras, a partir de 1891, através de fases características. Na atual Constituição, a distribuição de recursos políticos e fiscais têm causado tensões entre os Estados, que têm como pauta atender as necessidades sociais. A relevância desta pesquisa está na análise do período histórico da centralização e descentralização assim como a influência nas Constituições brasileiras com o modelo exógeno de federalismo adotado e os reflexos em relação à efetividade dos direitos fundamentais.

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Desde 1798, conforme registra Coser (2006, p. 49), por ocasião da Constituinte do Porto, que se iniciou o debate sobre a implantação do federalismo no Brasil. O fato ocorreu porque existia o interesse em implementar uma reforma no Império Português de maneira que a parte Europeia do Império seria a Capital ou o Centro e as demais partes seriam Províncias da Monarquia, com mesmas honras e privilégios. A ideia foi do político português D. Rodrigo de Souza Coutinho, que defendia que o Brasil deveria possuir dois Governos, um no Pará e outro no Rio de Janeiro, aumentando assim o número de Tribunais, visando dar celeridade aos recursos dirigidos ao Tribunal de Lisboa e, dessa forma, concedendo mais autonomia à colônia em relação ao Judiciário.

O federalismo ora invocado era muito divergente do modelo dos Estados Unidos, pois naquele país os Estados autônomos firmaram um pacto de unidade e, no caso do império português, não existiam Estados independentes e, sim, colônias subordinadas a um poder central. A explicação do uso do termo federativo por D. Rodrigo mostra que se buscava “um arranjo institucional que permitisse à colônia mais rica do império (no caso o Brasil) uma autonomia e um desenvolvimento econômico maior, sem que este fato implicasse uma ruptura com a metrópole” (COSER, 2006, p. 50).

Com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil em 1808, ocorreram mudanças significativas quanto à liberdade do comércio, à transferência da justiça, concedendo à colônia as mesmas prerrogativas da parte europeia do Império. Surge, assim, divergências nos debates por ocasião da Constituinte de Lisboa, em 1821, quanto às decisões políticas das duas partes do Império, principalmente em relação à suspensão de magistrados.

Políticos portugueses defendiam a centralização, e que a decisão caberia apenas ao Rei, além de que o Império português era uma nação única. Os políticos da colônia defendiam a autonomia para o procedimento, pois o Império era formado por dois povos diferentes e deveria ser respeitada a especificidade local. Com a independência do Brasil de Portugal, os debates se intensificaram e os que defendiam a autonomia sustentavam que a ruptura com o Império português significava o avanço para que as províncias tratassem sobre o pacto federativo.

Nos debates da Constituinte em 1823 era discutida pelos centralizadores a questão da incompatibilidade entre a monarquia e o federalismo, enquanto que os descentralizadores defendiam o contrário, invocando a monarquia federativa e a adoção do modelo que daria autonomia às províncias. Entretanto, conforme Franco (1960, p.70), a sequência de fatos adversos, como a dissolução da Constituinte de 1823 e a outorga da Constituição de 1824, dentre outros, não corresponderam plenamente a esses anseios. Esses atos foram considerados arbitrários, o que gerou revoltas por parte dos federalistas e contexto político tornou-se acirrado, resultando na abdicação de D. Pedro I.

A Constituição de 1824 é *sui generis* no constitucionalismo latino-americano (PEDRA, 2016, p. 85-86). De um lado, as primeiras Constituições da América espanhola inspiraram-se na obra dos constituintes da Filadélfia e na Constituição dos Estados Unidos da América, eram republicanas e presidencialistas, frutos da revolução, e adotaram em geral a federação. De outro lado, a Constituição brasileira de 1824 não sofreu a devida influência das novas ideias liberais e inspirou-se no modelo constitucional europeu. Era monárquica e adotou o Estado unitário, com as províncias subordinadas ao poder central, e administradas por um Presidente que era escolhido e nomeado pelo Imperador. Era preciso resolver o problema da unidade nacional, com um poder centralizador que freasse os poderes regionais e locais que efetivamente dominavam o país.

Inicia-se o Período das Regências em 1831, estendendo-se até 1840, quando ocorreu o Golpe da Maioridade. No período das Regências, o Brasil foi governado por Regentes, pois o herdeiro direto ao trono brasileiro, Dom Pedro II, possuía apenas cinco anos, por ocasião da abdicação e, portanto, não podia assumir o poder. Registrado por Carvalho (2002, p. 11-44), foi uma época marcada por muitas revoltas regionais, sendo algumas de caráter separatista, conflitos políticos pela disputa de poder e revoltas sociais, principalmente pelas péssimas condições sociais em que vivia grande parte da população do país.

Esta instabilidade foi provocada, principalmente, pela falta de um governo forte capaz de organizar as forças políticas do país e resolver os problemas básicos da população.

No campo político, surgiu uma disputa entre três grupos: os restauradores, que queriam a volta ao poder de Dom Pedro I; os exaltados, que defendiam a descentralização do poder e a autonomia das províncias; e os moderados, que defendiam a monarquia e o governo centralizado. Foi um período de grande instabilidade, pois ocorreram conflitos políticos, revoltas sociais e movimentos regionais separatistas.

Observa-se que as medidas adotadas por D Pedro I, como a dissolução da Constituinte e outorga da Constituição, não foram suficientes para sufocar os anseios dos descentralizadores, pois os traços do federalismo se tornaram presentes na discussão sobre o Código de Processo em 1832 e no Ato Adicional de 1834, como será tratado na sequência.

1.1 O ATO ADICIONAL DE 1834 E A LEI DE INTERPRETAÇÃO DO ATO ADICIONAL DE 1840

Nesse período foi vivenciada uma experiência político-administrativa descentralizada com a autonomia das províncias do Império. Várias outras medidas normativas surgiram, como a elaboração do projeto de reforma da Constituição Imperial de 1831, a criação da Guarda Nacional em 1831, a publicação do Código de Processo criminal em 1832 e do Ato Adicional de 1834. De acordo com Coser (2006, p. 243), o Projeto de reforma foi rejeitado pelo Senado do Império e posteriormente reafirmado pela Câmara dos Deputados em 1831, surgindo a “monarquia federalista” no Brasil.

Como medidas descentralizadoras foi criado o poder legislativo local, foram estabelecidas a divisão civil, judiciária e eclesiástica; a polícia e economia municipal e a fixação de despesas provinciais e municipais. O presidente da província era nomeado pelo governo central e exercia o poder executivo local. Houve também a reestruturação normativa e institucional do Estado. Em 1837, surgiram inúmeras revoltas que eclodiram devido à adoção dessas medidas e o grupo que estava no poder optou pelo abandono do “barco” da experiência republicana, surgindo o movimento “regresso” (COSER,2006, p. 27).

Os centralizadores entendiam que o Ato Adicional gerava conflito entre os poderes central e as Províncias, pois era de competência da Assembleia Geral elaborar os códigos, cuja aplicação se estendia a todo o território nacional. Mas era permitido que as Assembleias Provinciais alterassem as funções dos cargos existentes nos códigos, surgindo, assim, o conflito. Acrescenta-se que o Ato Adicional concedeu à Assembleia Provincial poderes para elaborar leis sobre vários assuntos para as províncias, dentre eles o controle do Município e os cargos do Judiciário, gerando mais polêmica entre os centralizadores e federalistas.

O principal integrante do grupo denominado “regresso”, e idealizador das medidas normativas para reforma administrativa e política, foi Paulino José Soares, o “Visconde do Uruguai”, cujo pensamento registrado por Carvalho (2002, p.11-44) será apresentado no próximo tópico.

2 PENSAMENTO DE VISCONDE DO URUGUAI

Paulino José Soares de Sousa, “O Visconde do Uruguai”, assim como outros brasileiros à época, estudou na Universidade de Coimbra, em Portugal. Durante a realização dos estudos, ocorreu a revolução do Porto, tendo como consequência a suspensão das aulas na Universidade de Coimbra, o que fez com que muitos brasileiros que lá estudavam, assim como Paulino José Soares de Sousa, retornassem ao Brasil.

O período foi importante para a carreira política de Paulino José Soares de Sousa em virtude da socialização com integrantes da elite política brasileira que haviam frequentado os estudos em Coimbra. Paulino José Soares de Sousa concluiu seus estudos na área do Direito na Universidade de São Paulo, cujo curso tinha como objetivo formar juristas políticos, segundo Carvalho (2002, p.11-44), visando a formação do Estado-nação, o que permitiu seu ingresso na elite política imperial brasileira.

Com o ingresso na vida política, Paulino José Soares de Sousa, o “Visconde do Uruguai”, passou a ser o principal integrante do grupo conservador e idealizador das medidas normativas para reforma administrativa e política no período. Os principais objetivos do grupo conservador eram a manutenção da unidade nacional, da monarquia e da ordem e a re-centralização, aos moldes da Constituição de 1824.

Dessa forma, o Ato Adicional de 1834 foi transformado com a lei de interpretação do Ato Adicional em 1840. Houve a reforma do Código de Processo criminal, a recriação do Conselho de Estado em 1841 e a reforma da guarda nacional em 1850. Essas medidas foram consideradas como sucesso para a estabilização da organização política do Império, além das medidas como a antecipação da maioria de D. Pedro II e a Conciliação.

A importância de Paulino José Soares de Sousa no “regresso” marca sua brilhante carreira. Conforme registrado por Carvalho (2002, p.11-44), em 1840 foi Ministro da Justiça, e em 1843 exerceu função na pasta dos estrangeiros. Entre 1849 a 1853 foi senador e atuou nas questões internacionais sobre o tráfico de africanos e a questão platina, além de ser o plenipotenciário do Imperador na França para tratar dos limites da Guiana Francesa.

Por Decreto Imperial, Paulino José Soares recebeu o título de “Visconde do Uruguai”

em 1854. Na época era muito comum o recebimento de títulos de nobreza. Assim eram Duque, Marquês, Conde, Visconde, Barão, similares aos títulos utilizados no Império Romano. O título “Visconde do Uruguai” foi pela participação de Paulino José Soares de Sousa na pacificação da região do Prata quando exercia a função de Ministro dos Negócios Estrangeiros, resultando na independência do Uruguai (CARVALHO, 2002, p.11-44).

A produção intelectual de Paulino José Soares de Sousa teve como enfoque a construção das bases administrativas do Império, cuja principal obra foi “Ensaio sobre o Direito Administrativo”, na qual demonstra a preocupação com os problemas gerais da Administração e com o valor e significação das instituições políticas, além de tratar dos elementos fundamentais do Direito Administrativo, estrutura do Estado e a Administração, a centralização, Poder Moderador e Conselho de Estado. A obra “Ensaio sobre o Direito Administrativo”, escrita em 1862, registra sua experiência política e administrativa, da qual se extrai excertos do pensamento político quanto à centralização e à descentralização, como se segue.

2.1 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Para o Visconde do Uruguai, conforme registra Sousa (1862, p.348), “a centralização política é essencial. Nenhuma nação pode existir sem ela. Nos governos representativos obtém-se a unidade na legislação e na direção dos negócios políticos pelo acordo das Câmaras e do Poder Executivo”. Por meio do mecanismo constitucional convergem os Poderes para se centralizarem em uma só vontade, em um pensamento. E afirma que, “se esse acordo, essa unidade, essa centralização não existe, e não é restabelecida pelos meios que a Constituição fornece, a máquina constitucional emperra a cada momento até que estala”.

E continua afirmando:

A centralização é essencial, não pode deixar de existir quando se trata de interesses comuns, e gerais a uma sociedade. É então o laço que a une. Dai a um município a faculdade de entender em negócios que afetam toda a Província, ou diversos municípios, à Província o direito de tomar resoluções que entendam com os negócios e interesses de outras ou de todo o império, e teréis a anarquia e a dissolução da sociedade. (SOUSA, 1862, p. 351)

Em sua obra, o Visconde do Uruguai trata também da descentralização, ao explicar que a palavra descentralização consiste em renunciar a que a ação do centro esteja toda concentrada em um ponto, na Capital, por exemplo; é disseminá-la pelas Províncias e Municípios, entregando-a aos Presidentes e outros agentes do Governo que o representem.

Nesse caso, por mais geral que seja descentralização, há sempre uma única vontade, embora essa vontade se apresente em muitos lugares, isto é, em todos aqueles nos quais se acha um daqueles funcionários que assim representa o Poder central, e obra segundo as suas instruções e espírito (SOUZA, 1862, p.349-350).

Complementa Uruguai que, “para que o sistema eletivo e descentralizador possa funcionar bem, é preciso, primeiro que tudo, que a lei seja, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, extremamente minuciosa, prática e previdente”, ou seja, que penetre “no seio da administração, que não só prescreva regras, como também o modo de as aplicar, que defina tudo minuciosa e rigorosamente” (SOUZA, 1862, p.406).

Pelo pensamento de Uruguai podemos observar o movimento pendular entre a centralização e descentralização, como nos mostra Coser (2006):

De um lado, a centralização, o primado do público e do Direito Administrativo, o ideal da unidade e da grandeza nacional, o papel do Estado como organizador de uma sociedade naturalmente desarticulada e agente pedagógico no cultivo das virtudes da cidadania; de outro, a descentralização, a livre iniciativa e o livre mercado, a abertura das fronteiras econômicas, o ideal do *self-government* [...].

A centralização *versus* descentralização era a maneira pela qual as correntes pensavam o interesse provincial e os interesses particulares, de um lado, e, de outro lado, a vontade nacional e o interesse geral. Com a obra “Ensaio...” fica a impressão de que Visconde do Uruguai era favorável à descentralização administrativa e à centralização política, mas o seu posicionamento em prol da centralização era o que ressaltava.

O pensamento descentralizador no período é representado pelas ideias de Aureliano Cândido de Tavares Bastos, destacado a seguir.

3 PENSAMENTO DE TAVARES BASTOS

As ideias de Aureliano Cândido de Tavares Bastos, ao contrário do Visconde do Uruguai, são voltadas para o pensamento liberal ou descentralizador. Suas principais obras, que possuem matriz em Tocqueville, são as “Cartas do Solitário” (1862), “Males do Presente e Esperanças do Futuro” (1863) e “A Província” (1870), que trata do estudo sobre a descentralização no Brasil.

Conforme registrado por Vianna (2002), na sua obra mais extensa, “A Província”, o autor analisa a organização político-administrativa do regime imperial contido na Lei de

Interpretação do Ato Adicional, e faz um diagnóstico identificando a centralização como fonte de seus maiores problemas e elabora uma detalhada proposta de descentralização do poder.

Através dos escritos na obra “Cartas do Solitário”, em 30 cartas com apêndices, principalmente nas Cartas de número 3 e 4, o autor trata da centralização e comenta os vícios no centro que se espraiam para as províncias. Na carta de número 5 o autor faz uma análise da reforma administrativa ocorrida à época. Afirma que a pretensão não era repudiar a centralização governamental ou política, mas que era impossível não combater a centralização administrativa.

Alguns excertos da obra de Tavares Bastos sobre a centralização e descentralização serão apresentados a seguir.

3.1 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização político-administrativa proposta por Tavares Bastos tinha como objetivo que fossem instituídas, tanto no Império como na República, como afirma, “instituições que eficazmente assegurem a liberdade, monarquia ou república são pura questão de forma” (BASTOS, 1937, p. 68).

No argumento do autor, as províncias desempenhariam o mesmo papel do indivíduo em relação à sua casa. Nesse sentido, a província deve controlar as atividades que dizem respeito à realização de seus interesses. Os federalistas, entendidos como descentralizadores, transpõem uma ideia proveniente da esfera privada para a esfera pública: administrar o Estado da mesma maneira que o cidadão ativo zela por sua casa. Portanto, a ideia de federação nesse contexto é a de que o Estado é mais bem administrado quando os interesses provinciais estão em primeiro plano.

Tavares Bastos atuou politicamente com a intenção de criar uma organização brasileira que fosse similar à americana, que, na visão dele, tinha grande riqueza em virtude da ordem democrática e federalista que foi a base da organização daquele país. Dessa forma, o debate se fortaleceu entre dois grupos: de um lado, os que compunham uma elite reformista que vislumbrava a adoção do modelo norte americano e, do outro, o grupo formado pela elite de Coimbra, que temia a fragmentação do país e as consequentes reformas.

Como forma de resolver o impasse, através do Ato Adicional de 1834, foram adotadas algumas medidas de descentralização que, para muitos, se assemelhava à República. Essas medidas implicaram em inúmeras revoltas. O momento era de grande instabilidade

política, o que levou a Câmara em 1937 a retomar a centralização, através do chamado “regresso conservador”, reforçando a autoridade central.

Viveu-se uma experiência republicana dentro da Monarquia, de forma semifederal e, com o regresso, como ressalta Vianna (2002), “pode-se constatar que não houve uma ruptura apesar da independência do Brasil, permanecendo a forte influência do espírito absolutista das tradições coloniais portuguesas”. A pretensão de Tavares Bastos era adotar a descentralização administrativa no Brasil, aos moldes da americana, instituindo o federalismo no Brasil, não importando a forma de governo de Monarquia ou República.

Verifica-se que, com a proclamação da República dos Estados Unidos do Brasil em 1891, algumas das ideias federalistas de Tavares Bastos foram incluídas na Constituição. Seu pensamento político era embasado na reflexão de que o problema do país não estava na sua forma de governo, mas na forma como a máquina estatal estava organizada, e, sendo assim, era necessária sua reorganização. Posteriormente, no conteúdo das demais Constituições brasileiras, as ideias de Tavares Bastos também foram expressadas pelo arranjo federalista.

A maioria dos autores que tratam do tema federalismo estabelecem uma correlação entre o federalismo e a descentralização. A distribuição de competências entre os entes federados, visando à promoção da cooperação e da solidariedade entre eles, caminha *pari passu* com a descentralização, entendida como a transferência de atribuições, capacidades, recursos e condições técnicas para os entes subnacionais gerirem, de forma autônoma, suas políticas (COSTA, 2008, p.154). É nesse sentido que trataremos sobre o federalismo no Brasil no próximo tópico.

4 FEDERALISMO NO BRASIL

4.1 ORIGEM

Em Tocqueville (1835, p. 29), encontramos a ideia de que os países, assim como as pessoas, guardam as marcas de sua origem e as circunstâncias que acompanharam seu nascimento e desenvolvimento seguem influentes sobre sua existência futura. E que existem forças que agem sobre os países influenciando na direção de desenvolvimento a ser tomada. Se existe uma só força externa à sociedade, a direção a seguir será única. No caso de existirem duas forças divididas, uma delas dentro da sociedade e outra fora dela, essa circunstância desafia um sistema de ordem estável. E se uma força não tem como desprender da outra, as duas fundam as raízes da sociedade e passam a uma coexistência entre elas.

Nesse sentido, no caso do Brasil, as matrizes formadoras do Estado foram a americana e a ibérica, por serem as forças externa e interna, respectivamente, que atuavam sobre a sociedade à época. Registra Vianna (2004), sobre essas forças, que o confronto entre elas, inclusive militar,

dominará a cena política das três primeiras décadas do novo Estado, opondo dois princípios em torno do que deveria ser a concepção da Federação: o da centralização e o da descentralização, que estarão destinados, em nossa história política, a um movimento de gangorra, ora prevalecendo o primeiro, ora o segundo.

O federalismo é entendido de forma diversificada pela maioria da doutrina, bem como não existe um modelo universal de federalismo. Como destaca Bercovici (2012, p.16), “ao contrário, inscritas na história política dos povos, as diferentes Constituições apresentam soluções diversas e até díspares em relação à estrutura federal adotada”. Destaca-se o entendimento mais comum como sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central, representado pela União, e os governos locais, os Estados.

Furtado (1999, p.35) aduz que, “em nosso País, a luta pelo federalismo está principalmente ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma”. E o referido autor sustenta que “o federalismo é a única forma de se contrapor o centralismo que está inscrito nas estruturas econômicas que se instalaram no País”. Percebe-se que o federalismo deve ser visto como uma forma para a distribuição geográfica da riqueza e da renda, diminuindo as desigualdades regionais.

Desde a fase imperial no Brasil existia a intenção de implantar o federalismo, e assim foi instituído através do Decreto nr. 1/1889 da República. A inspiração foi a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787. Embora a origem do nosso federalismo tenha inspiração naquele país, o modelo adotado no Brasil teve uma forma própria. No caso dos EUA, as treze ex-colônias soberanas se uniram em confederação, em único Estado soberano. Mas, como a confederação não representava um poder forte, decidiram pela federação por agregação, considerada uma federação perfeita de forma centrífuga com maior volume de atribuições nos Estados.

No Brasil, o federalismo adotado foi por segregação, pois era um estado unitário que se dividiu em Estados Federados, e as principais funções foram atreladas à União. Muitos autores a consideram uma federação imperfeita, pois o poder possui a forma centrípeta, no qual a União possui o maior volume de atribuições.

A *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* foi promulgada no dia 24 de fevereiro de 1891. Estabeleceu que a Nação brasileira adotava a República Federativa como forma de governo, e constituía-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (artigo 1º). O antigo Município Neutro transformou-se no Distrito Federal, que continuou a ser a capital da União (artigo 2º). A capital ainda era na cidade do Rio de Janeiro, mas o artigo 3º já previa uma área no Planalto Central que viria a ser a cidade de Brasília, futura capital federal (PEDRA, 2016, p. 92). O texto constitucional de 1891 “confirmava também o sistema federativo já decretado pela ditadura de 15 de novembro de 1889, ao mesmo passo que introduzia tacitamente a forma presidencial de governo” (BONAVIDES e ANDRADE, 2004, p. 258). Ademais, o municipalismo foi amplamente desenvolvido, assegurando-se a autonomia dos Municípios mediante a eleição dos vereadores e dos prefeitos.

Destaca Oliveira Vianna (1973, p.259) que, “há vinte anos passados, as ideias políticas, nos centros intelectuais e partidários, não só nos locais como federais, diferiam muito das ideias atuais: traíam a concepção centrífuga do regime federativo[...]”. O autor aponta para uma “sensível tendência centrípeta, um rápido movimento das forças políticas locais na direção do poder central”.

Dessa forma o federalismo que foi adotado no Brasil foi pensado a partir do conceito de confederação, mas sem levar em consideração que as províncias fossem Estados independentes dotados de Constituição própria e ligados ao Governo Central. A partir de 1891, ou seja, da primeira Constituição Republicana, todas as demais constituições incluíram o federalismo em seus textos, como será tratado a seguir.

4.2 PREVISÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Nas constituições republicanas o texto referente ao federalismo foi repetido desde 1891, primeira Constituição da República. A Constituição de 1891, sempre foi objeto de crítica, conforme registros de Torres (1978, p. 23):

Havia os que a consideravam imitação da norte-americana, imprópria para o Brasil; o federalismo por ela estabelecido parecia arremedo impraticável e prejudicial; censurava-se sobretudo o regime federal, cujos equívocos eram facilmente mostrados, ou o artigo 6º, que previa a interferência da União nos Estados, ou a inconveniente repartição de recursos entre as esferas federal, estadual e municipal.

Merece ser dito que a intervenção federal, instituto concebido para equilibrar e harmonizar poderes, transformou-se em poderoso instrumento político de arbítrio, que sufocou as autonomias estaduais (PEDRA, 2016, p. 93). Entre 1889 e 1930, o Governo Federal interveio, oficialmente ou não, pelo menos quinze vezes nos Estados-membros da federação, podendo ser citadas as intervenções federais em Goiás (1906), Mato Grosso (1906), Sergipe (1906), Espírito Santo (1907), Rio de Janeiro (1910 e 1923), Amazonas (1910), Pernambuco (1911), Bahia (1912, 1920 e 1924), Ceará (1913), Paraíba (1913), Alagoas (1915) e Rio Grande do Sul (1923).

Apesar das críticas à Constituição de 1891, e os embates entre os que defendiam a necessidade de revisão e os que a consideravam intangível, ela se manteve de 1891 a 1926, quando sofreu alterações em alguns artigos. Sua longa sobrevivência, para Torres (1978, p. 23), explica-se porque seus defensores, na sua maioria políticos dominantes, entendiam que qualquer emenda seria um atentado ao regime ou à soberania nacional.

Posteriormente, a Constituição de 1934 manteve o regime federativo, já consolidado no Brasil, e também consagrou as técnicas mais avançadas do municipalismo (FERREIRA, 2001, p. 55). Não obstante, “o dilatado grau de intervencionismo econômico e social, que a Constituição de 1934 adotou, repercutiu no alargamento da competência da União Federal” (HORTA, 2002, p. 56), o que acarretou a correspondente redução da autonomia dos Estados-membros.

Em seguida, o texto constitucional de 1937 fortaleceu ainda mais a União. A Carta estabelecia que, no interesse da defesa nacional, a União poderia criar territórios federais, com partes desmembradas dos Estados-membros, cuja administração seria regulada em lei especial (artigo 6º), o que, para Silva, era uma “manifestação do desrespeito à autonomia dos Estados” (2008, p. 81). Os Estados-membros “viveram sob o regime da intervenção federal, sendo os interventores na verdade delegados do presidente” (FERREIRA, 2001, p. 57).

Depois, a Constituição de 1946 restaurou as liberdades e garantias que a ditadura anteriormente havia violado (PEDRA, 2016, p. 105). Essa Constituição representou um ponto intermédio entre as forças conservadoras e progressistas (FERREIRA, 2001, p. 59). A Constituição de 1946 “não aderiu ao socialismo, tampouco se manteve na linha rígida do individualismo. Inspirou-se na técnica da democracia social weimariana” (FERREIRA, 2001, p. 59).

Mais tarde, a Constituição de 1967-1969 estabeleceu o regime federativo, embora tivesse ampliado as competências da União assim como as possibilidades de intervenção federal (PEDRA, 2016, p. 112). No mesmo sentido, modificou a estrutura do sistema

tributário nacional a fim de beneficiar a União, e ampliou a técnica do federalismo cooperativo, consistente na participação de uma entidade na receita de outra, com acentuada centralização (SILVA, 2002, p. 87). Instaurou-se, “na opinião de muitos, um novo tipo de federalismo, o federalismo de integração” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 55).

Para Paulo Bonavides (2000, p. 238), cada fase do federalismo brasileiro apresentou características próprias. Dessa forma, entende o autor que, na primeira fase da República, houve uma intervenção forte do executivo federal. A segunda fase foi paternalista, no período entre 1946 a 1964, no qual foram previstos programas de ajuda da União às regiões. E a última fase é a atual, com o federalismo cooperativo, que trata da questão da repartição de competências, pois as competências que antes eram específicas e próprias passaram a ser comuns e concorrentes entre os entes federados.

Verifica-se que as fases apresentadas correspondem ao movimento pendular entre a centralização e descentralização. Além disso, registra-se que o alargamento e a restrição das competências da União coincidem com períodos de crise na política e foram decorrentes das mudanças impulsionadas por esses momentos. Pelas fases e características apresentadas, verificamos que o federalismo é dinâmico e deve possuir elasticidade para se adequar às mudanças e transformações da sociedade.

Desde a Constituição de 1891 foi incluído nas constituições o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União. As mudanças nesse arranjo federativo desde então foram lentas e graduais. As maiores rupturas ocorreram na reforma tributária no regime militar com forte centralização, entre 1965 a 1968, e uma descentralização ocorrida na constituição de 1946, bem como na Constituição atual de 1988, o que será tratado no próximo tópico.

4.3 REFLEXOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O federalismo é traço característico das constituições brasileiras desde a República e, na Constituição de 1988, o tema é tratado nos artigos 1º e 18 do referido texto constitucional. A inovação foi a inclusão dos municípios como entes federados, com significativas competências, seguindo uma tendência mundial em favor da descentralização e reconhecimento do “poder local”. No caso brasileiro, a descentralização esteve intimamente associada à lógica do processo de transição democrática. A emergência de movimentos e de lideranças democráticas, segundo Lassance (2012, p. 27), tornou a participação uma bandeira e o município o *locus* privilegiado para a sua implementação autônoma.

Esclarece Bonavides (2000, p. 240) que, dessa forma, o problema do federalismo no Brasil se deslocou do antigo dualismo União e Estados-membros para uma nova esfera: a União e regiões, nas quais se incluem os Estados-membros e os Municípios. A busca por um federalismo mais equilibrado ocorre em todos os países que adotaram esse modelo, mas, no Brasil, devido as grandes desigualdades regionais e sociais existentes no país, essa nova fase mais descentralizada do federalismo acentuou as tensões já existentes em virtude na busca por melhorias e redução dessas diferenças.

No desenho institucional resultante das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, Lassance (2012, p. 11) destaca que

a articulação entre os entes da Federação brasileira se apresenta na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação pública.

Dessa forma, a União tornou-se responsável pelas políticas nacionais e pela realização do esforço maior de arrecadação fiscal e de devolução de recursos, na forma das transferências obrigatórias e voluntárias. Os Estados-membros voltaram-se para o papel de alavancas do desenvolvimento, transferindo aos Municípios seu envolvimento com as políticas sociais. Os Municípios, assim, tornaram-se os gestores fundamentais das políticas sociais no Brasil. Entretanto, as inúmeras desigualdades econômicas, sociais e de gestão entre os Municípios interfere sobremaneira na efetividade dessas políticas.

Nesse sentido corrobora Souza (2006, p.62) que a coordenação entre os três níveis governamentais é complexa. A crise do federalismo brasileiro deve ser encarada com um olhar atento a esse sistema de repartição de competências e ao seu funcionamento (ou não funcionamento), pois dele decorrem as principais deficiências nas relações intergovernamentais, que têm comprometido, de uma forma geral, a eficácia das políticas públicas no Brasil.

Para Lassance (2012, p. 23), existe uma lógica necessariamente contraditória na divisão de poderes em linha vertical, na medida em que, ao mesmo tempo, serve para unificar um grande território e dividi-lo em unidades menores; para estruturar ações em nível nacional; e, concomitantemente, fragmentar as políticas públicas, obrigando à multiplicação de programas para se adequar às diferentes realidades locais. Assim, o federalismo adensa e fraciona interesses em disputa, o que reforça a unidade e dá espaço à diversidade da forma de atendimento das políticas públicas.

Os resultados dessa modalidade de descentralização, para Bercovici (2002, p. 19), são o aumento das desigualdades regionais e sociais, o privilégio aos setores mais ligados à economia internacional, e a possibilidade de fragmentação nacional, com o estímulo à inserção e à articulação direta e separada dos entes federados com o exterior, sem levar em conta os interesses do todo nacional.

Corroborando com o pensamento do referido autor, verifica-se que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil traz muitos conflitos que deterioram as relações entre os entes federados. Nesse sentido escreve Celina Souza (2005, p.115), em estudo sobre o modelo do pacto federativo brasileiro:

De forma reiterada, assiste-se à disputa de prefeitos, governadores, e do presidente e seus ministros por recursos fiscais. Tal batalha tem comprometido o conjunto da política econômica, particularmente depois da explosão fiscal provocada pela política do real forte. *Slogans* clamando por reforma tributária, ajuste fiscal, federalização das dívidas, mais do que propostas de soluções, demonstram o quanto o pacto federativo vigente tem sido colocado em xeque.

Pelo registro da autora em seus estudos, e pelas fases apresentadas por Bonavides, atualmente muitas dessas características do federalismo sobressaem-se no cenário brasileiro. Nesse sentido ocorreram debates recentes sobre o assunto na Comissão do Pacto Federativo, na qual trataram mais uma vez do mecanismo de partilha da receita dos tributos arrecadados. Foram realizadas várias audiências públicas e a confecção de um relatório que contempla a sugestão de propostas de emendas constitucionais e projetos de lei voltada para as questões dos tributos.

Nos debates, foi analisado um compilado de Propostas de Emendas Constitucionais e Projetos de Lei desde 1990 e que estão em tramitação nas duas casas legislativas. As propostas giraram em torno de mudanças na área tributária e fiscal. Tratam também do CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) e do coeficiente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), repasses de verbas, criação do PDR (Plano de Desenvolvimento Regional), dentre outros (BRASIL, 2015).

Dessa forma, os Estados-membros possuem grande desigualdade na arrecadação de tributos e ficam dependentes da aprovação de Propostas de Emenda Constitucional para aumento de arrecadação. As receitas de transferências constitucionais podem ser utilizadas de forma bastante autônoma, exceto os gastos com saúde e educação, que possuem rubrica própria. Mas, para outras políticas públicas para efetivação de outros direitos fundamentais, fica a critério de cada governante, como é o caso das políticas públicas de segurança, que é

uma das áreas que ainda não foi regulamentada pelo artigo 23 da Constituição Federal, que trata das atribuições concorrentes entre os entes federados.

Em publicação recente do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), sob o título “Violência e Segurança Pública em 2023”, através do estudo de Helder Ferreira (2015, p.15), verifica-se que a questão da segurança pública está envolta num emaranhado de dificuldades de desenvolvimento de projetos para sua melhoria pelo fato de os governos estaduais e municipais dependerem de investimentos da União. O estudo apresenta a necessidade de alocação de recursos para essa complexa área, consignando um quadro que, mesmo em cenário otimista, aponta que certas tendências dificilmente poderão ser revertidas até 2023.

Dentre as tendências apontadas estão a desigualdade social elevada; o crescimento da criminalidade no interior do país; o crescimento da atuação de organizações criminosas; o aumento da circulação de drogas ilícitas; as altas taxas de vitimização por crimes violentos; o aumento da população carcerária; o *déficit* de vagas no sistema prisional; e a alta sensação de insegurança. Mudar essas tendências depende de uma atuação coordenada de todos os principais atores, que ainda precisa ser construída e exige grandes investimentos.

O arranjo federativo adotado pela Constituição de 1988, com centralização política e descentralização administrativa, resulta na baixa capacidade de indução e coordenação do governo federal, além de iniciativas dos governos estaduais em implementar e efetivar as políticas públicas sociais na área da educação, da saúde e, principalmente, da segurança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da centralização e descentralização político-administrativa no Brasil ocorreu de forma pendular e teve sua gênese por ocasião da Constituinte do Porto, com vistas a implementar uma reforma no Império Português de maneira que a parte europeia do Império seria a Capital ou o Centro e as demais partes Províncias da Monarquia, com mesmas honras e privilégios.

Com a independência do Brasil, os debates se intensificaram e o movimento pendular persistiu com a Constituinte de 1823 e durante os atos normativos publicados à época, incluindo a Constituição de 1824, nos quais os traços ibéricos e americanos que permearam todo o debate foram herdados e continuaram até hoje presentes na nossa cultura política.

Apresentava-se à época, de um lado, o ideal de unidade e integração nacional, com o

principal representante da ideologia conservadora da época, Paulino José Soares de Sousa, mais conhecido como “Visconde do Uruguai”, e do outro a descentralização, com Tavares Bastos, outro pensador influente desse período histórico brasileiro que tem estudos contrários à centralização excessiva do poder, através da contraproposta liberal sobre o federalismo, o que está diretamente relacionado à construção do Estado no período do Império.

A dicotomia de centralização e descentralização é uma problemática que se tenta resolver até os dias atuais. Em todas as Constituições brasileiras a partir de 1891 foi incluído o arranjo federalista, com as ideias da descentralização, e desde a primeira Constituição Republicana que esse arranjo passa por fases com características do movimento pendular, ora para um lado ora para outro.

Com a Constituição de 1988 houve um alargamento da descentralização, incluindo o município como ente federado e possuidor de significativas competências. A União tornou-se responsável pelas políticas nacionais e pela realização do esforço maior de arrecadação fiscal e de devolução de recursos, com transferências obrigatórias e voluntárias. Os Estados-membros voltaram-se para o papel de alavancas do desenvolvimento, transferindo aos Municípios seu envolvimento com as políticas sociais. Os Municípios tornaram-se, dessa forma, os principais gestores das políticas sociais no Brasil. Entretanto, as inúmeras desigualdades econômicas, sociais e de gestão entre os Municípios interfere sobremaneira na efetividade dessas políticas.

A coordenação entre os três níveis governamentais é complexa e o federalismo brasileiro passa por uma crise que envolve o atual sistema de repartição de competências e seu funcionamento, pois dele surgem as deficiências nas relações intergovernamentais, o que vem comprometendo a eficácia das políticas públicas no Brasil e, conseqüentemente, a efetividade dos direitos fundamentais.

Pelos dilemas brasileiros que vivenciamos com problemas na estrutura política e constitucional, podemos apontar que uma origem desses problemas está na implantação de modelos exógenos, com o entendimento de que era o melhor sem considerar a realidade da sociedade brasileira.

Na atual Constituição, a distribuição de recursos tem causado tensões entre os entes da federação, que têm como pauta atender as necessidades sociais, o que significa que o movimento pendular ainda não encontrou um equilíbrio satisfatório. Daí a necessidade de transformação do arranjo federalista brasileiro de maneira que seja um meio de promover o desenvolvimento e incorporar a ele valores como democracia, liberdade e justiça, que resultarão na efetivação adequada dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BASTOS, A. C. Tavares. **Cartas do solitário**. 3ª edição feita sobre a 2ª edição de 1863. SP, RJ, PA, RE: Editora BPB. Biblioteca pedagógica brasileira, 1938. Disponível em: <http://www.brasiliana.com.br/obras/cartas-do-solitario>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v. 3, n. 1, 2002.

BONAVIDES, Paulo, **Do país constitucional ao país neocolonial: a derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. São Paulo: 3. ed. Malheiros, 2004.

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

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Antônio Paes de. **História constitucional do Brasil**. 5. ed. Brasília: OAB, 2004.

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

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório Comissão Especial Pacto Federativo**. <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/outros-documentos/relatorio-aprovado-em-15-07-2015-1>. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

COSER, Ivo José de Aquino. **O Pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)**. 408 f. Doutorado em Ciência Política. Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, RJ:2006. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/1031.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2016.

COSTA, M. A. **Democracia urbana: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil**. 2008. 345f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. <http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/MarcoAurelioCosta.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2016.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro: formação constitucional do Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

FURTADO, Celso. **Nova concepção do federalismo**. In: O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LASSANCE, A. **Federalismo no Brasil**: Trajetória Institucional e alternativa para um novo patamar de construção do Estado. 2007. In: *Federalismo à brasileira: questões para / Organizadores: Paulo de Tarso Frazão discussão Linhares, Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance.* – Brasília: Ipea, 2012. v. 8 (249 p.)

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva**: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SILVA, José Afonso. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. In: BONAVIDES, Paulo *et al.* **As constituições brasileiras**: notícia, história e análise crítica. Brasília: OAB, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2005, n.24, pp.105-121. ISSN 1678-9873. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: 16 de março de 2016.

SOUZA, T. R. O papel do município no federalismo brasileiro. In: MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006b. cap. 3, p. 61-82.

TORRES, Alberto. **A Organização Nacional** - Primeira parte: A Constituição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. São Paulo: Martins Fontes: 2005. Disponível em: <http://www.libertarianismo.org/livros/adtdnacompleto.pdf>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2016.

URUGUAI, Visconde do (Paulino José Soares de Sousa). **Visconde do Uruguai**. Organização e introdução de José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002, pp. 11-48; 67-78; 219-467.

VIANNA, Francisco José Oliveira. **O caso do Império**. Brasília: Senado Federal, 2004 (1925). Disponível em: <http://www.brasiliana.com.br/obras/cartas-do-solitario>. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

_____. **Populações meridionais no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973, Vol 1.