XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO CONSTITUCIONAL II

JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS

NARA SUZANA STAINR

ZULMAR ANTONIO FACHIN

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C755

Direito Constitucional II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; Nara Suzana Stainr; Zulmar Antonio Fachin. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-764-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Constitucional. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO CONSTITUCIONAL II

Apresentação

APRESENTAÇÃO

O CONPEDI, importante sociedade científica da área do Direito, tem sido, ao longo do tempo, um espaço privilegiado para pesquisadores de Direito e mesmo de ciências afins. Esse auspicioso espaço acadêmico tem se desenvolvido cada vez mais. Residentes em todos os quadrantes do Brasil, pesquisadores (docentes, mestrandos e doutorandos) têm confluído para esse espaço, apresentando suas pesquisas desenvolvidas ou em fase de desenvolvimento.

Neste sentido, nos dias 12, 13 e 14 de outubro de 2023, realizou-se na Universidade de Buenos Aires, na Argentina, o "XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires". Sob a temática central "Derecho, Democracia, Desarollo y Integración", centenas de trabalhos científicos foram aprovados e apresentados oralmente, na forma presencial.

O GT "Direito Constitucional I" contou com inúmeros trabalhos de pesquisadores advindos de vários Programas de Doutorado e/ou Mestrado, localizados nas mais diversas regiões do Brasil. Após as apresentações, foram realizados debates, sempre envolvendo blocos de temas. Pode-se constatar que os debates foram tão enriquecedores quanto os textos apresentados.

Cumprindo suas missões institucional e científica, o CONPEDI publica os textos que, além de aprovados, foram também apresentados pelo(s) seu(s) autor(es), durante os 3 dias de realização do evento.

Ao tempo em que cumprimentamos a todos(as) os(as) autores(as), desejamos ótimas leituras!

Prof. Dr. Zulmar Fachin

Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em "Direito, Sociedade e Tecnologias" das Escola de Direito das Faculdades Londrina

Membro da Academia Paranaense de Letras Jurídicas

Prof. Dr. José Antônio de Faria Martos

Doutor em Direito pela FADISP – SP. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino. Professor titular da graduação e Pós-graduação da Faculdade de Direito de Franca- SP. Advogado.

FORMA FEDERATIVA DO CONE-SUL: MODELO OU EXPERIÊNCIAS?

FEDERALISM ON THE SOUTHERN CONE: MODEL OR EXPERIENCES?

Thiago Guerreiro Bastos [1]
Ilana Aló Cardoso Ribeiro

Resumo

Este artigo trata das formas federativas do cone-sul da América, isto é, a Nação Argentina e a República Federativa do Brasil. O trabalho utiliza o método comparado a partir do estudo de autores argentinos e brasileiros acerca do processo político que culminou na formação dos Estados nacionais. Essa noção histórica se faz relevante para compreender como as práticas políticas coloniais e imperiais influenciaram a forma federativa da Argentina e do Brasil. Portanto, para a compreensão do tema, abordou-se conceitos de teoria federativa a fim de se entender o que estava sendo comparado, visto que federação e federalismo não são conceitos equivalentes ou sinônimos. Após, analisou-se o processo de formação político de ambos os países, desde o período colonial até a fase republicana. A partir disso, apontou-se pontos sensíveis à descentralização que viabilizam a autonomia política das unidades subnacionais para identificar se há um modelo federativo do cone-sul ou se são experiências federativas distintas.

Palavras-chave: Forma federativa, Federalismo, Federação, Brasil, Argentina

Abstract/Resumen/Résumé

This article deals with the federal forms of the Southern Cone of America, that is, the Argentine Nation and the Federative Republic of Brazil. The study employs a comparative method based on the analysis of Argentine and Brazilian authors regarding the political process that led to the formation of the national states. This historical notion is relevant to comprehend how colonial and imperial political practices influenced the federal structure of Argentina and Brazil. Therefore, in order to understand the topic, concepts of federal theory were addressed to grasp what was being compared, as federation and federalism are not equivalent or synonymous concepts. Subsequently, the political formation process of both countries was analyzed, from the colonial period to the republican phase. Based on this, sensitive points of decentralization were highlighted, enabling political autonomy of subnational units, aiming to identify whether there exists a federal model in the Southern Cone or if they are distinct federative experiences

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federative form, Federalism, Federation, Brazil, Argentina

---

[1] Doutor em Direito (PPGD-UERJ). Mestre em Direito Constitucional (PPGDC-UFF). Professor Adjunto de Direito Público - UFF/VDI

1. Federação e federalismo: delimitando conceitos

Às vezes é necessário começar pelo óbvio: a ordem jurídica efetiva seu processo pela linguagem. Controlá-la ou influenciá-la é relevante para direcionar o produto do exercício do poder político. O direito é um instrumento liberal de controle. Desse modo, a linguagem é seu caminho epistemológico. Para Ricardo A. Guibourg (2004) a linguagem natural se converte em linguagem técnica para superar vaguezas ou polissemias. Diante do exposto se indaga: federação e federalismo são a mesma coisa?

De forma técnica, à luz da literatura federativa, não são. Entender essas dimensões é essencial para compreender a forma federativa de estado. Ao se pensar em forma federativa há três perguntas que devem ser feitas: Quais serviços públicos serão ofertados? Quem prestará tais serviços? Como se dará seu custo? São indagações atreladas a competências políticas. Estudar estrutura federativa, portanto, significa ter aptidão para conviver com o caos da diversidade que é a gênese desta forma de estado. A forma federativa de estado envolve a descentralização política, isto é, poder para decidir autonomamente questões caras àquela sociedade. Por isso, o modelo federativo toma do solo que toca como morada suas principais características. O documento político interno que assegura a forma composta de estado não romperá, em regra, com as tradições daquela sociedade em determinado espaço geográfico. Na prática, o pacto federativo concretiza, na esfera política, a permuta da soberania pela autonomia entre as unidades. O vigor da forma federativa está no modo como se desenvolve internamente a autonomia.

A autonomia política é gênero do qual as facetas do seu exercício são espécies de um poder político *lato sensu*: poder político financeiro, administrativo, governo, organizativo e legislativo. Não há forma federativa sem autonomia política. Esta afirmação, contudo, não impede repactuações internas que ampliem ou restrinjam o poder político partilhado entre as unidades. Por isso, distinguir federação de federalismo se torna essencial. De acordo com Preston King (1982) e Michael Burgess (1993), abordar questões federativas se revela complexo, pois envolve temas políticos, históricos, econômicos e sociais. Por isso, a divisão do poder político *lato sensu* é o ponto nevrálgico da organização federativa na busca da estabilidade governamental.

Propõe-se a compreensão teórica da federação e do federalismo a partir da noção de *estrutura* e *postura.* A estrutura é estática e replicável em outras experiências. A postura é singular, dinâmica e de difícil replicação em outras realidades. O contrato político sinalagmático de direito público interno concretiza as duas facetas da forma federativa. Por isso,

a repartição política em um estado federal não é um ato volitivo ou uma devolução de atribuições a partir do governo central. É mais. Paradoxalmente se busca a unidade sem renunciar as singularidades, a autodeterminação regional. O princípio federativo, pedra angular da forma federativa, tem encrustado em si uma carga estática (federação) e uma carga dinâmica (federalismo). A federação, enquanto estrutura, age como um engenheiro que planeja os espaços estruturalmente. O federalismo, por sua vez, age como um arquiteto ao modelar os espaços internos tornando-os funcionais. Federação é identidade; federalismo é personalidade.

Federação é uma análise descritiva da estruturação do poder no estado, é uma categoria científica que busca uma suposta neutralidade axiológica; é a institucionalização da diversidade em um dado espaço geográfico que propicia a união política. A federação como estrutura é um pré-compromisso de divisão do poder político *lato sensu* e da criação de mecanismos que salvaguardem o pacto que se costura. Federação como estrutura não tem aptidão para determinar como o espaço institucional criado será preenchido; edifica apenas o esqueleto jurídico que fomenta a diversidade. Sendo estruturante tem baixo nível de maleabilidade. Federação é uma forma de estado que engloba estruturas, instituições e técnicas como: bicameralismo, níveis de governo, órgãos, institutos, poder político *lato sensu*, entre outros.

Federalismo não é descritivo, mas normativo. A postura revela como se efetiva a pulverização do poder político; é uma inclinação política favorável à descentralização. Federalismo crê na divisão do poder político como a melhor forma de atender aos anseios da localidade. Por isso, é uma postura ideológica e filosófica favorável à descentralização. Logo, não pode sequer almejar ser uma categoria neutra sob viés científico. Federalismo tem como fundamento a crença na divisão do poder por meio da autonomia. Não é uma leitura que almeja ser neutra, mas viciada na busca da pulverização do poder. Somente há experiência federativa quando se associa à estrutura uma postura. Compete ao federalismo, portanto, a árdua tarefa de forjar o poder político que equilibre o nacional (unidade) e o regional (pluralidade). Federalismo, então, é dinâmico em sua essência.

Estabelecer que o estado se organiza sob a forma federal impõe, estruturalmente, que as unidades têm poder político *lato sensu*. Este poder descritivo é federação. Determinar quais são as facetas do poder político *lato sensu* é um fenômeno normativo que é o federalismo. Portanto, federação e federalismo são conceitos afins, mas que não se confundem por terem autonomia científica. A federação descreve o sistema político; federação sujeita o cidadão às ordens jurídicas parciais e total. Federalismo é prescritivo, normativo. Determina o que é o poder político *lato sensu* e baliza suas futuras alterações.

2. Nação Argentina: bases e fundamentos

Para compreender o modelo argentino é preciso, ainda que brevemente, sintetizar a história da formação argentina. Há três grandes momentos: período colonial, processo de independência e adoção da forma federativa. As consequência da última fase originam-se de momento políticos e históricos antecedentes.

As reformas Bourbônicas implementadas pela Espanha em 1776 desmembraram o Vice-reinado do Peru e deram origem ao Vice-reinado do Rio da Prata (Argentina, Paraguai, Uruguai e parte da Bolívia). Na América Hispânica, a vida política se concentrava nos *Cabildos* que promoviam na prática a descentralização política com toques que lembram a noção de *self-government* da colonização inglesa, mas que com ela não se confunde.

O processo de independência argentina, fruto da Revolução de Maio de 1810, não rompeu com as tradições da região. O sentimento de independência, inclusive, era anterior. Há dados históricos que comprovam que os colonos já administravam o Vice-reino sem apoio da Metrópole. Inclusive, em 1806, expulsaram os ingleses do cone-sul. A revolução revigorou o brio da região, mas a independência somente se sacramentou em 1816 com desmembramento de parte do antigo Vice-reinado. De 1816 até 1853 a região foi marcada por um intensa disputa entre a Província de Buenos e as demais (Províncias do Interior). Coube ao *Congreso de Tucumán* (1816-1820) iniciar os debates políticos para a região. Em 1819 esboçou-se a primeira tentativa de uma constituição. No entanto, o documento foi rechaçado por grande parte das Províncias do Interior por causa do viés centralista em torno de Buenos Aires. Em razão disso, instaurou-se uma guerra civil cujo clímax foi a *Batalla de Cepada* de 1820 que encerrou o projeto nacional e dissolveu a constituinte.

A busca pela unificação nacional não esmoreceu. Em 1826 novo documento constitucional foi elaborado. No entanto, mais uma vez, o viés centralista do texto impediu sua ratificação. O imbróglio foi resolvido por meio do *Pacto de San José* em 1831. Era uma tentativa de articular a região para a unificação definitiva. O acordo que se supunha efêmero criou a Confederação do Rio da Prata, desprovida de governo ou estrutura nacional, e ficou em vigor até 1853. A Guerra do Prata em 1851 propiciou a rearticulação política interna. A Província de Buenos Aires saiu extremamente enfraquecida após sucumbir perante seu audacioso projeto político de reconquistar Paraguai e Uruguai. Essa janela histórica foi essencial para elaborar o *Acuerdo de San Nicolás* que convocou a constituinte em 1852.

O texto de 1853 foi articulado por Juan Bautista Alberdi e Justo José Urquiza. Adotou-se a forma federativa possível à luz da realidade da região. Se o projeto unitário não era viável tampouco seria um amplamente descentralizado. Não cabia no cone-sul uma federação aos moldes da estadunidense. Forjou-se a federação possível, isto é, um modelo político que apostava na estrutura nacional para impulsionar o desenvolvimento do país, mas que não aniquilava o poder político das Províncias[1]. A Constituição de 1853 foi ratificada por todas as Províncias, com exceção de Buenos Aires. Os portenhos não tinham interesse em ser coadjuvantes do processo nacional, pois supunham-se ser protagonistas deste movimento. Na visão de Juan Bautista Alberdi (1915, p. 180), o motivo pelo qual Buenos Aires rechaçou o projeto constituinte unitarista de Rivadavia é o mesmo que a fez rechaçar qualquer projeto que impunha um governo comum em razão do "*papel que ha hecho durante el desorden, a saber: de metrópoli republicana de trece Provincias, que vivían sin gobierno proprio*". Para Justo José Urquiza a incorporação da Província à Argentina seria questão de tempo. Em discurso proferido em 1852 afirmou:

> (...) amo al pueblo de Buenos Aires, me duelo de la ausencia de sus representantes en este recinto. Pero su ausencia no quiere significar un apartamiento para siempre: es un accidente transitorio. La geografía, la historia, los pactos, vinculan a Buenos Aires al resto de la nación. Ni ella puede vivir sin sus hermanos ni sus hermanos sin ella. En la bandera argentina hay espacio para más de catorce estrellas; pero no puede eclipsarse una sola. (FRONDIZI, 1973, p. 99)

Buenos Aires somente ingressou à federação argentina em 1859 fruto do *Pacto de Unión Nacional*. Seu ingresso foi condicionado a reformas à Constituição de 1853. De forma sucinta esta é a trajetória política da Argentina. Ficou evidente o intenso e turbulento processo político que é inerente a qualquer formação nacional. A disputa entre força unitária e federal foi o toque de caixa do desenvolvimento da nação argentina. Esta análise é relevante para compreender os desdobramentos do federalismo argentino.

3. República Federativa do Brasil: bases e fundamentos

A conquista do território brasileiro, em 1500, pelos portugueses propiciou três fases na construção do Brasil: colonial, imperial e republicana. Em cada momento histórico o federalismo esteve, ao seu modo, presente.

---

[1] Nos dizeres de Juan Bautista Alberdi: "*El hombre no elige discrecionalmente su constitución gruesa o delgada, nerviosa o sanguínea; así tampoco el pueblo se da por su voluntad una constitución monárquica o republicana, federal o unitaria. El recibe estas disposiciones al nacer: las recibe del suelo que le toca por morada.*" (ALBERDI, Juan Bautista. Las Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1915, p. 111)

No período colonial, as Capitanias Hereditárias adotadas por D. João III deflagraram a ocupação territorial. A colonização foi eminentemente exploratória, pois *"o que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho"* (HOLANDA, 2004, p. 48). As primeiras décadas da colonização foram marcadas pela escassa presença do poder metropolitano na organização político-administrativa. Em razão disso, houve substancial descentralização política inicial a partir dos donatários. Com a instituição das capitanias, surgiram as primeiras Câmaras Coloniais que associadas ao vasto território e poder dos donatários trouxeram os primeiros traços descentralizadores. Para conter o poder dos donatários, em 1549 foi instituído o sistema de Governo-Geral com sede na Bahia, a fim de efetivar a presença real na Colônia. Desta forma se ensaiou uma centralização. A disputa política entre elites coloniais e poder metropolitano se alongaram por todo período colonial. Durante o ciclo da mineração, contudo, os patamares centralizadores foram mais eficientes por conta do aumento do aparato burocrático na colônia.

Os desdobramentos da guerra napoleônica foram decisivos para o Brasil-colônia, pois com a transferência da Corte para o Rio de Janeiro, as unidades outrora dispersas, passaram a gravitar ao redor do Rei. Para Raimundo Faoro (2001, p. 295), a centralização teve aptidão para mitigar a fuga geográfica das distâncias. Com a elevação ao status de Reino Unido Portugal, Brasil e Algarves, deu-se o pontapé de mudanças políticas internas que culminaram no projeto político de 1822.

O período imperial (1821 a 1889) foi marcado por uma intensa disputa política interna em torno de dois projetos: federação (corrente liberal) e unitarismo (corrente conservadora). Com a imposição do viés unitário por D. Pedro I, as Províncias do nordeste se insurgiram. A instauração da Confederação do Equador (Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas) foi o primeiro indicativo de que a questão federativa seria um tema sensível ao longo do período imperial. As tensões políticas internas e externas propiciaram à abdicação de D. Pedro I, em 1831. Neste momento, diante da fragilidade da corrente conservadora, os liberais passam a influenciar a tomada de decisão política. O principal resultado deste momento foi o Ato Adicional de 1834 que delimitou competência nacional e regional. O ato foi produto de um ardor revolucionário tardio que recolocou o império em seu caminho natural negado por D. Pedro I. A proposta federativa cedia poder político às Províncias no tocante à administração da justiça, fiscalização, tributação e gestão interna. A federação não foi nominalmente formalizada, mas o poder central cedeu poder político às unidades periféricas (DOLHNIKOFF, 2007, p. 93-95). O gérmen jurídico da federação como estrutura e do federalismo como postura estava lançado.

As últimas décadas do Império foram politicamente agitadas acarretando, assim, aumento do tom do discurso federativo como salvaguarda da unidade. A queda do império tem diversos fatores e elementos. Um deles está atrelado às questões federativas. O golpe republicano foi subterfúgio para derrubar os diques imperiais que represavam a ampla descentralização. Para Oliveira Vianna (2006, p. 86), a descrença nas instituições monárquicas não gerou sentimento contrário, qual seja, fé nas instituições republicanas. Também não foi obra de articulação social, pois "o povo, naturalmente, estava fora do baile [na Ilha Fiscal], como estivera fora na Proclamação da Independência e estaria na Proclamação da República. Era espectador" (CARVALHO, 2013, p. 422). Foi um fim melancólico para o império e um início apático para a república.

Coube à Proclamação da República forjar, por decreto, os laços federativos; Brasil acordou unitário, mas dormiu federativo. A Constituição de 1891 adotou um federalismo desbalanceado ao estruturar um corpo raquítico (norte, nordeste e centro-oeste) com uma cabeça avantajada (sul e sudeste). A ausência de desenhos institucionais internos que harmonizassem as disparidades regionais agravou a situação política. O egoísmo regional triunfou sobre o interesse nacional na forma de projeto político federativo. Para Victor Nunes Leal (2012, p. 22-33) o regime federativo da Primeira República contribuiu significativamente para montagem de sólidas máquinas eleitorais nas antigas Províncias. A possibilidade de eleger de forma direta suas próprias autoridades criou um sistema de forças regional estável sobre o qual se desenvolveu a política dos governadores, traço inequívoco do compromisso coronelista. Por isso, o "federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, anti-republicano por excelência" (ABRUCIO, 1998, p. 40). O fortalecimento do governo central, primeira república, se deu em razão do choque do café por conta da I Guerra Mundial, adensamento urbano, incremento econômico de outras unidades no jogo político, críticas ao sistema eleitoral fraudado, movimento tenentista e a crise econômica de 1929. Estes foram elementos que repactuaram as forças políticas internas. Como consequência, implementou-se a reforma da constituição em 1926, em nítido aceno a centralização.

O golpe de 1930 se efetivou porque os Estados-membros estavam em momento letárgico diante da crise econômica que se agigantava. A solução teria que ser federal em vez de estadual (LOPREATO, 2002, p. 20). A Era Vargas marcou a centralização política por meio da União como protagonista do desenvolvimentismo. Núcleos urbanos mais desenvolvidos, êxodo rural, urbanização, II Guerra Mundial, recessão econômica e industrialização tardia são fatores políticos, sociais e econômicos que sustentam a preponderância da União no contexto

do constitucionalismo social. Nesse sentido, Vargas transformou o Executivo federal no centro político-institucional do país (ABRUCIO, 1998, p. 41). A Constituição de 1934 foi um documento que tentou trazer uma nova proposta política em razão da conjuntura modernizadora e anti-oligárquica fruto do Golpe de 1930. Consequentemente, houve uma maior centralização para financiar o modelo desenvolvimentista de estado ao qual o Brasil se inseria em razão do seu capitalismo retardatário.

A proposta brasileira a partir de 1937 foi simbolicamente representada com a queima das bandeiras estaduais em ato solene feito por Getúlio Vagas. Neste período, os estados foram rebaixados politicamente, ainda que não formalmente. Com o fim da II Guerra Mundial o Estado Novo encerra seu ciclo. Inicia-se, assim, uma nova fase federativa pautada na cooperação por meio da Constituição de 1946. Sob a égide da Constituição de 1946 a força regional mostrou sua força política em dois momentos: posse de João Goulart em 1961 e golpe militar de 1964.

O Golpe de 1964 alinhou as forças estaduais (Minas Gerais, São Paulo e Guanabara) ao Exército. Com início do regime a oposição política cavou suas trincheiras nos governos estaduais, principalmente. Em 1965, os militares sofreram derrotas políticas: oposição se elegeu em Minas Gerais e na Guanabara. É a partir desse momento que a federação e o federalismo se tornam inimigos do regime e um mal a ser domado. Com isso, sufocou-se a federação a partir das receitas. Houve um intenso controle político pelo governo federal das receitas públicas e sua divisão. A redemocratização trouxe a tiracolo o federalismo cooperativo. Novas bases foram estruturadas sob diversos aspectos da autonomia política com advento da Constituição de 1988. Município foi alçado a ente federado, competências administrativas e legislativas foram reestruturadas no texto, se implementou desenhos políticos de compensação financeira interna a partir dos fundos de participação e uma nova roupagem ao federalismo financeiro.

4. Autonomia política como identidade

O princípio federativo é um dos núcleos estruturantes da forma federativa de estado e atua na defesa da autonomia política da unidades a fim de "excluir a relação de subordinação hierárquica dos órgãos locais aos do Poder Central" (BARROSO, 1982, p. 25). Conforme abordado anteriormente, a autonomia se desdobra em espécies de poder político *lato sensu*. Todos são relevantes para o bom desenvolvimento e compreensão da forma federativa em análise. Conforme aponta Marc Ancel (1980, p. 17), *"limitar-se ao direito de um só país, já dissemos, é como convidar um biólogo a se restringir a uma única espécie viva"*. Michel Burgess (2006, p. 2), por sua vez, sustenta que para compreender um modelo federativo, é

preciso, antes de tudo, conhecer e compreender o contexto político, histórico, cultural, filosófico, econômico e social do país objeto da análise. Esse foi o objetivo da apresentação da trajetória política de cada país na busca da federação e do federalismo como elementos estruturantes de sua forma de estado.

O estudo comparado é complexo, por isso, foram feitas leituras de doutrina argentina. Desse modo, serão analisados os seguintes itens nucleares da forma federativa: constituição rígida e processo de alteração, níveis de governo e constituições estaduais, repartição de competências (administrativas e legislativas), Senado Federal e forma de eleição dos Senadores, autonomia financeira, processo legislativo e simetria. Os elementos escolhidos buscam traçar as semelhanças, diferenças e singularidades da federação (estrutura) e do federalismo (postura) na região do cone-sul. A partir dessa análise, se torna viável identificar uma categoria federativa do cone-sul.

4.1 Constituição rígida e processo de alteração

Análise do procedimento formal para alteração do texto constitucional. O documento pode ser classificado como rígido se o processo legislativo para feitura da lei for menos robusto do que o processo legislativo de alteração da constituição. O parâmetro da rigidez tende a ser o quórum da votação. Esta característica dificulta a alteração do pacto federal, impondo convergência de forças políticas (Câmara e Senado) para mudança no federalismo ou na federação.

4.1.1 Argentina

Exige-se quórum de maioria absoluta para se iniciar uma sessão legislativa. De acordo com German J. Bidart Campos (2006, p. 117), a Constituição foi silente em relação a número de Deputados e Senadores necessários para aprovação em processo legislativo ordinário. Por isso, adota-se o quórum de maioria absoluta, porque quando foi da vontade do constituinte em eleger a maioria simples, assim o fez. Em contraposição, a alteração constitucional exige quórum qualificado de 2/3. No contexto argentino não há participação direta das unidades subnacionais nos procedimentos de emenda à Constituição (não iniciam nem ratificam as emendas), atuando apenas indiretamente por meio dos Senadores.

4.1.2 Brasil

O quórum de maioria absoluta para início de sessão legislativa também está presente no texto brasileiro. O procedimento ordinário pode ser de maioria simples ou absoluta a depender da exigência constitucional. O processo de emenda à Constituição demanda o cumprimento de quórum qualificado de 3/5 em dois turnos de votação. No procedimento

brasileiro, os Estados-membros podem iniciar (atuação direta) uma proposta de emenda à Constituição.

	Artigos	**Quórum**	**Atuação das Unidades no Processo de Reforma**	**Início de Sessão**	**Processo Legislativo Ordinário**
Argentina	Art. 30	2/3	Não prevê	Maioria Absoluta	Maioria Absoluta ou Relativa
Brasil	Art. 60	3/5 em dois turnos	Assembleias podem iniciar o processo de Emenda.	Maioria Absoluta	Maioria Absoluta ou Relativa

Quadro 1: Análise comparativa da rigidez constitucional e de seu processo de alteração
Fonte: elaborado pelo autor

4.2 Níveis de governo e constituições estaduais

A forma federativa impõe a existência de centros políticos autônomos com poder político decisório. Nesse sentido, as unidades subnacionais são regidas por um texto estadual e observam a constituição federal.

4.2.1 Argentina

Adotou o federalismo bidimensional ao prever a União e as Províncias como entes políticos. O Município não é ente federado, mas o texto argentino assegurou sua autonomia. Os desenhos políticos institucionais regionais não estão previstos na Constituição, cabendo, portanto, às constituições estaduais de cada Província determinar seu arranjo político interno. Cada unidade determinará, por exemplo, se o corpo legislativo estadual será bicameral ou unicameral. A única imposição do texto federal está presente no art. 5º da Constituição da Nação Argentina, onde estabelece que o constituinte estadual tem que adotar a forma republicana, o sistema representativo, os direitos fundamentais elencados, respeitar e assegurar a autonomia municipal, prestar educação primária e administrar sua justiça.

4.2.2 Brasil

Implementou a forma tridimensional ao prescrever que são entes a União, Estado e o Município. A inovação brasileira apresenta gargalos institucionais de nível federativo, pois o Município não tem assento no órgão que influencia a tomada de decisão pelo governo federal. Além disso, suas leis não são objeto, em regra, de controle concentrado de constitucionalidade pera o Supremo Tribunal Federal, salvo nos casos de ADPF. A liberdade política estadual é restrita, pois a Constituição Federal negou às unidades a possibilidade de tomarem por si decisões políticas estruturais fundamentais caras a sua estrutura interna. As ditas regras preordenação são excessivas e enfraquecem o poder político organizativo da autonomia. Não é

razoável que o texto federal estruture a organização dos institutos estaduais, estipule o número de Deputados e sua remuneração, estabeleça o período das eleições e o tempo dos mandatos locais.

	Entes	**Constituição Estadual**	**Limitações**
Argentina	União e Estados. Município são dotados de autonomia por força constitucional	Art. 5º	Não se identificou normas de preordenação
Brasil	União, Estados e Municípios são entes federativos.	Art. 25	Há normas de preordenação – Art. 27, 28 e 29

Quadro 2: Análise comparativa dos níveis de governo e das constituições estaduais
Fonte: elaboração do autor

4.3 Repartição de Competências

A partilha do poder político tem assento constitucional e permite aos entes disporem autonomamente sobre seus interesses. A previsão constitucional se torna relevante para salvaguardar a divisão do poder político feito no pacto federado. Por isso, a rigidez constitucional é relevante. Serão analisadas a competência administrativa e legislativa.

4.3.1 Argentina

As competências do governo federal estão no art. 75 que possui trinta e dois incisos. As faculdades estaduais serão estabelecidas por força da cláusula residual. O rol trata de temas típicos de um governo nacional tais como: atuação no cenário internacional, padronização de medidas, ferrovias, moeda, selos, contração de empréstimo no exterior, regulação do comércio internacional e entre províncias, segurança, forças armadas, promoção do progresso do país, declaração de guerra e celebração a paz, entre outros. Merecem destaque os incisos 12, 17, 18, 19 e 22.

A centralização dos códigos (Civil, Comercial, Penal, Mineração, Trabalho e Segurança Social) está presente no inciso 12. A unificação legislativa não pode ser compreendida como um ataque à autonomia dos Estados-membros. No caso argentino, resgatou-se o elo cultural com as compilações elaboradas de forma concentrada no período colonial, dando tratamento uniforme a todos os cidadãos. Para contrabalancear as competências retidas, as Províncias possuem legitimidade para criar seus códigos de processo e de contravenção penal. Critica-se, contudo, o aspecto exclusivamente federal dos códigos centralizados. Se os códigos possuíssem natureza de lei geral com a possibilidade de os Estados-membros complementá-los, ter-se-ia maior prestígio à forma federativa via modelo cooperativo.

O inciso 17 promove a atuação coordenada dos entes políticos ao admitir legislação concorrente em matéria indígena, ou seja, as Províncias que possuírem interesse no tema podem suplementar a lei nacional (federalismo cooperativo). Temas administrativos relevantes são tratados nos incisos 18 e 19: prosperidade do Estado, bem-estar, promoção do ensino, desenvolvimento humano, cultura, criação artística, patrimônio artístico, entre outros. O conteúdo previsto é amplo e interessa a todas as unidades federadas. Não se mostra razoável que essas competências sejam privativas da União, pois a atuação em conjunto dos Estados-membros nesses nichos aprofundaria a prática cooperativa.

Por fim, cabe ressaltar que o inciso 22 estabelece os poderes implícitos em favor da União para que esta possa pôr em práticas suas competências constitucionalmente previstas. O tímido corte cooperativo esvazia politicamente a competência residual, pois os temas relevantes estão na alçada federal. A redução é ainda mais latente à luz da interpretação dada à cláusula de comércio e de progresso previstas no texto, pois a Suprema Corte tende a legitimar o avanço da União sobre as Províncias em uma lógica similar ao ocorrido nos Estados Unidos da América.

4.3.2 Brasil

A forma cooperativa brasileira adota um sistema complexo de partilha de competências entre União, Estado e Município através dos artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30. Em linhas gerais, os artigos 21, I a XXV e 22, I a XXIX cabem à União, artigo 30 aos Municípios e artigo 25, §1º aos Estados em caráter residual. O artigo 23, I a XII é de responsabilidade concorrente entre todos os entes federados, enquanto o 24, I a XVI cabe aos governos federal e estadual.

Tecnicamente, o art. 21 aborda temas de relevância nacional, salvo os incisos XIII e XIV, pois tutelam instituições que deveriam ser elaboradas e mantidas pelo Distrito Federal em razão de seu *status* federativo comparável aos Estados-membros. Não é razoável que a União administre a polícia civil, militar, o corpo de bombeiros e o Ministério Público distrital.

Os incisos I, XIV, e o parágrafo único do art. 22 merecem análise pormenorizada. O item I centraliza a feitura dos códigos (Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário, Marítimo, Aeronáutico, Espacial e do Trabalho) no governo federal. No Brasil, portanto, a centralização do poder político legislativo é mais intensa, pois atinge, também, os códigos de processo civil. O tratamento aos povos indígenas deveria ser de competência concorrente e não estar privativamente entregue à União no inciso XIV. Alguns entes federados têm maior interesse em legislar de forma suplementar sobre o tema do que se submeter a uma lei federal que desconhece as realidades inerentes às comunidades silvícolas locais.O parágrafo único

autoriza que Lei Complementar federal ceda aos Estados-membros à faculdade de regulamentar questões específicas de matérias exclusivas da União. A LC nº 103 foi a única, até o momento, editada para este fim. Cabem duas críticas: 1) Baixo índice de utilização de um dispositivo desconcentrador e, 2) A entrega de competência por ato infraconstitucional é inerente à lógica de um Estado unitário, sendo mera liberalidade momentânea da União.

O artigo 23 traça competências comuns de cunho administrativo de alto relevo a todos os entes federados. Cabe à União, Estado e Município zelar pelo meio ambiente, promover a cultura, educação, ciência, preservar a fauna e flora, atuar na segurança, no trânsito, entre outros, impondo a necessidade de atuação coordenada.

As competências legislativas concorrentes entre governo federal e estadual estão previstas no artigo 24, cabendo ao Congresso Nacional estabelecer parâmetros gerais que serão suplementados pelas Assembleias segundo suas peculiaridades. Em caso de inércia do Parlamento, a elaboração plena caberá aos entes subnacionais a fim de sanar a omissão. No tocante a este dispositivo, critica-se o perceptível excesso por parte do Congresso ao editar leis gerais extensas e detalhistas, impossibilitando, na prática que os Estados-membros exerçam suas faculdades constitucionais.

	Competências	**Códigos a nível Federal**	**Códigos a nível Estadual**	**Viés Cooperativo**
Argentina	Art. 75	Inciso 12	Processo e Contravenção – Caráter residual	Inciso 17 do art. 75
Brasil	Arts. 21 ao 25 e 30	Inciso I, art. 22	Nenhum	Arts. 23 e 24

Quadro 3: Análise comparativa da repartição de competências
Fonte: elaboração do autor

4.4 Senado Federal e forma de eleição dos senadores

Senado Federal é o órgão federal por meio do qual as unidades subnacionais influenciam a tomada da decisão federal. Dessa forma, a representação neste órgão, em regra, tende a ser paritária, isto é, cada unidade elege mesmo número de representantes.

4.4.1 Argentina

Seu Legislativo é estruturado sob a forma bicameral (Câmara de Deputados e Senado Federal). Cada Estado-membro elege diretamente três Senadores com mandatos de seis anos (Deputados têm quatro anos de mandato), renovável na proporção de 1/3 a cada dois anos. A Constituição da Nação Argentina impede que um mesmo partido detenha mais de dois assentos na Câmara Alta, fazendo com que o terceiro seja destinado a outra sigla partidária. Os requisitos de candidatura exigidos são: idade mínima de trinta anos, ser cidadão argentino há seis, renda

anual de dois mil pesos, ser natural da província ao qual pretende se eleger ou estar nela no mínimo há dois anos. O ponto que chama maior atenção é a exigência de renda anual para ser candidato, mas atualmente essa previsão se encontra em desuso conforme sustenta Juan Vicente Sola (2010, p. 160): *"La prescripción constitucional relativa a la renta anual, ha caído en desuetudo"*.

Cabe ao Senado exercer julgamento político dos Deputados Federais (art. 59), autorizar o Presidente da República a declarar Estado de Sítio em caso de ataque externo (art. 61), ser a Casa de origem para iniciar as leis de convênio acerca da coparticipação tributária (art. 72, II), aprovar as nomeações do Executivo para magistrados, ministros plenipotenciários, oficiais superiores das forças armadas e funcionários de determinadas repartições (art. 99, IV, VII e XIII), convocar Ministros para prestar esclarecimentos (art. 71), aprovar a nomeação do Procurador-Geral e do Defensor-Geral por força da Lei 24.946. É no Senado que se julga o Presidente da República por crimes de Responsabilidade após juízo de admissibilidade feito pela Câmara dos Deputados (necessários 2/3 de votos) onde o Presidente da Suprema Corte preside o julgamento político feito no Senado Federal (artigos 53, 59 e 60).

4.4.2 Brasil

A estrutura bicameral no Brasil remonta ao período imperial. Contudo, a faceta federativa somente surge com advento da República. Atualmente, cada Estado-membro elege diretamente três Senadores para mandato de oito anos (Deputados têm mandato de quatro anos), com renovação de 2/3 a cada legislatura. As condições para se candidatar são: idade mínima de trinta e cinco anos, ter a nacionalidade brasileira, ser domiciliado na circunscrição eleitoral ao qual pleiteará o cargo, estar em pleno exercício dos direitos políticos e ser alistável.

A Câmara Alta tem como função precípua processar e julgar Presidente, Vice-Presidente da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade, aprovar as nomeações de magistrados, Ministros do Tribunal de Contas da União, Governador de Território, presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República e Chefe de Missão Diplomática de caráter permanente, autorizar operações externas de natureza financeira, fixar os montantes da dívida consolidada, suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão do STF, aprovar a exoneração de ofício do Procurador-Geral, avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, entre outras prerrogativas. O Senado Federal é o órgão responsável pelo julgamento do Presidentes da República após juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados (2/3 de votos), cabendo ao

Presidente do Supremo Tribunal Federal presidir o julgamento (art. 51, I; 52, I e parágrafo único).

	Senado Federal	**Eleição de Senador**	**Competência**
Argentina	Art. 44	Eleição direta para mandato de seis anos com renovação de 1/3 a cada dois anos. *O terceiro Senador eleito não pode ser do mesmo partido	Arts. 59, 61, 71, 72 II, 99 IV, VII e XII. *Casa que promove julgamento político – Art. 53, 59 e 60
Brasil	Art. 44	Eleição direta para mandato de oito anos com renovação de 2/3 a cada quatro anos	Art. 52 *Casa que promove julgamento político

Quadro 4: Análise comparativa do Senado Federal e da forma de eleição dos senadores
Fonte: elaboração do autor

4.5 Autonomia financeira

O federalismo financeiro é a base que viabiliza o federalismo, na prática. De nada adianta entregar diversas atribuições políticas (gastos) às unidades se não assegurar receitas próprias ou transferidas (receitas) suficientes para viabilizar seu papel constitucional. Não há desdobramento da autonomia sem federalismo financeiro equilibrado.

4.5.1 Argentina

A forma fiscal originária previa a descriminação de fontes, podendo, excepcionalmente, a União instituir impostos diretos por tempo determinado a fim de atender ao bem-estar geral. A partir de 1890, o sistema foi deturpado com a criação de impostos indiretos pelo Governo Central em total atropelo às competências estaduais (cláusula residual). Agravou-se ainda mais o sistema quando a Federação passou a implementar impostos diretos por tempo indeterminado. A bitributação foi a principal consequência da desregulação do federalismo financeiro estruturado, pois, na prática, os entes exerciam poder político tributário concorrentemente. De acordo com Alberto Diaz-Cayeros (2007, p. 190), a Grande Depressão (1929) gerou o enfraquecimento fiscal das Províncias argentinas por causa das dívidas contraídas para balancear as perdas advindas dos baixos níveis de exportação. Essa conjuntura externa somada ao golpe militar de 1930 propiciou a centralização fiscal.

O acordo político firmado entre União e Províncias em 1934 pôs em prática o Sistema Nacional Fiscal, fruto de barganha política, que previu a assunção das dívidas estaduais pelo Governo Central em troca do não exercício de suas competências tributárias. Como

compensação, as Províncias receberiam percentuais (*coparticipaciones)* do montante arrecado pela União. De acordo Alberto Diaz-Cayeros, o débito assumido possibilitou a retenção de parte das transferências devidas a título de amortização, sendo esta prática o gérmen das futuras retenções indevidas: *"This opened the door for the federal government to withhold revenue-sharing transfer from the states in the future, which would become an important practice in subsequent years."* (CAYEROS, 2007, p.191). As turbulências políticas (ao todo foram seis golpes militares entre 1930 e 1983) pelas quais a Argentina passou fizeram com que seu sistema tributário ficasse excessivamente complexo ao ponto de ser conhecido como labirinto fiscal, tornando as transferências obscuras e de difícil compreensão. Isto é, atualmente, há uma intensa e substancial centralização financeira a partir do governo federal. As unidades subnacionais estão fiscalmente dependentes da União. A dependência, como reflexo, possibilita a submissão política em troca de socorro financeiro. Havia a expectativa de que a reforma de 1994 melhorasse o panorama fiscal, mas as alterações promovidas centraram-se na constitucionalização das coparticipações. A atual redação do art. 75 formalizou o exercício concorrente das atribuições tributárias, mantendo, assim, o patamar de subordinação das partes em prol do todo.

4.5.2 Brasil

As premissas fiscais brasileiras são distintas dos modelos argentino em razão da tradição histórica em discriminar as fontes de receita. Desde o período imperial (Ato Adicional de 1834) foi adotada a discriminação das fontes tributárias, tradição mantida desde a primeira constituição republicana. Na Constituição de 1891, os Estados-membros obtiveram, por exemplo, o controle sobre o Imposto sobre Exportação. Em um país agrário exportador, esta era uma importante fonte de receita estadual. Contudo, servia a apenas algumas unidades federadas. A crise de 1929 influenciou na ruptura institucional (Golpe de 1930), tendo como principal consequência a ascensão de Getúlio Vargas e promulgação da Constituição de 1934 de viés mais centralista do que a de 1891. Os Estados-membros ainda detinham bastante autonomia financeira, mas é preciso lembrar que o poder fiscal ficou restrito aos entes do sul-sudeste, pois os demais não tinham a mesma pujança econômica, ficando os da região centro-oeste, norte e nordeste dependentes do Governo Central para arcar com suas obrigações constitucionais. Na década de 1960, reformulou-se o sistema tributário (Emenda Constitucional nº 18 de 1965) com a federalização de impostos e aprofundamento de transferências a título compensatório. Apesar de ter sido o ápice da centralização fiscal brasileira, os índices não foram tão extremados como na Argentina. O processo de redemocratização iniciado em 1982, resgatou as forças estaduais, fortalecendo-as diante de um governo federal enfraquecido. Por isso, os

percentuais de 12% (5% para Fundo Estadual, 5% para Fundo Municipal e 2% para Fundo Especial) a título de transferências foram aumentados para 47% (21,5% para Fundo Estadual, 22,5% para Fundo Municipal e 3% para Programa de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste). A reação da União ao seu esvaziamento fiscal foi o reforço de seu caixa por meio de contribuições sociais, uma vez que estas não são compartilháveis. Sob a ótica federativa, esta postura da União é bastante problemática, pois desequilibra a estrutura fiscal pensada pelo constituinte de 1988. Portanto, a despeito das críticas, as transferências no Brasil funcionam com intuito de complementar as receitas estaduais e não de vir a ser a fonte principal. Além disso, o ICMS e o ISS são fontes pujantes para Estados e Municípios, ainda que o excesso das contribuições sociais implementadas pela União desde os anos 90 afete substancialmente o federalismo financeiro traçado em 1988.

	Texto Originário	**Mutação Constitucional**	**Sistema Tributário**
Argentina	Previa discriminação de renda dos entes. Estados eram favorecidos	As competências discriminadas passaram a ser interpretadas como concorrentes	O Sistema de Coordenação Fiscal foi constitucionalizado em 1994 - Art. 75, 2
Brasil	Prevê discriminação de rendas. Estados têm força fiscal	As competências discriminadas resguardaram este caráter	Repartição está presente na Seção VI da Constituição

Quadro 5: Análise comparativa da autonomia financeira
Fonte: elaboração do autor

4.6 Processo Legislativo e Simetria

O poder político legislativo expressa a autonomia, sendo por isso, natural que o Estado-membro tenha liberdade para determinar como seu processo legislativo irá ocorrer. O tema se torna interessante quando analisado à luz do caso brasileiro que prevê o princípio da simetria por imposição da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

4.6.1 Argentina

Exige-se que o Legislativo e Executivo atuem para a produção de uma lei. A Constituição (artigos 39 e 77) determina que são competentes para deflagrar o processo legislativo os Deputados, Senadores e Presidente da República. Há discricionariedade do Chefe do Executivo escolher em qual Casa Legislativa apresentará o projeto de lei (PL), salvo quando houve previsão expressa. No geral, o procedimento começa na Casa Iniciadora, vai para a Revisora e, por fim, à sanção ou veto do Executivo federal. A manifestação negativa do Presidente da República pode ser total ou parcial, cabendo ao Legislativo a faculdade de derrubá-la caso haja interesse político. As razões do veto são encaminhas junto do PL para a Casa Iniciadora que deverá rediscuti-lo e aprová-lo com quórum qualificado de 2/3 de seus

membros (art. 83). Relevante afirmar que o Presidente da República pode se valer de instrumentos como os *decretos de necesidad y urgencia* e de delegação legislativa. Segundo Juan Vicente Sola (2010, p. 286), esses mecanismos esvaziam a importância do Congresso Nacional.

Em relação à simetria em processo legislativo, não foram identificadas quaisquer menções a respeito (texto ou jurisprudência). Assim, presume-se caber aos constituintes regionais estabelecer os legitimados no âmbito estadual sem a necessidade de cópia do modelo federal.

4.6.2 Brasil

Os Poderes Legislativo e Executivo atuam coordenadamente na criação das leis (art. 61), sendo sua iniciativa de responsabilidade dos Deputados, Senadores, Presidente da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos (1% do eleitorado nacional distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0.3% do eleitorado total de cada um deles). Em regra, a Câmara dos Deputados é a Casa Iniciadora de projetos de leis, salvo quando a iniciativa for oriunda de um Senador ou fruto de proposta de emenda à Constituição promovida pelas Assembleias Legislativas. A sanção e veto cabe ao Presidente da República, podendo o Congresso Nacional, em sessão unicameral, derrubá-lo maioria absoluta dos votos. Ao Chefe do Executivo federal foi dado amplo poder político no procedimento legislativo, pois detém legitimidade concorrente e privativa, além de possuir competência para adotar Medidas Provisórias ou de solicitar a delegação legislativa ao Congresso. Portanto, para contrabalancear, é necessário que haja uma forte atuação do Legislativo na promoção do equilíbrio institucional.

No Brasil existe o princípio da simetria por força da jurisprudência do Supremo que estende o modelo federal aos Estados e Municípios. Assim, as hipóteses de competência privativa do Presidente são, por consequência, atribuídas aos Governadores e Prefeitos, não podendos os entes disporem diversamente. A simetria não fica adstrita somente ao processo legislativo, mas se expande para outras searas e impede que os Estados-membros ajam, nos dizeres do *Justice* Louis Brandeis, como "laboratórios da democracia" (GALLE; LEAHY, 2009, p. 1335) ao impedir a inovação sob a alegação de necessidade de cópia do modelo federal.

	Processo Legislativo	**Vetos do Executivo**	**Atos do Executivo com Força de Lei**	**Simetria em Processo Legislativo**

Argentina	Art. 39 e 77	A derrubada do veto exige maioria qualificada de 2/3 na Câmara e Senado	Há *decretos de necesidad y urgencia* e *leyes delegadas*	Não foi identificado
Brasil	Art. 61	A derrubada do veto se dá por maioria absoluta em sessão unicameral	Há medidas provisórias e delegação legislativa	Há simetria por imposição da jurisprudência

Quadro 6: Análise comparativa do processo legislativo e da simetria
Fonte: elaboração do autor

Conclusão

A análise feita possibilita comparar as peculiaridades e experiências dos modelos federativos da Argentina e Brasil. As diferenças encontradas, principalmente, no federalismo, impedem a criação de uma categoria federativa do cone-sul. Os modelos são díspares o suficiente para que sejam reconhecidos de forma independente. Em ambos os modelos, há preponderância da União, mas isso não é suficiente para categorizá-los como algo equivalente. As duas federações do cone-sul experimentaram, ao seu modo, rumos distintos acerca do seu federalismo. O Brasil, por exemplo, se mostra muito mais descentralizado tanto no aspecto do federalismo financeiro quanto no viés cooperativo. Por outro lado, os entes subnacionais argentinos têm grau de autonomia robusto no tocante a sua organização política interna, pois não estão submetidos a extensas normas de preordenação.

A inexistência de um padrão federativo apto a categorizar experiências tem origem na forma como se efetiva a pulverização política interna. A federação como estrutura é similar, mas o federalismo como postura, em cada realidade, é único. O federalismo será influenciado por questões históricas, políticas, sociais, geográficas e econômicas. Com isso, não se nega proximidade entre as experiencias, mas os pontos de contato não legitimam a criação de uma categoria. Portanto, assim como não existe o federalismo anglo-saxão (Canadá e Estados Unidos), o federalismo europeu (Alemanha, Áustria, Bélgica e Rússia), não existe o federalismo do cone-sul (Argentina e Brasil), sul-americano (Argentina, Brasil e Venezuela) ou latino-americano (Argentina, Brasil, México e Venezuela).

REFERÊNCIAS

ALBERDI, Juan Carlos. Las Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1915.

ANCEL, Marc. Utilidade e Métodos do Direito Comparado. Elementos de introdução geral ao estudo comparado dos direitos. Tradução: Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sergio Antônio

Fabris Editor, 1980 ROSAS, José Rafael López. Historia Constitucional Argentina. Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ridarco Depalma, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.

FRONDIZI, Silvio. El Federalismo en la República Argentina. Coordinador: CAMARGO, Pedro Pablo; CARPIZO, Jorge. Los Sistemas Federales del Continente Americano. Ciudad de Mexico: UNAM, 1973, pp. 11-116.

GALLE, Brian; LEAHY, Joseph K. Laboratories of Democracy? Policy Innovation in Decentralized Governments. Emory Law Journal n. 58.6, 2009, p. 1335.

GARAT, Pablo María. El Sistema de Coparticipación Federal en la Organización Constitucional Argentina. Revista Latinoamericana de Derecho, Número 9-10. Enero-Diciembre, 2009.

GUIBOURG, Ricardo A., GHIGLIANI, Alejandro M. e GUARINONI, Ricardo V. Introducción al conocimiento científico. Buenos Aires: Editorial Universitária de Buenos Aires, 2004.

HERNÁNDEZ, Antonio María. La Descentralización del Poder en el Estado Argentino. Coordinador: GARZA, José María Serna de. Federalismo y Regionalismo: Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Ciudad de México: UNAM, 2002, pp. 211-274.

HUEGLIN, Thomas O.; FENN, Alan. Comparative Federalism: a systematic inquiry. Quebec City: Broadview Press, 2006.

KING, Preston. Federalism and federation. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

REZZOAGLI, Luciano Carlos; CAMMARATA, Martín. (Re)discutir el federalismo fiscal como instrumento de desarrollo social en la República Argentina. Revista Finanzas y Política Económica, vol. 9, nº 1, enero-junio, 2017, pp. 93-112.

ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.