

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA
DO ESTADO II**

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

RICARDO LIBEL WALDMAN

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Ricardo Libel Waldman – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-277-3

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

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

Apresentação

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO II

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do Estado II durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado dos dias 26 a 28 de novembro de 2025, sob o tema geral “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito e a Universidade Presbiteriana Mackenzie, com diversos patrocinadores e apoiadores institucionais.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os estudos reunidos aprofundam o debate sobre as múltiplas faces da democracia contemporânea, com especial atenção às tensões entre institucionalidade, participação e poder. As pesquisas exploram o federalismo cooperativo como estratégia para o enfrentamento de problemas estruturais, como a segurança pública, destacando os consórcios intermunicipais como arranjos inovadores de governança. A democracia participativa e deliberativa aparece como eixo transversal, seja na análise do papel da Comissão de Legislação Participativa, da iniciativa popular de emendas constitucionais e das candidaturas coletivas, seja na reflexão sobre a democracia ambiental e seus mecanismos de inclusão decisória. Nesse contexto, a experiência democrática brasileira é problematizada à luz de referenciais clássicos e contemporâneos — de Aristóteles à teoria da democracia substancial — revelando limites procedimentais, assimetrias de poder e desafios persistentes à efetiva inclusão política, especialmente de mulheres, em recortes regionais como o Amapá e o Tocantins.

Em diálogo com esses temas, os trabalhos também enfrentam os riscos contemporâneos à ordem constitucional e à integridade do processo democrático, evidenciando fenômenos como o constitucionalismo abusivo, o uso estratégico do impeachment no presidencialismo de coalizão e a erosão democrática expressa nos eventos de 8 de janeiro de 2023. A relação entre democracia e era digital é examinada a partir da infodemia, da radicalização do discurso político, dos limites à liberdade de expressão e à imunidade parlamentar, bem como dos novos desafios regulatórios trazidos por influenciadores sintéticos e pelo financiamento político. Ao lado disso, análises críticas do neoliberalismo como limite ao direito antidiscriminatório, das ambiguidades semânticas do próprio conceito de democracia, e das contribuições de autores como Foucault, Levitsky e Ziblatt oferecem uma leitura sofisticada das tensões entre governamentalidade, estado de exceção, razão de Estado e direitos fundamentais, compondo um quadro analítico robusto sobre os dilemas e possibilidades do Estado Democrático de Direito no Brasil contemporâneo.

Deste modo, na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Ricardo Libel Waldman

FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A CASA DAS MÁQUINAS DA CONSTITUIÇÃO

BRAZILIAN FEDERATION AND THE ENGINE ROOM OF THE CONSTITUTION

Vinícius Henrique de Oliveira Borges 1
Murilo Salvatti Marangoni 2

Resumo

Roberto Gargarella desenvolve uma categoria latino-americana de constitucionalismo. Elenca a desigualdade como tema central do constitucionalismo atual nessa região, bem como demonstra que a dogmática constitucional é avançada nesse sentido. A contra ponto, sustenta que a incapacidade dos Estados em efetivar a questão social que endossam está na manutenção de uma organização do poder político incongruente com a dogmática desenvolvida. Conclui que um constitucionalismo que se paute na questão social deve aproximar o cidadão do poder político, abrindo as portas da casa das máquinas da Constituição. A teoria de Gargarella, ainda que aplicável no Brasil, não pode ignorar a forma federativa de Estado quando o faça, uma vez que esta é também elemento essencial do Estado brasileiro. Ademais, a análise da federação brasileira permite notar a composição de mais de uma categoria que a faz se fundamentar por diferentes finalidades. Tratam-se das categorias federativas dual, cooperativa e integrativa. As tensões internas da federação permitem desenvolver pesquisa no sentido de verificar se é a federação, em sua configuração atual, um instrumento que afasta ou aproxima o cidadão da casa das máquinas da Constituição. Sendo a verificação dessa assertiva a problemática da pesquisa, desenvolve-se no artigo quatro capítulos com o fim de revisitar a teoria de Gargarella, e verificar sua ligação com uma teoria da federação, e mais propriamente com a experiência federativa brasileira. Emprega-se o método de abordagem dedutiva, desenvolve-se o artigo com a forma descritiva, e utilizam-se os métodos de procedimento de revisão bibliográfica e o método analítico.

Palavras-chave: Federação, Casa das máquinas da constituição, Constitucionalismo latino-americano, Roberto gargarella

Abstract/Resumen/Résumé

Roberto Gargarella develops a Latin American category of constitutionalism. It forecasts a clear general idea of a fight against inequality, in its dogmatic, and an elitist well enclosed organic structure that keep the people out of the true control of its own constituent power. He

¹ Graduado em Direito pela Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”. Pós-graduando (Mestrado) em Direito Constitucional pela mesma Universidade (encerramento em setembro de 2025). E-mail: vinicius.ho.borges@unesp.br

² Graduado em Direito pela Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”. Pós-graduando (Mestrado) em Direito Constitucional pela mesma Universidade (encerramento em setembro de 2025). E-mail: murilo.marangoni@unesp.br

argues that the inability of States to put into effect the social issue they endorse lies in the maintenance of an organization of political power incongruous with the dogmatics developed. A Latin American constitutionalism would then be based on the social core, but without the proper access to a constitutional engine room, where those same rights would be enacted. Gargarella's theory, although applicable in Brazil, did not specifically brought attention to its federalism.. Furthermore, the analysis would allow to note the composition of more than one category that makes it based on different purposes. These are the dual, cooperative and integrative federative categories. The internal tensions of the federation allow us to develop research in order to verify whether the federation, in its current configuration, is an instrument that distances or brings the citizen closer to the engine room of the Constitution. The presentation is structured in four chapters, in order to revisit Gargarella's theory, and verify its connection with a theory of federation, i.e, the brazilian experience. The deductive approach method is used, the article is developed with the descriptive form, and the methods of bibliographic review procedure and the analytical method are used.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Engine room of the constitution, Latin american constitutionalism, Roberto gargarella

INTRODUÇÃO

Roberto Gargarella (2013) em sua obra “*Latin American Constitutionalism 1810-2010: the engine room of the Constitution*” oferece análise sistemática sobre a tradição constitucional dos países latino americanos. Dentre diversos resultados, aqueles referentes a dogmática constitucional e a organização do poder político são de suma importância.

Em análise cronológica, Gargarella observa que os Estados latino-americanos se preocuparam em um primeiro momento em proteger direitos de propriedade, proporcionando uma estrutura – um organismo – estatal condizente a essa dogmática (Gargarella, 2013). Em período posterior, o constitucionalismo passa por uma virada ideológica em sua dogmática: passa a estabelecer a equidade como principal fundamento, objetivando a igualdade material por meio dos direitos sociais. O que aponta, porém, é que a estrutura estatal não acompanhou a dogmática constitucional, mantendo suas instituições ainda fechadas e inaptas, congruentes com um modelo de Estado Liberal.

As estruturas reafirmam a organização do poder pouco acessível e muito concentrada: o hiperpresidencialismo. O modelo adotado deixou um legado de desigualdade e crises institucionais e políticas na região porque as reformas impostas não produziram efeitos na estrutura interna da Constituição (Gargarella, 2013). Antes, acomodaram cláusulas sociais a uma organização hierárquica e elitista de distribuição de poder.

A categoria de Gargarella é aplicável também na República brasileira, uma das tradições latino-americanas de constitucionalismo. No ordenamento pátrio, porém, a concentração de poder se mostra incongruente não só com o princípio republicano, mas com a forma de Estado, a Federação, inserida aqui como elemento de organização do poder.

Não obstante, Gargarella não incluiu em sua análise a forma de Estado. Não propôs que na América Latina a forma federativa de Estado serviu como estrutura de garantia de direitos individuais, e que sofreu uma virada no sentido da concentração de poder para a efetivação de direitos sociais. Desta forma, com o presente artigo pretende-se aplicar a categoria construída de uma casa das máquinas para a Federação brasileira. A partir do pressuposto de que, sendo o Brasil uma federação, o hiperpresidencialismo não seria o único instrumento que empreenderia a concentração do poder político: em linhas gerais analisa-se a contribuição da tradição federativa brasileira para o fechamento da casa das máquinas.

Observa-se que no ordenamento jurídico brasileiro inaugurado em 1988, o princípio federativo é de suma importância para a efetivação da dogmática constitucional social apontada por Gargarella como principal objetivo do constitucionalismo latino-americano (Gargarella, 2013). Isso porque a tarefa constitucional de efetivação desses direitos é

competência comum dos três níveis federativos brasileiros (Brasil, 1988). Não obstante, a estrutura orgânica da federação resulta na concentração exagerada no executivo federal para o direcionamento dessas políticas, o federalismo integrativo.

Questiona-se, por esse motivo, se o sistema federativo brasileiro é moldado com elementos de afastamento do Estado com a sociedade, isto é, se é sintoma da mesma desconfiguração entre uma dogmática social e um organismo estatal liberal. A verificação poderia contribuir para compreender se o princípio federativo brasileiro tem capacidade de promover a abertura da sala das máquinas da Constituição, aproximando cidadãos aos foros de expressão política.

Materialmente, pode-se apontar como problemática de pesquisa o questionamento: *a configuração vigente do sistema federativo brasileiro contribui para o afastamento do cidadão dos foros de expressão do poder político?*

Metodologicamente, empreende-se em um primeiro momento a revisão da teoria de Gargarella (2013). Em um primeiro capítulo descreve-se sua teoria, sobretudo no que diz respeito à casa das máquinas da Constituição. No segundo capítulo, ainda inserido na revisão teórica do autor, explora-se o que compreendeu por concentração de poder, e sua compreensão sobre o hiperpresidencialismo. Ato contínuo, no terceiro e quarto capítulo explora-se o objeto central deste trabalho: a federação brasileira. No terceiro capítulo apresentam-se três categorias teóricas de federação utilizadas na experiência federativa brasileira, e que ainda guardam elementos no modelo vigente: trata-se do federalismo dual, do cooperativo, e do integrativo. No capítulo final discute-se aspectos sobre o fundamento e a estrutura da federação brasileira, para compreender suas tensões, e por fim, sustentar que a incongruência apresentada a título da formação de um hiperpresidencialismo se apresenta também na federação e, além disso, ambas se aprofundam quando se encontram.

Este artigo utilizou-se do método de abordagem dedutivo, é pesquisa descritiva, e utiliza-se dos métodos de procedimento da revisão bibliográfica, e o método analítico. Tem como objetivo central verificar se a federação brasileira tem influência na aproximação – ou afastamento – dos cidadãos a casa da máquina da Constituição. Além disso, objetiva especificamente e referente a cada capítulo: 1) sistematizar a categoria de constitucionalismo latino-americano teorizada por Roberto Gargarella (2013); 2) traçar o conceito de hiperpresidencialismo, e sua relação à centralização do poder político; 3) descrever categorias de federalismo presentes na tradição constitucional brasileira; 4) apresentar aspectos da configuração federativa brasileira atual, e suas tensões como sintoma da incongruência entre a dogmática e a organização do poder político no constitucionalismo brasileiro.

1. A “SALA DAS MÁQUINAS” DE ROBERTO GARGARELLA

A América Latina não rompe com o constitucionalismo europeu e estadunidense, antes, distingue-se por características particulares da região. O jurista argentino, Roberto Gargarella, lança em 2013 a obra “*Latin American Constitutionalism (1810-2010). The Engine Room of Constitution*”, obra de natureza analítica, explicativa e normativa, tida como essencial para a interpretação do constitucionalismo da América Latina, como destaca Duarte Neto e Silva (2020). A obra reconstrói 200 anos da organização constitucional da região, desde a independência das colônias ibéricas até o início do século XXI, sobretudo para concretizar uma categoria latino americana de constitucionalismo, e para avaliar suas insuficiências comuns. Dentre tais insuficiências, ou mesmo disfuncionalidades, estaria o descompasso entre uma parte orgânica e uma dogmática do constitucionalismo, sendo que esta se desenvolveria a cada nova proposta constituinte, e aquela quedaria cristalizada em uma configuração liberal-conservadora em todo o período

Roberto Gargarella (2013) evidencia essas duas partes das constituições e as contrapõe. Uma corresponde ao reconhecimento de direitos, a qual atribui o nome de dogmática. A outra, orgânica, representa os mecanismos de tomada de decisão, a qual chama de “Casa das Máquinas”. Por assim se estruturar, modificações que venham a ser feitas a alguma das partes das constituições desequilibra o todo sistemático que as compõe (Gargarella, 2013).

Contraposta as partes dogmática e orgânica da Constituição, os processos de reformas que introduziram direitos nas seções correspondentes permaneceram inócuos. A despeito da adoção de Constituições socialmente mais robustas, o cumprimento dos direitos manteve-se bloqueado. O que se deduz é o fato dos reformadores concentrarem as modificações na seção de direitos sem levar em conta o necessário impacto na organização do poder. É esta última, a estrutura constitucional orgânica, que efetivamente influencia sobre a efetivação dos direitos. Enquanto inalterada, o poder tende a manter protegido os direitos pelo qual lhe foi imputada a tutela, em detrimento a qualquer nova demanda, isto é, os direitos de primeira dimensão (Gargarella, 2013).

O problema, então, é que preservando os poderes que asseguram um modelo de concentração de autoridade, as novas reformas, e com elas, as novas constituições, não alcançam nem materializam os novos direitos demandados. A estrutura do poder rejeita esses ideais sócio-democráticos por conta da organização política vertical já tradicionalmente consagrada (Gargarella, 2013).

Dessa forma, Gargarella (2013) rompe a concepção de que um sistema centralizador, robusto e forte possibilita a implementação de direitos sociais. A centralização da parte orgânica das constituições impossibilita a efetivação de direitos positivados, tendo em vista que interfere na estrutura funcional necessária para a execução política. Afinal, a capacidade de participação popular, em um sistema republicano, é melhor diante do fortalecimento do próprio regime.

Como demonstrado na obra “*Latin American Constitutionalism (1810-2010). The Engine Room of Constitution*” (Gargarella, 2013), o modelo liberal-conservador teve grande influência na região, mas não foi a única proposta, inevitável, por assim dizer. Mas foi a que deixou um legado de sério déficit institucional na vida política da região. Assim sendo, não existe cenário no qual uma reforma significativa não passe pelo impacto à estrutura interna da Constituição, pois não há como acomodar a participação política em um complexo organizado hierárquico e elitista de distribuição de poder. Essa mudança crucial, de acordo com Gargarella, passa por recolocar em discussão propostas como o autogoverno coletivo e a proteção das autonomias individuais, no entanto, em um novo contexto, no qual o sistema normativo e institucional já se encontra desenhado. Em outras palavras, o que se busca para enfrentar a persistente desigualdade que assola a região, não se limita ao incremento de direitos sociais ou a expansão da participação política, mas reformas na “Casa das Máquinas” da Constituição, na sala de controle.

2. CONCENTRAÇÃO DE PODERES NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E O ACESSO À CIDADANIA

O sistema presidencialista de governo persiste ainda resistente a críticas. Sua presença forte na América Latina é por muitos justificada como meio para a superação dos dilemas sociais vivenciados pela região. Assim sendo, o panorama desenhado por Roberto Gargarella para descrição do constitucionalismo latino-americano mostra-se imprescindível para discutir os desafios para a cidadania participativa tendo em vista a baixa efetividade de direitos constitucionalmente positivados e a presença de um sistema de governo disfuncional, significativamente inclinado à centralização do poder político na região.

A maioria dos países latinos entraram no século XX com constituições formadas com base no acordo político das forças predominantes na região à época, a aliança antagônica entre liberais e conservadores. As constituições criadas nesse período eram sínteses anômalas dos interesses desses grupos. Assim, por exemplo, foi possível estabelecer documentos que

ao passo que previam neutralidade estatal quanto a uma religião oficial, reservavam lugar especial ao catolicismo; que enquanto estabelecia freios e contrapesos também favorecia o poder Executivo. Com efeito, seguindo a lógica, enquanto essas Cartas preocupavam-se com a distribuição do poder, mesclavam o federalismo a uma forte centralização.

Qualquer que seja o acordo estabelecido entre liberais e conservadores para o equilíbrio, tais constituições exclusivamente tratavam sobre a organização e os limites do poder. Logo, questões sociais em benefício dos não-avantajados, sufrágio universal ou participação popular das massas na esfera pública não se encontravam excluídas. Cumpre ressaltar que a despeito do referido acordo para a elaboração das constituições, grupos radicais tentavam implementar propostas democratizadoras e promover reformas sociais. No entanto, a aliança forjada entre liberais e conservadores bloqueava as tentativas e não incluía ou omitia as demandas levantadas.

O pacto entre liberais e conservadores foi exitoso para o estabelecimento de regimes de “ordem e progresso”, inspirados no positivismo de Augusto Comte. Tais governos de natureza autoritária e estatista, entretanto, impulsionou o desenvolvimento econômico. Logo veio a incorporação da classe trabalhadora na esfera política. Como consequência, a mobilização dessa classe contra a desigualdade e o autoritarismo crescente. Marca desse período é a revolução mexicana que lançou a Constituição de 1917, marcadamente extensa e robusta em direitos, pioneira no desenvolvimento de um constitucionalismo social. A maioria dos países latino-americanos seguiram o exemplo mexicano e listaram, em suas constituições, direitos sociais similares.

A crise econômica de 1929/1930 forçou uma outra série de mudanças. Com a dificuldade de exportação de produtos primários e importar manufaturas, os Estados assumiam novas funções, mais intervencionistas, e a industrialização dessas nações foi gradualmente aumentando. Junto a ela, o fortalecimento da classe industrial, que suscitava um rol mais amplo e participativo de direito na vida pública. No entanto, o esquema social excluente, oriundo da organização política do pacto conservador-liberal, era mantido. Os setores mais favorecidos não abriam mão de seus privilégios em prol da inserção dessa nova demanda. A resposta, então, foi reconhecimento de um modelo antes marginalizado, a exemplo da Constituição mexicana de 1917, por meio da concessão de direitos sociais.

O constitucionalismo latino-americano começa a agregar as preocupações sociais às matrizes já existentes. Foi agregado compromissos sociais a constituições ainda marcadamente conservadoras e restritivas no que tange a organização poder. As novas constituições mantiveram o poder Executivo forte, limitavam o sufrágio e as eleições não

eram frequentes. Dessa forma, foi conjugada uma matéria de direitos avançada a uma estruturação constitucional de organização do poder restrita.

Apesar desse rol de normas benéficas aos cidadãos, nas décadas de 1970 e 1980, a América Latina vivenciou o período de governos autoritários, que constituiu retrocesso em relação a expansão de direitos constitucionais. No Brasil, por exemplo, os governos ditatoriais militares limitaram o federalismo e as liberdades políticas e civis. Sobreveio, entretanto, ao final dos anos 1980, uma nova reforma constitucional. Era necessário restituir o desenho democrático e expandir, uma vez mais, os direitos básicos. Tratados de Direitos Humanos, por exemplo, obtiveram *status* especial, ocasionalmente constitucionais.

A história do constitucionalismo latino-americano mais uma vez sofre um revés. Com as novas democracias foram implementados também programas de natureza neoliberal que acresceu o mal-estar social. Desse modo, eclodiram protestos que reivindicavam a subsistência. No Brasil, por exemplo, a ocupação de terras pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra é citado. Essas agitações inspiraram reformas sociais. As constituições passaram a garantir direitos como acesso a saúde, educação, alimentação, habitação, trabalho e até mesmo vestuário. Garantiram também igualdade de gênero e mecanismo de democracia participativa para além dos votos. Reconheceram ainda a possibilidade de discriminação positiva, especial proteção a grupos vulneráveis, o reconhecimento multicultural e a proteção de povos originários e do meio ambiente.

Ao fim do período autoritário, as constituições previam amplo rol de direitos sociais e reconheciam a cidadania. No entanto, as reformas pouco impactaram a vida real. A razão ao fato dos reformadores terem concentrado energia para ampliar direito sem impactar na organização do poder das constituições. O núcleo da maquinaria democrática permanecia sem mudança e o controle político manteve-se nas mãos dos grupos tradicionalmente poderosos (Gargarella, 2013).

Roberto Gargarella apresenta o motivo. Séculos atrás os engenheiros do pacto liberal conservador souberam empreender meios de proteção ao direito de propriedade, por exemplo, propondo modificação no poder político. Não se conformaram em prever a propriedade como um direito constitucional apenas propuseram adicionar a cláusula restrições outras sobre a maquinaria política, limitando as liberdades políticas da maioria. De acordo com o autor, “porque estavam interessados em modificar a estrutura dos direitos, se preocuparam prioritariamente por modificar, de modo acordado, a organização do poder”.

Os desafios à efetivação de uma cidadania participativa passam pelo questionamento de Gargarella. Os velhos reformadores concentraram energia na mudança da organização

política porque lhes interessava. Os atuais reformadores, diferentemente, subscrevem o modelo conservador de autoridade concentrada e falam de direitos em linguagem liberal.

O problema reside na preservação da organização de poderes que reflete o modelo de autoridade concentrada. As novas constituições incorporam novas ideias democráticas e direitos socialmente comprometidos ao mesmo tempo que sustentam uma organização política vertical, uma organização política hiperpresidencialista, que reprime o empoderamento popular. As reformas de defesa em matéria de direitos acabam sendo bloqueadas pela estrutura política favorável ao poder concentrado (Gargarella, 2013).

Nesse sentido, permaneceu intocada a organização vertical do poder, representada pelo hiperpresidencialismo. As reformas constitucionais empreendidas na América Latina não apenas mantiveram a concentração de poderes como alinharam-se a um esquema institucional de transferência de poderes legislativos ao Executivo e concessão de poderes emergenciais ao Presidente. Em outros casos, o hiperpresidencialismo assumiu formas populistas, incorporou a tendência de cooptar autoridades e permaneceu indefinidamente no poder, como destaca (Bolonha, Henrique e Corrêa, 2015).

O sistema presidencialista norte-americano quando recepcionado pelas nações da América Latina sofreu alterações que ampliou desproporcionalmente os poderes do Presidente. Acreditava-se que o imobilismo e as soluções extra constitucionais mantinham relação com o sistema de freios e contrapesos, razão pela qual o constitucionalismo latino-americano aumentou os dispositivos constitucionais que concederam poderes legislativos ao Presidente.

A concentração de poderes nas mãos do Chefe do Executivo conta com o suporte de outros fatores, como o sistema eleitoral proporcional aberto, multipartidário e realizado em dois turnos. No entanto, a experiência latino-americana demonstra que o aumento de prerrogativas presidenciais – comparado ao modelo americano – é o que justifica o hiperpresidencialismo na região. Dentre elas a possibilidade de o Presidente emitir decretos sem que siga procedimentos legislativos comum e a capacidade de que algumas leis sejam propostas e votadas pelo Congresso em um determinado tempo. Essas características conferem poder de agenda do Presidente sobre o Congresso e ainda lhe possibilita um procedimento mais célere para deliberação, sem contar a possibilidade aprovação tácita em alguns casos.

Em casos outros, o Poder Executivo ainda conta com a exclusividade de apresentar projetos de lei sobre determinados assuntos, bem como de estabelecer propostas orçamentárias. Documentos que possibilitam essas prerrogativas invariavelmente diminuem a

força do Poder Legislativo, uma vez que lhe retira uma função que lhe é típica. Outra prerrogativa identificada que aumenta a força da figura do Presidente encontra-se na possibilidade deste em submeter projetos de lei a aprovação popular. Aproveitando-se de mecanismos da democracia direta, o Poder Executivo retira da representação política o exercício de seu poder característico que o de criar leis, bem como retira o poder de controlar o ato normativo.

Em meio à insegurança ocasionada pelo aumento de prerrogativas do Presidente, a transição política que se opera é a de um governo cada vez mais centralizador. Detentor do poder, o Executivo excessivamente fortalecido controlam cada vez mais a organização política enquanto dificulta o acesso as estruturas governamentais e dificultam o processo de democratização da região.

No contexto da América Latina, o Executivo tem força sobrepujante, desfrutando posição privilegiada na estrutura constitucional. Uma linha otimista vê no sistema presidencialista, na autoridade concentrada, a condição necessária para efetivar direitos. Em divergência, Gargarella adverte que o hiperpresidencialismo dominante no continente pode promover a violação desses direitos (2013).

A tensão institucional, então, éposta. À medida que se concentra poderes no Presidente e constitucionalizam direitos fundamentais, os contextos jurídicos incomunicáveis não se efetivam, ou quando se efetivam, se faz por meio da concessão do direito pela figura do Presidente. As partes da constituição não são autônomas, nem indiferentes haverá sempre um impacto cruzado.

As razões para justificar a concentração de poderes são diversas. A começar pela necessária emissão de resposta tão veloz quanto as dinâmicas de demandas urgentes. No interior de um arranjo constitucional que concentra poderes no Executivo, este dispõe de capacidade técnica e operacional para solucionar os problemas. Isto é, a base normativa dos poderes estabelecidos constitucionalmente prevê competência e atribuição expressivo ao referido poder. Para além disso, o fortalecimento do Poder Executivo na América Latina passa também pelo desempenho da autoridade política e seus subordinados à medida que aquele consegue montar uma conjuntura política que lhe é favorável, e pelo apoio popular ao governo (Bolonha, Henrique e Corrêa, 2015).

A contribuição proposta por Gargarella para superação do problema passa pelo fortalecimento da classe trabalhadora e dos grupos vulneráveis que de uma vez por todas acesse a “Casa de Máquinas” da Constituição. Isto é, empoderar os cidadãos em seu conjunto. Afinal, nenhuma mudança promissora será levada a efeito onde a porta de ingresso

para a referida sala mantenha-se fechada, onde o poder presidencial e concentrado seja o único guardião do poder popular. Em resumo, deve-se unir direitos ao poder para que a organização política seja congruente com as demandas sociais incorporadas ou que vierem a ser inserida.

3. CATEGORIAS FEDERATIVAS NA EXPERIÊNCIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: O MODELO DUAL, O COOPERATIVO E O INTEGRATIVO

Vencida a releitura da teoria de Roberto Gargarella e sua categoria de constitucionalismo, hiperpresidencialismo e casa das máquinas, é possível afirmar a existência de instrumentos de concentração de poder nos Estados latino-americanos (Gargarella, 2013). No caso brasileiro o fundamento da centralização ultrapassa a simples necessidade de um Estado forte para a efetivação de Direitos, ela se alimenta da doutrina federal-cooperativa para legitimar um sistema vertical e hierárquico da expressão do poder político.

Como em outras federações estruturadas pelo federalismo cooperativo, o Brasil resguarda um sistema de promoção de direitos sociais pautado na cooperação e coordenação entre entes federativos, através de competências comuns e concorrentes (Bercovici, 2002). Contudo, longe de ser um sistema coeso e equilibrado, a federação brasileira privilegia a União, e sobretudo o executivo federal, na elaboração e execução desses direitos.

O modelo federativo adotado pela Constituição Brasileira é nominalmente cooperativo (Brasil, 1988), contudo, há em sua estrutura elementos integrativos que resultam na centralização do poder político na União (Borges, 2022). A federação brasileira na constituinte de 1988 contou com dois movimentos diversos, um que prezava pela ampliação da autonomia política das regiões como forma de limitar o poder central, e outra que indicava a necessidade de integração nacional e planificação na União de um projeto de enfrentamento das desigualdades regionais (Rezende, 2013).

A dinâmica entre essas duas faces da federação brasileiras que foram acolhidas pelo texto final parece fazer coro com o que Gargarella aponta quanto a uma incongruência entre a dogmática constitucional e a organização de poderes, apresentado no capítulo anterior. Por um lado, estrutura-se um sistema de freios e contrapeso para o poder central, com o interesse de dificultar a incursão do Estado no âmbito privado do indivíduo; de outro, reconhece-se as desigualdades regionais, e deseja-se utilizar um modelo federativo centralizado para a distribuição do bem social.

Vence o movimento de centralização do poder político (Rezende, 2013), contudo, isso não significou a efetivação da igualdade material dos cidadãos brasileiros; e a causa talvez esteja justamente na incongruência do modelo federativo centralizador. Este, apesar de se contrapor a um modelo de Estado negativo, e aumentar a presença do Estado na vida social, é inapto de solucionar o grande problema do constitucionalismo latino-americano apontado por Gargarella: o afastamento do cidadão da decisão política.

Repara-se que, apesar dos efeitos da forma de Estado brasileira, o federalismo cooperativo teria potencial de aproximar o cidadão da sala das máquinas da Constituição, por esse motivo, é essencial compreender o fenômeno que se impôs no ordenamento pátrio. Dessa forma, seria possível visualizar as potencialidades de uma organização territorial do poder mais apta para a aproximação desejada, sem olvidar a necessária equalização dos direitos sociais nas diversas regiões brasileiras.

Dessa forma, o que se propõe neste capítulo é a análise de três categorias que se fizeram presentes na experiência federativa brasileira: modelo dualista, um cooperativo, e um integrativo.

Aponta-se, costumeiramente, que o federalismo dual é o modelo constitucional originário do federalismo (Baracho, 1986). Surgido nos Estados Unidos da América, esse modelo pretendia a separação rígida entre a soberania – do ente central – e a autonomia – dos entes subnacionais. Fundamentado como um pacto constitucional de estados que, anteriormente soberanos, pretendem unir-se para fins comuns (Schmitt, 1982).

O federalismo dual é categoria histórica, sendo difícil reconhecer sua pertinência em alguma federação na atualidade. Não obstante, a sua compreensão é de extrema importância, sobretudo por se apresentar como instrumento de limitação territorial do poder político em prol da democracia (Kelsen, 1992).

O desenvolvimento teórico e prático da federação dual acompanha a teorização de um Estado de Direito no constitucionalismo estadunidense (Horbach, 2013). A racionalidade da federação como um instrumento de freio e contrapeso estaria na divisão de competências entre dois entes diversos, dificultando a atuação tanto de um como de outro na incursão dos direitos individuais do cidadão. O modelo federativo dual dificultaria a ação estatal, o que garantiria a proteção dos direitos de propriedade. Evidencia-se o que Gargarella (2013) sustentou ser a organização do poder ideal para um pacto liberal-conservador. A elite preservaria seu *status*, afastando o interesse social na redistribuição do bem público.

Mais que uma causa do Estado burguês latino-americano, o federalismo dual era seu sintoma, estando presente inclusive em Estados que hoje se constroem em outra forma de Estado como a Colômbia, ou o Uruguai.

Não obstante, o modelo federativo brasileiro foi sensível as alterações estatais sofridas pelo constitucionalismo latino-americano com o advento da questão social, isto é, a edificação de uma dogmática constitucional de direitos sociais.

Ana Maria Brasileiro (1974) esclarece a transição de modelos no caso brasileiro. Disciplina que:

“[...] Partimos da concepção jurídica e política de federalismo ditada pela ideologia do Estado liberal, com ênfase no retraimento da ação governamental e na fragmentação do poder [...], para um tipo de sistema em que se amplia a esferas governamentais num esforço conjunto para o desenvolvimento” (Brasileiro, 1974, p. 89).

A Constituição de 1934 substituiu a federação dual implementada em 1891 para explorar brevemente uma federação cooperativa, que seria faticamente suprimida em 1937, retornando com a carta de 1946 (Souza, 2019). A experiência federativa que permaneceu relativamente estável na primeira carta constitucional republicana foi substituída por dinâmica instável e constante de centralização e descentralização, proporcional ao grau de autoritarismo do regime de governo do país (Souza, 2019).

Para compreender a diferença normativa entre esses modelos, e destes para com o modelo dual, deve-se observar a vertente de divisão de competências empregada na federação, bem como o grau de autonomia e soberania (Baracho, 1986). Sobre a soberania, Baracho (1986) demonstra que uma teoria normativa da Federação exige a análise do elemento da soberania do Estado. Federações são formas de integração do Estado envoltas em uma soberania, mas não desconsiderando as autonomias dos Estados particulares (Baracho, 1986). A leitura de Carl Schmitt (1982) contribui no sentido de compreender a federação como a dualidade política aglutinada em um só Estado, em que tanto o Estado em si quanto os Estados particulares percebem expressão política de sua existência.

Nesse sentido, define a federação como “*unión permanente [...] al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención del fin común.*” (Schmitt, 1982, p. 348).

Outra categoria importante referente à soberania em uma federação é a de federações por agregação e desagregação, e sua relação com a vertente centrípeta e centrífuga da federação. Federações por agregação são historicamente os pactos constitucionais de Estados

soberanos que suprimem sua soberania em prol da união. Diferentemente, federações por desagregação são aquelas que advém de um único Estado, mas que por alguma razão pactua-se constitucionalmente a desagregação do Estado, mantendo-se unidas as entidades subnacionais. O Brasil, bem como a maioria das federações latino-americanas são compreendidas como federações por desagregação (Baracho, 1986). Estas, comumente, têm tendência para a dinâmica centrípeta da federação, em que o poder político se concentra no ente central (Baracho, 1986). Nas federações por desagregação não houve a supressão de soberanias, mas a partição do poder político em entidades subnacionais.

Ademais, uma última categorização necessária para compreender as diferenças entre os modelos federativos é quanto a verticalidade ou horizontalidade da divisão de competências. A divisão de competências, que é elemento essencial de qualquer federação (Horbach, 2013) pode ser feita de forma horizontal, em que se distribui diferentes competências para cada um dos níveis da federação. Essa distribuição é a utilizada pelas federações duais.

No que se refere a divisão de competências o federalismo dual implica necessariamente na divisão horizontal de competências, na qual União e Estados são colocados em uma posição equiparada, sem estabelecer uma relação hierárquica entre eles (Almeida, 2018). Cada ente possui a competência exclusiva para legislar, administrar, julgar ou tributar determinadas matérias, sem que mais de um deles exerça tais poderes sobre uma mesma questão. Isso assegura que os Estados tenham o máximo de autonomia possível, estabelecendo apenas os limites, mas não de forma objetiva seus poderes (Palermo; Kössler, 2019).

Diferentemente do modelo dual de federação, os modelos cooperativos pretendem divisão vertical de competências. Não se extinguindo as competências privativas da União, estabelece-se matérias de competência de todos os entes federados, organizando-os em linha vertical e hierárquica (Almeida, 2018). Estabelece-se tarefas em comum entre todos os níveis da federação, a serem praticados de forma coordenada ou cooperativa (Bercovici, 2002).

Além da diferença na divisão de competências, as federações duais e cooperativas diferenciam-se em suas finalidades e fundamentos. Enquanto a federação dual serve tão somente como instrumento do Estado de Direito, sendo freio e contrapeso da atuação do Estado; as federações cooperativas partem da premissa de insuficiência da inércia estatal para a efetivação da cidadania. As federações cooperativas são estruturas que permitem a inserção do Estado na elaboração e execução de políticas públicas, tarefas essenciais da efetivação de direitos sociais.

A respeito das diferenças entre o modelo integrativo de federação e os outros dois, algumas ressalvas devem ser feitas. A teoria da federação comumente não alcança um modelo integrativo, sendo questionável se esta é propriamente uma categoria de federação. Todavia, a tradição federativa brasileira conta com experiência assim denominada em relação ao período da ditadura cívico-militar de 1964 a 1985. Dois são os expoentes teóricos dessa configuração, Alfredo Buzaid (1971), que inaugura a categoria e a exalta; e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1974; 1977), que a reconhece, mas a critica.

Para tal, aproveita-se aquilo que Buzaid (1977) disse sobre o federalismo de integração no sentido de apontar que

A forma que [a política legislativa] veio a receber, contém o federalismo cooperativo, porque dele recebeu importantes conquistas; mas o supera ao atribuir à União maior soma de poderes para dirigir a política nacional. O propósito do constituinte não foi o de destruir as unidades federadas, cuja autonomia respeita, mas sim o de construir o novo Brasil, cuja grandeza depende do desenvolvimento integrado de todas as regiões. Estas não se confinam dentro dos limites territoriais de um Estado; abrangem amplas áreas que incluem vários Estados. A esse novo tipo, que promove o desenvolvimento econômico [...] ousamos denominar federalismo de integração. O federalismo dualista se fundava no princípio do equilíbrio entre a União e o Estado; o federalismo cooperativo formula o princípio da suplementação das deficiências dos Estados; o federalismo da integração representa o triunfo do bem-estar de toda a nação. Ele busca, portanto, reencontrar-se com a realidade nacional, traduzindo os legítimos anseios do povo, que cria um país economicamente forte, socialmente justo e eticamente digno (Buzaid, 1971, p. 40-41).

A fórmula de uma federação integrativa é extraída do excerto: divisão de competências vertical – importada do modelo cooperativo – mas com protagonismo da União para se inserir em toda a política nacional, de forma planificada e em prol da integração e desenvolvimento nacional. Desta forma, insere-se como espécie do gênero federativo cooperativo, mas se diferencia deste pela hegemonia de poder na União.

A predominância da União na federação brasileira é elemento tradicional, e esperado, sendo papel do ente central a coesão de todo o Estado. Contudo, uma federação integrativa não busca a concentração do poder, mas a sua hegemonia no ente central. Analogamente, o hiperpresidencialismo não se trata de concentrar o poder no executivo federal, mas de tornar esse poder hegemonicó e inalcançável pelo cidadão.

O modelo federal cooperativo, apesar de assumir a premissa do Estado de bem estar social é ao que parece mais um sintoma da incongruência entre a dogmática constitucional e a organização do poder apontada por Gargarella (2013). Neste capítulo explorou-se as três categorias federativas que fundamentam a federação brasileira vigente. No próximo, esses elementos são apontados como responsáveis pelas tensões internas da federação brasileira,

bem como a aproximam da teoria do hiperpresidencialismo de Gargarella e do fechamento da casa das máquinas da Constituição apontados pelo autor.

4. AS TENSÕES INTERNAS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A CASA DAS MÁQUINAS DA CONSTITUIÇÃO

Passada a parte teórica do artigo, o que se faz neste capítulo é descrever, em um primeiro momento, a configuração da federação brasileira, identificando sua estrutura básica e suas tensões internas. Sustenta-se que há na federação brasileira elementos incongruentes, e insuficientes para atender a sua função na parte orgânica da Constituição. Em um segundo momento compara-se esse fenômeno ao apontado por Gargarella (2013) quanto ao hiperpresidencialismo, de forma a serem ambos sintomas do fraco desenvolvimento dos instrumentos de organização do poder político.

4.1 Aspectos da federação brasileira: configuração e tensões.

A federação desenhada na Constituição de 1988 adota elementos das três categorias assinaladas. Amplia o aspecto dual¹ inaugurando o terceiro nível da federação, os municípios. Mantém estrutura majoritariamente cooperativa, e desenvolve rede complexa de cooperação e coordenação de políticas públicas. Ademais, mantém elementos de integração nacional, permitindo à União seu posto hegemônico na expressão do poder político. Em aspecto basilar, a federação brasileira é fundamentada – e estabelece como sua função institucional – a limitação territorial do poder e a efetivação de direitos sociais. Argumenta-se que um terceiro fundamento é incluído: o desenvolvimento nacional equânime entre as regiões (Rezende, 2013).

Todos os três elementos são pacificamente aglutinados em um modelo cooperativo de federação. Resguardando-se autonomia, equilíbrio e lealdade entre os entes federativos, a cooperação e coordenação de políticas conviveria com a limitação do poder; e o desenvolvimento de todas as regiões. Contudo, a Constituição Brasileira, enquanto decisão política fundamental (Schmitt, 1982), utiliza-se também de estruturas para a centralização e a descentralização do poder político (Souza, 2019). Conforme estudo anterior (Borges, 2022), o que se depreende é que a Constituição brasileira, na tentativa de funcionalizar esses três

¹ Neste caso, talvez seja impróprio referir ao municipalismo como um elemento dual, sendo melhor referi-lo como elemento de limite territorial do poder político. Diz-se dual, pois a federação, enquanto freio e contrapeso, se alinha mais a teoria dual do federalismo.

fundamentos, opera sistemáticas centralizações e descentralizações, a partir de instrumentos integrativos e duais, respectivamente.

Compreende-se que a centralização, e consequentemente o federalismo integrativo, não é essencialmente danoso à federação, mas ele deve ser equilibrado por outros elementos que descentralize o poder (Borges, 2022).

Desta feita, a configuração da federação brasileira é, em linhas gerais, composta por entes federativos que, por suas autonomias, limitam o poder político. Os elementos duais da federação brasileira podem ser identificados pelo federalismo fiscal, e pela função política dos entes federativos, sobretudo ao que diga respeito a inauguração da natureza federativa dos municípios (Borges, 2022). A partir da divisão vertical de competências tributárias, o federalismo fiscal garante, ou deveria garantir, a auto suficiência dos entes federativos (Machado Segundo, 2022). Ademais, o município torna-se um novo nível federativo, o que em tese deveria aproximar o cidadão do foro de poder político.

O elemento cooperativo marca o fundamento social do Estado brasileiro. Marca-se pela estrutura de efetivação de políticas públicas de direitos sociais e coletivos (Bercovici, 2002), estabelecendo competências comuns, concorrentes, complementares e suplementares. A união, estados e municípios comungam tarefas comuns e concorrentes de legislar sobre e executar direitos sensivelmente ligados à cidadania, como o meio ambiente e o consumo, ou mesmo a saúde e a educação (Silva, 2015). A estrutura de efetivação desses direitos não deixa de estar a salvo de críticas e reanálises, mas é esta a função mais marcante da federação na atualidade.

Esses dois elementos por si só já seriam suficientes para um Estado federativo social brasileiro. Contudo, quando se considera a disciplina da desigualdade social, marcante no constitucionalismo latino-americano (Gargarella, 2013), a leitura da federação se volta às disparidades econômicas e sociais entre as diversas regiões do Brasil.

Vertidos a essas questões, os constituintes pretendiam estabelecer instrumentos de centralização do poder político com o interesse de facilitar a ação estatal (Rezende, 2013), a qual se denominam elementos integrativos (Borges, 2022). Presentes em todos os aspectos da federação, destacam-se no federalismo fiscal pelas contribuições tributárias (Machado Segundo, 2022), e nas competências legislativas, pelas 30 matérias privativas da União no artigo 22 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Tanto em relação aos tributos, quanto às matérias legislativas, a União goza de hegemonia sobre os demais entes federativos. A taxação de competências a União, contraposta as competências residuais dos Estados, subverte o que se pretendia com essa

técnica de distribuição de autonomias, visto que reduz ao mínimo a possibilidade dos estados federados de legislar sobre matéria a eles reservada.

Outro aspecto marcante é o papel das regiões administrativas na federação brasileira. A hegemonia da União na planificação política sobre o desenvolvimento nacional se expressa por meio das regiões administrativas (Bercovici, 2002), a arreio das autonomias já estabelecidas e concretizadas no ordenamento.

A aglutinação dessas três categorias federativas dificulta a funcionalização dos objetivos da federação. Como já sustentado, a centralização do poder na União não é essencialmente danosa, mas o desequilíbrio, ao passo que a centralização constrói uma hegemonia, impossibilita a limitação territorial do poder, e oferece um modelo federativo inapto de endereçar a questão social que pretendia. A dinâmica entre esses elementos e a casa da máquina da federação é discutida no próximo tópico.

4.2 A federação brasileira e a casa das máquinas da Constituição.

Como ponto de abordagem final resta a este trabalho abordar a federação brasileira a partir da teoria de Gargarella quanto a casa das máquinas da Constituição. Sustentou-se no segundo capítulo, e no sub-tópico anterior, que a federação brasileira conta com elementos de três categorias diversas de federação. Essas categorias diferenciam-se entre si, sobretudo pelo fundamento que empregam e que buscam efetivar enquanto tarefa do Estado. Em uma perspectiva evolutiva, a federação brasileira desenvolveu-se como instrumento de limite territorial de poder, em sua origem. Em um segundo momento, além da limitação, a forma federativa de Estado passou a ser utilizada como estrutura para a efetivação dos direitos sociais. Posteriormente, desenvolveu-se fundamento para a federação no sentido do desenvolvimento nacional, sendo este original do período autoritário de 1964/1985, mas mantido pelo constituinte de 1988.

Quando aplicada a ótica do constitucionalismo latino-americano de Gargarella (2013), o que se percebe é que a fundamentação da federação brasileira seguiu a evolução da dogmática constitucional sustentada pelo autor. Em sua origem a federação era instrumento de Estado de Direito, utilizada para dificultar a incursão do Estado no âmbito privado do cidadão, sobretudo nos seus direitos individuais de propriedade.

Para além dos direitos individuais pretendidos pela aliança liberal-conservadora, a federação brasileira em sua primeira formatação tinha como dogmática constitucional a preservação das autonomias dos líderes subnacionais, sobretudo na figura dos partidos aristocratas estaduais (Souza, 2019), como o Partido Republicano Paulista e o Mineiro. Para

tal, a estrutura orgânica da Constituição garantiu subsídio para que os Estados se mantivessem autônomos, e sobretudo, para que influenciassem a política nacional, através da política dos governadores e do coronelismo (Carvalho, 2021) A casa das máquinas da constituição nesse período estava com suas portas suficientemente resguardada pelo controle político dos governantes sobre os cidadãos. A cidadania política no Brasil é, sobretudo, tardia e posterior a individual, como aponta José Murilo de Carvalho (2021), a despeito da teoria de T. H. Marshall (1967) que aponta para a normalidade de efetivar-se a cidadania política, primeiro, a individual, segundo, e a social por fim.

A inserção da questão social no cenário político brasileiro movimentou as estruturas estatais, e dentre elas a federação, que passou a se configurar pelo modelo federativo inaugurado na Alemanha de Weimar (Souza, 2019). Nesse ponto, a dogmática constitucional voltava-se para a efetivação da cidadania social, reconhecendo-se como direitos fundamentais o trabalho, a educação, a saúde, dentre outros. A cidadania social foi endereçada, e em tempo similar, a cidadania política, ambos figurando como tema da dogmática constitucional. Ambas faziam parte da agenda política de Getúlio Vargas (Souza, 2019), sendo ação com origem do Estado em direção à sociedade. Nesse período, a federação se apequena, o governo central sistematiza intervenções sobre os entes subnacionais, em prol do bem comum. A organização do poder nesse período é de teor autoritário, centralizador e personalizado na figura do governante.

A leitura de uma teoria da casa das máquinas neste aspecto pode ser a de apontar a incongruência entre uma dogmática social que não inclui, e nem parte da sociedade, mas faz o movimento contrário, mesmo com o famoso lema “pai dos pobres”, alcunha de Vargas. Não obstante, as incongruências entre dogmática e organização do poder se aprofundam ao se desenvolver uma federação pautada em elementos integrativos.

O federalismo por integração adotado como resposta às discrepâncias socioeconômicas entre as regiões do país pode ser alinhado também a questão social, mas além dela, ao desenvolvimento nacional. A dogmática constitucional aqui presente também é a igualdade material, associada à questão social, mas se aprofunda para a igualdade regional.

Espera-se que a dimensão orgânica do constitucionalismo que tem como dogmática a equalização regional inclua o protagonismo dos entes subnacionais, como principais interessados na distribuição do bem público. Em outros termos, espera-se que a casa das máquinas desse constitucionalismo abra-se para a participação dos entes lesados anteriormente pela concentração socioeconômica. Não é o que se verifica: a União centraliza a agenda e a planificação econômica, e distribui-se majoritariamente por meio da

desconcentração administrativa tratando regiões administrativas, e não unidades federativas (Bercovici, 2002).

Em último censo, o que se verifica é que a dogmática constitucional de uma federação que conta com elementos de limitação territorial do poder, de coesão social, e que essa coesão seja regionalmente considerada, necessitaria uma estrutura orgânica que se considera a inserção da sociedade, a participação daqueles lesados pela concentração socioeconômica, e que não olvidasse a função federativa de limitar o poder político.

Contrário censo, a federação brasileira sofre tensões internas responsáveis por centralizar o poder político na União, enquanto poder hegemônico. O problema se aprofunda quando verificado que o hiperpresidencialismo utiliza-se dessa estrutura para avançar, além da barreira territorial, a funcional da limitação do poder.

A centralização do poder político na União é a centralização do poder em um governante naquelas federações que sofrem também do fenômeno do hiperpresidencialismo. Sintomas do mesmo fenômeno – o fechamento da casa das máquinas – o hiperpresidencialismo e o federalismo integrativo se aperfeiçoam e afastam ainda mais o cidadão dos foros de expressão política.

CONCLUSÃO:

Roberto Gargarella inaugura categoria importante para a interpretação da realidade normativa dos países latino-americanos. Munidos de seus conceitos sobre casa das máquinas e hiperpresidencialismo, esta pesquisa logrou verificar que a centralização política territorial sofrida no sistema federativo brasileiro é, assim como o presidencialismo, sintoma da incongruência entre a dogmática constitucional e a organização do poder político. Ademais, quando consideradas em conjunto, um Estado que conta com o hiperpresidencialismo, e com elementos integrativos em sua federação, agrava-se o afastamento dos cidadãos do poder político, nos termos de Gargarella, cria-se mais uma barreira para a abertura da casa das máquinas da Constituição.

Paralelamente, e a título propositivo, o sistema federativo tem potencial para oferecer instrumentos de efetivação da cidadania política, principalmente se considerados os elementos municipalistas da federação brasileira. Apesar de esta pesquisa não ter abordado esta proposição, oferece-se esta conclusão menos pessimista, para compreender que talvez reformas na organização territorial do poder – a forma federativa de Estado – possam resultar na aproximação do cidadão da casa das máquinas da Constituição.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. Título III Da Organização do Estado. In. CANOTILHO, J.; SARLET, I; STRECK, L.; MENDES, G. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BASTOS, Ronaldo. O desenho constitucional hiperpresidencialista na América Latina. **Revista de Direitos Humanos e Sociedade – PPGGD – UNESC**, Criciúma, SC, n. 2, v. 1, 2019. Disponível em: <<https://www.periodicos.unesc.net/ojs/index.php/dirhumanos/article/view/5566>>. Acesso em: 31 de jul. de 2023.

BERCOVICI, G. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002. DOI: 10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291>>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**, Curitiba, vol. 60, n. 2, p. 115-140, maio/ago. 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/39132/26047>>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BORGES, Vinícius Henrique de Oliveira. **A lealdade federativa na Alemanha e no Brasil: a aplicação de um princípio inerente à forma federativa de Estado**. Trabalho de Conclusão de Curso. Unesp. Câmpus de Franca

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: [1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 de julho de 2023.

BRASILEIRO, Ana Maria. O federalismo Cooperativo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. n. 39. Belo Horizonte: UFMG. jul. 1974.

BUZAID, A. **O Estado Federal Brasileiro**. Ministério da Justiça, Brasília: 1971.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

DUARTE NETO, José; SILVA, Rudson Coutinho da. Resenha da Obra: “Latin American Constitutionalism (1810-2010). The Engine Room of the Constitution” de Roberto Gargarella. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 24, n. 40, p. 447-454, jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/3645>>. Acesso em: 14 jul. 2023.

DUARTE, Larissa; VIEIRA, José Ribas. Constitucionalismo Latino-Americano e a Democracia Deliberativa. **Departamento de Direito – PUC-Rio**, 2014. Disponível em:

<https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Larissa%20Duarte.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2023.

FERREIRA FILHO, M. G. **A Democracia Possível**. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 1974

FERREIRA FILHO, M. G. **Comentários à Constituição Brasileira Emenda Constitucional n. 1 de 17-10-1969**. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 1977. vol. 3.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism (1810-2010). The Engine Room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2013

HORBACH, Carlos Bastide. **Forma do Estado**: federalismo e repartição de competências. In Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 3. N. 2. 2013 <https://doi.org/10.5102/rbpp.v3i2.2391>

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes. 1992.

MACHADO SEGUNDO, H. B. **Manual de direito tributário**. 12 ed. Barueri[SP]: Atlas, 2022.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar editores. 1967

PALERMO, F. KÖSSLER, K. **Comparative Federalism**: Constitutional Arrangements and Case Law. Oxford: Hart Publishing. 2017.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In REZENDE, Fernando (org.). **O Federalismo brasileiro em seu labirinto**. Crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013

SCHMITT, Carl. **Teoria de la Constitución**. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros. 2015

SOUZA, C. The political engineering of federalism in Brazil. In: Mendes, C.; Chebenova, D; Lorena, A. (Org.). **30 Years of the Brazilian Federal Constitution**: perspectives for Brazilian federalism. 1ed. Brasília: Ipea; Forum of Federations, 2019, v. 1, p. 13-32.