



FACULDADE DE DIREITO E CIÊNCIAS DO ESTADO DA UFMG

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito

Gabriel de Souza Oliveira e Silva

PARA UMA DISCUSSÃO DE PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Da reconexão com o avanço à luz do legado europeu

Belo Horizonte

2023

Gabriel de Souza Oliveira e Silva

PARA UMA DISCUSSÃO DE PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Da reconexão com o avanço à luz do legado europeu

Dissertação de mestrado do aluno Gabriel de Souza Oliveira e Silva, bolsista FAPEMIG, apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em virtude da realização da banca de defesa para obtenção do título de mestre.

Linha de Pesquisa: Estado, Razão e História

Área de Estudo: European Studies

Orientador: Prof. Titular José Luiz Borges Horta

Belo Horizonte

2023

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

S586p Silva, Gabriel de Souza Oliveira e
Para uma discussão de pacto federativo brasileiro [manuscrito]: da reconexão com o avanço à luz do legado europeu / Gabriel de Souza Oliveira e Silva. - 2023.
155 f.

Orientador: José Luiz Borges Horta.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito - Teses. 2. Federalismo - Brasil - Teses. 3. Federalismo - Europa Teses. 4. União Europeia - Teses. I. Horta, José Luiz Borges. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 342.24(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO GABRIEL DE SOUZA OLIVEIRA E SILVA

Realizou-se, no dia 15 de fevereiro de 2024, às 15:00 horas, em Plataforma Virtual, pela Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *PARA UMA DISCUSSÃO DE PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO Da reconexão com o avanço à luz do legado europeu*, apresentada por GABRIEL DE SOUZA OLIVEIRA E SILVA, número de registro 2020701582, graduado no curso de CIÊNCIAS DO ESTADO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Jose Luiz Borges Horta - Orientador (UFMG), Profa. Carla Ribeiro Volpini Silva (UFMG) e Profa. Patrícia Rosset (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo).

A Comissão considerou a dissertação:

☒ (X) Aprovada, tendo obtido a nota **100 (cem)**.

☐ () Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 15 de fevereiro de 2024.

Prof. Jose Luiz Borges Horta (Doutor) Nota: 100 (cem).

Profa. Carla Ribeiro Volpini Silva (Doutora) Nota: 100 (Cem).

Profa. Patrícia Rosset (Doutora) Nota: 100 (cem).

Dedico este texto à Maria Aparecida da Silva (*In Memoriam*), minha avó paterna, pessoa mais importante que tive o privilégio de conviver e quem de fato me ensinou o que é amor. Sem os ensinamentos de minha avó eu seria apenas um menino eternamente.

AGRADECIMENTOS:

Os agradecimentos são algo extremamente difíceis de serem redigidos não por ingratidão de nossa parte, mas pelo eterno medo de se esquecer alguém que por mesmo que breve momento tenha feito parte dessa trajetória. Início estes por ordem de participação direta.

Primeiro o meu sempre orientador professor titular José Luiz Borges Horta, que desde o primeiro período da graduação já quis me acolher sob seu pálio intelectual e após mais de uma década seguimos mais firmes do que nunca, com os ensinamentos que só as boas desavenças podem nos trazer. Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) quem nos forneceu bolsa na maior e mais importante parte da pesquisa. Agradecemos também à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que também nos ofertou bolsa nos momentos iniciais da nossa trajetória pós-gradual.

Agradeço a todos os amigos do nosso gabinete 1305, lugar de muita discordância e aprendizado, posso afirmar com toda certeza de que sem o nosso gabinete de pesquisa essa pesquisa não se faria possível. Nos dias difíceis da faculdade lá estávamos nos apoiando, Dante, João Pedro, Gabriel Niquini, Henrique José, João Paulo, Oswaldo e Pedro Luiz. Cito alguns “agregados” ao gabinete por conta da importância deles como Valesca uma amiga que a pós me deu, bem como Laura Gandra. Cito os professores Hugo Henriques, João Miguel, Rodrigo Marzano e Carola Castro sem os quais, em diálogos riquíssimos seguem me ensinando, para além das serias temáticas que o grupo pesquisa; ensinamentos vivos e calorosos.

Utilizo o amigo Thales Freire para representar todos os amigos e amigas que fiz ao longo de nossa graduação, bem como Lucas Alves para representar outra parcela importante de amigos que fizemos para além da UFMG, ainda que no campo das sociais aplicadas, Brasil afora

Aos amigos, desde os de infância aos que coligi ao longo da vida, obrigado pela paciência e por terem entendido quando eu não podia sair de casa, as várias noites sem vida social estão nessas páginas meus caros amigos.

Por fim e não menos importante agradeço aos meus irmãos Rafael, Samuel e Mel Cristina, bem como meu sobrinho Miguel, que por muitas vezes me fizeram ver a vida de uma forma menos rígida comigo mesmo e com os outros. E finalmente Izabel e Maxwell que iniciaram tudo isso antes mesmo de saberem que isso seria iniciado, sem a estrutura de um bom lar, longe das privações que assolam a tantos em nosso país agradeço de imenso minha mãe e meu pai, pois sei que eles querem e devem se orgulhar do primogênito que aqui chega.

“Comece fazendo o que é necessário, depois o que é possível, e de repente você estará fazendo o impossível.”

São Francisco de Assis

RESUMO:

Ocorreram, em um dado momento da sempre coletiva Escola Jusfilosófica Mineira, provocações que pareciam ecoar dentro de nossos átrios e ventrículos. Sorte a nossa, poder ter estado no tempo e no espaço corretos, como designaram as moiras, guiadas pelas Astúcias da Razão – sem tal efêmera coincidência nada do que se seguirá se faria possível. Para a empreitada nossa, de tentar correlacionar e explicitar similaridades e diferenças entre os federalismos, traremos exemplos de como o poder se organiza em algumas nações Europeias, só então poderíamos comparar e oxigenar o pensar da organização do poder no território brasileiro. Ainda no federalismo, tentaremos falar especificamente da República Federativa do Brasil como constitucionalizada em 1988, e que tem seu desenho institucional único e singular com uma federação tripartite onde o município, ou a terceira esfera de poder, tem autonomia jurídica e política, sendo reconhecido como ente federado – tentando realizar um pêndulo discursivo entre Teoria e História. Na parte primeira analisar-se-á o pós-1988 e como se desenvolveu o novo e *sui generis* arranjo do poder no território brasileiro. Tecer-se-á uma discussão sobre como a Constituição foi inovadora e em quais aspectos os ganhos foram visíveis. Há também algumas temáticas transversais da ideia de Horta sobre a evolução do Estado ao que temos hoje, e a forma de como ele conta da nossa evolução constitucional através até das várias reconstitucionalizações pelas quais a nação passou. Ainda que a União Europeia (UE) não se entenda enquanto uma Federação, ou como uma Confederação, como uma (ou outra?) ela se estrutura. Aqui também valer-nos-emos da comparação com a UE, visto que ela, como prematuramente já damos a entender, tende a poder ser analisada como tripartite, quando analisada a partir de seus aspectos formais, divisão dos poderes e competências de âmbitos gerais e específicos. A nossa atual era pós-ideologias é um terreno arenoso para a sedimentação de novos postulados que têm audácia intelectual e política, e para isso nos foi visceral decidir por um caminho. Assim sendo teríamos que na segunda parte do texto dissertativo fez-se necessário desenvolver uma teoria crítica do próprio federalismo europeu, ainda que de forma embrionária, para só então podermos realizar nossas prospecções em direção ao que defendemos. Em sede de discussão de federalismo, nos parece que o estado da arte do tema é sempre o porvir, pois bem, como a própria discussão da História, que para alguns houvera chegado em seu termo, essa Fênix (a discussão federalista) teima em sempre retornar quando todos pensamos que ela se esvaía, aparentemente em um eterno e dialético retorno.

Palavras Chaves: federalismo; constituição de 1988; autonomia municipal; união europeia; teoria crítica; organização do poder

RESUMEN:

En un momento dado, en la siempre colectiva Escuela Jusfilosófica de Minas Gerais, ocurrieron provocaciones que parecían resonar dentro de nuestras aurículas y ventrículos. Por suerte para nosotros, poder estar en el tiempo y el espacio adecuados, como lo llamaban las moiras, guiados por los Trucos de la Razón, sin una coincidencia tan efímera, nada de lo que vendrá después sería posible. Para nuestro empeño, para tratar de correlacionar y explicar las similitudes y diferencias entre los federalismos, traeremos ejemplos de cómo se organiza el poder en algunas naciones europeas, solo así podríamos comparar y oxigenar el pensamiento de la organización del poder en el territorio brasileño. Siguiendo con el federalismo, trataremos de hablar específicamente de la República Federativa de Brasil constitucionalizada en 1988, y que tiene su diseño institucional único y singular con una federación tripartita donde el municipio, o la tercera esfera de poder, tiene autonomía jurídica y política, siendo reconocida como una entidad federada, tratando de hacer un péndulo discursivo entre la Teoría y la Historia. En la primera parte, analizaremos el período posterior a 1988 y cómo se desarrolló el nuevo y sui generis arreglo de poder en el territorio brasileño. Habrá una discusión sobre cómo la Constitución fue innovadora y en qué aspectos fueron visibles los avances. También hay algunos temas transversales de la idea de Horta sobre la evolución del Estado hasta lo que tenemos hoy, y la forma en que cuenta nuestra evolución constitucional a través de las diversas reconstitucionalizaciones que ha atravesado la nación. Aunque la Unión Europea (UE) no se entiende a sí misma como una Federación, ni como una Confederación, como una (¿o la otra?) está estructurada. También aquí nos serviremos de la comparación con la UE, ya que, como ya hemos insinuado prematuramente, tiende a ser analizada como tripartita, cuando se analiza desde sus aspectos formales, división de poderes y competencias de alcance general y específico. Nuestra actual era post-ideológica es un terreno arenoso para la sedimentación de nuevos postulados que tienen audacia intelectual y política, y para ello fue visceral que nos decidiéramos un camino. Por lo tanto, en la segunda parte de la tesis era necesario desarrollar una teoría crítica del propio federalismo europeo, aunque fuera de forma embrionaria, para que solo así pudiéramos llevar a cabo nuestras perspectivas hacia lo que defendemos. En la discusión del federalismo, nos parece que el estado del arte del tema es siempre el futuro, pues bien, como la discusión de la Historia misma, que para algunos había llegado a su fin, este Ave Fénix (la discusión federalista) insiste en volver siempre cuando todos pensábamos que se estaba desvaneciendo, aparentemente en un eterno y dialéctico retorno.

Palabras clave: federalismo; constitución de 1988; autonomía municipal; unión europea; teoría crítica; organización del poder

ABSTRACT:

At a given moment in the ever-collective Jusphilosophic School of Minas Gerais, provocations occurred that seemed to echo inside our atria and ventricles. Lucky for us, to be able to have been in the right time and space, as the moiras called it, guided by the Tricks of Reason – without such an ephemeral coincidence, nothing that will follow would be possible. For our endeavor, to try to correlate and explain similarities and differences between federalisms, we will bring examples of how power is organized in some European nations, only then could we compare and oxygenate the thinking of the organization of power in the Brazilian territory. Still on federalism, we will try to talk specifically about the Federative Republic of Brazil as constitutionalized in 1988, and which has its unique and singular institutional design with a tripartite federation where the municipality, or the third sphere of power, has legal and political autonomy, being recognized as a federated entity – trying to make a discursive pendulum between Theory and History. In the first part, we will analyze the post-1988 period and how the new and sui generis arrangement of power developed in the Brazilian territory. There will be a discussion about how the Constitution was innovative and in which aspects the gains were visible. There are also some cross-cutting themes of Horta's idea about the evolution of the State to what we have today, and the way in which he tells of our constitutional evolution through the various reconstitutionalizations that the nation has gone through. Although the European Union (EU) does not understand itself as a Federation, or as Confederation, as one (or the other?) is structured. Here, too, we will make use of the comparison with the EU, since, as we have already prematurely implied, it tends to be analyzed as tripartite, when analyzed from its formal aspects, division of powers and competences of general and specific scopes. Our current post-ideological era is a sandy ground for the sedimentation of new postulates that have intellectual and political audacity, and for this it was visceral for us to decide on a path. Therefore, in the second part of the dissertation it was necessary to develop a critical theory of European federalism itself, even if in an embryonic form, so that only then could we carry out our prospects towards what we defend. In the discussion of federalism, it seems to us that the state of the art of the subject is always the future, well, like the discussion of History itself, which for some had reached its end, this Phoenix (the federalist discussion) insists on always returning when we all thought that it was fading away, apparently in an eternal and dialectical return.

Key-words: federalism; 1988 constitution; municipal autonomy; european union; critical theory; power organization

SUMÁRIO

1.	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
2.	DESENVOLVIMENTO	20
2.1	Parte II – Teoria e História do Federalismo Brasileiro	20
2.1.1	Capítulo 1 – Teoria – Um Porvir da História?	20
2.1.2	Capítulo 2 – História – Um Devir da Teoria?	52
2.2	Parte II – Crítica e Prospectiva do Federalismo: A Experiência Europeia Como Norte e o Invecionismo Brasileiro Como Sul – Dois Polos de um Mesmo Globo	83
2.2.1	Capítulo 3 – Teoria Crítica do Federalismo Europeu	83
2.2.2	Capítulo 4 – Prospectiva – Federalismo e Constitucionalização como Ampliação da Politicidade	112
3.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
4.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	147

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este texto surge de inquietações levantadas ainda no período médio de minha graduação. É um projeto que busca elucidar um dos principais problemas identificados no federalismo à brasileira. A paixão nossa pelo federalismo e suas contradições já me levou a desenvolver uma monografia sobre o municipalismo; tema que precisamos retomar. Entretanto, ao discutir o assunto (municipalismo), podemos constatar que o pacto federativo tem relação intrínseca com os problemas fundamentais destacados no texto monográfico, parecíamos estar a puxar o início do carretel desse longo novelo. Nasce a necessidade de se dissertar, e se dissertar em *European Studies*.

Com base em uma discussão histórica e teórica apresentada na tese de doutoramento de Daniel Cabaleiro¹, tentou-se elencar em nossa monografia problemas já comprovados e possíveis soluções: passíveis de discussão para aprofundamento e remodelagem institucional do federalismo brasileiro, através da hipertrofia dos estados subnacionais. Tais percepções foram possíveis após, de forma incidental, ao analisarmos a questão dos municípios, termos visto que a distopia institucional estava descrita no pacto federativo *em-si*. Em outros termos, a questão municipal nos levou à percepção do problema dos estados subnacionais. E daqui pretender-se-á partir.

Cabe ressaltar que, embora o federalismo seja um movimento conhecido por ser forte na América, este trabalho tenta traçar as raízes deste sistema também na Europa – o verdadeiro berço da civilização ocidental.

E por qual motivo devemos voltar nosso olhar para a Europa? Sendo este o continente-berço do surgimento da civilização ocidental – consequentemente a responsável pela nossa formação cultural, jurídica e política – é da Europa e para ela que devemos pensar nossa remodelagem estrutural; ainda que se tratando da remodelagem de dispositivos bem americanos². Para isso traremos exemplos de como o poder se organiza em algumas nações Europeias para comparar e oxigenar o pensar da organização do poder no território brasileiro. Em alguns casos falaremos de regionalização, movimento que o Brasil vivencia, mas com o qual não convive harmonicamente. Ainda é válido ressaltar que o tema é tortuoso e de difícil penetração, visto que

¹ CABAILEIRO SALDANHA, Daniel. *Formação jurídica do Brasil: Uma história do Federalismo a brasileira*. Belo Horizonte. Faculdade de Direito da UFMG, 2017.

² Talvez ululante para aqueles que ao menos tentam pensar de forma descolonizada, bem como para nós, que assim nos entendemos, americano diz respeito a todo continente e não às Treze Colônias que viriam a dar forma aos Estados Unidos da América, que como o nome diz são um país da América (Continente) e não a América *em-si*. Portanto, dispositivos estadunidenses serão abordados, ainda que de forma tangencial pela nossa dissertação, vista a reconhecida contribuição dos nossos irmãos anglófonos para a questão federal, que não nasce com ele, como muitos pensadores das ciências humanas querem nos fazer pensar. Mais à frente isso há de ser retomado.

se pretende muito inovador. Já que a dissertação visa tratar do federalismo de forma comparada com os modelos europeus, desvendar estradas pelas quais os problemas formais se dissolvam a ponto de transformar a realidade é o objetivo, apresentando possibilidades à brasil, mas também à Europa; para isso partiremos do que nos é mais próximo.

Ainda no federalismo, iremos falar especificamente da República Federativa do Brasil como constitucionalizada em 1988, e que tem seu desenho institucional único e singular com uma federação tripartite onde o município, ou a terceira esfera de poder, tem autonomia jurídica e política, sendo reconhecido como ente federado. O que não quer dizer que um voo macro sobre a história de nosso federalismo não seja realizado, assim sendo, para chegar no momento moderno da formação nacional, se faz necessário recontar parte da história recente da nação, bem como dos apontamentos teóricos selecionados, que à nossa seleção darão o tónus necessário para a discussão comparativa que almejamos, isso comporá a parte primeira do texto, necessariamente seus dois capítulos primeiros. Para só então adentrarmos no que de fato poderíamos dizer ser as críticas e as prospectivas desse estudo comparado.

Discutir o federalismo, se faz necessário levar em conta toda a história constitucional do Estado brasileiro, que passou por momentos de centralização e descentralização, momentos de constitucionalização e desconstitucionalização, momentos de mais e menos autonomia local. Porém o movimento linear da despolitização pós-queda do Império – e de repartição de “competências” – justificado no projeto municipalista oriundo do projeto Afonso Arinos³ é o grande norteador da hodierna tradição federalista nacional, e aqui visa ser rediscutido a fim de hipertrofiar os estados subnacionais.

Partimos da ideia de que o projeto nacional construído e pensado após a independência foi desfigurado no golpe militar de 1889, que viria a ser formalizado na constituição de 1891 – gênese do desfiguramento do federalismo brasileiro que cria algo nunca experimentado – que em outras constituições seria ainda mais modificado e culminaria na *sui generis* forma federalista apresentada hoje no pós-1988.

³ O Anteprojeto Afonso Arinos, presidente da comissão de notáveis, pode ser consultado nos anais da Constituinte, disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf> (acessado em 29.11.2016). Dentre os integrantes da comissão, destacavam-se, além de seu Presidente Afonso Arinos de Melo Franco, nomes como: Alberto Venâncio Filho, Cândido Antônio Mendes de Almeida, Cristovam Cavalcante Buarque, Celso Furtado, Edgar de Godói da Mata-Machado, Gilberto Freyre, Josaphat Marinho, José Afonso da Silva, Sepúlveda Pertence, José Saulo Ramos, Miguel Reale, Orlando Magalhães Carvalho, Paulo Brossard, Raphael de Almeida Magalhães e Raul Machado Horta

Vale ressaltar que Cabaleiro Saldanha faz um apanhado histórico memorável, desde a origem da nação até a postulação do problema central aqui tratado: o próprio pacto federativo. Alguns autores e autoridades apontam ser este o cerne do desdobramento de uma série de outros problemas da nação hoje, talvez com esses tenhamos identificação maior.

Podemos ainda definir a tese hipertrófica dos estados subnacionais como uma denúncia; afinal, o Estado, sendo o caminhar de Deus sobre a Terra, não tem outro fim senão permitir que o ser humano seja livre⁴.

Se somente através do Estado é possível a liberdade humana⁵, cabe a nós, seus estudiosos, denunciar e discutir qualquer tipo de deformação que possa constrangê-lo. A função de entender e chegar a situações próximas da perfeição (totalidade) do Estado é uma nobre tarefa, travada com árduos esforços, e que nem de longe vem sem seus entraves e empecilhos. Discutir o Estado é uma questão humana e, também – por que não? – da alma e do Espírito. Talvez essa seja a maior justificativa de que precisamos para poder caminhar com um projeto como o aqui discutido. Essa seria a justificativa total e suficiente, visto que almeja o bem humano como um todo, diferentemente de projetos que visam e tentam limitar o ser a questões mesquinhas e inferiores.

Seguindo esses motivos, o recorte à experiência do Império do Brasil até a chegada na dita República Federalista brasileira é incontestável. Levamos em consideração o esgotamento das possibilidades pretéritas de solução da dicotomia *local-nacional* nos vários esforços centralizadores e descentralizadores – constitucionais ou não – pelas quais o Brasil passou, e lançamos ao futuro a possibilidade da inovação e da renovação. Tudo isso através da alegoria do pescoço da coruja de minerva, que olha para trás (Europa) para construir o futuro (Brasil). Sem se descurar que o início é o fim (teleológico) e o fim é o início.

A ideia nossa tem seu quê de inovadora não só por sua temática não clássica, mas principalmente na sua audácia de retornar à vocação da faculdade de Direito da UFMG em estudos comparados. A primeira parte é a parte mais importante no ponto de vista teórico da produção, é a base que alicerça todo o conhecimento que será exposto e analisado; sua discussão é o ponto de partida que norteará o texto.

Caminhando nesse sentido, as ideias convergem na discussão comparada europeia. Destacar-se-á modelos bastante diferentes uns dos outros, que exprimem parte da grande

⁴ SALGADO, Joaquim Carlos; HORTA, José Luiz Borges. *Hegel, Liberdade e Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Passim.

⁵ HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011. Passim.

pluralidade que é a cultura dos Estados europeus; não poderíamos fazer de outra forma, pois pluralidade é o que mais encontramos no Estado brasileiro.

A legitimação da segunda parte gira centralmente no levantamento de problemas para a proposta de soluções, à luz de nossa cosmovisão. Teceremos críticas e incitaremos prospecções como a nós, parece ser o mais adequado.

O posto tende a se legitimar como real e necessário pelo simples fato de estar posto. Porém a dúvida, o questionamento e as proposições novas têm que ser ouvidas e testadas – principalmente quando o que já foi posto está justificado cientificamente como obsoleto – já que nem sua formalidade é cumprida.

Levada a cabo na forma comparativa pela parte segunda, esta discussão do federalismo contemporâneo - com suas disfuncionalidades e assimetrias,- o roteiro da pesquisa tenta focar em um problema específico do federalismo, que para nós é a chave da evolução política e constitucional: o desenvolvimento regional; fenômeno reconhecido por Unger em seu programa *Conversas Sobre o Futuro do Brasil*⁶. Por isso a importância de se fazer isso com o maior e mais potente bloco de integração regional do mundo a União Europeia.

Guardados pequenos detalhes, existe sim uma proporcionalidade formal e material entre Brasil e UE como a) Número de unidades da “federação”, sendo 27 – incluindo o DF - aqui e 28 nações lá; b) População/território sendo essa uma proporção inversamente direta; o que não deixa de ser uma proporção⁷; para duas proporcionalidades materiais. Quanto às proporcionalidades formais temos que ter mais cuidado, questões teóricas não pressupõem correspondência numérica fácil de ser constatada como as que exprimimos na materialidade. Portanto a forma, ainda que teórica, pressupõe maior rigor comparativo. Ainda assim, quando falamos de forma, o que mais nos salta os olhos é o fato de que no federalismo brasileiro temos três níveis federativos, quando vamos falar da distribuição vertical do poder, União, estados e municípios. Para a UE teríamos UE, Nações e estados subnacionais (a depender, obviamente, de cada tipo de federalismo exercido por um estado membro), por qual motivo isso nos é tão chamativo? Ainda que a UE não se entenda

⁶ Entrevista de Romeu Zema, atual governador de Minas, para Roberto Mangabeira Unger em seu programa de entrevistas sobre o futuro do Brasil. No vídeo Unger enquadra Zema a respeito do fenômeno recente do desenvolvimento regional que o Brasil está inserido para superar suas crises, visto que o sistema federativo se encontra obstruído.

Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gJmcSS9jtzg> Acesso em: 29 jun. 2019.

⁷ Brasil possui 214,3 milhões de habitantes segundo o último censo de 2021 em um território de aproximadamente 8,5 milhões de quilômetros quadrados conforme publicado no DOU n.º 41 de 03/03/2021. Já a UE conta com 746,4 milhões com dados de 2018 da própria União, distribuídos em um território de 4,2 milhões de quilômetros quadrados. Mais de três vezes a população em um território com metade do tamanho do nosso. São dados expressivos e contundentes. Os guardemos.

enquanto uma Federação, ou como uma Confederação como uma ela se estrutura. Possui povo, ou ideia de povo, possui território, possui leis próprias, ousa dizer não possuir constituição devidamente escrita⁸. Discutem, ainda que de forma incipiente a formação do seu plano de defesa, ainda que para isso precisariam ser desocupados enquanto continente⁹; para levantar introitos elementos.

Na parte dois, modelos de federalismo do continente europeu, portanto pan-europeu, serão analisados. Tentaremos com isso colocar o nosso leitor a par do que se tem de mais avançado e moderno no mundo das discussões de um possível federalismo da UE - para isso contaremos com uma vasta contribuição de autores europeus, em exercício onde se tenta recuperar a tradição antiga da faculdade de Direito em estudos comparados. Na visão de alguns essa retomada nos enquadraria em direito constitucional comparado, entretanto enxergamos que de fato sejam estudos europeus, ainda que comparados; se fossemos nos enjaular em um ramo do conhecimento das sociais aplicadas ficaríamos mais à vontade no campo da Teoria Comparada do Estado.

Na parte primeira analisaremos o pós-1988 e como ficou o novo e *sui generis* arranjo do poder no território brasileiro. Iniciaremos a análise falando do órgão que zela pela federação e tem suas atribuições muito bem colocadas na nossa carta maior. Teceremos uma discussão sobre como a Constituição foi inovadora e em quais aspectos os ganhos foram visíveis. Faremos uma importantíssima reflexão da dicotomia ditadura-democracia que faz parte da nossa evolução institucional, pontuando exatamente aquilo que aconteceu ao longo do curso da nossa história e muitos pensadores e autores teriam deixado passar de forma despercebida.

Para uma possível discussão de considerações finais, pretendemos trazer novamente a lume a discussão do municipalismo, relacionando-o de forma embasada a tudo que foi discutido para culminar nas inferências finais; e isso se fara de forma comparada ao, ou aos projetos de Europa que perpassaremos. Neste ponto chegamos à nossa conclusão, onde proporemos uma ruptura radical e forte com o municipalismo para dar vida ao nosso título: fortalecendo os Estados subnacionais. Aqui também valer-nos-emos da comparação com a EU, visto que ela, como já trouxemos, tende a poder ser analisada como “tripartite”, quando analisada a partir de seus aspectos formais, divisão dos poderes e competências de âmbitos gerais e específicos. Parlamento Europeu (Bruxelas/Estrasburgo/Luxemburgo); Conselho Europeu (Bruxelas); Conselho da União Europeia (Bruxelas/Luxemburgo); Comissão Europeia

⁸ O que seriam, portanto, os Tratados de Roma (1957), Maastricht (1991) e Lisboa (2007)? Além é claro, do Ato Único Europeu de 1986.

⁹ DEL VALLE, Alexandre. *Guerras contra a Europa*. Trad. José Augusto Carvalho. – Rio de Janeiro: Bom Texto, 2003.

(Bruxelas/Luxemburgo/Representações em toda a UE), sem nos descurarmos dos demais e talvez de menor politicidade: Tribunal de Justiça da União Europeia (Luxemburgo); Banco Central Europeu (Frankfurt); Tribunal de Contas Europeu (Luxemburgo).

Por fim há o elemento pós-textual de bibliografia, onde daremos os devidos créditos às grandes mentes citadas e que nos serviram de inspiração, não só para o despertar da curiosidade no tema, bem como para comprovar que nossas ideias não são vozes soltas em um auditório vazio. Ainda utilizaremos destes mestres para dizer que, embora alguns tenham combatido o bom combate, não se pode vencer todas as batalhas.

O projeto tem inspiração na tese de doutorado de Daniel Saldanha Cabaleiro¹⁰, que já vem discutindo histórica e teoricamente o federalismo brasileiro; ainda que sem o enfoque europeu, que aqui está sendo proposto. Os alicerces bibliográficos a serem citados e referenciados são as ideias de inovação de Unger¹¹ – que não podem faltar – e os problemas levantados por Cabaleiro, tendo em vista toda a sua brilhante análise histórica do federalismo brasileiro. Portanto, partimos de uma narrativa inserida no seio da sociedade brasileira como temos hoje.

Há ainda algumas temáticas transversais da ideia de Horta¹² sobre a evolução do Estado ao que temos hoje, e a forma de como ele conta da nossa evolução constitucional através até das várias reconstitucionalizações pelas quais a nação passou. Consideramos a discussão sobre Estado democrático de direito e as ideias de Estado ético e Estado poiético de Salgado¹³.

A nossa atual era pós-ideologias é um terreno arenoso para a sedimentação de novos postulados que têm tamanha audácia intelectual e política, e as referências já publicadas talvez sejam nossa maior fragilidade, pois tendem a dominar a conformação tida como principal do pensamento da Teoria comparada do Estado. Propõe-se um ensaio acerca da compreensão das mudanças que houve na Federação brasileira e, para tanto, busca-se uma análise histórica, teórica e dialética inter-relacionando os períodos e acontecimentos com as premissas e implicações culturais ao longo de seu desenvolvimento.

Para além dos debates e discussões com outros pensadores da linha Estado, Razão e História, pretende-se dialogar com todas as faculdades pertinentes da Universidade Federal de

¹⁰ CABALEIRO SALDANHA, Daniel. *Formação jurídica do Brasil: Uma história do Federalismo à brasileira*. Belo Horizonte. Faculdade de Direito da UFMG, 2017.

¹¹ UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004. Tradução do inglês para o português por Caio Farah Rodriguez e Marcio Soarez Grandchamp.

¹² HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011.

¹³ SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e O Estado Poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, n.2, p. 03-34, 1998

Minas Gerais (UFMG), sobretudo a Faculdade de Letras (FALE) e a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH), e, porque não o PGDPLAT (UFSJ), adotando e buscando perceber debates novos que vêm surgindo principalmente em departamentos como o Departamento de Ciências Políticas inclusive da Universidade estadual de São Paulo. Pretendemos buscar entender assim o já citado **processo de regionalização que o Nordeste lidera no país**; regionalização essa que a experiência europeia já apresentou ao mundo de forma mais que exitosa. Trataremos da interpretação histórica e seus pensamentos acerca da proposição da dualidade **hipertrofia-hipotrofia** dos membros federados.

Assim, pretendo trazer a discussão de federalismo e políticas públicas com três enfoques: inicialmente iremos à parte mais central do trabalho que, em uma análise comparada, tenta colocar as bases da discussão do tema; na sequência contaremos, sob nosso ponto de vista, parte da nossa história; para só assim conseguirmos, no terceiro momento, identificar contradições e suas possíveis soluções, levantando os problemas e posteriormente tentando trazer formas de resolvê-los.

Em temas mais técnicos de direito tributário, nos esquivaremos e deixamos anotadas as recomendações das obras de Onofre Alves Batista Junior¹⁴ e Ciro Gomes¹⁵, a fim de elucidar melhor as possíveis soluções para estes entraves formais da federação brasileira.

Dedico parte desta obra a autores que meus inspiradores citam e nunca se esquecem de fazer menção, vista envergadura tamanha da capacidade e dos feitos dos notáveis de 1985, Edgar Godói da Mata-Machado, Orlando M. de Carvalho e Raul Machado Horta¹⁶, além de José Alfredo de Oliveira Baracho¹⁷ que são oriundos da digníssima Casa de Afonso Pena.

Dentre os objetivos gerais da obra estão a proposta de discutir a federação nacional, já com a conclusão de que ela precisa ser reformulada e completamente reestruturada. Sempre mirando no fortalecimento dos entes subnacionais, trazendo equidade e combatendo questões como guerra fiscal e tributária. Mas, antes de tudo, visa-se entender onde possivelmente acharemos respostas.

¹⁴ DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes. Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual. v. 01. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

¹⁵ GOMES, Ciro Ferreira; Unger, Roberto Mangabeira. O Próximo Passo: Uma Alternativa Prática ao Neoliberalismo. v. 01. Rio de Janeiro: 18 Topbooks, 1996.

¹⁶ HORTA, José Luiz Borges *História, Constituições e Reconstitucionalizações do Brasil*. Direito Constitucional da Educação. Belo Horizonte: Decálogo, 2007

¹⁷ SILVA, G. S. O. e SOARES, Daniel Marcelo Parreiras. Influências de José Alfredo de Oliveira Baracho: Além do Espelho In: BROCHADO, Mariah, HENRIQUES, Hugo Rezende, CARVALHO, João Pedro Braga de.(Org). (Org.). *Sinfilosofia Do Estado* - homenagem ao professor Catedrático José Luiz Borges Horta - Belo Horizonte. 1ed.: Expert Editora, 2022, v. 1, p. 213-224.

Tentaremos recuperar uma belíssima tradição da Faculdade de Direito da UFMG em realizar estudos comparados, pois entendemos que as várias possibilidades de tipos de organizações do poder no território, verificadas na Europa, são as respostas que buscamos para os problemas que serão destacados ao longo do texto. A parte principal, portanto, é o alicerce da nossa construção e talvez a mais importante da pesquisa. Com casos da experiência europeia vamos avançar para o segundo momento.

Discutiremos nossa formação nacional de forma ampla, ainda que mais crua, sem as comparações técnicas que o primeiro momento tende a apresentar, para então, na parte última tratarmos de como hoje estamos no tema percorrido.

Os objetivos específicos são basicamente divididos em dois esforços: o levantamento de problemas específicos em um rol de incontáveis disfunções e inoperâncias do desenho vigente; e a tentativa de dar respostas a estes defeitos. Portanto o que buscamos é discutir a federação de forma amarrada, sem divagar por demais em elementos difusos.

Esta dissertação não visa ser um elemento fim, já que existe uma perspectiva de se manter e aprofundar tais estudos.

O projeto tem suas propostas formais e suas finalidades reais. As primeiras imperam no ideário nacional *lato sensu*, enquanto as segundas são escusas e começam a ser desmascaradas com a “denúncia” feita por Cabaleiro e seguidas em nossa monografia. Audácia nossa é realizar tão debate em que tivemos a sorte de ser acolhidos, nos *European Studies*.

A metodologia utilizada nesta dissertação foi dividida em dois movimentos. A “pesquisa bibliográfica” e a “leitura imanente”.

A pesquisa bibliográfica nada mais é do que toda a investigação que eu e meu orientador julgamos necessárias, para além da bibliografia aqui levantada, e de toda a bagagem acumulada por mim. Na pesquisa bibliográfica não teremos liames fixos ou eixos centrais de procura para as nossas respostas. A leitura imanente tratará de todos os autores aqui citados e recorrerá também àqueles autores que porventura surjam no decorrer de nossa pesquisa.

Basicamente tivemos três partes da decorrência acadêmica. Realizou-se as leituras preliminares, entre os meses de janeiro a junho de 2020; de agosto de 2023 até novembro de 2023 tivemos a escrita do texto.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Parte II – Teoria e História do Federalismo Brasileiro

2.1.1 Capítulo 1 – Teoria – Um Porvir da História?

O Federalismo e a Democracia em Horta

Com o advento da reconstitucionalização do Brasil em 1988, ficou claro que as disputas oligárquicas, definidoras da colmeia federalista nacional estão longe de terminar. Ou seriam as oligarquias a verdadeira colmeia que definiram o federalismo brasileiro? Como nos ensinou Saldanha¹⁸ nas palavras de Horta¹⁹. De primeiro momento nos parece ser a primeira assertiva a mais adequada, entretanto, Saldanha em seu *Organização do Estado* brasileiro constrói sua narrativa teórica e histórica permitindo Horta nos brinde com a concordância, mas antes de tratarmos Saldanha, atentemo-nos a Horta.

Em seu mais recente artigo, *Federalismo e Democracia*, o Catedrático de Teoria do Estado pela UFMG, fala de poder, democracia e teoria do federalismo para defender sua sempre ideia de liberdade²⁰, e aqui nos é extremamente importante. Chegaria a uma ideia de que o municipalismo é o contraponto oferecido ao Federalismo *em-si*. Dois são os pontos de partida de Horta, o de que não podemos alicerçar nosso entendimento civilizacional, da cultura brasileira nem em extremo-ocidentais e nem muito menos em uma cultura autóctone que apesar de ser base da cultura nossa não é a cultura *per-si*; bem como, obviamente que os extremo-ocidentais tão pouco seriam – ainda que alguma influência pode ter exercido em nossa formação. Existe, portanto um excesso de ideologização, segundo o autor, nessa questão:

Somos muito simpáticos ao Romantismo como um todo, especialmente em sua valorização, relevantíssima para o Culturalismo, das raízes profundas das culturas e civilizações. No entanto, o risco de uma ideologização das questões de origem, talvez a característica mais temível do Romantismo (porquanto estritamente materialista, decorrente de uma suposta superioridade da natureza atávica sobre a cultura em devir histórico) e que tem de ser, para dizer o mínimo, posta em vigilância. O “indigenismo”, como praticado hodiernamente, tem seus óbvios antecedentes no

¹⁸ V. CABALEIRO SALDANHA, Daniel. A montagem da colmeia oligárquica. O regionalismo e a federação. In: CABALEIRO SALDANHA. *Organização do Estado Brasileiro*, cit., p. 150-63

¹⁹ HORTA, J. L. B. . Federalismo e Democracia. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–18, 2021. p. 8. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.37464. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e37464>. Acesso em: 19 set. 2023.

²⁰ “Ou, como intuimos em nossa História do Estado de Direito, possui a natureza pendular, ora mais fixada na experiência da liberdade, ora mais imersa na vivência do poder”. *Op. Cit.* p. 3. Cf. HORTA, José Luiz Borges. O pêndulo da História do Estado. In: HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda, 2011, p. 21-4.

período nazista — quem há de negar que os nazis se viam precisamente como herdeiros dos ocupantes originários das florestas do Norte da Europa e, em sua mitologia, combatiam nossa cultura ocidental em nome de raízes, digamos, outras? Nada há de erro em redescobrir e valorizar traços não hegemônicos de nossa cultura — desde que essa valorização não se deteriore em ideologia e contamine o Estado de Direito. (Horta, 2021. p. 2)²¹.

Assim sendo, para o autor essa falsa erudição, de cunho materialista, excessivamente, nos impede de realizarmos um mergulho nas nossas próprias raízes, “em todas elas”, como ele nos ensina, sejam elas nativas, indígenas, decoloniais, ou ainda oriundas de outras civilizações mais distantes no tempo e/ou no espaço. E aqui, para ele, reside a grande questão que se desabrocha quando vamos começar a falar sobre teoria e história do federalismo brasileiro. Aqui, “(...) no amálgama poderoso de que viemos sendo (auto)construídos, de modo a situarmos adequadamente as tensões e os problemas que não só não mais podemos desconsiderar como efetivamente já não mais podemos manter insolutos” (Horta, 2021. p. 2).

E segue nos postulados de titular nos ensinando que, inicialmente, ao contrário do que outros tendem a vociferar aos quatro ventos: A Teoria do Estado é o pálio epistemológico que pode abrigar o desenvolvimento da Filosofia do Estado. Assim sendo, cabe aos teóricos do Estado o filosofar do Estado, somente um teórico seria capaz de, assumindo para si tal tarefa, modificar o *ser* ou o *dever-ser* do Estado. Em outras Palavras: entender a sua definição própria (ontologia) e seu destino, sua teleologia — “mas de um *valer*”, sobre a ideia de Direito enquanto valor, assentando-se, portanto, sob a da égide escola jusfilosófica mineira. E, portanto, entender tudo isso permite que alcancemos as descobertas e redescobertas possíveis para o que cabe no edifício da definição do que é o Estado de Direito (*Op. Cit.* p. 3).

Para a *Axiologia* do Estado Horta nos fornece o entendimento de que a via experiencial²² não pode ser descartada como ponto de cumeada da Teoria do Estado, assim sendo, o povo define o que é Estado ou vários povos definem o que são vários Estados ou Estados plurinacionais²³, por exemplo.

²¹ Cf. Horta, 2021. p. 2 “Sobre alguns deste temas: SAFRANSKI, Rüdiger. *Romantismo; uma questão alemã*. Trad. Rita Rios. São Paulo: Estação Liberdade, 2010; MAYOS, Gonçal. *Ilustración e Romanticismo; Introducció a la polèmica entre Kant e Perder*. Barcelona: Herder, 2004; HORTA, José Luiz Borges; RAMOS, Marcelo Maciel. *Entre as Veredas da Cultura e da Civilização*. Revista Brasileira de Filosofia, São Paulo, IBF, v. 233, p. 235-264, 2009”.

²² “Como demonstrado por Gonçal Mayos⁶, já em Hegel não vemos lógica e empiria como mundos em total desalinho —ao contrário, a realidade é expressão da Razão tanto quanto a Razão é expressão da realidade, para nos socorrermos de Hegel”. Cf. HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. Trad. Paulo Meneses et al. São Leopoldo/Recife/São Paulo: EdUNISINOS/UNICAP/Loyola, 2010, p. 41: “O que é racional, isto é efetivo; e o que é efetivo, isto é racional”.

²³ DE MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O estado plurinacional na América Latina. *REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS JURÍDICOS—Faculdades Santo Agostinho*, v. 3, n. 2, p. 9-25, 2017.

E como os mestres conversam entre si para que, caso saibamos bisbilhotar, podemos aprender, Horta se vale de Bonavides²⁴ para nos dizer sobre as técnicas de *separação dos poderes*:

Os primeiros conjuntos dessas técnicas surgem logo ao alvorecer do Estado de Direito: são as técnicas de *separação dos poderes*. Antes de mais nada, a separação dita *horizontal* de poderes surgida na prática constitucional britânica e na pena filosófica dos autores modernos. Trata-se do tradicional princípio da separação dos poderes do Estado, hoje quicá mais apropriadamente tratado *como harmonia ou interdependência de funções* do Estado, urdido na Inglaterra de fins do século XVII e gerador do sistema parlamentar de governo que, como sabemos, opera a essencial separação de poderes e funções entre quem chefia o Estado e quem chefia o governo.

De outra sorte, as treze colônias, talvez com vaga inspiração nas tradições pluralistas do Sacro Império Romano-Germânico, produziram uma separação *vertical* de poderes que irmana unidades federativas sob uma União Federal cujos poderes não se confundem com os poderes verticalmente inferiores: é a técnica constitucional do *federalismo*²⁵ (*Op. Cit.* p. 4-5).

Voltaremos a Bonavides, enquanto isso seguimos com Horta: **“tanto parlamentarismo quanto federalismo representam desenhos constitucionais decorrentes de uma filosofia do Estado fortemente comprometida com a democracia e com a liberdade”**. Portanto, caso queiramos construir uma filosofia do Estado, devotados à democracia e à liberdade, precisamos de Parlamentarismo e de Federalismo. Aqui o autor se descola de parte considerável da literatura tido como especializada em teoria do Estado, pois, para uns o presidencialismo forte²⁶ (ou hiper forte como resta provado no caso Brasileiro) é imprescindível, discordamos dos presidencialistas. (*Op. Cit.* p. 5).

Entender federalismo e a sua importância na consecução da democracia é possível através da ideia de *desenvolvimento político*²⁷, que Horta também nos galardoa. Entretanto, é menos obvio

²⁴ “Sobre o federalismo como técnica, cf. BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 60 *et circa*”. (Horta, 2021. p. 4).

²⁵ “O federalismo é pauta permanente dos pensadores mineiros: HORTA, Raul Machado. A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro; doutrina, jurisprudência, evolução. Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1964; BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Poder Municipal; paradigmas para o Estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1997”. (*Ibid.* p. 5).

²⁶ Cf. BASTOS JR, Ronaldo Carvalho. O desenho constitucional hiperpresidencialista na América Latina. *Revista Direitos Humanos e Sociedade*, v. 2, n. 1, p. 195-227, 2019. No artigo o autor, mesmo com uma defesa conservadora e que em parte tendemos a discordar, diz sobre a questão do hiperpresidencialismo na América como um caminho desviado, ou modificado do que ele chama de presidencialismo original. Guardadas as ressalvas é interessante perceber que Bastos Jr. indica em seu ensaio os problemas em: “os Presidentes da República possuem prerrogativas institucionais superiores às conferidas originariamente ao Presidente dos Estados Unidos e, mais especificamente, aos correlatos Poderes Legislativo e Judiciário do próprio país onde se encontram”. Nas palavras dele, que se vale do direito constitucional comparado.

²⁷ Na compreensão do *direito ao desenvolvimento*, conforme a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, da Assembleia das Nações Unidas, há ao menos quatro dimensões que confluem: “desenvolvimento económico, social, cultural e político”; cf. ONU. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento; adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. In: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-dtodesenvolvimento.pdf>, consultado em março de 2020. *Apud.* (Horta, 2021. p. 5).

perceber a importância do federalismo para a realização da democracia do que perceber a importância do parlamentarismo para realização da democracia. Então o autor ensina: “Se um autocrata é, já etimologicamente, o oposto de um democrata, no Brasil o farto apoio popular com que sempre contaram autocratas de todos os tipos e muito especialmente os mais caudilhescos é a demonstração do *nonsense* político”. Em outras palavras, é incompatível com a democracia concentrar poder, seja na figura da pessoa²⁸ (presidencialismo) seja na figura da instituição e o que o federalismo busca? Coordenar a distribuição do poder no território? Não somente, mas também distribuir poder nas instituições de Estado, e para isso ele reparte o próprio Estado em unidades da Federação, por exemplo. Nem sempre é o que vemos:

De outra sorte, a ideia de federalismo foi subvertida no Brasil *ad absurdum* desde 1988, com a inédita elevação de municípios a entes federativos, com o que os *chefetes* locais (no fenômeno chamado ora de coronelismo, ora de caciquismo, ora de *mandonismo* local brasileiro) são hiper empoderados de modo a construir uma federação eminentemente oligárquica, uma verdadeira *colmeia oligárquica*²⁹. (*Op. Cit.* p. 6).

Assim sendo, sempre foi difícil teorizar federalismo ou Estado no Brasil por esse seguir a sina *caudilha*³⁰ da América Latina. Caudilhismo esse que sempre foi avesso a divisão dos poderes, sempre foi avesso à integração latino-Americana, e nesse ponto a América Hispânica sofreu bem mais que nós, oriundos da América Portuguesa. Todos esses desígnios que a História nos legou e

²⁸ “Nosso povo, e muitas vezes nós mesmos, nos identificamos com líderes políticos voluntariosos, bravios e messiânicos —em um amálgama de personalidade que evoca Dom Sebastião, mas se materializa em Floriano, Bernardes, Getúlio, Juscelino, Lula, Bolsonaro. Grandes líderes vocacionados para estátuas que a tradição chamou de *equestres*—as estátuas”. E Segue: “O mito arquetípico de Portugal é o do Rey Dom Sebastião I (1554-1578), desaparecido em batalha no norte do Marrocos e aguardado a voltar em meio a um nevoeiro. A volta profética do herói redivivo determina um messianismo interno à Lusitanidade que alcança a cultura política brasileira em cheio. Muito do devocionário brasileiro é messiânico —com a veneração a personagens controversas até no meio religioso, como Zumbi dos Palmares, Padre Cícero, Virgulino Ferreira (o Lampião), Antônio Conselheiro ou mesmo o grande Francisco Cândido Xavier —, mas no meio político o sebastianismo é intermitente e está presente em figuras tão diferentes (?) como o Marechal de Ferro Floriano Vieira Peixoto (1839-1895), Arthur da Silva Bernardes (1875-1955), presidente em estado de sítio, Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954), ditador e pai dos pobres, Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976), quem censurava abertamente as emissoras de televisão, Luís Inácio Lula da Silva (1945-), que compara seu partido ao sangue de Cristo e a si mesmo a Vargas, e Jair Messias Bolsonaro (1955-), tenente tardio com inúmeras ego distonias e desvios de inteligência, digamos, emocional, que levaram o Governo do Gal. Ernesto Geisel a expulsá-lo do Exército Brasileiro. Nenhum dos mitos que alcançaram a Presidência da República, no entanto, representam o sebastianismo com tanta riqueza de obtusidades quanto o do capitão Luís Carlos Prestes (1898-1990), vejam só, o ‘cavaleiro da esperança’”. *Ibid.* p. 5-6.

²⁹ Como explicitada in CABALEIRO SALDANHA, Daniel. *Organização do Estado Brasileiro*; o modelo do federalismo oligárquico. Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2019.

³⁰ “Sobre Caudilhismo temos em Horta: “A Latinidade tem um gosto todo especial por líderes que de algum modo lembrem Júlio César, figura emblemática da história e da mitologia, herdeiro consanguíneo do próprio Deus da Guerra, Marte. Onde a Latinidade alcançou o humano, também seus mitos e valores alcançaram. Não nos referimos, portanto, apenas ao orbe ocidental, uma vez que o Império Romano era também oriental, tendo alcançado a segunda Roma (hoje Istambul), a terceira Roma (Moscou, com César próprio, o Tzar), e pela via das navegações e colonizações alcançado territórios e culturas na China, na Índia e na América. A *Roma negra* cantada por Caetano Veloso segue latina a não mais poder, sede primaz que é até mesmo da Igreja Católica, no Brasil —Axé, Salvador!” (*Op. Cit.* p. 6).

que nos forma, nos constitui, urgem e se mostram mais do que vivos; infelizmente. É necessário que entendamos, para superá-los, como *esperançon*³¹ o compositor Caetano Veloso em *Podres Poderes*.

Horta divide seu texto em três secções: *O poder como um problema*, *Dividir o poder como solução* para só então entrar no *O futuro do federalismo no Brasil*, que talvez, de fato seja o que mais nos resguarde, visto que se trata, a última secção sozinha, de mais de metade do artigo. Antes, fica imperioso ressaltar que, poder é do que se trata, portanto, a Teoria do Federalismo. Ainda, para o catedrático, o poder é o problema a ser resolvido quando vamos falar de Teoria do Federalismo.

Teoria vem do grego *theoría*, que significa observar, examinar. Com o desenvolver-se da História, ou seja, com o passar do tempo, teoria passou a designar também a base de conhecimento de um determinado tema, um conjunto de ideias que procura organizar o pensamento para que ele possa ser transmitido - noções gerais de alguns aspectos da realidade. Para nós hegelianos, a Teoria pode ser encarada como um Porvir da História?

Explicuemos, em Hegel a História (grafada com H maiúsculo) é o caminhar de Deus sobre a terra. Organizar as formas possíveis de se explicar a realidade, passa a ser então uma tentativa de “antecipação” à realidade que ocorrerá, em Hegel também o que ocorrerá está igualmente presente antes mesmo de ocorrer. Tentar fazer um apanhado, ainda que curto, do que pode vir a ser uma teoria do federalismo brasileiro, nada mais é do que se preparar para o futuro; e Hegel é um filósofo do porvir. Esse sempre movimento de identificar problemas, apresentar possíveis soluções e falar de futuro é o *leitmotiv*, do intelectual hegeliano e foi isso que fez Horta, até aqui, e por isso ele agora nos falará sobre futuro:

Nossa republiqueta, embora iniciada com fortes tons federalistas, logo caminhou para uma contradição pendular, marcada por períodos de alternância histórica entre o centralismo caudilhesco e o federalismo reativo que, se por um lado expressava e expressa a radiante beleza das diversidades constitutivas do Brasil, por outro permitiu-se capturar, especialmente nas primeiras décadas da infértil experiência republicana, pelas oligarquias regionais, mormente estaduais, culminando em um *federalismo distópico* forjado, é de realçar-se, como uma colmeia oligárquica³² (Horta, 2021. p. 8).

O Federalismo distópico descrito em Horta erode a democracia pela via da concentração de poderes em mãos de chefes de Estados caudilhos, míticos, por vezes eleitos por vezes nem sequer isso. Tece também sobre a problemática do segundo turno, que exacerbar um caráter

³¹ O termo *esperançar* foi cunhado por freire em sua *Pedagogia da esperança* e hoje encontra-se dicionarizado na língua portuguesa, de ampla utilização não mais apenas no seio da pedagogia bem como em todo pensamento brasileiro, visto que sem *esperançar* não se consegue ser genuinamente brasileiro. Cf. FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. Editora Paz e Terra, 2014.

³² Cf. CABALEIRO SALDANHA. Organização do Estado Brasileiro, cit., p. 150-63. In: (Horta, 2021. p. 8).

plebiscitário e antidemocrático nas palavras do autor, acompanhado de Alves³³. Para fazer seu jogo com as noções de uma obsoleta explicação a respeito do federalismo, ele utiliza-se da dualidade das forças física centrípetas e a centrífugas. Na alegoria do mestre, como dito, o poder nas mãos de uma *persona* (presidencialismo) é o problema centrípeto, que exerce força para o centro; a concentração de poder propriamente dita. E para a exemplificação do problema centrífugo teria a distorção do federalismo brasileiro na figura do municipalismo, já que a ingênua defesa de um poder local, ou localista, torna no mínimo difícil para o poder central (e não confundamos com centralizado) governar. Cabem aqui duas antecipações comparativas: a) o fato de a *sui generis* conformação federalista tripartite brasileira ser única na história do federalismo - em alguns anos de pesquisa seguimos sem encontrar lastro de algo semelhante³⁴; e de b) para uma noção de União Europeia (UE) Federal, como voltaremos a discorrer sobre, caso a própria assim se entenda, teríamos, talvez a segunda conformação de uma federação tripartite da história humana.

Sobre a nossa questão Horta segue, para o autor, o federalismo constitucionalizado em 1988 é uma “*gambiarra federativa de três níveis*”. Onde dois problemas sublevam-se, problemas esses expressos ora na concentração de poder na mão de messias autocráticos (presidentes), ora na figura coronéis locais (prefeitos), esses concentram poderes que um *coronel da guarda nacional*³⁵ jamais ousara ter. Tudo isso, resta claro para o professor titular que tem uma única função: Ao se colocar o embate entre uma superconcentração de poder no caudilho e uma igualmente desproporcional concentração de poder no coronel local quem perde é o estado-membro. Ora se dos três, apenas os dois do extremo muito têm, quem nada possui é o estado subnacional.

Ressalta-se outros dois pontos: i) se a conformação do poder na UE se der de forma tripartite a experiência da teoria e o porvir da história falará do enfraquecimento de estados nações soberanas como França, Alemanha, Espanha e Itália. ii) a experiência brasileira parece conter os resquícios do século XX na formação de tais aberrações denunciadas por Horta, - o mesmo século perdido da filosofia em Middelaar³⁶ - século esse que é marcado por experiências de uma autocracia

³³ “O risco de bonapartismo e o quantum autocrático representado por ele em suas múltiplas formas (e o de uma ‘democracia plebiscitária’ parece-nos um entre muitos) é objeto das investigações de Adamo Dias Alves; cf. ALVES, Adamo Dias. *Elementos Bonapartistas no Processo de Constitucionalização Brasileiro*; uma análise crítico-reflexiva da história constitucional brasileira de 1823 a 1945. Belo Horizonte: Conhecimento, 2018” *Idem*.

³⁴ SILVA, G. de S. O. *Para uma Crítica do Município Enquanto ente Federado: Distopias Reais e Utopias possíveis*. Defesa de Monografia de Conclusão de Bacharelado de Ciências do Estado. UFMG. 2018

³⁵ “A criação da Guarda Nacional [em 1831] permitiu às elites locais inserirem-se institucionalmente no arranjo político nacional”, ensina Daniel Cabaleiro; CABALEIRO SALDANHA. *Organização do Estado Brasileiro*, cit., p. 120”. (Op. Cit. p. 8).

³⁶ Cf. Politicídio. VAN MIDDELAAR, Luuk. *Politicídio: O assassinato da política na filosofia francesa*. É Realizações Editora Livraria e Distribuidora LTDA, 2018.

veemente, (três períodos ditatoriais em um século onde a ausência da democracia deixou marcas indelévels na história do Brasil) e de uma concentração absurda de poder institucional em um forte movimento antifederalista, a exemplo: a queima das bandeiras dos estados federados por Vargas; e a nomeação de governadores biônicos no período da ditadura civil militar brasileira (1964-1985).

É em meio a esse caos que o Brasil apresenta ao mundo sua mais esférica e saborosa jabuticaba. Esse alerta ousamos fazer aos nossos irmãos e algozes do velho continente. Se fôssemos falar de mal, talvez todo o mal que nos foi realizado no período colonial, até o momento que Dom Pedro institui o Império do Brasil, parece retornar como um boomerang. Só que, ao contrário de *Não Olhe Pra Cima* (2021)³⁷ Randall Mindy (Leonardo DiCaprio) não corre para os noticiários, parece que ninguém se dispôs a fazer a denúncia, na triste certeza de que não será ouvido, ao invés disso fica a ingênua ideia de que já se faz possível superar os problemas do tempo presente com o desenho institucional atual, como se no local ou nas localidades fosse possível deter um meteorito. Dessa vez a pretensão é de que em sede de *European Studies*, as mentes corretas possam entender nossas intuições.

E Horta postula, *miniaturização dos estados membros* em face da *hipertrofia da União* combinada com o *gigantismo feticista dos municípios*:

Evidente que a federação *nonsense* brasileira não reside apenas e tão somente no arcabouço normativo de 1988, mas também, se não principalmente, na experiência viva do dito constitucionalismo *democrático*³⁸ que gira no entorno da Constituição e de sua vivência. As forças políticas brasileiras, diante daquela que, ao final dos anos 1980, parecia ser (e era mesmo) a maior transferência de recursos para a esfera local jamais vista, lançaram-se ao desafio de criar formas de consumir estes recursos jamais antes existentes e desenvolveram, como nunca, políticas de governo com impactos e horizontes meramente locais, deixando de lado as dimensões do desenvolvimento nacional, estadual e regional em função de noções fragmentárias de desenvolvimento local, desenvolvimento urbano e desenvolvimento da “cidade”. Com isso, bem ao gosto do neoliberalismo, destruiu-se a capacidade de planejamento para o desenvolvimento, transformando um país com pouco mais de vinte polos estaduais de desenvolvimento em um território com mais de cinco mil iniciativas desconectadas. (*Op. Cit.* p. 9).

Não acreditamos, mormente, ser essa realidade descrita pelo autor a que a UE almeja como seu futuro. Acho pouco provável que os europeus da união estejam vendo no nosso federalismo o grande exemplo a ser seguido, ainda que, como estamos tentando discorrer sobre: a

³⁷ “O filme ‘Não olhe para cima’, no inglês Don’t look up dirigido pelo diretor Adam McKay é uma comédia estreada em 2021 na plataforma de streaming Netflix que se utiliza de sarcasmos para realizar uma crítica aos comportamentos autodestrutivos da sociedade. A história acompanha dois astrônomos, Kate Dibiasky (Jennifer Lawrence) e Dr. Randall Mindy (Leonardo DiCaprio) que descobriram um cometa com potencial de extinguir a vida no planeta Terra em 6 meses”. HUGUENIN, Larissa; SILVA, Karen P.; MEIRELLES, Rosane MS. Não Olhe Para O Clima: Negacionismo Climático E O Papel Da Educação Ambiental Crítica. *VII Encontro Nacional de Ensino de Ciências, da Saúde e do Ambiente* (VII ENE Ciências). 2022.

³⁸ Para uma melhor compreensão das questões constitucionalistas de Teoria Geral do Constitucionalismo Cf. HORTA, José Luiz Borges. *O constitucionalismo democrático*. In: HORTA. *História do Estado de Direito*, cit., p. 217-20.

maré parece impeli-los a esse redemoinho, em um momento que a Europa perde boa parte de seu protagonismo político e geoestratégico. Vale ressaltar quem sempre fez declarações públicas³⁹ e nunca escondeu seu notório interesse na construção de uma Europa Unida, desde que agrilhoadada a interesses do atlântico norte.

Os estados Unidos da América, antes mesmo da construção da União Europeia, ainda em sua reconstrução no pós-guerra, sempre deixou claro seu estimado interesse em que a Europa se tornasse um continente uno e pacífico. Tudo isso justificado em uma premissa muito simples, é mais fácil negociar com o continente unido do que com cada país em separado; já que para os yankees o mundo não passa de um grande supermercado onde se pode comprar ou vender qualquer coisa, não seria diferente com a Europa⁴⁰.

Voltando ao Brasil, - ainda que esse movimento Brasil-UE se pareça desencontrado, nele tentamos simular o movimento do pêndulo da história, como se esse estivesse ora no poder, ora na liberdade como ensinou Salgado⁴¹. Horta também não se descarta do movimento pendular da história, porém com uma leitura mais nietzschiana, e nele (em Horta) o pêndulo da História encontra-se, dentro do federalismo, no embate da **dicotomia local-nacional**, onde o estadual fica desprivilegiado na federação. Nessa maquinaria o momento pendular zero é quando os estados agem, como ocorreu na pandemia, sem a atuação dos governos estaduais nossa crise humanitária teria sido incomensurável. Entretanto isso só foi possível pela desestruturalização financeira e política dos municípios aliada ao antigoverno federal protagonizado pelo ex-paraquedista Jair, de 2018 a 2022. Com isso, Horta também nos alerta duas questões simples e básicas: i) o messianismo é antidemocrático – por óbvio; ii) o localismo exacerbado não pode dar conta de um projeto de nação, porque ele é definitivamente fragmentário.

Alguns projetos locais de nação já se consolidaram, ainda que parcialmente, como o projeto de nação brasileira, mas isso se deu em outros tempos, de menos comunicação telemática, menos hipercomplexidade das coisas⁴² e mais oligarquias, ou de oligarquias mais fortes. Acontece que, queiramos ou não, duas ditaduras militares em específico conseguiram, ainda que por motivos

³⁹ “No final da Cúpula, o secretário-geral da Otan, Jens Stoltenberg, disse: ‘As decisões que tomamos em Madri vão garantir que nossa Aliança continue a preservar a paz, evitar conflitos e proteger nosso povo e nossos valores. Europa e América do Norte, juntas na Otan’.” Disponível em: <https://share.america.gov/pt-br/biden-a-otan-esta-mais-unido-do-que-nunca/>. Acessado em 20 de setembro de 2023.

⁴⁰ Cf. DEL VALLE, Alexandre. *Guerras contra a Europa*. Trad. José Augusto Carvalho. – Rio de Janeiro: Bom Texto, 2003.

⁴¹ Cf. SALGADO, Joaquim Carlos. *A ideia de justiça em Hegel*. Edições Loyola, 1996.

⁴² Cf. MAYOS, Gonçal. Genealogía de la globalización. *Revista Umbral*, p. 51-76, 2011.

tortos, enfraquecer as oligarquias que fundam a república, - a despeito da oligarquia Andrada de Minas Gerais, que já teve sede em São Paulo.

A Crítica de Horta para a realização de políticas municipais diz do fato de que, caso as forças políticas se preocupem eminentemente de realizar o projeto local, os projetos de nação ficam esvaziados, o que não deixa de ser uma verdade, visto que o esforço depreendido para se consolidar o que os cientistas políticos chamam de política pública⁴³ foi feito na localidade e, a energia pós-gasta nisso não pode ser recuperada. Outro problema, do ponto de vista teórico, e que para nós parece bastante perspicaz de ser ressaltado é o fato de que: após concebido um projeto de localidade, - e aqui não entraremos em um juízo do valor desse projeto - fica ululante que a localidade exercerá influência em um projeto ulterior que essa mesma força política pode vir a querer exercer, a isso não nos opomos. O problema é que a realidade não é estanque e muito menos sedimentar como querem nossos amigos cientistas, que precisam categorizar tudo e analisar as realizações humanas em uma estranhíssima CNTP⁴⁴. Um agente público da localidade hoje, no tempo da hiper conectividade, consegue sair de uma vereança para se tornar o deputado mais votado de seu estado, ainda que isso, de certa forma pode ser prejudicial ao seu próprio estado. Antes de tentarmos descomplexificar o quão denso é tal discussão podemos tentar resumir em: O projeto federal presente na constituição federal de 1988⁴⁵ é infeliz, e mesmo tentando dar protagonismo à localidade, contra ela atua no sentido de que, gera uma hipercomplexidade de locais enquanto entes federativos a tal ponto onde, nem o ente federativo diretamente superior conseguiria dar conta de organizar todas as potências ali presentes⁴⁶.

⁴³ Para nós incorre em uma redundância, visto que toda política só pode ser pública.

⁴⁴ CNTP = Condições normais de temperatura e pressão, em que a pressão é igual a 1 atm. e a temperatura é de 273 K (0°C).

⁴⁵“A coordenação regional (estadual ou interestadual, ou mesmo infra estadual) da intervenção do Estado em quaisquer áreas exige, supõe, necessita de um elemento institucional e de agregação institucional que possua robusteza e capacidade de efetiva transformação política. Mas o que vemos, ouvimos ou vimos, desde 1988, foi o lento desprestígio das unidades federativas registrado no fato de que, dos dez presidentes e vice-presidentes da República eleitos nacionalmente sob o pálio do regime da Nova República de 1985, apenas um governou seu estado antes de chegar ao comando nacional (Fernando Collor) e seu vice governou nosso estado após a presidência (Itamar Franco), sendo ambos os únicos a terem sido prefeitos de suas cidades de origem (Maceió e Juiz de Fora). Os oito demais mandatários jamais haviam sido titulares de mandatos no poder executivo, nem sequer municipais. O que teriam feito? Que políticas de governo teriam desenvolvido? Como se haveriam diante de um poder impensado entre o demolidor poder da União brasileira e o devastador poder de quase onze mil prefeituras e câmaras espalhadas pelo território brasileiro?” (Horta, 2021. p. 11).

⁴⁶ Minas Gerais – caso o governador de Minas quisesse encontrar com cada prefeito do estado ele precisaria de trabalhar ininterruptamente, incluindo sábados e domingos durante dois anos e quatro meses de seu mandato para que conseguisse se reunir com um prefeito por dia. Cf. “Deliciar-se com os sabores e saberes de Minas é sempre uma excelente sugestão: MARTINS FILHO, Amílcar Vianna. O Segredo de Minas; A origem do estilo mineiro de fazer política (1889-1930). Trad. Vera Alice Cardoso Silva. Belo Horizonte: Crisálida/ICAM, 2009”. In: (*Ibid.* p. 10).

O projeto da *colmeia oligárquica* não tem lastro na ideia de desenvolvimento político, não tem projeto de nação, não visa o interesse público e a história cansa de comprovar. As tacanhas evoluções institucionais que tivemos, todas, são antimunicipalistas, os consórcios municipais, por exemplo. No nível subnacional já verificamos um movimento parecido, mas com peculiaridades próprias. Enquanto na municipalidade o consorcio vem para dar conta do que sozinhos os municípios jamais seriam capazes, a nível estadual os consórcios vem para aperfeiçoar o que os estados já vinham realizando com relativa eficiência⁴⁷. Aqui estamos, portanto, entendendo que a concentração de poder político e democratizado é a chave do verdadeiro desenvolvimento político, e não o fetiche em nível teórico.

Pior ainda: desaprendeu-se o sentido da existência dos estados brasileiros. Na tensão pendular, presente no federalismo de muitos países, mas levada ao extremo no federalismo brasileiro—nenhum outro federalismo do mundo terá passado em poucas décadas tanto pelo dantesco episódio da queima das bandeiras estaduais levada a cabo pela ditadura Vargas [Na Avenida Roosevelt, no centro do Rio de Janeiro, a 27 de novembro de 1937.] quanto pelo cúmulo da criação de entes federados de âmbito meramente local —, o esmagamento dos estados é inquestionavelmente uma das piores características. Talvez não fosse grave o garroteamento federativo dos estados se estivéssemos tratando de uma federação meramente formal, onde as características, tanto materiais quanto espirituais, tanto sociais quanto culturais, tanto econômicas quanto políticas, não se distinguíssem tanto quanto na longa história da construção das identidades brasileiras. Somos —os brasileiros— sobretudo egressos das culturas de nossos estados de origem: culturas intuídas nas capitânicas hereditárias, construídas na luta pelo respeito à autonomia das províncias, fortalecidas na primeira república (especialmente com a criação das faculdades de Direito nas capitais de estado) e presente nas gerações que nos antecedem. (*Op. Cit.* p. 10).

Seguindo com Horta e entendendo que: **“O primeiro dever de um democrata é o combate a todo e qualquer risco de autocracia.”** Tomamos de empréstimo uma diferenciação lógica dentro do legislativo nacional, para seguirmos falando de uma teoria do federalismo brasileiro:

O Senado é, como Senado Federal, o Senado da República, e como Senado da República, por ser a Casa de representação dos estados-membro, é o garante

⁴⁷ “A prova incontestada da alta distinção e relevo democráticos que os estados-membro possuem no desenho constitucional contemporâneo pôde ser observada a olhos nus durante a Pandemia de Covid-19 no Brasil. Para isto, conjugaram-se fatores que preferíamos jamais ter contemplado. É fato, no entanto, que o país atravessou o ano de 2020 apenas e tão somente graças à força e à valentia dos Governadores de estado, que cientes de seus compromissos e tarefas para com o direito à saúde dos cidadãos, assumiram a efetiva coordenação da batalha em defesa da vida minorando as devastadoras consequências daquilo que muitos compreendem como negacionismo, omissão presidencial ou, como preferimos, gravíssimos equívocos em sede de pensamento e planejamento estratégico. § Enquanto o governo federal parecia cruzar os braços e abandonar nossa gente ao caos pandêmico e à morte sistêmica, foram os governos estaduais que assumiram a tarefa de planejamento sanitário e do acolhimento terapêutico, assim como do controle social efetivo: *governos estaduais comandam forças policiais cuja tarefa é manter a ordem*—esta tarefa não é nem pode ser do governo federal, cujas Forças Armadas precisam ser treinadas para a defesa externa³¹ e cujas polícias (civil federal e rodoviária federal) tem tarefas muito específicas diante de crimes e antijuridicidades de caráter bastante incomum. A paz, a segurança interna, a ordem, são garantidos no território interno brasileiro pelos estados-membro —não pela União, nem pelos municípios com suas exóticas guardas municipais.” In: (*Ibid.* p. 11-2).

maior do país como tal, ou seja, do Brasil como Estado de Direito. Se a sede da democracia é a Câmara dos Deputados, que representa o povo brasileiro na sua totalidade, o **Senado é então a sede da Federação** e, portanto, a sede do Estado, e bem assim a sede do Estado de Direito. (*Op. Cit.* p. 13).

Entender o senado como a sede da federação é entender que o *direito ao desenvolvimento político* da federação brasileira passa necessariamente pelo senado da república. Horta vai além e fala da necessidade de uma reconstitucionalização do Brasil, sempre em tom alvissareiro e que tenta, de forma muito *sui generis* semear os próprios fatos do por vir da História, sempre no plano teórico. Ele se mostra muito bem acompanhado de Muradas⁴⁸, ainda que em sede de direito de trabalho e, reafirma peremptoriamente que, nem as ameaças autocráticas são capazes de refrear o curso da História o desenvolvimento espiral e ascendente do curso do federalismo nacional. Em outras palavras Hegel: **"O trabalho teórico – estou cada vez mais convencido – alcança maior sucesso no mundo do que o trabalho prático. Uma vez revolucionado o reino da representação, a realidade não pode continuar a resistir."**⁴⁹

E é sobre a revolução no reino da representação podemos entender várias coisas como as propostas de Horta para um que seria um novo desenho institucional, - a imaginação institucional de Unger - para o Senado Federal:

O fortalecimento do Senado impõe-se de modo óbvio. A Casa da Federação deve ser reconhecida condignamente no próximo Texto constitucional, aprimorando seu desenho e suas missões constitucionais, recebendo os ex-presidentes (da República) como senadores vitalícios com direito à voz (mas sem voto), ampliando as competências do Senado frente à harmonização dos poderes, conferindo ao Senado as competências de controle de *constitucionalidade*⁵⁰ e talvez até mesmo conferindo ao Presidente do Senado nossa chefia de Estado. (*Ibid.* p. 14).

⁴⁸ Cf. "Consideramos estranhíssimo haver juristas que temam retrocessos em matéria de direitos fundamentais, com o advento da Nova Constituição. A natureza mesma do Estado de Direito e dos direitos fundamentais, como demonstramos já em sede de tese de doutorado, é de gênese histórica, não de gênese lógica, generacional, não sendo possível recuar em matéria de direitos fundamentais. Direitos privados, porquanto privados, podem ser retirados ou anulados; direitos fundamentais, porquanto fundamentais, são irrenunciáveis, irretiráveis, irremovíveis, expressa e implicitamente péticos. V. HORTA, História do Estado de Direito, cit., p. 42-3; HORTA, José Luiz Borges. História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, UFMG, v. 94, p. 121-155, 2006. Daniela Muradas, na mesmíssima direção, cunhou o princípio da vedação do retrocesso em direitos fundamentais, em bases hegelianas, aplicando-o aos direitos sociais, cf. MURADAS, Daniela. O princípio da vedação do retrocesso no Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2010". In: (*Ibid.* p. 13).

⁴⁹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Carta a Niethammer de 28 de outubro de 1808, Correspondence de Hegel, Werke, (Hoffmeister), XXVII, Hamburgo, Meiner, 1952, p. 253 *apud* D'HONDT, Jacques. *Hegel*. Lisboa: Edições 70, 1999.

⁵⁰ Cf. Horta, 2021. p. 14. "Aparentemente, o controle de constitucionalidade, tema interessante do séc. XX, vem sendo maliciosamente reduzido a uma das suas possibilidades, o controle judicial de constitucionalidade —que, salvo engano, ainda não é cláusula pétrea, muito embora esteja se transformando em tabu totêmico. Desde sempre, há e pode haver outro caminho: o controle político de constitucionalidade. Aliás, o tesouro intelectual de Minas guarda um portento sobre o tema: HORTA, Raul Machado. *O controle da constitucionalidade das leis no regime parlamentar*. Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1953. Raul Machado Horta, aliás, anotou sabiamente: "Outros Países, organizados politicamente de forma diversa [ao direito norte-americano], resistiram à adoção concreta do controle de constitucionalidade, seja pelo judiciário, seja por órgão distinto. O regime parlamentar, durante largo período, foi-lhe

Outro autor que também anda alinhado com as ideias de Horta é Bonavides, esse canônico teórico do Estado é também uma fonte, como cognominam nossos colegas juristas, sempre confiável e de reverberação nacional em que um momento próximo nos faremos valer de sua contribuição. Dentre as afinidades temos o ante presidencialismo⁵¹ dos autores.

Horta vai discorrer a respeito do que para ele é o principal fator de enfraquecimento do federalismo brasileiro para inferir algo que respalda nossas ilações. E o mais grave é entender e perceber que a falta de estadualização da questão partidária nacional está também, na visão do autor entre os problemas centrais do federalismo à brasileira, aqui existe uma crítica direta a quem controla a colmeia oligárquica⁵².

O maior gargalo constitucional brasileiro — a par da aberração constituída pelo sistema presidencial, por natureza antidemocrático — é a questão única, inédita, bisonha, bizarra, do escandaloso protagonismo municipal verificado desde 1988 (e nunca antes). Embora o municipalismo pareça compatível com o federalismo, na verdade ele não o é, uma vez que concorre para o desmonte das instituições de Estado e busca reconstituir os marcos da vida política em plano *desinstitucionalizado*, por assim dizer, em forma atomizada, atomizante, fragmentada, fragmentante, típica daquilo que muitos reconhecem hora como *pós-modernidade*, hora como neoliberalismo, hora como *Era Pós*. **A atomização do Brasil, preconizada de algum modo pelo municipalismo hegemônico na Nova República, precisa ser derrotada.** (*Ibid.* 14-5).

À aqueles que discordam do que até aqui vem sendo propostos temos duas assertivas, a primeira é de que mais autores tendem a ser confrontados pelo presente texto e a segunda de que existem textos, do próprio Horta, com tom menos propositivo e mais conciliador, um texto genuinamente dissertativo e que não demonstra a *plena potentia* que uma cátedra pode conceder a um intelectual. Estamos falando de *Uma breve introdução à filosofia do Estado de John Locke*⁵³, onde horta comemora o tricentenário do filósofo britânico lhe galardoando o presente texto.

Não queremos aqui dizer que o texto para Locke é inferior qualitativamente do que o *Federalismo e Democracia* (2021), estamos a pontuar que os textos de um intelectual, quando muito

radicalmente infenso, induzindo a permanência e a constância do fenômeno a admitir-se que essa incompatibilidade com a técnica do controle de constitucionalidade era orgânica e visceral, defluindo da lógica do sistema parlamentar”; HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 160 [grifos do original]”.

⁵¹ “Talvez tenhamos mais clareza disto a partir de BALESTRA, Vinícius Batelli de Souza. Origens do Presidencialismo no Brasil; um estudo sobre o pensamento político republicano no Segundo Reinado. Belo Horizonte: UFMG, 2021 (Tese, Doutorado em Direito)”. (*Ibid.* p. 14).

⁵² “No plano propriamente estadual, eliminado o monotônico princípio da *simetria federativa*, devemos estimular a efetiva *constitucionalização inovadora dos estados*, até mesmo com sistemas eleitorais e sistemas de governo distintos entre si. Mais: o país já fala em federações partidárias nacionais; por que não admitirmos *federações* nacionais de *partidos estaduais*? A essência da vida pública brasileira é estadual, mas, em contradição total, proibem-se partidos estaduais na defesa de partidos políticos *supostamente* nacionais (nominalmente nacionais, *hegemonicamente paulistas*, como sabemos, o que deixa o país na condição de árbitro das disputas políticas entre os partidos paulistas). *Idem*.”

⁵³ BORGES HORTA, Jose Luiz. *Um Breve Introdução a Filosofia do Estado de John Locke*. Revista Brasileira Estudos Políticos, v. 90, p. 239, 2004.

subversivos, precisam de certas condições (proteções) para que possam emergir e abonar à comunidade acadêmica com tais, não ortodoxas, reflexões.

Bonavides, ainda no século XX vinha racionalizando a respeito de questões parecidas com as que afligem nosso catedrático de Teoria do Estado da UFMG. Entretanto o emérito Paulo Bonavides traz o debate de forma anterior e até mais minuciosa, e dele nos valeremos nesse momento segundo deste Capítulo.

O Federalismo das Regiões de Bonavides

Paulo Bonavides, o mais nordestino dos constitucionalistas, - mais tarde entenderemos a importância desse destaque – Professor emérito de renome da UFC e membro da Academia Cearense de Letras até 30 de outubro, data de sua desencarnação, tem uma obra vasta e que segue atualizadíssima quando vamos falar da teoria federalista brasileira, poucos são os teóricos do federalismo que chegam no primor e refino da contribuição de Bonavides.

Para se começar a entender e a se saber sobre, Bonavides percebe que o *Federalismo das Regiões*⁵⁴ emerge das noções de desenvolvimento e de Direitos Humanos. Aqui ele já se descola de uma miríade considerável de autores e teóricos que insistem em tentar entender e enxergar o mundo de forma anódica – Federalismo, centrípeto *versus* federalismo centrífugo, formas federalistas unas, e fragmentadas e por aí se vai, em um sem-fim de termos tecnicistas e poiéticos⁵⁵.

Para nos apresentar o seu Federalismo das Regiões, (e posteriormente ficará claro o porquê da escolha desses autores quando nos debruçarmos especificamente sobre a Teoria Comparada do Estado Brasil - UE) Bonavides começa citando Unger: “de que valem tantos livros na estante e tom poucas ideias na cabeça?”, e segue: “Ora, as ideias se acham aí, mas não entram na cabeça adormecida de legisladores, presidentes, ministros e homens de Estado”. Para só então fazer seu derradeiro lamento: “Chegamos, ali, à constitucionalização administrativa das Regiões, mas recuamos diante do que seria o passo formal decisivo, ou seja, a outorga constitucional das autonomias regionais”(Bonavides, 2004. p. 339). E já abre postulando em 2004, ainda que o texto original seja do final dos anos 1970, em uma ampla congruência com Horta:

A federação construída no Brasil, reiteramos, é falsa, e já se deve buscar desesperadamente outro modelo federativo, pois o que aí se concretizou configura uma contradição profunda com as velhas aspirações descentralizadoras, propagadas

⁵⁴ Parte segunda presente In: BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das Regiões*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 337.

⁵⁵ SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e O Estado Poiético. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 27, n.2, p. 03-34, 1998.

pelo sentimento nacional, e que estão na alma de nosso povo, na memória de nossas origens, na emissão ao nosso passado e, sobretudo na lembrança dos acontecimentos que marcaram os séculos da Monarquia, sem cessarem com a Primeira República, vítima da truculência das intervenções federais nos Estados-Membros da União. (*Idem*).

E por que a falsa federação assim nasce? Segundo Bonavides por ser oriunda de um golpe militar, por ter sido oferecida, ainda na primeira república como algo não democrático, auto outorgado e até mesmo despótico, ou seja, de republicano mesmo pouco tinha.

Mas, infelizmente, a República que trouxe a Federação nasce nos braços da ditadura e do golpe de estado militar desferido por Deodoro no campo de Santana. Desde que se proclamou a República dos Estados Unidos do Brasil, sua transformação mais significativa até 1967 foi unicamente de nome. Passou a chamar-se, com melhor juízo, República federativa do Brasil. Isso não quer dizer, porém, que a Batalha político por uma organização federativa mais harmoniosa, mais humana, mais racional, mais justa e mais lógica haja sido abandonada durante as quatro repúblicas e as três ditaduras do século XX; duas civis, a da pós-revolução de 30 e a do Estado Novo, ambas de Getúlio Vargas, e uma militar, os generais que desferiram o golpe de 1964, e que durou mais de 20 anos. (Bonavides, 2004. p. 342).

Nas palavras de Bonavides, e, pasmem, não as de Horta: “(...)o sistema federal em nosso país: ele já nasceu em enfermo cresceu raquítico, eivado de contradições e impurezas centralizadoras que lhes desfiguram a imagem; um federalismo açoitado de ameaças autocráticas e unitaristas geradoras de injustiças e ressentimentos. (*Idem*).

Esse quadro só tem um ampliado até os nossos dias e, a meu ver, em contra unicamente seu corretivo na adoção do Federalismo das Regiões. Com efeito, o regionalismo, a quinta essência do federalismo puro sem mesclas, é, hoje, mais forte, com mais genuíno, mais legítimo, o mais humano dos traços que fazem a identidade geocultural da sociedade inclinadas a estabelecer, sob a égide da paz e da justiça, a norma definitiva de sua existência livre e civilizada.

A Região, segundo o testemunho contemporâneo dos sucessos transcorridos na Europa - a desagregação da União Soviética, a secessão da Tchecoslováquia, o desmembramento fratricida da Iugoslávia e o advento da Comunidade Europeia -, constitui, irretorquivelmente, o mais novo, enérgico e poderoso fator de aglutinação política, isto é, o cimento da revisão e da reforma nos quadros clássicos dos regimes federativos e unitários, sejam eles os de um continente em busca de integração, como é o Velho Mundo, sejam os do nosso hemisfério, onde o sentimento regionalista já emerge com o máximo ímpeto. (*Idem*).

Pois bem, mais claro impossível, tal postura de fazer a análise federalista comparada Brasil com Europa não é nova, não apenas vivemos de sonhos, apesar de que eles precisam ser sim o principal de nossa vida. Fato é que Bonavides⁵⁶ traz o tipo de interpretação que entendemos ser a

⁵⁶ Como constitucionalista que é Bonavides traz o artigo 43, o que ele chama de Lei Maior das Regiões, que na verdade vai regulamentar a “constitucionalização administrativa” das regiões, ou seja, as bases legais para um Federalismo Regional. “Tais objetivos -e a experiência dos organismos regionais da maneira como funcionam já sobrejamente demonstrou -são de impossível concretização se não outorgarmos autonomia às Regiões, se não lhes atribuirmos uma vontade política própria, auto determinativa, coparticipe na formação do poder governante em âmbito nacional”. (Bonavides, 2004. p. 344). Sobre a fundamentalidade das Regiões o autor recomenda que se confirmem os art. 165 e 151 da Constituição Federal de 1988.

mais sofisticada e adequada e que parece estar deixada de lado para uma servidão mental, lastreada no problema econômico global. Mas ainda não adentremos em tais debates⁵⁷.

O pacto federativo inter-regional é o maior penhor da comunhão de nosso destino como povo e civilização. A hipertrofia do Poder Central, esta, sim, abre caminho ao desmembramento. Quando contemplamos a tragédia do Nordeste, acorrentado ainda aos desequilíbrios intra e inter-regionais bem como ao flagelo de elites egoístas e predatórias, promotoras de sua decadência política, social, econômica e moral, vem-nos à lembrança a lição sempre atualizadíssima de Nabuco, quando disse: "Dentro do mesmo território, da mesma língua, da mesma religião, do mesmo povo, a necessidade do crescimento livre e independente de cada uma das partes componentes de uma comunhão social qualquer é tão imperiosa que, em não sendo respeitada, cria logo um patriotismo local separatista e começa a desenhar os contornos e os órgãos de uma Nação diferente"⁵⁸. Sabias palavras de pensador e patriota! (*Op. Cit.* p. 346).

Aqui retornamos ao fato de Bonavides ter um carinho especial pela história e pela contribuição do Nordeste para a invenção federal que é o Brasil, e mais do que isso, atenta-se ao fato de, ao utilizar Nabuco visa não só dar o devido prestígio que o Nordeste merece, mas como, também, levantar os perigos de se não pensar o desenvolvimento regional; lebre que fora levantada ainda em 1885; a discussão sempre foi essa, para os homens sérios de Estado parece que essa sempre foi uma preocupação recorrente.

O desabrochar regionalizado de Bonavides, como já adiantado, tem duas bases a primeira é o desenvolvimento (para Horta, *Direito ao Desenvolvimento*) e a segunda a dos Direitos Humanos. E para o autor é bastante insofismável e direto o motivo desses dois elementos serem os alicerces de um Federalismo das Regiões. Inicialmente ele afirma: “Mas não basta regionalizar, urge também desenvolver”. E segue: “Quem fala de desenvolvimento há de falar, de necessidade, em direitos humanos (...)” (*Idem*). Aqui o autor nos apresenta os elementos históricos, e, portanto, factuais que embasam o fato de o professor trazer desenvolvimento e direitos humanos como bases para um Federalismo das Regiões.

Bonavides utiliza-se de três recortes temporais como definidores do que pode vir a ser o direito ao desenvolvimento e consequentemente o desenvolver da gênese histórica dos Direitos Humanos, sendo eles: A) Revolução Estadunidense (1775-1783); a.1) A Declaração de Independência dos EUA (1776) proclamou “direitos inalienáveis”, incluindo a vida, a liberdade e a busca da felicidade. Influenciou a Declaração de Direitos (1791), alterando a Constituição dos EUA para proteger as liberdades individuais. B) Revolução Francesa (1789) - A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) afirmou liberdade, igualdade e fraternidade; e pôr fim a

⁵⁷ Sobre A mudança da hegemonia global temos o nosso, A Guerra Hegemônica do Nosso Tempo: O teatro ucraniano e sua importância. São João Del Rey: UFSJ, 2023 (Dissertação, mestrado em planejamento Desenvolvimento e Território). No Prelo.

⁵⁸ Joaquim Nabuco, Discurso proferido na Câmara dos Deputados, sessão de 14 de setembro de 1885.

C) Criação da ONU e os eventos do século XX, como a Segunda Guerra Mundial e o Holocausto, que levaram à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Não podemos deixar de citar também, e porque entendemos as proposições acadêmicas como políticas antes de tudo, a Inconfidência Mineira de 1789, mesmo ano da revolução francesa, mas que pode ser considerada a expressão da *Alma do Mundo* em terras brasileiras no efervescente fim do século XVIII. Bonavides, por não ser mineiro como nós, talvez preferisse falar da Confederação do Equador, mas aí já estamos falando do século XIX que possui outras características que não as dos tempos das revoluções.

E para comprovar a sempre revisitada noção de que “**não existe desenvolvimento sem direitos humanos**” Bonavides postula: “a paz e a justiça entre os povos - tarefas capitais das Nações Unidas - não se podem dissociar do desenvolvimento, tendo-se em conta a posição dos países subdesenvolvidos e seus anseios de existência compatível com a **dignidade da pessoa humana**”⁵⁹.

Os direitos da terceira geração compendiam, por conseguinte, aqueles direitos que emergem da idade tecnológica, da globalização da economia, da internacionalização cada vez mais expansiva das artérias do livre comércio, da instantaneidade informática dos meios de comunicação, bem como da consciência universalista que faz o homem se converter verdadeiramente num ser planetário. Inserem-se eles em quatro categorias cardeais: o direito à paz, o direito ao desenvolvimento, o direito ao meio ambiente e o direito ao patrimônio comum do gênero humano. (*Op. Cit.* p. 348).

E Segue: “Ontem, falar em desenvolvimento era subversão; hoje é direito”. (*Op. Cit.* p. 348).

Desenvolvimento pressupõe tecnologia; tecnologia pressupõe educação; educação pressupõe saúde, liberdade e democracia. A Universidade no Brasil é convocada, portanto, a preencher espaços vazios e a sepultar omissões do passado. Urge fazer medrar a semente desenvolvimentista em todos os campos. (*Op. Cit.* p. 349).

E falando das carências tecnológicas que o Congressista Ariosto Holanda levantou no início da década de 1990, o triste é perceber que trinta e quatro anos depois não podemos dizer que os problemas foram sanados:

Das carências tecnológicas é suficiente um exemplo, colhido em discurso proferido na Câmara dos Deputados pelo deputado Ariosto Holanda. O País, disse ele, precisa de um milhão e seiscentos mil engenheiros de todos os ramos e só possui quatrocentos mil, precisa de oito milhões de técnicos de nível médio e os que existem não passam de duzentos mil. (*Idem*).

⁵⁹ SALGADO, Karine. *A filosofia da dignidade humana: por que a essência não chegou ao conceito?* Belo Horizonte: Mandamentos, 2011, p. 169.

Ainda sobre o tema, porque Bonavides traz isso como exemplo, para conseguir demonstrar o problema da falta de planejamento, onde a demonstração de que a regionalização é o caminho⁶⁰ fica claro.

Para entendermos uma grande disfuncionalidade o que ocorre na questão da representação federal para ousarmos pensar com Bonavides um federalismo das regiões temos que falar do Senado Federal.

Para Bonavides, após concertado o federalismo nacional a nova casa da federação passa a ser o Senado federal da República, - o que também podemos encontrar no pensamento de Horta. Só que Bonavides vai além, propõe que o Senado federal precisaria ser também, e por que não, regionalizado; proposta primeira. Fala que isso asseguraria um remonte do federalismo brasileiro. Fala de outra remodelação, em um pleno exercício de *imaginação institucional*⁶¹. A segunda, a criação de um novo tribunal constitucional, o que causa arrepios em juristas da velha casta forense que entendem que o poder jurisdicional (que para nós, nem poder de fato é – só que isso é outro debate) só é passível de autorregulação.

Uma passagem interessantíssima utilizada por Bonavides em referência a Jefferson, o estadista estadunidense, é interessante de ser resgatada. Jefferson fala “do pires que faz esfriar o café vertido da xícara”, em que isso nos implica? Para estes teóricos, Bonavides na utilização de Jefferson, a Câmara alta ou o Senado federal exerce um poder de aumento da legitimidade e da confiança nas instituições federativas, tradição essa presente em todas as constituições brasileiras. Para Bonavides não estamos falando de um enfraquecimento do bicameralismo. Aqui o Senado exerceria uma função moderadora⁶² tanto do ponto de vista legislativo quanto do ponto de vista executivo. A moderação legislativa já ocorre, entretanto, a moderação executiva parece não estar assegurada.

A composição material do Senado assenta, como se sabe, na paridade representativa dos entes da União - todos os estados representam igualmente -, constituindo isto o pedestal da ordem federativa. Essa paridade, compensatória da fragilidade dos

⁶⁰ “Viva, por conseguinte, o Brasil redimido de nossos filhos, de nossos netos, de nossos descendentes; o Brasil das gerações porvindouras, sem a tutela d governos mesquinhos e passionais, porquanto ‘os governos mesquinhos corpos sem alma, passam: enquanto o direito dos povos é eterno como a Justiça de Deus’ - disse Emilio Castelar, o primeiro Presidente republicano da Espanha depois de asseverar que a liberdade do mundo é fecundada com ideias” *In*: Bonavides, 2004. p. 350. *Cf.* Emilio Castela. *Cuestiones políticas Sociales*, tomo II. Madrid, 1870 p. 12.

⁶¹ Sobre as ideias de Unger: *Cf.* UNGER, R. M.; REGINATTO, V. N. .; CARVALHO, J. P. B. de; BELINOTTE, M. G. .; TEIXEIRA, C. S. G. .; ALMEIDA, P. O. de . *Imaginação institucional: a vanguarda rebelde do pensamento brasileiro*. Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–17, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.35620. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revise/article/view/e35620>. Acesso em: 27 set. 2023.

⁶² Sobre esse respeito *Cf.* HORTA, José Luiz Borges. *Dialética do Poder Moderador: ensaio de uma Ontoteologia do Estado do Brasil*. *Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais*, 2020.

pequenos estados, terá, contudo, substrato mais profundo e dimensão mais convizinha da realidade do país desigual se recair sobre as Regiões, e não sobre os Estados-Membros. As regiões se mostram mais aptas a resolver problemas que entendem com desenvolvimento e a preservação da unidade nacional.

Redimir, pois, o Senado Federal, torná-lo instrumento de vanguarda da revitalização política da Nação e guia na salvaguarda do corpo federativo, afigurasse-nos a tarefa das mais urgentes reservadas aos autores da reforma constitucional. A Constituição de 1988⁶³, aliás, consagra já valores e princípio que obstruem o caminho a essa metamorfose. (Op. Cit. p. 361).

E para Bonavides, duas emendas teriam de ter sido realizadas ainda em 1995, ainda sobre a carta de 1988. Sendo a primeira, a instituição de regiões autônomas com poderes definidos e sem abolição de estados membros; e a segunda, entregando ao Senado a possibilidade de representatividade, nesta casa, para os entes regionais; o que consequentemente ampliaria as cadeiras necessárias para a composição do Senado federal. Nas palavras do autor: “o porvir do nordeste, da Amazônia e do centro-oeste reside nessa medida renovadora do pacto federativo. Depois do Mercosul - propulsor veloz do desequilíbrio Inter regional - é dramática a necessidade de uma regionalização do sistema”. E segue, “onde, todavia, visionários maldosos e dissimulados enxergam, erroneamente, o espectro do separatismo, nós enxergamos o oposto, a saber, o grandioso imperativo da unidade nacional”. (*Idem*).

“Se os estados não dissolveram o Brasil em vinte e tantas repúblicas, por que as regiões, que são apenas cinco, haveria um de fazê-lo? São elas, em verdade, a grandeza, o futuro e o cimento da comunhão nacional; na paz, na solidariedade e na Liberdade”. (*Idem*). As assertivas de Bonavides parecem não se preocupar com o passar dos anos, parecem ter sido escritas ontem. Seria esse tipo de teoria que determina o que é a história? Esse é o Senado federal das regiões de Paulo Bonavides. Ilações sérias, contundentes e que encontram respaldo ainda hoje não apenas em colegas teóricos bem como nas jovens mentes que ousam parar para refletir sobre a teoria do estado brasileiro, ou a teoria do federalismo brasileiro.

Mas o arguto pensador não para por aí, ele disseca também a respeito da possibilidade de os organismos regionais (SUDAM, SUDENE, SUDEPE e outros) serem a centelha primeira do planejamento, ou do desenvolvimento de um federalismo das regiões (Capítulo 37 *In*: Bonavides, 2004. p. 362).

Por obvio que o federalismo das Regiões é uma contraproposta ao federalismo centralizador, e cada vez mais centralizado no desenvolvimento da teoria federal pátria. Em Bonavides existem duas questões que precisam ser esmiuçadas: i) o histórico intervencionista do

⁶³ Horta é um autor que parece sempre estar em concordância com Bonavides, ele também defende a reconstitucionalização do país. Cf. BORGES HORTA, Jose Luiz. História, Constituições e reconstitucionalização do Brasil. *Revista Brasileira Estudos Políticos*, v. 94, p. 121, 2006.

poder central não pode ser tratado como normal ou justo se quisermos falar de um federalismo regionalizado e; ii) Para ele, o federalismo que ele chama de “das autonomias”, o federalismo provinciano é uma questão melindrosa, e aqui talvez ele distâncie do pensamento de Horta. Visto que, no primeiro aspecto existe uma congruência entre Bonavides e Horta, ou seja, o Poder central não deveria conter tanto poder como verificado ao longo da teoria Federal nacional; no segundo momento, para Bonavides, a solução está na Região e para Horta a solução está nos Estados Membros. Bonavides vai chegar a falar de uma federação com quatro níveis, Horta já vê problema em termos três. Ressalvamos tal detalhe para que, a posteriori ele possa ser retomado na segunda parte do texto, parte que falara de Europa, de modo aprofundado.

Mas a questão constante no estado brasileiro é a presença de um executivo forte, criticado em Horta e criticado em Bonavides.

Instauração formal do sistema federativo pela nova ordem republicana no País, mais uma vez, durante o fim do século passado e por todo o decurso deste século, uma realidade incômoda, que avulta em toda a nossa história a trajetória do Executivo forte, menos com a força da lei, talvez - porquanto esta sempre esteve em crise -, do que como o arbítrio, servido de avultada a massa de poderes materiais, com que fazer a decisão e impor o estilo de obediência social a classes raramente as culta dá-se ordinariamente intimidadas pelo emprego de meios coercivos. Não é à toa que se tem observado a ausência de empenho sério por parte dos nossos federalistas do Império e da República em fortalecer a ordem federativa do Legislativo, relegada a plano injustamente secundário, como se a Federação, para ser pura ou legítima, consiste somente numa equilibrada e formal repartição de competência – que, aliás, nunca tivemos -entre o poder federal e os poderes Federados. (Bonavides, 2004. p. 394).

E segue:

Constituí, indubitavelmente, um dado valioso para a compreensão de nossas instituições políticas o vício Executivo forte. A imagem desse Executivo lavrou sucros profundos na consciência brasileira, por motivos que, de certo, se aprendem a natureza de nossa formação histórica e ao sentido em que envolvemos como organização política, na qual fez-se o estado predecessor da nação e bem cedo se converteu no centro capital da unidade e promoção da nossa existência como povo.

Tivemos, assim, Executivo forte para fazer a Independência, forte também para consolidá-la, não menos forte para golpear a constituinte, em 1823, e de vocação sempre forte quando objeto de contestação no transcurso de crises que traumatizaram a comunhão política do país. Aí, sua fraqueza ocasional foi sempre pretexto com que levanta-lo, depois, copioso de forças e carregado de onímodas prerrogativas, conforme tem acontecido até nossos dias. Assim na Abdicação, na Maioridade, na Proclamação da República, na Revolução Liberal, no Estado Novo, na Redemocratização, no suicídio de Vargas, na Renúncia de Jânio Quadros, na deposição de Goulart, servindo todos esses momentos históricos de Marcos há uma inclinação pendular do país para o advento do executivo forte. Aqueles episódios ou antecederam ou sucederam a estados passageiros de fraqueza e abatimento e desorganização política, logo ultrapassados pelo estabelecimento da autoridade dotada de instrumentos vigorosos de ação executiva (*Op. Cit.* p. 394-395).

Para inferir:

Tudo isso vem em abono da tese de que nunca tivemos autêntico e genuíno federalismo, nem na doutrina, nem nas instituições, sempre nos volvemos para o alargamento progressivo das atribuições cometidas às autoridades depositárias do poder central. Quando se deu o ato republicano de instituição do sistema federativo,

as Províncias foram declaradas “soberanas” por decreto tecnicamente errôneo dos federalistas da Proclamação da República, menos versados, talvez, em teoria federativa do que os da constituinte de 1890 - 1891, e, portanto, sem nenhuma ligação teórica daqueles fatos desenrolados na guerra civil dos Estados Unidos, país que, por um paradoxo, lhe serviu de modelo ao projeto federativo e onde os adeptos da causa vitoriosa foram a as armas justamente para provar que não há nem é possível haver federação de estados soberanos e, portanto, aptos a secessão (*Op. Cit.* p. 395).

E não cessa por aqui, segue no combate ao centralismo antifederativo:

Demais, federalismo não quer dizer unicamente feixe de relações verticais entre União e o Estado, entre a política de baixo, das entidades autônomas, e a política de cima, da entidade federal, se não também sistema horizontal e harmonioso de relações recíprocas e de coordenação de competência entre poderes políticos independentes em suas respectivas esferas de ação. Fora daí, não há que falar de federalismo verdadeiro, mas de uma deformação que perverte o caráter das instituições. O Executivo forte, preparando o Estado Leviatã, constituiu nova estrutura federalista acomodada aos imperativos indeclináveis do Estado de Direito. Se a consciência dessa verdade fora presente, não teríamos apenas nos cingido a avolumar a competência da união e a dilatar as atribuições presidenciais. Houve, conseqüentemente, obesidade constitucional em proveito do Executivo e em detrimento das unidades federadas e dos demais poderes constitucionais da Federação, nomeadamente o Legislativo (*Op. Cit.* p. 396).

Mais importante de se utilizar Paulo Bonavides para realizar tais flexões a respeito da teoria do federalismo brasileiro é constatar a completa inaptidão e esse estagnação da nossa evolução teórica nos últimos cinquenta anos, pelo menos, de quando o autor escreve livro que nos serve de alicerce; “*A Constituição Aberta*”.

Paulo Bonavides em crítica aguçada a alguns constitucionalistas reputa a eles a negação de se operacionalizar dentro da estrutura federativa do país a nova linguagem política que já está presente no rosto parlamentar. Na leitura de Bonavides, o mandato representativo responde a este espontaneamente, as questões de ordem são cada vez mais regionais e menos estaduais.

Portanto se faz necessário, no regionalismo de Bonavides, que não nos escaparemos tão cedo, falarmos, ainda que sem grande aprofundamento, por ora, a respeito das tensões regionais e intrarregionais que influem na natureza do sistema federativo brasileiro. O grande ponto de desequilíbrio entre os interesses econômicos por parte de, por exemplo, Norte e Sul do Brasil ou; Centro-Oeste e Sudeste ou; Nordeste e Centro-Sul urgem e transparecem com a devida importância política, no âmbito da federação brasileira, como um problema central - que recapitula de forma sumária queixas de ressonância recorrente em ambas as casas do Congresso nacional.

Em Bonavides (2004. p. 405), a SUDENE é sempre a referência quando vai se falar de questões regionais, o autor viu o órgão nascer, crescer e frutificar; como quem viu uma árvore do germinar até os fins dos próprios dias. A possibilidade de se ver aspereza do tempo realizar seus mais auspiciosos projetos gera em nós, humanos, um fascínio, de tal modo que ficamos enfáticos, repetitivos quando vamos buscar as boas memórias que constituem as nossas verdadeiras paixões. Assim sendo, lá na década de 1970 o autor vai relatar o fato de que é da iniciativa da cognominada

“bancada da Sudene” levar temas ao plenário, colocando os em debate, os interesses desses desníveis regionais. Na interpretação do autor essa percepção sutil e engenhosa, pode virar contra a unidade nacional, abalando a comunhão federativa; ou ainda o que para o autor não é menos funesto, a anular as possibilidades de um poder central limitado. E amarra o seu pensamento na sutil crítica de que uma instituição criada dentro de um “Estado Leviatã” tende a gerar instituições de competência altamente concentrada⁶⁴.

Portanto parece claro uma presença ativa de uma certa consciência regional, Paulo Bonavides vai chamar de “grupo regional de pressão” ergue-se na Constituição de sindicatos⁶⁵ e federações sindicais da indústria do comércio por exemplo,

Efetivamente, antes da seca de 1970, que pôs de manifesto a vulnerabilidade de certos aspectos da política de desenvolvimento da região Nordeste, lavrava em alguns meios a impressão falsa, demasiado eufórica e, por isso mesmo, nociva, de que a “industrialização havia criado um novo São Paulo no Nordeste”, conforme fez observar o senador João Cleófas em alocução proferida sobre o assunto no Senado (Bonavides, 2004. p. 405).

No mesmo sentido quando cita jornal da cidade de Salvador em edição de 8 de julho 1973, Bonavides lança as bases do que sempre nos pareceu razoável de se inferir. O fato de que na guerra federativa o fortalecimento de um ente é a decisão deliberada de se enfraquecer outro ente. Entender isso é advogar na ideia de que fazer e fortalecer um federalismo sendo ele regional ou não está em tratar de forma desigual os entes nas medidas de suas desigualdades. A dimensão econômica, se bem trabalhada, consegue realizar papel de ampliadora dos sonhos que qualquer projeto nacional pode vir a ter. Precisamos compreender o arranjo federativo como um catalisador deste processo, o processo de realização do pleno potencial político; o processo de acesso amplo ao direito ao desenvolvimento; o processo, talvez mais importante de todos, de mitigação das desigualdades, não só as materiais.

Partindo, portanto, da inegável ideia de que as disparidades regionais do federalismo brasileiro são em maior escala evidenciadas nas lutas travadas dentro do Congresso Nacional, urge

⁶⁴ observa-se toda uma série de interesses regionais e até intrarregionais defendidos com Extrema tenacidade fora da “área autônoma” dos Estados, que a planificação, toda ela orientada em âmbito regional plenamente unitário, reduziu a nada. Há, doravante, um contexto econômico maior - a Região - em que a área estadual foi absorvida, por superiores razões técnicas trazida de maneira irrevogável pelo desenvolvimento. A repercussão política tem sido imediata com o novo elo regional que já se observa, alterando o caráter do mandato e da representatividade parlamentar, conforme anotamos” (Bonavides, 2004. p. 405).

⁶⁵ A título de esclarecimento ressaltamos que aqui os sindicatos não estão colocados como solução de qualquer tipo de problema que a nação possa vir a ter, mas, apenas e tão somente, como parte integrante do processo histórico da construção da teoria. Nisso as críticas duras e concisas de Vladimir Lenny podem ecoar de forma mais apropriada o que pensamos a respeito da organização sindical.

segundo Paulo Bonavides a necessidade da “institucional realização política das regiões mediante a criação de um quarto nível de governo”⁶⁶.

De tudo quanto vimos, infere-se que é vã a pretensão de estudar os problemas do federalismo no Brasil fora do quadro político econômico das tensões regionais e intrarregionais. A nova moldura apresenta-se com aspectos inteiramente desconhecidos a outras épocas federativas de nossa história, nada ficando, no espaço observado, para o velho federalismo das autonomias estaduais. A teoria federativa clássica é estrondosamente refutada pelos fatos novos surgidos depois que ingressamos na idade do planejamento econômico e da regionalização científica das medidas de governo. É óbvio que todo o federalismo importa equilíbrio, coordenação, harmonia, consentimento, pluralismo, em suma, representa sempre uma forma desejada de compatibilidades. Mas nunca devemos, por outro lado, perder de memória que o ponto de partida para essa fórmula é justamente o desencontro, a disputa, a confrontação dialética, a diferenciação, a multiplicidade, que compõem o volume inicial das forças centrífugas (Bonavides, 2004. p. 413).

Do enxerto acima ressaltamos apenas um fato que para nós é muito importante: em Bonavides a era do planejamento econômico, ou seja, após a Constituição de 1946, a nação abre de forma verdadeira as primeiras veredas para que o construto do regionalismo se faça possível, e é ululante dizer a respeito da qualidade dos argumentos do autor. Mais à frente, tão logo, poderemos verificar que o Nordeste pensa há um respeito sobre a federação, que se posiciona de forma diametralmente oposta a forma com que São Paulo, por exemplo, pensa. Em Bonavides existe uma tentativa de destacar no Nordeste uma certa liderança puxada por Pernambuco, ora por Ceará e ora pela Bahia. São Paulo tem certeza de que exerce a liderança na região sudeste; não temos a mesma certeza quanto ao Nordeste muito menos quanto ao Sudeste. Menos nos preocupa quem liderará cada região do que o fato de que as regiões precisam de uma maior formalização, bem como, uma melhor qualificação; devidamente institucionalizada cada região fica a cargo do fazer político a eleição dos líderes. Em sentido muito parecido o autor segue:

Por se achar o seu processo de autonomia numa fase ainda postulante, de mera iniciação, é de todo o ponto desejável que essa autonomia seja estipulada e depois consolidada de modo que a região não fique sendo tão somente repartição econômica e administrativa, a saber, a circunscrição meramente descentralizada de um estado onde o poder central possui monopólio tanto de ação como de decisão sobre as esferas regionais (*Op. Cit.* p. 414).

Para nos lembrar:

A esse respeito a analogia histórica é tentadora. Assim como o federalismo das autonomias estaduais partiu do centro para a periferia, foi na sua feição institucional primitiva obra do poder unitário, ato da vontade de central, numa ocasião de crise das instituições, quando passávamos do sistema monárquico ao sistema republicano e fizemos, então, a opção federativa, nada obsta a que se faça o mesmo com o

⁶⁶ “Antes de apresentarmos tão eloquente ideia precisamos ressaltar que mais um nível federativo de governo não nos soa como uma ideia minimamente razoável, depois navega na direção da hiper complexificação das representações políticas, ideia que não coadunamos. Após apresentarmos devidamente os alicerces que permitem edificarmos nossas ideias proporemos, talvez, a noção, ou a possibilidade, da substituição da municipalidade pela regionalidade. Para só então fecharmos um estudo comparativo entre Brasil e Europa, que passa umbilicalmente por essa discussão a respeito da quantidade e da qualidade dos níveis de uma federação ideal (Bonavides, 2004. p. 413).

federalismo das regiões e que este provenha também da iniciativa do poder central e seja, por igual, um federalismo “criado”, elaborado, desenvolvido e sancionado pelo consentimento oficial, mediante a reforma concebida no último andaime da federação, por obra do próprio poder executivo federal (*Idem.*).

Portanto temos duas constatações simples e diretas, uma teórica e outra histórica, que consequentemente culmina na teórica. A autonomia na organização do poder brasileiro partiu do centro para a periferia, de forma centrífuga, ou seja, a vontade concentrada concede poder, ainda que a conta-gotas, ao longo do curso da história, para os novos entes - descentralizando aos poucos e constituindo a federação. Esse movimento histórico constitui a formação, ou a efetivação da teoria, revisitar este processo, e entendê-lo da forma correta, é *per se* o próprio fazer da teoria. Respeitando, portanto, a tradição teórica o autor, e nisso estamos inteiramente com ele, advoga-se no sentido de que apenas pela via institucional central a verdadeira reforma se faz possível; após comprovada enquanto necessária. “O estado autônomo deixou de lutar e postular. Hoje, lutam e postulam as regiões. Sociologicamente já existe o mandato político regional. Nada mais forte, mais vivo, mais atuante[...]” (*Idem.*)⁶⁷.

Entretanto, como está organizada a principiologia da teoria da organização federativa?

A união federativa, familiar aos gregos, tomava entre eles uma forma mais elementar e menos consistente, que nós, os modernos, ainda costumamos conservar, sob a denominação de Confederação, ou seja, um tratado ou Aliança entre estados cujas prerrogativas de soberania o pacto preservava. Em termos moderados, a autarquia dos antigos, isto é, a *communitas perfecta et sibi a sufficiens*, se traduz hoje pelo conceito impróprio de soberania. Dotada de uma face interna (a autonomia) e de uma face externa (a Independência), a soberania de cada estado confederado permanece juridicamente intacta. Selado o compromisso da união partidária, de modo algum se fere a identidade estatal plena das unidades participantes. (Bonavides *Op. Cit.* p. 418).

Trocando em miúdos, fica definido que o a união federativa é uma tentativa de se preservar a soberania em suas duas dimensões a interna, a autonomia de cada ente, e a externa, a independência do conjunto dos entes, da união. Bonavides vai determinar, portanto, com base nas colocações de Jellinek, também apoiado em Proudhon que a Confederação preserva uma maior quantidade de direitos, liberdades, autoridade e bens no despojar de seu pacto do que a federação, quando essa forma um Estado Federal⁶⁸. “Quem diz federação ou Estado Federal diz, consequentemente, no plano teórico, Sociedade de iguais, Sociedade que abrange, em esfera de

⁶⁷ “Urge criá-la, mediante estudos que reformulem organização federativa, que contemplem a possibilidade de levar o bom termo um ensaio de governo regional (executivo e legislativo) ou pelo menos, de início, em estilo ainda rudimentar, um centro superior de ação, coordenado em âmbito regional, que estaria para os estados autônomos assim como os governos ou as prefeituras metropolitanas para os respectivos municípios autônomos. E de recomendar que se faça com as regiões, numa esfera sem dúvida diferente e qualificada, o que já se intenta fazer com os polos urbanos, que são as chamadas áreas metropolitanas: institucionalizá-la assim jurídica como politicamente” (*Op. Cit.* p. 416).

⁶⁸ “O estado federal surge para a história como um passo adiante na unificação de interesses convergentes. Buscam eles institucionalizar-se por um modo mais perfeito e eficaz sob a forma de comunhão perpétua e indissolúvel, capaz de exprimir os altos valores da sociedade, do amparo muito, do respeito, da colaboração e da Liberdade” (Bonavides *Op. Cit.* p. 418).

paridade e coordenação, estados desiguais pelo território, pela riqueza, pela densidade populacional”(*Idem*). Portanto a originalidade da ideia federativa está na possibilidade de se conseguir um modelo vertical de institucionalização, que gera laços de congruência mais elevados do que os estados representados na antiguidade pelo antigo sistema confederativo.

Sendo o federalismo a contraposição ao unitarismo podemos afirmar que ele é intrinsecamente descentralizador.

As nascentes da tese federativa na idade Moderna acham-se em íntima conexão com o princípio da Liberdade no Estado pós-medieval. O modelo, desde as origens, contrapõe-se à forma absolutista e férrea de Estado Unitário, monárquico, centralizador, despótico. Se os compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo, constitucional, limitado e, de preferência, republicano. Contempla a Liberdade nas instituições e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a ideia do *self-government*, governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes. Faz do exercício da imaginação um poderoso instrumento de criatividade e impulso às iniciativas fecundas dos cidadãos. É, na essência e veracidade de sua organização, sinônimo de Estado de Direito, regime representativo, legitimidade, poder responsável. (Bonavides *Op. Cit.* p. 419).

Temos, portanto, conforme já dito, que existe uma incompatibilidade com a larga concentração de autoridade dentro do sistema federativo, que trazem em si a necessária distribuição de poderes no sentido vertical, completando a separação horizontal apresentada inicialmente por Montesquieu, como um penhor da Liberdade na estrutura técnica do estado livre e constitucional. Toda instituição, todo governante, que tentar concentrar massa excessiva de poder pode sucumbir em ameaça a este modelo, por conta das fraquezas humanas, segundo próprio ensino do filósofo francês em *O Espírito das Leis*. O ocidente, como guardião da Liberdade, cultiva tal princípio clássico para o estabelecimento do Estado Moderno, tal princípio está congregado na História como princípio da separação dos poderes.

A ciência política, nos perigos do rio Léthé

Hoje talvez seja impossível falar de teoria federalista sem que o crivo comum e parte considerável do crivo acadêmico nos impinja para os inseguros braços da dita “Ciência política”⁶⁹. Por tanto, em exercício árduo de fender o que acreditamos ser uma contribuição válida do que para nós em pouco agrega ao debate, embrenhamo-nos nas águas da Ciências Política, campo coirmão;

⁶⁹ Em nossa visão é bastante complexa a tentativa de tratar a política enquanto ciência. A primeira percepção nossa é de que a positividade, ou as noções iluministas de se pretender alcançar uma verdade única e “absoluta” nos parecem contrárias à nossa visão e noção dialética da realidade e do todo. A tentativa de matematizar conceitos estritamente humanos, e, portanto, de uma mutabilidade infinita e veloz não nos parece possível. Ainda assim, andamos pelo Hades como quem busca um moribundo útil à jornada de conhecimento do todo, como pretendeu Dante em sua divina comédia. A diferença nossa está no fato de já estarmos familiarizados com o fracasso e dele, por quanto, na forma de seres materiais estarmos não temermos, visto que sem erro não existe ciência, ainda que política.

ainda que colonizada pelos modelos matemáticos. Mesmo com todas as nossas ressalvas com a disciplina, algumas inferências podem nos ser úteis.

Para nos acompanhar nesse navegar em direção ao novo e desconhecido a professora titular do Departamento de Ciência Política da USP, Marta Arretche, foi a elencada por haver produzido uma obra que nos saltou aos olhos devido ao seu título, do quando ainda nos embrenhávamos pelos corredores da Biblioteca Lydio Bandeira De Melo. A obra era *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, nos parecia um título mais que adequado para coligirmos em nossa pesquisa e em partes foi. Removidos os excessos metodológicos, a nosso ver, que insistem em acompanhar os colegas da Ciência Política (CP), sempre eivados de linguagens atuariais algumas muitas perguntas e outras poucas conclusões são dignas de destaques; e sem mais delongas, com as devidas justificativas realizadas, vamos a elas.

Para refletirmos com intelectuais que cultuam os pensadores o que ganham proeminência após 1787, os pensadores estadunidenses, é necessário identificarmos essa cissiparidade⁷⁰. Ainda na introdução de sua obra Arretche finaliza o primeiro parágrafo da introdução com uma afirmação por nós identificada como problemática, - mas que talvez faça sentido aos derrotados da revolução de 1930, derrotados esses que quando finalmente elegem um presidente da república fazem questão de proclamar o fim da Revolução: “[...] Conferir autoridade aos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas pode implicar desigualdade nos serviços prestados aos cidadãos vivendo em localidades diferentes no interior de um mesmo Estado-Nação” (Arretche, 2008. p. 11).

Existe uma interpretação adversa da nossa por parte desse conjunto de intelectuais que entende que o poder central ou a união deve ser preconizado em detrimento da autonomia estadual. “[...] A clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita “manter a união” (Arretche, 2008. p. 15). Existe aqui uma identificação justa com a preocupação da unidade nacional, o problema não está na identificação de problemas, e sim na propositiva das soluções. Parece que é inevitável ter de colocar uma quantidade excessiva de poder na administração central, entretanto, como estamos a demonstrar, muitos são os autores, do ontem e do hoje, e por que não do futuro, que pensam de forma diametralmente oposta.

⁷⁰ Roberto Mangabeira Unger vai dizer que reproduzir um pensamento não originário da própria cultura jurídica e política, enraizada na sua territorialidade é *Colonialismo Mental*. Cf. UNGER, Roberto Mangabeira. *Depois do colonialismo mental: repensar e reorganizar o Brasil*. Editora Autonomia Literária LTDA-ME, 2018. *Passim*.

“[...] O governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de política, ao passo que os governos nacionais não têm competências legislativas exclusivas” (*Op. Cit.* p. 16). O que para uns parece ser a solução, ao nosso vir é justamente o problema; a viga⁷¹ que nos impede de ver o problema próprio nosso; como descrito no texto cristão.

Ainda que tenham postulações adversas às nossas em muito temos em que convergir, sempre se faz possível reconhecer ouro em meio à aluvião, desde que estejamos a procurar no rio correto. Quando fala da centralização institucional Arretche, que na obra visa fazer uma análise embora quantitativa, consegue levantar problemas que coadunam com nossa digressão. A autora nos expõe que na maior parcela das vezes, as arenas decisórias federais – Executivo e o Congresso – tendem cooptar para si o foco da vida política nacional, o que não parece fugir da normalidade institucional. O problema, para a professora, está no fato de matérias de estrito interesse local, serem deslocadas para essas arenas decisórias. Em leitura nossa o entendimento do que pode vir a ser “interesse local” já um problema *per se*. Entenda-se, mesmo quem acredita em localidade enxerga uma hipertrofia na União. Mesmo que proponham uma solução distinta à nossa, Arretche identifica um inimigo comum⁷². “[... o] estado federativo brasileiro combina ampla autoridade legislativa para a união com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais” (*Op. Cit.* p. 17).

Apesar disso, em congruência, mesmo que distante com Bonavides, Arretche identifica na figura do Partido Político um movimento anticentralizador, que visa, na leitura dela, um fortalecimento do partido⁷³ em detrimento do poder federal.

“O comportamento parlamentar nas duas casas é partidário. Na Câmara dos Deputados e no Senado, as bancadas estaduais votam divididas segundo sua posição em relação ao governo. O pertencimento partidário é o principal fator explicativo do

⁷¹ “Não julguem, para que vocês não sejam julgados. Pois da mesma forma que julgarem, vocês serão julgados; e à medida que usarem, também será usada para medir vocês. "Por que você repara no cisco que está no olho do seu irmão, e não se dá conta da viga que está em seu próprio olho? Como você pode dizer ao seu irmão: 'Deixe-me tirar o cisco do seu olho', quando há uma viga no seu? Hipócrita, tire primeiro a viga do seu olho, e então você verá claramente para tirar o cisco do olho do seu irmão". Mateus 7:1-5 In: BÍBLIA. Sagrada Bíblia Católica: Antigo e Novo Testamentos. Tradução: José Simão. São Paulo: Sociedade Bíblica de Aparecida, 2008.

⁷² “o caso brasileiro não constitui nenhuma peculiaridade. Na verdade, os estudos comparados revelam que a centralização é uma tendência entre as federações. Mesmo nos Estados Unidos, uma federação caracterizada pela histórica primazia da autonomia dos estados, autoridade regulatória da união aumentou significativamente ao longo do século, como demonstraram Paul Pierson e Theda Skocpol em *The Transformation of American Politics*. Activist Government na the Rise of Conservadorism”. (Arretche, 2008. p. 17).

⁷³ Para nós existe uma bem delimitada interpretação dos partidos políticos brasileiros, - herdeira da sempre feliz contribuição de Chacon -, que identifica nos partidos políticos brasileiros do pós 1988 um “bairrismo” excessivo, em especial aos partidos fundados em São Paulo, como o Partido dos Trabalhadores e o Partido da Social Democracia Brasileira. Essa noção, sempre alimenta uma espécie de defesa contumaz da “localidade”, da municipalidade; essa defesa sempre nos soou coronelista e oligárquica, com um verniz mais do que atual. Um certo capitalismo progressista parece dar viço a tal verniz que enxergamos nessas agremiações políticas. Cf. CHACON, Vamireh. *História dos partidos políticos brasileiros*. Brasília: UnB, 1998.

comportamento parlamentar das bancadas estaduais na tramitação de matérias que afetem (sic) os interesses das unidades constituintes. Essas são negociadas no interior das siglas partidárias. Governadores e prefeitos precisam obter o apoio de seus respectivos partidos para afetar as decisões parlamentares” (Arretche, 2008. p. 18-19).

Arretche, Defende a ideia de que os governos locais no Brasil se tornam os principais provedores de políticas públicas que mais diretamente atingem o bem-estar dos cidadãos, como saúde, educação, coleta de lixo, transporte e infraestrutura. Ora essas são sim atribuições da municipalidade, mesmo que algumas não exclusivas, portanto, o bem-estar de um cidadão não é realização única de um governo local; ainda que essa ideia seja amplamente veiculada. Mas a autora vai além e identifica também nas transferências constitucionais a principal receita de renda esmagadora os governos locais. Como dito por Bonavides muitas responsabilidades para poucos recursos.

Bonavides escreve antes da excrescência municipalista que ocorre na Constituição federal de 1988, logo, atribui aos governos estaduais uma responsabilidade, talvez maior, em relação ao travamento federativo que os vários campos dos estudos federalistas identificam. Por isso a proposta regionalizada como solução. Arretche, por outro lado, é da escola da localidade, da municipalidade, que já escrevemos em desacordo⁷⁴. Também, em Arretche fica explícito que as primeiras e as segundas fontes de renda das municipalidades são as transferências constitucionais, bem como as transferências constitucionais universais. Em uma defesa pouco sólida argumenta-se que isso ocorre para obter impacto redistributivo na questão orçamentária da federação.

O mais alarmante vem em sequência: “Mais que isso, sua distribuição também não está sujeita a negociações particularistas orientadas a prover apoio ao presidente a cada votação parlamentar”. Chega a ser quase que ingênuo. “Diferentemente, sua alocação está orientada a produzir incentivos para alinhar as prioridades dos governos locais as prioridades da agenda política federal”. Entretanto corrige a trajetória do argumento e conclui com felicidade: “ainda que os critérios de alocação das transferências sejam objeto de grande controvérsia, o fato é que a regulação federal é um elemento central na composição final dos orçamentos municipais” (*Op. Cit.* p. 21)⁷⁵.

⁷⁴ Cf. SILVA, G. S. O. Para uma Crítica do Município Enquanto ente Federado: Distopias Reais e Utopias possíveis. Defesa de Monografia de Conclusão de Bacharelado de Ciências do Estado. UFMG. 2018

⁷⁵ “Ponto de vista teórico, esse resultado revela que é possível combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização da autoridade sobre as regras de sua execução. No Brasil, o *trade-off* entre centralização da autoridade e a desigualdade de resultados foi resolvido em favor do primeiro. Padrões de comportamento típicos de um federalismo marcado pela competição entre as unidades constituintes não são padrão da federação brasileira” (*Op. Cit.* p. 21-22). A exceptuar-se pela última oração do parágrafo Arretche seria feliz caso identificasse que sim, existe uma competição entre as unidades federativas, apenas por escrever a partir da unidade da federação que “vence” essa disputa já fica claro que os interesses da cientista possuem vigoroso cunho ideológico-cultural.

Contudo, por onde anda a importância do federalismo do Brasil? Quais as demandas das unidades que constituem o a federação brasileira não tem relevância na formulação das políticas? Seriam os governos subnacionais meros executores políticos a controle do governo federal? Tais indagações norteiam parte da obra de Arretche e, ainda que não enxerguemos nelas as melhores formulações possíveis prossigamos, a fim de servir o “certo” escrito por “linhas tortas”:

[...] A variedade do federalismo adotada no Brasil o aproxima das federações centralizadas europeias, que tendem a operar com base em mecanismos institucionais que centralizam o processo de formulação de políticas e conferem grande poder de regulação à União. Significa, portanto, que a união conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns (*Op. Cit.* p. 22)

Notório é a preocupação sempre pecuniária de nossa colega acadêmica e cientista, como alerta sutilmente Bonavides e diretamente Horta. Na leitura Arretche os formuladores da legislação federal precisam levar em consideração as preferências de prefeitos e governadores o que lhes serve de motivação para: a) facilitar o cálculo das negociações no interior dos partidos da base do governo em âmbito parlamentar; b) tentar aumentar a efetividade da política quando esta se deslocar para a fase de implementação. Para nós é sempre muito estranha a forma de construção do pensamento quando os problemas identificados são clássicos na literatura acadêmica, e por outro lado, as proposições de intervenção, mas parecem justificativas da realidade, do que, necessariamente, proposituras efetivas de rompimento radical com os efeitos produzidos pelos problemas, aqueles clássicos que há décadas e séculos vem sendo tratado na história da literatura federalista nacional.

A tese de livre docência defendida no departamento de ciência política da Universidade de São Paulo articula em seus cinco capítulos algo como um caleidoscópico matemático do que poderia vir a ser as noções esparsas de uma centralização no federalismo brasileiro, e por ser presidencialista passa longe de ser um texto a respeito de democracia.

Por volta do terceiro capítulo Arretche descobre o fogo: “o capítulo conclui que o Senado brasileiro é uma casa partidária” (*Op. Cit.* p. 27) e leva a câmara dos deputados, pasmem, para o mesmo grupo de instituições. No capítulo quarto ela descobre a roda: “o capítulo argumenta que a instituição entre ‘quem delibera’ e ‘quem executa’ autoriza a interpretação distinta” (*Op. Cit.* p. 29). Não obstante a tamanha obviedade culpa o Nacional Desenvolvimentismo, de forma muito mais direta e explícita que Bonavides, de ser o responsável pela centralização dos recursos e do poder decisório, em partes, infelizmente, a autora encontra-se correta.

Malgrado isso Arretche identifica na constituinte de 1987-1988 uma atribuição à União a autoridade para regular as regras de execução de competências dos governos subnacionais, o que limitam as iniciativas possíveis aos governos subnacionais, sendo elas: arrecadação de seus próprios impostos; eleição dos seus próprios governantes e representantes e a implementação de suas

políticas principais⁷⁶. “Em suma, a CF 88 não produziu instituições políticas que tornaria um governo central fraco em face dos governos nacionais” (*Op. Cit.* p. 70).

Afirmção do deputado Antônio Geraldo (PFL-BA) - pronunciada por ocasião dos debates parlamentares da tramitação da PEC nº41/1991, que restringiu a autoridade dos estados sobre a criação de municípios -, bem como a afirmação do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) - relator da lei Kandir -, são reveladoras da continuidade entre preferências majoritárias na constituinte de 1987-88 e no processo decisório da segunda metade dos anos 1990, cujo resultado foi tornar mais forte o centro da Federação brasileira. (*Op. Cit.* p. 72).

E nessa passagem cabem dois destaques em relação à conclusão do primeiro capítulo da professora Arretche: i) na leitura da titular, a restrição aos estados subnacionais de poder “criar” municípios é tida como negativa; ii) bem como a restrição em legislar a respeito de matéria fiscal sensível também é tido como negativo. A autora aproxima esses dois elementos, pelo fato de ambos serem regulamentados por lei complementar, essa noção processualista não nos parece a mais adequada; ainda assim as inferências da professora Arretche são consoantes com as inferências que aqui queremos exaltar. **O centro da federação brasileira já concentrava, e ainda concentra poder em demasia, mesmo com a discrepante criação da municipalidade, que mais parece aumentar o problema a combatê-lo.**

Decurso o capítulo segundo onde a professora titular analisa o poder de veto das unidades federativas à luz das instituições políticas e do comportamento parlamentar no pós-1988 nada de instigante nos aparece. Entretanto no capítulo terceiro, quando a autora discorre sobre Federalismo, bicameralismo e mudança institucional tende a trazer conclusões que a nos parecem um pouco mais acertadas, ao inferir que: “o federalismo per se não está sistematicamente associado à estabilidade constitucional”:

Um Senado forte não é, contudo, uma condição suficiente para inibir mudanças constitucionais. O Brasil é um caso interessante para estudo nesse caso, por apresentar elevadas taxas de emenda mento constitucional sob o bicameralismo simétrico. Além disso, o conteúdo das emendas constitucionais aprovadas o torna ainda mais interessante, pois a maior parte delas afetou negativamente direitos das unidades constituintes. De 1989 a 2009, a aprovação de 28 emendas constitucionais teve, de modo geral, como resultado suprimir receitas das unidades constituintes em favor da União, bem como aumentar a autoridade regulatória do governo federal sobre a arrecadação de impostos, a execução das políticas e a alocação dos gastos dos governos subnacionais. Os mecanismos usualmente atribuídos pela literatura, tais como a pressão dos governadores, das elites econômicas regionais e da opinião

⁷⁶ “A centralização federativa de 1995 ocorreu porque as regras que regem as interações entre as elites do governo federal e dos governos subnacionais favorecem as elites políticas instaladas no centro e limitam as oportunidades de veto das elites instaladas nos governos subnacionais. Assim, conflitos entre as 2 categorias de elites governamentais tendem a facilitar a aprovação das preferências das primeiras e sua adoção como regra homogênea para o território nacional. Elites políticas instaladas no governo federal tendem a ter sua preferência de políticas alavancadas por um centro forte - porque autorizado a legislar sobre as ações de estados e municípios, e sem necessidade de mobilizar coalizões super majoritárias de apoio” (*Op. Cit.* p. 72).

pública, não parecem ter afetado o comportamento parlamentar dos senadores, pois, se assim fosse essas ECs dificilmente teriam sido aprovadas (*Op. Cit.* p. 140).

É interessante perceber que mais uma vez a autora infere a respeito da baixa coesão das bancadas estaduais de senadores, que assim como as bancadas estaduais de deputados tem coesão associada às bancadas partidárias. Senadores de estados diferentes votam em conjunto por disciplina partidária. Isso significa que o interesse dos partidos, ou o projeto que os partidos têm para o país são colocados à frente dos projetos e dos interesses regionais, bem como dos projetos e dos interesses estaduais. Assim, podemos inferir que não são os estados que ficam representados no Senado federal e sim os partidos políticos, estes cooptados pelo interesse econômico e privado como já sabemos de forma ampla. A representação fica, portanto, para os partidos políticos por meio dos distritos estaduais na referência de Arretche (*Op. Cit.* p. 141).

Quando a autora vai explorar o problema da descentralização e da autonomia a partir das relações verticais na federação, adiantamos que, em nossa visão, ela parte de um ponto equivocado que a leva a fazer uma ilação ainda mais equivocada, mas que é interessante de ser aqui coligida. “A Constituição de 1988 teria ido longe demais na descentralização de recursos e de competência. Como o resultado, teríamos um federalismo autárquico e predatório, em que as unidades constituintes competiriam *hobbesianamente* entre si” (*Op. Cit.* p. 146). Para então culpar de forma avessa ao que vamos tentando construir de pensamento até aqui:

Embora os riscos da competição entre jurisdições estejam potencialmente presentes, eles são compensados pela concentração de autoridade regulatória no governo federal. Isto é, por razões associadas à trajetória do estado desenvolvimentista no Brasil, o estado federativo brasileiro dotou a união de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da centralização política, fiscal e de competência adotada a partir da Constituição de 1988. Além disso resultados de políticas públicas não podem ser diretamente reduzido da categoria federalismo nem mesmo da categoria descentralização. Diferentemente, depende do modo como se combinam essas distintas dimensões nas políticas setoriais. Diferentes arranjos setoriais relativos à autoridade para executar políticas, para tomar decisões com relação às regras de sua execução e, finalmente, de controle de recurso, afetam decisivamente a capacidade de discordância dos governos subnacionais (*Op. Cit.* p. 146-147).

Pois bem, para além do reconhecimento equivocado da cronologia da história do nacional desenvolvimentismo brasileiro⁷⁷ a autora atribui a ele a culpa de todo mal federativo presente neste país. O primeiro equívoco, o cronológico, está em dizer que o nacional desenvolvimentismo brasileiro ocorre após 1988 - o que para autores canônicos como Celso Furtado⁷⁸ e João Antônio

⁷⁷ Cf. SILVA, G. de S. O. e; MOURA, S. de S. . O desenvolvimentismo no Brasil. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–16, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.33232. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e33232>. Acesso em: 9 out. 2023.

⁷⁸ Para Furtado além de recomendarmos seu clássico *Formação econômica do Brasil* insistimos na leitura do texto do Reitor Clélio Campolina Diniz: DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova economia*, v. 19, p. 227-249, 2009.

de Paula⁷⁹ não é verdade -, a real realização do apogeu do nacional desenvolvimentismo brasileiro se dá a partir da revolução de 1930. Ali são lançadas as bases para que o Brasil realize sua revolução tardia industrial. Bem ou mal, o ditador Vargas tem participação direta neste movimento que sim tende a ser centralizador, pois é conduzido por um ditador, entretanto, apenas em sua primeira fase. O segundo momento do nacional desenvolvimentismo, e talvez o mais pujante, se dá após a Constituição de 1946, mesma Constituição que Paulo Bonavides vai atrelar como Constituição fundadora das possibilidades de um federalismo regional, pois é a partir desta Constituição de 1946 que o órgão precursor da ideia de regionalização, SUDENE, é viabilizado. Assim sendo, para além da identificação equivocada na cronologia da história, é leviano tratar o nacional desenvolvimentismo como responsável da cultura centralizadora do federalismo brasileiro. Nem mesmo as análises quantitativas estapafúrdias⁸⁰ da professora consegue concluir tamanha calúnia.

É verdade que os períodos de concentração de poder na figura do governo central justificavam tal ação sob a narrativa de que realizariam o desabrochar verdadeiro do desígnio brasileiro. Todo o período de concentração de poder da nação assim ocorria para tentar tornar de fato o Brasil o país do futuro. Ainda assim, é muito presente no ideário popular essa noção. Noção essa que em muitas vezes serve de base para a doença do caudilhismo que ainda não conseguimos extirpar da cultura política nacional.

Sobre Arretche, a professora fecha sua obra com um capítulo nada conclusivo a respeito do Federalismo e a igualdade territorial, que apesar de inconclusivo, - talvez por noções e atavismos metodológicos e ideológicos – possui um belo “subtítulo uma contradição em termos?”. Entretanto, nos permitimos, mais uma vez, discordarmos da autora. Pois o federalismo tenta justamente mitigar as diferenças dentro do território, assim sendo, ele passa a trabalhar como um motor para a produção de uma certa igualdade. Nos parece uma visão tanto quanto Bandeirante a ideia de que o federalismo produz desigualdade no território, ou permite produzir, ou pior, deva produzir. Em interpretação nossa o federalismo não passa de um promotor da igualdade territorial, quando o federalismo falha, ele fica enfraquecido. Parece que autores como Horta e Bonavides estão conosco, ou seríamos nós que estamos com eles? Mesmo que com eles não estejamos

⁷⁹ DE PAULA, João Antônio. Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. *Pesquisa & Debate*, v. 15, n. 2 (26), 2004.

⁸⁰ Nas conclusões do infeliz capítulo quatro outras pérolas da professora titular são lançadas aos porcos bem como o fato de que “em países da América Latina o federalismo não reduz gasto social” e, pasmem, a ideia de que federalismo e direitos sociais são coisas antitéticas óbvio utilizando-se de respaldo em autores anglófonos nos limitemos a nem os citar (Op. Cit. p. 170-171).

inteiramente estamos com Orlando Magalhães⁸¹, e quem lê os titulares do pós-1988 (Horta e Bonavides) sabe que eles estão com Orlando Magalhães de Carvalho também.

⁸¹ CARVALHO, Orlando Magalhães. *Problemas fundamentais do município*. Brasileira, 1937.

2.1.2 Capítulo 2 – História – Um Devir da Teoria?

O pensamento rebelde brasileiro

A ideia da construção da Nova Roma tropical, enquanto utopia selvagem, primariamente gestada no pensamento rebelde de Darcy Ribeiro, aprimorada no muito recente pensamento de Henriques não ousa desrespeitar a natureza do “tempo cíclico” da filosofia. “O Brasil nasce do choque entre esses dois mundos culturais distintos”. Henriques, depois de entender que o Brasil é Europa, mas também é autóctone nos brinda de forma muito feliz com seu “*Brasil Para Quem?*”⁸²

Duas percepções são aqui essenciais: a primeira, a de que **o Brasil nasce do choque entre esses dois modos de vida**, o dos povos autóctones, em sua diversidade, e o do elemento europeu moderno, especificamente do português. **A segunda, consequência lógica e necessária da primeira, é a de que o Brasil nasce moderno, nunca podendo verdadeiramente experimentar os modos de vida pré-modernos senão como idealidade ou perversidade**⁸³. Supor um Brasil bucolicamente feudal, ou cujas relações de força e dominação reportem a períodos pré-modernos é ignorar nosso nascedouro. Do choque entre os elementos autóctones e o elemento colonizador português não emerge um meio-termo semi-moderno, mas uma cultura inteiramente moderna em suas contradições e questões essenciais. Seja no esforço de inserção do espaço físico brasileiro no mundo globalizado do mercantilismo extrativista, ou na luta pela conquista das novas almas a serem catequizadas para a Igreja, nossa História é inteiramente moderna. Ainda que aceitemos que seja uma modernidade peculiar, por conta inclusive das distâncias físicas, mas também políticas e culturais dos grandes centros irradiadores da cultura moderna nos séculos XVI a XVIII, mas é toda moderna a influência que nos chega a título de progresso do gênero humano ao longo desse período e que marcará o diálogo da cultura brasileira com as culturas exteriores (Henriques, 2023. p. 6). Grifo nosso.

O autor vai nos dizer, para entendermos a formação do Brasil, o que ele cognominou de *Brasil em-si*. É preciso voltarmos os olhares para o Brasil do quando inventado, ou seja, por quem foi inventado, o continente europeu do princípio do século XVI. O que ocorria na Europa neste período - a reforma protestante, ou seja, dissidências da própria ortodoxia católica da igreja, que fazem um cisma por conta de disputas ideológicas e rompem em definitivo com o papado - a quebra da hegemonia católica gera uma resposta à altura ao longo do concílio de Trento, convocado em 1537 que se reuniu também em 1545 e 1563. Após todo esse processo ocorre a criação da

⁸² HENRIQUES, Hugo Rezende. Brasil para que(m)?: Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1–23, 2023

⁸³ “O tema e o debate são recorrentes entre os brasilianistas, dividindo os que enxergam elementos propriamente feudais na estrutura brasileira dos primeiros séculos, e aqueles como nós que entendem ser todo o processo colonizador plenamente moderno, somente reportando a estruturas feudais como reminiscência de uma passagem à modernidade ainda em fazimento mesmo nos centros europeus. Assim, o Brasil nasce com os elementos típicos da modernidade, organizado a partir de um Estado soberano (ainda que com dificuldades de se fazer sentir na colônia), com uma estrutura econômica voltada ao mercado global que se organizaria a partir das grandes navegações, já atravessado pelo individualismo e pelo racionalismo modernos em suas estruturas, inclusive sua mais marcante expressão inicial, o Engenho de Açúcar.” (Henriques, 2023. p. 6).

companhia de Jesus que em 1549 aportaria no Brasil fincando raízes, e por ser a principal força espiritual da igreja católica, mudando o curso da nossa recentíssima história. Isso explica a importância por exemplo de Frei Caneca, que trataremos mais à frente.

Como dito, em Henriques existe o outro lado, o lado de Darcy Ribeiro o lado *Brasilíndio*:

Dessa constatação do não-lugar do brasilíndio como *locus* de nascimento do povo propriamente brasileiro, não tirará Ribeiro nenhuma consequência negativa. Embora reconhecedor do genocídio indígena que também se encontra em tal origem, dirá sobre os efeitos atuais da miscigenação brasileira: “Não somos e ninguém nos toma como extensões de branquitudes, dessas que se acham a forma mais normal de se ser humano. Nós não. Temos outras pautas e outros modos tomados de mais gentes. O que, é bom lembrar, não nos faz mais pobre, mas mais ricos de humanidades, quer dizer, mais humanos. Essa nossa singularidade bizarra esteve mil vezes ameaçada, mas afortunadamente conseguiu consolidar-se. Inclusive quanto a Europa derramou multidões de imigrantes que acolhemos e até o grande número de orientais adventícios que aqui se instalaram. Todos eles, ou quase todos, foram assimilados e abasileirados.” (RIBEIRO, 1995. p. 73 *Apud*. Henriques, 2023. p. 8).⁸⁴

E o que seria o *Brasil para-si*? “É o Brasil que toma o Estado de assalto sempre que pode, que compra e queima café para garantir preços e lucros, que mantém taxas de juros astronômicas em nome de um Deus que não é o mesmo dos jesuítas, o sacrossanto Mercado”⁸⁵

De fato, o Brasil para-si se configura tão rápido quanto o Brasil em-si, e frequentemente em oposição a ele, embora a efetividade da vida seja repleta de casos excepcionais. É o Brasil extrativista: de pau-Brasil, de açúcar, de ouro e pedras preciosas, de café, de borracha, de minério de ferro, de soja. É o Brasil mercantil, também ele todo moderno desde o nascedouro. Como colônia, e depois como república, o Brasil para-si sempre teve os olhos voltados para sua inserção no mundo em franca globalização desde o descobrimento, cioso de sua inserção nesse mundo crescentemente economicista, com vistas aos interesses de uma pequena, porém voraz classe oligopolista.

Para o Brasil para-si, constitui, nossa cultura, mero produto de exportação. Como tudo o mais no mundo dos interesses imediatos da sociedade civil-burguesa, tudo se transforma em produto, interesses comerciais, oportunidades de venda. Universalizando seus interesses próprios como se universais fossem, os oligarcas do Brasil para-si conseguiram ao longo de nossa História e até os dias de hoje, manter presença constante na cultura política e eleitoral brasileira, em que pese terem de dividir espaço, eventualmente, com outros grupos de interesse e pressão na arena política⁸⁶ (Henriques, 2023. p. 11).

⁸⁴ RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: formação e sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das letras, 1995, p. 108.

⁸⁵ “A criativa historiografia deste Brasil para-si vai bem retratada nos esforços de se demonstrar um Brasil de empreendedores que leva a cabo, por exemplo, Jorge Caldeira, para quem o Brasil em-si também seria formado por uma miríade de pequenos empreendedores, mais verdadeiros e audazes, no caminho dos quais se coloca uma casta de proprietários ligados ao Estado, que impediriam a emergência econômica desse Brasil “real”, o dos empreendedores populares. Contar a história do Brasil como a luta entre grandes empreendedores ladeados pelo Estado e pequenos empreendedores submetidos ao jugo da lei é, de fato, contar uma história inteiramente devotada ao que aqui denominamos Brasil para-si (Cf. CALDEIRA, Jorge. A nação mercantilista: ensaio sobre o Brasil. São Paulo: Editora 34, 1999 *apud* Henriques, 2023. p. 11)

⁸⁶ “A formação e perenização dos representantes, diretos ou prepostos, do Brasil para-si na política brasileira está bem discutida no clássico FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012” (*Idem*.)

E aqui portanto o pensador faz uma diferenciação sutil do que é esse Brasil, a diferença dos mercantilistas e dos burgueses demonstram que a nossa burguesia é fraca e frágil e quem na verdade tem tomado as rédeas em muitas vezes são os mercantilistas. Isso pode ser expresso e compreendido na área da corrupção do político pelo econômico que outros autores aqui já denunciaram e que já coligimos essa noção neste texto. Esse *Brasil para-si*, muitas vezes parte de uma noção individualista e nunca coletivista de sociedade, entende que a Riqueza ou as riquezas que aqui estão são de quem primeiro as recolher. Durante muitos e muitos anos essa foi a noção de qual era a finalidade da *Terra Brasilis*:

Para o Brasil em-si o grito por Liberdade representava o antiabsolutismo do tempo, um clamor de existência independente e autodeterminada, livre do colonialismo português; para o Brasil para-si, significava a redução do controle da Coroa e, especialmente, da taxação dos vultuosos lucros do extrativismo mineral, para eles, era um grito pela possibilidade de espoliar mais livremente a terra e gastar mais homens para enricar. Esta confusão de sentidos, aliás, nunca cessou de ser brilhantemente explorada pelos endinheirados do Brasil. Converter a revolta popular em benefício próprio se tornaria expediente frequente e eficaz das oligarquias brasileiras sempre que percebem que o clamor das ruas pode ser assim redirecionado –note-se, por outro lado, que quando este mesmo clamor não é visto como oportunidade, seu enfrentamento é usualmente brutal, sendo identificado com todo tipo de indesejável manifestação possível (Henriques, 2023. p. 12).

Esse oportunismo de querer converter uma indignação bem assentada da população brasileira em benefício próprio ocorre ainda nos dias de hoje, e é justamente contra isso que queremos escrever. Entender que o caminho não é o movimento secessionista⁸⁷ que sempre esteve presente em nosso território, ancora e alicerça a defesa que fazemos em prol de um estado federativo bem estruturado.

Como previamente dito a relação entre o Brasil *para-si* com o Brasil *em-si* é que o primeiro sempre tentou esconder, com frequência eficaz, a existência do segundo. Solapada a realidade de um Brasil *em-si* enquanto apenas passional, contrito e intimidado pelo lado místico, torna o Brasil de fato um Brasil refém do Brasil *para-si*. Apenas se volta no Brasil *em-si* quando lucros podem ser auferidos para o Brasil *para-si*. Ainda, O Brasil *para-si* explora a realidade do Brasil *em-si* nas dimensões de seu trabalho e seu conhecimento para largá-los à própria sorte quando estes não mais lhe são convenientes. Como comprovado com a realidade do povo negro, que aqui desembarca para ser

⁸⁷ “Contra qualquer interpretação que queira ver nos movimentos secessionistas do período regencial algum traço democratizador, Octávio Tarquínio de Souza recolhe as impressões de época sobre a vinculação dos movimentos: “É certo que muitos dos rapazes que usavam chapéus de Taquaruçu e se apelidavam ‘farroupilhas’, pertenciam a famílias ricas e eram verdadeiros petit-mâitres de bom-tom que se penteavam à francesa e se vestiam à inglesa, como dizia o jornalista da Aurora Fluminense, acentuando o contraste burlesco entre os chapéus plebeus e os ‘sapatinhos lustrosos, a calça fina e o casaco de pano de 12\$000 o côvado’.” (SOUZA, Octávio Tarquínio. Fatos e personagens em torno de um regime: história dos fundadores do Império do Brasil. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988)” (Henriques, 2023. p. 12).

escravizado e do quando da urbanização é largado para se amontoar nas encostas de morros das periferias, tentando não escorregar para a morte. Não foi só o índio ou negro que teve esse privilégio de ser explorado pelo *Brasil para-si*, a mão de obra imigrante, mesmo que com alguma dignidade a mais, também constitui a nossa história. E aqui cabe a ressalva de grande importância à contribuição do trabalhador imigrante para organizar os movimentos comunistas e anarquistas nos crescentes centros urbanos brasileiros, sem essa possibilidade o pensamento rebelde nunca poderia ter frutificado por aqui, ou no mínimo estaria mais atrasado do que já estará. Por fim a perseguição desse *Brasil para-si* não cessa, e segue moendo tudo e todos que tentam frustrar ou competir com seus planos imediatos de ganhos certos, não se constrange a utilizar a força das armas oficiais (ou não) para fazer com que seus desígnios sejam validados, sempre na cega acumulação primitiva, sempre na dignificação pela posse de bens. (Henriques, 2023. p. 14).

Mesmo assim essa batalha nunca foi vencida, na leitura de Henriques; essa que poderíamos dizer ser uma disputa hegemônica interna, como alguns autores soam em defender⁸⁸. O *Brasil em-si* cresce nas brechas sorradeiras que o *Brasil para-si*, mesmo com tanta força e opressão, realiza. É magnífica a alegoria que o autor nos traz: “Nesse sentido, se encontram os dois Brasis nas folias – de carnaval, de reis, de São João, do boi, [...]”⁸⁹, e se reconciliarão no *Brasil em-si-para-si*. (*Idem*).

E o *Brasil em-si-para-si*?

Aos dois Brasis anteriores, vem buscar suprasumir um terceiro, autoconsciente de nossas heranças históricas e compromissados com destinos mais grandiosos e muito mais democráticos para o povo brasileiro. Que não se diga que o Brasil para-si não possui um sentido de Destino, apenas que este é sempre imediato, compromissado com os interesses e ganhos sob os olhos, e frequentemente disposto a “gastar gente” para alcançar seus objetivos. É contra essa perspectiva imediatista que se coloca a nossa verdadeira intelligentsia, cheia ela própria de disputas internas, como só pode ser (Henriques, 2023. p. 15).

E segue:

Em comum a consciência da grandeza e pujança do Brasil, da riqueza de nossa cultura em-si, da necessidade de elevá-la e espaiá-la, da certeza do papel brasileiro em

⁸⁸ Cf. Capítulo 1 - Da Hegemonia: A teoria da hegemonia a partir de sua formulação em Gramsci e sua utilização no âmbito das relações internacionais. In.: A Guerra Hegemônica do Nosso Tempo: O teatro ucraniano e sua importância. São João Del Rey: UFSJ, 2023 (Dissertação, mestrado em planejamento Desenvolvimento e Território). No Prelo. *Op. Cit.*

⁸⁹ “e justamente nelas, com elas e a partir delas, assistimos ao florescimento de um Brasil em-si-para-si, que é a consciência que toma uma elite intelectual e artística (por vezes inclusive política, embora nossas culturas política e eleitoral desde o advento da República não o favoreçam) da verdade dos Brasis todos como o Brasil mesmo, passando a defender o Brasil em-si da espoliação perpetrada pelo Brasil para-si, mas não para deixa-lo estar, pois busca elevá-lo, a traçando rumos novos para o Estado e para a nação brasileira. Não contra o Brasil para-si, que sequer é desejável que deixe de existir vez que expressa o Brasil na realidade também econômica do mundo, mas colocando este Brasil para-si a serviço justamente do Brasil em-si. É a lenta, mas certa, emergência de um Brasil em-si-para-si” (Henriques, 2023. p. 15).

qualquer ordem mundial, enquanto Megaestado⁹⁰, com população, economia e território suficientes para não ser possível nos ignorar. Gostaria imensamente de constatar que este Brasil tem em comum também o compromisso com a democracia, mas nem sempre esta é uma verdade. A influência do positivismo cientificista no final do século XIX e o dilúvio moral do século XX seguem fazendo emergir, de tempos em tempos, anjos exterminadores, sujeitos com tamanha certeza-de-si que são capazes de qualquer esforço (e atrocidade) para efetivar sua visão de Destino para o Brasil, a despeito de qualquer debate, qualquer diálogo, qualquer mediação. Ganha força na tradição caudilhesca e populista latino-americana, mas também ela pode, e já o provamos na história do Brasil, ser vencida pelo compromisso com a democracia (*Idem*)⁹¹.

Entretanto como a história é dialética a disputa segue firme em seus devidos flancos onde as argumentações incorrem tanto para um lado quanto para o outro a respeito do melhor futuro para o país. “Os defensores do Brasil *em-si* seguem imaginando um mundo bucólico para que os povos brasileiros sigam seus caminhos distintos, cada qual em si mesmo, cada um por si mesmo, na abstração de suas existências ‘originárias’, ‘puras’, ‘verdadeiras’”. (Henriques, 2023. p. 19).

Por fim, os eternos arautos do Brasil em-si-para-si, por mais que pareçam sempre gritar aos astros, seguem firmes na sua convicção de que o Brasil pode, porque já é em essência, ser a frondosa e altiva comunidade que imaginamos para nós mesmos, aquilo que Darcy chamou de **“uma nova civilização, mestiça e tropical, orgulhosa de si mesma. Mais alegre, porque mais sofrida. Melhor, porque incorpora em si mais humanidades. Mais generosa, porque aberta à convivência com todas as raças e todas as culturas e porque assentada na mais bela e luminosa província da Terra”**⁹² (Henriques, 2023. p. 19-20). Grifo nosso.

A importância da contribuição de Henriques, portanto, é a possibilidade de se compreender a formação cultural de nossa nação, ainda que brevemente. Não se pode pensar questões teóricas muito menos históricas se não per passarmos pela formação e evolução da formação cultural nacional. Entender o embate dialético entre os que aqui já estavam, no confronto com os que aqui chegaram nos ajuda a perceber como, ainda que forças conservadoras lutassem contra essa nação realiza um federalismo *sui generis*.

Os que aqui estavam davam patavinas para o que é organização do poder pelo território em um plano teórico, pelo menos até o que se sabe nos dias de hoje os povos autóctones não tinham um grande apreço pelos registros escritos o que, com o tempo faz com que pensemos que só o ocidental é civilizado; ledo engano. Já se sabe de forma ampla e vasta que os Tupi guaranis

⁹⁰ Sobre essa noção de Brasil Megaestado Cf. CABRAL, Severino. Brasil Megaestado: nova ordem mundial multipolar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

⁹¹ Outros contributos ao Brasil em-si-para-si, como a riqueza tropicalista, estão discutidos em BALESTRA, Vinícius Batelli de Souza; HENRIQUES, Hugo Rezende. As três caravelas ou de Peri, pelo Abapuru, aos mais doces bárbaros: contribuições para uma história da cultura brasileira. Revista de Ciências do Estado. Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. 01-17, 2019

⁹² RIBEIRO, O povo brasileiro, cit., p. 449.

por exemplo tinham complexa estrutura organizacional em suas comunidades, comunidades essas que chegaram a ter mais de dezenas de milhares de pessoas. Só que a ausência de relatos escritos, visto que está esculturas se assentam maciçamente na transmissão oral do conhecimento, faz com que achemos que federalismo foi criado na Europa, reproduzido nos Estados Unidos da América e copiar para o Brasil. Mais uma mentira icônica

Através da contribuição de Hugo Henriques, ancorado e alicerçado pelo gigantesco Darcy Ribeiro, podemos perceber que mesmo que se tente solapar e oprimir algumas nuances da conformação cultural nacional, eles sempre retornam. Quando perpassamos pela obra de Paulo Bonavides é este retorno, culturalista e nacionalista, mediatizado que tentamos retomar. A história nacional é uma história do embate seja ela no âmbito da cultura, da teoria organizacional ou da realidade prática; onde todas essas amalgamas formam a nossa História - a nossa filosofia da história brasileira.

História como *Devir*?

Por outro lado, Frei Caneca outro personagem da História da nação brasileira. Polímata, político, clérigo católico, escritor e jornalista (esteve à frente do *Thypis Pernambucano*⁹³) o Joaquim pernambucano, esse do Amor Divino, é a História do Brasil como poucos personagens foram. Em sua execução três foram os carrascos que se opuseram a executá-lo. Bonavides evoca naquele que talvez tenha sido dos maiores pernambucanos de todos os tempos a ideia de um pensador político, e isso para nós é a História grafada com H maiúsculo, como ensinou Hegel.

Por que um pensamento político é a História? Ou um devir da teoria, como se usará interpretar? O que é a história enquanto um Devir da Teoria? Esses são os objetivos específicos deste capítulo, para que, em conjunto com o compreendido sobre o primeiro capítulo “o porvir da Teoria”, possamos fechar a parte primeira desse texto dissertativo. Para isso Bonavides entrega as primeiras pistas:

A Independência, celebrada a 7 de setembro de 1822, não foi apenas um fato, mas um processo. Como o processo ainda não deixou de acontecer, pois temos cada dia que sustentá-la debaixo das pressões do século e das vicissitudes de uma luta incessante, tanto no campo de Batalha da economia quanto no da política externa. (Bonavides, 2004. p. 351).

⁹³ “O *Typhis Pernambucano* foi um periódico brasileiro fundado e editado por Frei Caneca no contexto da Confederação do Equador. Em formato 21 x 30 centímetros, a sua periodicidade era semanal, às quintas-feiras”. Disponível em: http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com_content&view=article&id=169&Itemid=1. Acessado em 27 de setembro de 2023.

E aqui, talvez, tentaremos utilizar o personagem escolhido por Bonavides, que é um teórico, para explicitar a História. Os “Joaquins”, seja o alferes mineiro seja o Carmelita pernambucano, fazem parte da explicação do autor do que foi a história. Mas somente Frei Caneca, por ser teórico, pode nos ajudar nos auspícios primeiros de responder as questões que levantamos.

A Independência brasileira não é tão diferente como usualmente se escreve e se pensa, daquela que assinalou a mesma Conquista já nos Estados Unidos, já nas demais Repúblicas do Continente. Nossa Independência foi também revolução e ato de força, principiando com a Inconfidência Mineira, junto ao patíbulo de Tiradentes, para prosseguir em outros momentos culminantes com a revolução pernambucana de 1817 e o movimento armado da Confederação do Equador. (*Idem*).

Para falar sobre a movediça linha que conduziu o pós Independência do Brasil, para ser mais preciso os conflitos que ocorreram de 1822 a 1824, precisamos rememorar, com a ajuda de Bonavides, que existiu assim um grande medo de que o Império se desmembrasse. “A Bahia, sob o comando das armas portuguesas de Madeira, permanecia atada às Cortes de Lisboa, enquanto Filgueiras e Tristão, os dois heróis da Confederação do Equador⁹⁴, não haviam ainda libertado o Maranhão e o Piauí”. Portanto é inegável que existe assim uma ideia de separatismo, entretanto um separatismo contra Portugal e não contra o Império, não contra o país. (*Op. Cit.* p. 353).

Frei caneca como o grande teórico escolhido para ser homenageado por Bonavides faz, sem pestanejar ou equivocar-se a crítica⁹⁵ que precisa ser feita: “foi tratado tanto de menor [o Brasil português], que em três séculos de povoado desfrutação, ainda não teve uma universidade, ao mesmo tempo que a América espanhola desde o ano de 1551 até o de 1628, contava com quatro, a do México, a de São Domingos, a de Quito, a de Guatemala” (Frei Caneca, 1875. I/245 *Apud* Bonavides, 2004. p. 356); isso quando faz referência ao tratamento inferior que a metrópole portuguesa sempre deu ao Brasil no período colonial.

A teoria, como estamos tentando colocar, é a lenha que a História precisa para que sua locomotiva siga adiante, e sempre adiante.

Em seu *Typhis Pernambucano*, Frei Caneca publica dois textos que são destacados por Bonavides como escritos de teoria política dos mais sofisticados para a época, sendo eles: “Crítica da Constituição outorgada” e “Bases para a formação do pacto social”. Nas palavras de Bonavides

⁹⁴ “A Confederação do Equador não pôde, pois, ser levada a Sério como determinação rígida de propósitos separatistas, se não como projeto improvisado ao calor dos sucessos que em todas as províncias alimentavam os ódios oligárquicos, as dissensões pessoais, a guerra local de influência sobre o exercício do poder e os distúrbios das facções em busca de supremacia”. (Bonavides, 2004. p. 351).

⁹⁵ Outra crítica contundente de frei caneca aos elementos históricos da Constituição teórica do que foi o Império brasileiro está na opinião do Carmelita a respeito do poder moderador, ele utiliza os termos como: “o garrote mais forte da Liberdade dos povos”, invenção maquiavélica”, “chave mestra da opressão brasileira” (*Op. Cit.* p. 358). Portanto, nos parece que toda teoria é necessariamente crítica.

esses textos são “a impugnação do poder absoluto e a dissertação sobre a sua ilegitimidade, é a teorização constitucional e representativa da monarquia, o caminho de ideias onde o Frade jamais esmorecer na luta quase fanática e revolucionária por um liberalismo que vem a ser antítese extrema do absolutismo” (*Op. Cit.* p. 359). O autor também afirma: “a construção teórica do pensamento político de frei caneca é toda feita sobre os alicerces do sistema representativo e da teoria da soberania nacional”. (*Ibid.* p. 258).

Durante o Império (1822-1889) o estado brasileiro conheceu uma organização extremamente unitária e centralizadora. Não obstante, produziram-se algumas reações malogradas de inspiração federalista. Movimentos esparsos de rebeldia, aparentemente autonomistas, bem como certo proselitismo com repercussão partidária no seio da corrente liberal se registraram em vários pontos do país. Não lograram, todavia, efeitos imediatos, que pudessem abalar a centralização do Império, prolongamento vivo do passado colonial.

Na apresentação histórica de Bonavides, a maior surpresa foi o fato de a federação ter sido institucionalizada na República, enquanto a maior parte da elite nacional esperava que um terceiro reinado fosse instituído. Essa institucionalização do federalismo pela República em 1889 traz duas questões que precisamos de muita atenção pois é um ponto de incongruência entre Horta e Bonavides.

Como já vimos em Horta existe uma vontade, para o teórico, de que os estados subnacionais pudessem ter uma autonomia constitucional e uma certa proximidade com acúmulo de poder e a União sempre vinha experimentando. Para Bonavides isso é um problema, ele vai defender que a tradição autonomista está na figura dos municípios, e que essa deveria ter sido, ainda em 1889, melhor representada. O que para Bonavides poderia ter produzido uma autenticidade de origem, visto que a municipalidade teve sim grande participação em alguns episódios da vida nacional, - nas palavras de Bonavides -, para nós e para Horta não pode ser tomado como o melhor caminho.

Finalmente encontramos um ponto de desacordo entre nós e Bonavides; parece muito estranho querer escrever sobre História e Teoria em uma eterna concordância que obviamente tende a ser falsa⁹⁶. Mesmo assim, seguimos com a apologia de Bonavides à autonomia municipal:

Quando se deu a Proclamação da República, estávamos mais amadurecidos, ao nível do governo local, para a descentralização política do que na faixa provincial. Antes de 1891 os Fox de supostas resistências federalistas contra o Império não devem ser confundidos com movimentos provinciais de explosão autonomista, que, em verdade, não existiam: eram, antes, erupções políticas de coronéis e caudilhos,

⁹⁶ A celebre frase: “Toda unanimidade é burra./Quem pensa com a unanimidade não precisa pensar”. É atribuída a Nelson Rodrigues e não cairia em melhor momento de nosso texto. Nelson Falcão Rodrigues foi um escritor, jornalista, romancista, teatrólogo, contista e cronista de costumes e de futebol brasileiro. É considerado o mais influente dramaturgo do Brasil. Nascido no Recife, Pernambuco.

denominados por uma consciência mais de âmbito feudal e diâmetro comunitário do que propriamente provincial. (Op. Cit. p. 363).

Ocorre aqui uma pequena confusão, como se até 1891 a colmeia oligárquica estivesse instaurada no nível provincial, parece o contrário do que verificamos em Cabaleiro Saldanha e Horta. Parece o contrário do que a escola jusfilosófica mineira⁹⁷ têm construído e contribuído enquanto de produção histórica e teórica do federalismo nacional. E Bonavides Segue:

Essa realidade municipalista, constitutiva, já de uma tradição, cujos efeitos poderiam ter sido adiante fecundos a uma caracterização genuína do federalismo pátrio, em linhas de evolução própria, foi, todavia, desprezada e esquecida. Os municípios, condenados a fazer quase ao abandono, durante largo período da vida republicana, definham em prestígio, progresso e influência.

(...) O modelo dualista – União e Estados -a constituinte de 1891 quase ignorava, por conseguinte, a participação da esfera local ou municipal. A menção ao município naquele documento federativo é fugaz e rápida. Consta de um único artigo, onde se diz que os estados se organizarão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto disser respeito ao seu peculiar interesse⁹⁸. (*Idem*).

Bonavides tem uma leitura, como dissemos, diametralmente oposta a que talvez possa ser verificada como a mais acurada. Só que para isso precisamos adentrar mais abruptamente nesse tipo de questão. Bonavides entende que o centralismo da primeira república deu lugar a um estado mais federativo, até aí parece que todos tendem a convergir. Entretanto, para ele a autonomia que o federalismo brasileiro deu aos Estados-Membros na segunda república em diante é o grande insucesso do federalismo nacional como projeto. Horta e Cabaleiro Saldanha vão trabalhar em uma direção oposta, eles, que aparentemente tem maior apreço a um federalismo mais dualista e, principalmente que fortaleçam os Estados-membros; e isso é muito claro em Horta.

Bonavides vê na Região uma chave de avanço, mas para ele a municipalidade não é descartável, Cabaleiro Saldanha não faz questão e Horta nunca reconheceu como algo de alguma presteza. Bonavides entende que a outorga de poder para os Estados-Membros é quem gera essa mácula inicial, quem de princípio contamina o tipo de poder que os Estados-Membros passam a ter. E vai além, a possibilidade de intervenção da união na unidade federativa causa espécime em Bonavides.

⁹⁷ Inspiramo-nos na escola jusfilosófica mineira, liderada por Joaquim Carlos Salgado como outrora ela inspirou Barcelar. Cf. BACELAR, Renan Victor Boy. Direito canônico: vivências históricas e teóricas da cultura jurídica ocidental. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. 2018.

⁹⁸ Só que parece que a problemática municipal tende a ser insolúvel. Entre os próprios defensores da municipalidade existe o consenso de que ela já na origem nasce causando problemas. “Leia se, a esse respeito, o que escreve Oswaldo Trigueiro: ‘antes de 1930 os prefeitos de alguns estados eram nomeados e demissíveis *ad nutum*, que diz quando era ilusória autonomia municipal consagrada no artigo 68 da Constituição de 1991. Mesmo nos estados em que os prefeitos eram eleitos, os governadores nunca perdiam as eleições’ (‘a crise do federalismo’, *revista brasileira de estudos políticos* 11/51) Belo Horizonte, Minas Gerais, junho/61)” (Bonavides, 2004. p. 363).

Por vezes nos parece que Bonavides tende a ter uma bondade visível maior que a que um coração pode comportar. Suas proposições são sempre belas, apolíneas e, portanto, nos causam sempre paz de Espírito e admiração. Só que nos parece contraditório falar de poder e querer tratar tudo com o crivo da bondade. Horta já é a própria representação de Dionísio na Teoria do Estado, aquele que já o viu em uma tribuna pode referendar o que ilamos. É no entrechoque desses dois baluartes do pensamento que tentamos nos posicionar, tentamos oferecer algum tipo de contribuição mínima e válida. Isso talvez acalente o coração de quem até aqui, ainda nos acompanha.

Para a tentativa de uma historiografia da Teoria do federalismo brasileiro vários são os autores que poderiam ter sido selecionados, ainda assim, um mineiro contemporâneo e um astuto nordestino combativo (como sói acontecer com a maioria dos irmãos do nordeste) nos parece o mais adequado pois se posiciona contra aqueles que mesmo derrotados em 1930⁹⁹ nunca cessaram de praticar malícias contra nossa nação. A discussão sobre federalismo é uma discussão nacional, mesmo assim, ela não é fomentada em um único ente da federação, todos os motes teóricos para o sempre necessário reformismo hegeliano, - pois é incessável e sempre necessário aprimorar-se -, ocorrem ora em minas, com sabido protagonismo e ora em ilhas pensantes espalhadas pelo país, grande parte delas está no Nordeste como sabemos.

Guardando nossa serôdia sobre autores e contribuições voltemos à História.

No atribulado ano de 1926, Bonavides trata da tentativa de Arthur Bernardes¹⁰⁰ como uma tentativa extemporânea, a História provou que foi, só que sem ela a revolução de 1930 não ocorreria, e para um autor que sempre advogou contra o unitarismo e pelo federalismo amplo e pujante parece que os decênios Vargasistas, entre eleitos e ditatoriais, não foram os mais amigáveis para o federalismo pátrio. Esse hiper complexo debate carece de organização.

Voltando à constituição de 1891, Bonavides vai trazer o caráter assistencialista desta. Eleva, merecidamente, Epitácio Pessoa (1919-1922) que, com as possibilidades que cabiam neste texto, o fato deste presidente conseguir iniciar os projetos de Irrigação do nordeste. Fica cada vez mais desvelado, portanto, que de 1891 em diante, mesmo considerando todos os defeitos que esse

⁹⁹ Em seu discurso de posse como Presidente da República Federativa do Brasil em 1995 Fernando Henrique Cardoso - que apesar de fluminense e carioca fez carreira acadêmica em São Paulo tendo a Universidade de São Paulo (USP) como *Alma mater* - disse, como constam os registros dos anais desta nação: "Acaba aqui a Revolução de 1930".

¹⁰⁰ Artur da Silva Bernardes foi um advogado e político brasileiro, mineiro, presidente de Minas Gerais de 1918 a 1922 e presidente do Brasil entre 15 de novembro de 1922 e 15 de novembro de 1926. Seus seguidores eram chamados de "bernardistas". Bernardes é Egresso da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais de onde e, por que não, para onde escrevemos.

texto constitucional trazia o federalismo pátrio começa a desabrochar, e mesmo ainda em tenra idade, as noções de descentralização, assistência, “unidade na diversidade” sempre ali estiveram.

Já na carta de 1946 existiu uma novidade, a expressão plano aparece pela primeira vez e muitos vão dizer que está, portanto, inaugurado o planejamento nacional. Temos bastante apreço pelo texto constitucional de 1946, como nos ensinou Horta e De Paula¹⁰¹.

E sobre a história desses planejamentos Bonavides destaca, de forma sempre recorrente o fato de que para o planejamento Amazônico, por exemplo, tal texto trata de uma assistência transitória, temporária, já para o Nordeste a ajuda seria permanente.

O Nordeste ficava, pois, altamente aquinhado pela Constituição de 1946, como área de convergência de recursos federais, num montante de quatro por cento da renda tributária da União e que deveriam ser aplicados, planejadamente. já através de obras e serviços de assistência econômica e social - para fazer face aos calamitosos efeitos da seca - já mediante uma ação de envergadura, tendente ao aproveitamento do potencial econômico da bacia do São Francisco (Bonavides, 2004. p. 368).

Inaugura-se, portanto, a era dos organismos regionais. SUDENE¹⁰², SUDAN, SUVALE, DNOCS, SUDESUL, SUDECO e outros. Esse período pós 1946 faz do Brasil o país emergente de crescimento real mais expressivo de maior sucesso na história do capitalismo para aquele tempo. Vindo a ser superado por China e Índia nos tempos atuais e não comparável a antiga URSS por ser o crescimento comunista de maior expressão ao longo do século XX. E por que estamos falando de crescimento econômico se o assunto era federalismo e caiu em planejamento? Porque o federalismo bem arquitetado, exige que as elites pensem e planejem o futuro da nação. E exige que isso seja feito de várias formas, sob vários ângulos e em vários níveis.

Só que a defesa da SUDENE por parte de Bonavides não passa somente de uma identificação e de um reconhecimento de um brasileiro com sua região, com seu território. Existe um porque teórico e mais ainda, um porque prático da defesa da Superintendência no papel de

¹⁰¹ A discussão do Desenvolvimentismo sempre nos atraiu de imenso e João Antonio de Paulo é sem dúvidas o maior nome do assunto pelo menos no Brasil. Sobre indicamos três obras i) DE PAULA, João Antonio. Desenvolvimento: tentativa de conceptualização. *Gestão e Sociedade*, v. 10, n. 27, p. 1539-1539, 2016. ii) DE PAULA, João Antônio. Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. *Pesquisa & Debate*, v. 15, n. 2 (26), 2004. E por fim nosso SILVA, G. de S. O. e; MOURA, S. de S. . O desenvolvimentismo no Brasil. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1-16, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.33232. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e33232>. Acesso em: 28 set. 2023.

¹⁰² Como Bonavides destaca muitas laudas a sua querida SUDENE, achamos valido destacar pelo menos um singela nota para que com as palavras do mesmo o leitor possa ter a parte, ainda que minúscula do que foi essa superintendência: “Estava criada, portanto, a SUDENE, ou seja, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a primeira agência regional de desenvolvimento na América Latina com amplitude de ação capaz, a nosso ver, de servir de ponto de partida a uma eventual reformulação do sistema federativo. E, ademais, com a nota originalíssima para o País de atestar, onze anos depois, a concreta possibilidade de ultimar, rodeada de pleno êxito, a planificação com liberdade numa área subdesenvolvida” (Bonavides, 2004. p. 371).

desenvolvimento do Nordeste e isso, para ele, já é a precursão do próprio federalismo das regiões; atentemo-nos a não confundir o federalismo das regiões com um federalismo regional.

A SUDENE nasceu, portanto, da frustração e da impotência de uma política federal até então de mero teor paternalista e assistencial com relação ao Nordeste. Tomava-se a miséria e o atraso aí reinantes como decorrentes de flagelos climáticos. Atuando nessa linha de reflexão, o poder central descurava o planejamento e a ação contra a estrutura da economia subdesenvolvida, limitando-se a pôr em prática medidas de curto prazo (criação de frentes de trabalho nas ocasiões de incidência das secas) e de longo prazo (a simples construção de açudes) sem efeitos mais profundos, consoante tem sido ressaltado, no balanço crítico e verídico feito pelos analistas da economia do Nordeste, da fase anterior à SUDENE. A economia nordestina tinha, ademais, seu calcanhar de Aquiles, sua debilidade maior, tolhendo-lhe as perspectivas de desenvolvimento autônomo, na dependência em larga escala do comércio exterior, através da exportação de matérias-primas. (*Op. Cit.* p. 376).

Passado por esse exemplo e validação na factibilidade da História a respeito de suas ideias, Bonavides regressa, para que possa ser contraposto a Horta.

A autonomia dos Estados-Membros, depois de golpeada de maneira mortal pelas últimas Constituições, oferece, para o futuro, uma perspectiva mesquinha. A autonomia da Região, ao contrário, poderá gerar o fato novo e produzir o germe da reformulação federativa que um dia viria a processar-se no País e que demanda máximo de interesse de nossa parte, porquanto evitaria, no Brasil, o retrocesso unitarista que tanto se teme e já se vislumbra consumado na estrutura de sua presente organização política. (*Op. Cit.* p. 383).

Portanto, aqui têm-se o foco na tentativa de corrigir distorções intrarregionais. Para Horta a correção passa pelos Estados-Membros e em Bonavides apenas as regiões poderiam realizar tal empreitada. O amplo arcabouço argumentativo de Bonavides nos faz querer concordar com ele, ainda assim, nos parece esdrúxula ainda, uma federação com quatro níveis, com quatro entes federativos. Sigamo-nos.

A formação do quarto nível desenha-se no horizonte, justificando a sondagem prospectiva, objeto do presente trabalho. O governo regional seria, a nosso ver, a única saída, de futuro, para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil, em plena crise. Fora dessa alternativa, cairemos na solução unitária e centralizadora, já iminente, e que fará o País regredir a fórmulas de organização política praticadas no passado, ao tempo da Monarquia. e consoante se supunha, irreversíveis, em virtude do advento da Federação. Nem mesmo aquele preceito constitucional que veda toda emenda à Constituição que possa alterar as bases federativas e republicanas do sistema parece constituir garantia bastante eficaz contra os fatos avassaladores, conducentes a uma centralização assoberbante e prenúncio grave do retrocesso ao Estado Unitário. com a morte ulterior do federalismo já enfermo. As autonomias moribundas prognosticam, aliás, esse desfecho, sujeito decerto a ocorrer se do combate à crise do sistema federativo não se extrair a lição que ele está a ensinar. É de prever, por conseguinte, uma futura revisão das presentes bases da organização federal, bem como uma política coordenada e sistemática da Federação, volvida para a plena politização da esfera regional. É de esperar também que se favoreça por todos os meios o advento da autonomia das Regiões (*Idem*).

Para além de se advogar em uma direção ou outra, o deleite encontra-se em poder aprender com os gigantes da história da federação nacional. E para além das poucas divergências, existe a convergência no fato de que o federalismo está em permanente crise, desde sua criação.

Sem nos debruçarmos sobre as propostas não poderíamos nunca, conseguir correlacionar ideias, para que só assim, possamos construir as nossas próprias.

Com a dicotomia federalista, formalmente em vigor, mas a pique de extinguir-se, o federalismo tetradimensional que se adotasse (União, Estado, Município e Região) seria ainda um federalismo de transição, reservando-se à Região o papel de verdadeiro instrumento renovador e estimulante de reacomodação política e econômica do sistema, em termos mais realistas. Tal aconteceria até que a Federação, com o tempo, e ultrapassadas as razões da crise viesse a definir com mais precisão as linhas de seu comportamento e as relações entre unidades regionais politizadas e a União. (*Op. Cit.* p. 383-4).

Muito atraente e em nos fervilha por seu caráter inovador, renovador e subversivo.

Mais uma vez o federalismo dualista é prontamente criticado por Bonavides com base na sempre intervenção da união nos estados e essa intervenção vir, geralmente do governo central da federação. Ainda assim nada se comparou à Emenda Constitucional 1, de 1969. A saber, aqui já não mais falamos da célebre emenda constitucional de 1946, já estamos na moribunda - para a sorte da maioria dos brasileiros – Constituição de 1967. E nas palavras de Bonavides: “ É obvio que, na balança das instituições políticas do Brasil, a concha do federalismo centrípeto e autoritário acolhe, hoje, todo peso das tendencias centralizadoras e unitárias, rompendo por inteiro o equilíbrio nominal havido nas primeiras constituições republicanas”(Op. Cit. p. 388).

O federalismo das Regiões de Bonavides é uma nova perspectiva na evolução política do brasil. No nosso entendimento é um direito, o direito ao desenvolvimento político: “Na compreensão do direito ao desenvolvimento, conforme a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, da Assembleia das Nações Unidas, há ao menos quatro dimensões que confluem: “desenvolvimento econômico, social, cultural e político” (Horta, 2021. p. 5)¹⁰³.

O amplo quadro que esboçamos patenteia que o federalismo brasileiro pôs o máximo de centralização vertical na competência da União e de centralização horizontal nos poderes do presidente da República. Ali, verticalmente, com sacrifício ostensivo dos Estados-Membros; aqui, horizontalmente, com holocausto do Legislativo, cujas prerrogativas e funções ficaram bastante abaladas e abatidas (Op. Cit. p. 388).

Lembrando, por óbvio, que Bonavides está a escrever de dentro do período sombrio da ditadura civil militar, que assolou nossa nação de 1964 a 1985. O que nos desperta ainda mais interesse por sua obra e por suas postulações, visto que, do auge do pior período de repressão do país, Bonavides está reflexionando sobre aquele tema que, para nós, é a pedra fundamental de todos

¹⁰³ Cf. ONU. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento; adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. In: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-dtodesenvolvimento.pdf>, consultado em março de 2020. *Apud* Horta, 2021. p. 5.

os demais temas que podem vir a surgir em um Estado Democrático de Direito constitucionalizado, como o nosso.

Pois bem, temos que o publicista, como o professor Bonavides chama a maioria de suas fontes e referências citadas, - e ele tem um sem-número de referências que abrangem boa parte da história ocidental, (Georg Jellinek a Maquiavel, de Pierre-Joseph Proudhon a Vedel; para ficarmos nos estrangeiros) – tem ressalvas ao que poderia vir a ser o Leviatã brasileiro, o Estado unitário e que em alguns momentos sobrepassou por seus olhos. Bonavides é testemunha ocular de pelo menos três ditaduras nacionais, ele, sabe de onde fala, sabe para quem fala. Ficamos, ao ler suas contribuições embasbacados com a perene atualidade de seus escritos, somente os grandes atravessam as décadas sem que suas contribuições caiam no vazio da produtividade infértil acadêmica. Como se já não fosse surpreendente o suficiente publicar contra o unitarismo federal na década de 1970, Bonavides insiste em nos regar com esperança e novas ideias, ainda que inicialmente essas se pareçam com loucuras e elocubrações perdidas, pontas soltas como dita a sabedoria popular.

Na região estão potencializadas esplêndidas esperanças fáticas de uma renovação federativa segundo os rumos e as bases expostas no presente ensaio. Mas tudo isso se perderá ou não acontecerá, caso falte a cúpula do sistema uma orientação programada ou planejada para alcançar politicamente esse desfecho: o federalismo das Regiões, única fórmula, a nosso ver, de evitar, de futuro, a alternativa escura do Estado Unitário, ou seja, o pesadelo de um monstruoso Leviatã continental, que se ergueria entre o Atlântico e a Cordilheira dos Andes (Bonavides, 2004. p. 389).

No final desse trecho destacamos mais uma divergência entre Horta e Bonavides. Para Horta a possibilidade de realização do Brasil Império é que deve nortear o pensamento e o planejamento do Brasil enquanto nação, entretanto, Bonavides pensa diferente. Para o autor nordestino, que escreve do centro daquele que provavelmente foi o pior período da história deste país (a ditadura civil militar iniciada em 1964), é necessário utilizar o federalismo para se desconcentrar o poder da mão, de, no caso, à época e que segue sendo assim, o cargo da presidência da república, pois esta vinha sendo sucessivamente ocupado por líderes sanguinários, autocráticos, despreparados e geralmente, com uma visão sectária de Brasil. O medo de Bonavides era de que a sanguinolência praticada pelo poder central brasileiro deste período, desabrochasse em um expansionismo imperial contra o resto da Latinoamérica. Não previa Bonavides que, mesmo sem o sucesso de que essas ideias, que sim, estavam presentes dentro do comando de estado maior do Exército Brasileiro. À época a Latinoamérica teve de conviver com a sanguinolência de suas ditaduras nas décadas de 1960, 1970 e 1980, todas elas patrocinadas escancaradamente pelos governos dos Estados Unidos da América (EUA).

Ainda sobre os problemas e os perigos do Estado unitário seguimos com Bonavides:

O estudo histórico de nossas origens federativas é o primeiro requisito para uma compreensiva análise às mudanças porque à passado a forma de organização do estado brasileiro desde a Constituição imperial até os dias em curso. Fomos Estado Unitário como Império, e Federação com a República. As nascentes federativas a que nos vamos reportar de imediato pertencem, sem dúvida, a fase imperial, bastante rica em aspectos com que este mar o quadro subsequente de implantação do sistema federativo, desde o advento da República aos nossos dias (*Op. Cit.* p. 390).

E sobre a história da conformação do federalismo brasileiro Bonavides nos ensina, em referência ao decreto um realizado após as ações revolucionárias de quinze de novembro de 1889. Tal decreto¹⁰⁴ foi o coroamento vitorioso das velhas aspirações autonomistas, que não se podendo fazer nos quadros institucionais do Império, por um ato reformista, se fizeram na improvisação da revolução” (Bonavides, 2004. p. 390).

Cabe, agora, determinar se o princípio federativo durante o Império foi tão somente uma palavra que fazia adeptos se se converteu, afinal, num movimento de opinião com eficácia política, ou se foi algo mais, isto é, modelo que se introduziu nas instituições monárquicas em ordem a alterar lhes substancialmente a natureza de estado unitário e apagar, assim, a linha divisória com que sempre se estabeleceu um dos mais visíveis contrastes institucionais entre o Império e a República (*Idem*).

Mesmo assim, existem elementos importantes que formalizam o caráter pseudo federativo das instituições monárquicas:

Durante a constituinte de 1823 a ideia federativa fora objeto de debates, o que, de algum modo, não constitui surpresa, diante da índole e da crônica do movimento da Independência. A fixação do ato de emancipação em Sete de Setembro é de ter o simbólico, por quanto a Independência, ao revés da República, não se fez por decreto, nem foi fruto de um golpe de estado; representou um processo com os riscos inerentes a toda espécie de caminhada revolucionária.

Desdobrou se em vários episódios de distintos matizes no decurso dos anos críticos de 1821 a 1822, com antecedências não raro relevantes, tais como a abertura dos portos e a elevação do Brasil à categoria de Reino e, sobretudo, com as subsequências políticas e militares que consolidaram o fato emancipador, comunicando lhe a feição definitiva de uma separação consumada (*Op. Cit.* p. 391).

Ainda no império, projetos de reforma da Constituição foram apresentados durante a menoridade do imperador, as propostas renovarão o debate sobre a organização monárquica para uma possibilidade da efetivação dos moldes federativos como o que apresenta o relatório de Alves branco em 1835. Ainda no período da Regência toda ideia de reforma desencadeada pelos movimentos de opinião tinha uma certa inspiração federalista que vai culminar no ato adicional. Mesmo com a não implementação do federalismo pela monarquia, aspirações reformistas deste teor não estavam ausentes no período. “Na medida em que o Império entrava em declínio, o

¹⁰⁴ “[É] de pasmar que o decreto um haja sido da lavra de Rui Barbosa no que toca ao emprego da expressão “Estados soberanos”, tão destoantes do equilíbrio federativo que Rui sempre preconizou e que suas posteriores e manifestas tendências unionistas vieram corroborar. Aliás, o unionismo de Rui, não se exteriorizando ali com clareza é, todavia, patente nos decretos 7 e 12 de 20 e 23/11/1889, respectivamente. Sobre tudo no primeiro, em que o centralismo político, vício acoimado ao Império, e triunfa no artigo 3º do decreto 7, que dispunha: “o governo federal provisório reserva-se o direito de restringir, ampliar e suprimir quaisquer das atribuições que, pelo presente decreto, são conferidas ao governo provisório dos estados, podendo outrossim substituí-las conforme melhor convenha” (*Op. Cit.* p. 395).

movimento federalista tomava corpo e avançava impetuosamente, de par com ideias tanto monarquistas como republicanas” (*Op. Cit.* p. 392).

Os debates sobre a questão federativa, portanto, foram amadurecendo para que no projeto de Nabuco de 1885 a campanha de imprensa guiada por Rui Barbosa em prol da definição federativa para as instituições do Império já estava suficientemente amadurecida, tanto para o posterior decreto um, do governo provisório, bem como para a sua consagração nas mãos dos constituintes de 1890. Mas é necessário, ainda, analisar o grau político de descentralização atingido pelo Império, com a disponibilização desses influxos de teses federalistas, “cujos efeitos redundaram importantes alterações institucionais, consubstanciada no Ato Adicional” (*Idem*).

Bonavides vai referendar que o enxerto federativo mais considerável do ato adicional se deu com a criação das assembleias legislativas das províncias, que mais tarde seriam os estados subnacionais, objeto nosso de pesquisa. Para o autor o poder legislativo das províncias foi o que mais aproximou Império de uma versão incipiente e de organização federativa para que pudesse conduzir o mais longe a descentralização institucional da monarquia. (*Idem*). Vale ressaltar que o poder das assembleias legislativas provinciais era ilusório, visto que carecia de ser definitivamente referendado de lá assembleia geral para ser sancionado ou não.

Ainda assim aqui se encontra a centelha inicial que vai produzir na história do federalismo nacional, aquele que podemos chamar de seu ponto inicial. Esse poder incipiente, falso nos faz refletir ao que hoje temos no “poder municipal” que muito pode, desde que, depois de ter podido, não seja revisado. A exemplo, a Constituição imperial no seu artigo décimo reconhecia o poder legislativo, o poder moderador, o poder judicial e o poder executivo como poderes do Império. Artigo 178 da mesma Constituição reservava as assembleias provinciais o direito de legislar sobre “tudo o que não é constitucional”, - é histórico também na nação a má escrita constitucional, a fim de, velar o verdadeiro caráter autocrático do texto - ora, comumente, se não está na Constituição não é importante. Mas o pior não é este fato da nossa história, mas reside na possibilidade de que qualquer coisa decidida por uma assembleia provincial possa ser alterada por uma lei ordinária, solapando por completo qualquer ideia de autonomia.

Seguindo, uma tentativa de rebelião a isso é trazida por Bonavides como curso da História:

Cedo se incumbiram os acontecimentos de cortar os excessos da abstração federativa, fazendo as águas vou ver ao leito por onde sempre correram: o dos Executivos fortes e prestigiados. Com efeito, autonomia outorgada aos estados aproveitou apenas como já era de esperar, aos executivos estaduais, expressão oligárquica de um poder aparentemente constitucional, mas em verdade baseado na força do coronelato. Os mais poderosos dentre esses executivos escolhi garante de modo instintivo para fazer face à fraqueza constitucional e federativa de cima, inaugurando a célebre política dos governadores, a fórmula “café com leite”, do eixo Minas-São Paulo, e que dominou boa parte da primeira República, forçando a eleição dos nossos presidentes, numa

escolha fechada, produto das transações de cúpula. Ao invés de um Congresso forte, em substituição de um executivo federal passageiramente obnubilado, tivemos a base da liderança política deslocada para os governadores. Ficava estes em órbita federativo inferior, mas ainda assim de natureza executiva, em coerência, pois, com a nossa história, consoante intentamos demonstrar. (*Op. Cit.* p. 395 - 396).

Dentro da primeira república, portanto, fica claro um traço tratado como curioso por Bonavides, ela é predominantemente política, sem a descarada cooptação do econômico e do financeiro que verificamos nos dias de hoje. Para ele a repartição da renda; o exercício da competência tributária era mais bem desenvolvido à aquele tempo, e isso faz com que na leitura do autor a Primeira República contenha uma teoria e um exercício federativo mais consistente que verificamos após 1988. Esses problemas dificultam a convivência das unidades federativas e deflagram problemas como o da Guerra Fiscal; que aparentemente tende a ser retroagido e pelo menos parcialmente mitigado com a Reforma Tributária aprovada no congresso no ano de 2023 e que seguirá para implementação nos próximos anos; o que levará a uma verdadeira revolução tributária no país, ainda que, muitas sejam as fragilidades da reforma.

Interessante destacar que essa, ou essas batalhas no mundo tributário nacional foram, em boa parte, quem fez possível a ideia de Regiões politicamente estruturadas dentro e à revelia do plano federativo primeiro. A necessidade de se sobreviver para além desses problemas fez com que os subjugados estados subnacionais se irmanassem em interesses comum, e muitas vezes a pauta fiscal foi a responsável por essa comunhão. As regiões são uma expressão ativa e ativa ao paternalismo assistencial que vem, intrínseco, ao modelo unitário e centralizador, - modelo esse que sempre vem expresso em seu grau máximo através do presidencialismo. Para Bonavides a Terceira República (Estado Novo) é a expressão máxima desse paternalismo, e pasmem, ou não, é nesse período que os entes federados menos possuíram poderes, competências, recursos e autonomia; isso para não relatarmos o infeliz episódio da queima das bandeiras dos Estados que ocorreu na praça Russel em 27 de novembro de 1937, onde o ditador Vargas (como sói acontecer, sempre pelas mãos de um ditador) define em cerimônia cívica a extinção das bandeiras dos Estados¹⁰⁵.

Ainda assim, todos esses ataques servem para fortificar a ideia de um estado Regionalizado, pois deles surge, logo subsequentemente, as primeiras ideias de organização regional. A quarta república com a elegante constituição de 1946 vai abrir as veredas primeiras para

¹⁰⁵ “Contra uma interpretação que localiza o autoritarismo centralista de Vargas como oposição ao poder dos oligarcas do café se insurge a brilhante interpretação de Boris Fausto, a quem rendemos homenagem enlutados por seu passamento no presente ano de 2023. Segundo o autor: “A maior centralização é facilitada pelas alterações institucionais que põe fim ao sistema oligárquico, o que não se confunde com o fim das oligarquias. Intocadas em suas fontes de poder, estas subsistem como força local.” (FAUSTO, Boris. A revolução de 1930: historiografia e História. São Paulo: Companhia das letras, 1997,p. 110)” (Henriques, 2023. p. 14).

a criação da pioneira SUDENE, que já citamos e é identificada como um dos primórdios da concepção regionalista no Brasil. “Vamos, porém, ao passado, receber as lições que o magistério da História nos oferece”, nas palavras de Bonavides. “Sendo a realidade nova, a comunhão regional de interesses – hoje, ainda numa fase mais econômica do que política – cedo ou tarde demandará, conforme já se vislumbra, o reconhecimento institucional no corpo da Federação”, como igualmente já apresentado por nós no presente escrito (*Op. Cit.* p. 397).

Bonavides vai relatar também a perda de autonomia legislativa plena para as assembleias legislativas como um fator relevante para a consagração de tais ideias de regionalização, em um intuito sempre recorrente de combater o arbítrio centralista do Império e posteriormente da Primeira República.

Outro fator importante é o fato de termos sido um país de Revolução industrial tardia, bem como a enxurrada de ideologias que o, infértil de ideias século XX assolou não só o país bem como o mundo. Entretanto, por estarmos no sempre afã de realizarmos nosso “pulo do gato”, ou nosso salto qualitativo do ponto de vista da competitividade econômica e internacional; ou ainda, a travessia do Rubicão, se formos darmos centralidade ao político e não ao econômico -, as ideias e as intoxicações ideológicas foram muito, somente na quarta república tais questões começam a ter uma formação mais autóctone, e, portanto, mais relevante.

Somente com a *intelligentsia* brasileira que começa a pensar o Brasil para o Brasil, e, a partir dele, na sempre liderança de Celso Furtado, por exemplo, que se faz possível reconciliarmos-nos com nossas verdadeiras vocações e expertises, que sempre aqui estiveram ao longo de nossa proeminente História. Tão importante era o que aqui estava a ser desenvolvido que um golpe de estado com autoria internacional, mais precisamente do Império de Satã¹⁰⁶, foi necessário para parar o mais pujante projeto nacional de desenvolvimento do século passado¹⁰⁷.

Bonavides alerta que no período ditatorial, da ditadura civil militar, as intervenções federais ocorriam em demasia:

¹⁰⁶ Luiz Alberto Moniz Bandeira cunha o termo em seu *Desordem mundial* e para nós é muito coerente assim cognominar a nação que mais se envolveu em conflito, genocídios e massacres da história recente do mundo, a contar 1945 em diante. Cf. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *A desordem mundial: O espectro da dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias*. Editora José Olympio, 2016.

¹⁰⁷ O trabalho O desenvolvimentismo no Brasil, de Sírllei de Sá Moura e Gabriel de Souza Oliveira e Silva, trata das atuais demandas do nacional desenvolvimentismo brasileiro, a partir de uma digressão histórica albergada nos pensamentos de Celso Furtado e João Antônio de Paula. Cf. SILVA, G. de S. O. e; MOURA, S. de S. . O desenvolvimentismo no Brasil. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–16, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.33232. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e33232>. Acesso em: 9 out. 2023.

hoje. As intervenções federais, de ocorrência cada vez mais frequente, porém de natureza diversa, sobretudo de teoria econômico, recebem endosso das Constituições e, como instrumentos legítimos de ação administrativa do poder central, entram a ser aclamadas pelos Estados-Membros e até sofregamente desejadas em nome do desenvolvimento regional, do desafogo financeiro e das promessas materiais de Riqueza que poderão trazer as economias estaduais ou regionais (*Op. Cit.* p. 397 - 398).

E como fica claro para o autor o teor economicista das tidas justificativa sempre surgem e tendem a ser aceitos de forma passiva e pacífica pela mídia, pela população e por parte expressiva da academia - que em tese teria a capacidade crítica de perceber o problema de tal ação, a fim de refreá-la. Aqui estamos lidando, portanto, com uma clara cooptação do político pelo econômico, algo tão nefasto e aterrorizador que somente em um capitalismo de industrialização tardia isso se faria possível. Sobre a o problema do cooptação do político pelo econômico se pode verificar o trabalho do político e historiados comunista brasileiro Mauro Luiz Iasi¹⁰⁸.

Ainda em Bonavides existe um certo entrechoque entre a sociedade do *laissez faire* e a sociedade do intervencionismo estatal. Para o autor o conceito central e liberal de federalismo está se desvanecendo. Antes a ideia liberal da sociedade que se desenvolve sem intervenção estatal era praticamente unânime, essa é derrubada pelo sucesso dos estados que realizam maior intervenção. E para o autor a Constituição tem caráter fundamental para assegurar os limites e os ditames do que deve ou não ser realizado no âmbito da intervenção estatal, sempre respeitando os princípios federativos da distribuição e coexistência de poderes. Em um estado liberal quanto menos regras “melhor”, entretanto, para um estado genuinamente federalista, as regras precisam estar bem escritas e delimitadas para que não ocorra um atropelamento entre unidades da federação e a união. Fica claro portanto em Bonavides¹⁰⁹ que já na segunda metade do século XX, a forma de entender

¹⁰⁸ Cf. IASI, Mauro Luis. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, p. 285-317, 2012.

¹⁰⁹ Bonavides escreve sobre o que ele chama de “federalismo cooperativo” em tom de desagravo, entretanto não aprofundaremos a respeito de tais considerações por entendermos que elas são um pouco frágeis e senhoras do próprio tempo. Ainda assim trazemos um enxerto para que o leitor possa tirar as próprias conclusões: “O chamado ‘federalismo cooperativo’ tem sido uma palavra amena e esperançosa, de emprego habitual pelos publicista que ainda acreditam comodamente na sobrevivência do velho federalismo dualista, batizado com outro nome, posto que esteja a encobrir realidade nova. Mas não se trata de dar nome novo a realidades distintas. Hoje primeiro reconhecer o desaparecimento da velha ordem federativa, esteada no binômio Estado autônomo e poder federal. Com efeito, a intervenção econômica da União, já institucionalizada, cassou praticamente a autonomia dos Estados, desfazendo a ilusão que publicista de boa-fé Inocência vem desde muito acalentando, mercê de um eufemismo corrente - o ‘federalismo cooperativo’ -, expressão confortável, mas ingênua e nem sempre bem arrazoada, com o que se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo das autonomias estaduais. ¶ a esse federalismo há de suceder, de certo, um federalismo sobre novos pressupostos ontológicos, alternativa que cuidamos plenamente exequível com o federalismo das regiões. Anão ser assim descambaremos, debaixo da capa do ‘federalismo cooperativo’ no Estado Unitário monolítico, desenvolvimentista, tecnocrático, autoritário, superintendente dos objetivos econômicos permanentes que nada deixaria ocioso ou autônomo as esferas intermediárias” (*Op. Cit.* p. 398). Cf. Oswaldo Trigueiro, “A crise do federalismo”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos* II/56, junho/61.

o que é federalismo já passara por mudanças significativas, e não mais seguem em perfeita consonância do que ocorreu após a guerra civil de Independência das treze colônias.

Portanto Bonavides infere que após a quarta República instaura-se no Brasil um momento ou uma “idade antifederativa”, tendemos a concordar. Existe, portanto, a necessidade de uma revisão da forma de Estado, para que se possa acomodar os diversos interesses que surgem e entre si se cruzam oriundos de todas as partes do território nacional. Não mais se faz possível que um estado da federação, que se autodenomina a “locomotiva do país”, usufrua de isenções fiscais por exemplo - que influem na capacidade de investimento de todos os entes da federação -, onde uma estrutura industrial, financeira e de serviços fique concentrada em um pequeno espaço do território nacional, pior, atendendo a menos de um décimo de toda a população nacional. Parece que fazer *laissez faire* é mais fácil e cômodo com o dinheiro público; a troca de uma “intoxicação” proselitista e liberalizante.

Ainda assim, a saída segue sendo para Bonavides e Horta a revisão da forma do Estado. “A saída para um federalismo das regiões é o que preconizamos. Não porque o vejamos desenhados sociologicamente nos traços mais recentes de nossa evolução, mas por afigurar-se nos uma alternativa - talvez única - ao Estado unitário de asfixiante centralização” (*Op. Cit.* p. 399).

Não obstante, fica bastante claro dois receios de Bonavides em relação a essa, nem tão abrupta mudança, que ficam de propostas para o que o autor entende de uma novo e mais acurado desenho do federalismo nacional; Federalismo que é sempre objeto de estudo dos pátrios constitucionalistas como Horta em seu *História, Constituições e reconstitucionalização do Brasil*¹¹⁰. Texto esse que conversa em muito com Bonavides:

As cinco Constituições republicanas que reproduzem o surrado chavão segundo o qual em nosso Texto Magno tudo pode ser objeto de emenda, menos o regime republicano e a Federação, oferecem, ironicamente, ao cabo de oitenta anos de existência republicana, essa dolorosa e paradoxal verdade política, escutada do irrefutável argumento dos fatos: nada, com efeito, padeceu mudanças mais sensíveis na Constituição do que, precisamente, o sistema federativo. A erosão tem sido tamanha, que não sabemos se ela ainda existe. Afigura-se nos talvez extinto, em congruência com as razões antecedentemente expostas. Mas não há juiz que declare essa inconstitucionalidade produzida em nossa história pelo próprio costume constitucional, auxiliado das contradições acumuladas nos últimos textos constitucionais, decorrentes da ampliação das prerrogativas presidenciais e unionistas, que sepultaram, na prática, as instituições federativas (*Idem*).

¹¹⁰ Cf. BORGES HORTA, Jose Luiz. História, Constituições e reconstitucionalização do Brasil. *Revista Brasileira Estudos Políticos*, v. 94, p. 121, 2006.

Ilações essas que que incrivelmente coaduna em muito com Horta¹¹¹. Os autores sempre apresentam mais proximidade que distanciamento quando o assunto é entender o Brasil e propor reformulações.

Nas cinco constituições de Bonavides não entram a imperial, que Horta faz lembrar por considerar valiosa e não entra, por obvio a Constituição federal pois Bonavides apesar de republicado em 2004 escreve suas teses federalistas regionalistas ainda na década de 1970, sob a égide da triste constituição federal de 1967, que Horta chama de texto de exceção.

Ressaltadas essas filigranas de data, é interessante percebermos que os dois autores, separados por uma geração ou duas – quarenta anos de uma obra de vida para a outra -, falam grosso modo das mesmas coisas, identificando os mesmos problemas e propondo soluções que conversam entre si, ainda que existam sim diferenças e evoluções notáveis do pensamento de Horta em relação ao de Bonavides; por gratidão do tempo, digamos.

Antes de voltarmos a Bonavides ressalvemos um fato, para Horta são dois os momentos pré-constituição de 1988: o constitucionalismo clássico (texto imperial de 1824, modelo de Rui Barbosa de 1891), e o constitucionalismo social que abarca as demais constituições federais pré 1988 (Constituição Corporativista de 1934, texto ditatorial de 1937, Constituição democrática de 1946 e Regime de Exceção de 1967). Só então Horta fala a respeito da Constituição Federal de 1988 (CF 88), a modo de demonstrar como essa está violentada e sem a força normativa devida, para que ele possa apresentar suas ideias de reconstitucionalização, isso em 2006.

Já no ano de 2012, Horta vai introduzir um novo conceito que para nós tem uma visão ainda mais interessante da história constitucional nacional, e, portanto, da história - ainda que parcial - de nosso federalismo¹¹². Divididos em três momentos, o *Constituições e reconstitucionalização do Brasil*, chega a propor que precisamos de uma nova constituição indo para um lado do geodireito e da geopolítica. O texto inicia falando das Eras dos Constitucionalismos, como já citamos, perpassa pelos desafios do tempo presente ao constitucionalismo e finca sua cumeada na ideia de se problematizar um novo marco, posteriormente em outros escritos como *Federalismo e Democracia*

¹¹¹ Cf. HORTA, José Luiz Borges. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais* [Recurso Eletrônico], Belo Horizonte, v. 6, n. 23, jul./set. 2012. <http://dspace.xmlui/bitstream/item/4957/PDfexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1 mar. 2013.

¹¹² O federalismo de uma nação está e sempre deverá estar contido em sua constituição, para nós é muito distante a ideia de uma nação federalista sem constituição. Ainda, todo constitucionalista precisa entender de federalismo, uma vez que obrigatoriamente é o texto constitucional quem vai determinar como se organiza uma nação, outrossim, nem todo federalista precisa ser um constitucionalista de primeira grandeza, ainda que seja desejável e deles nos valem. Ainda que tais observações sejam grafadas, não ousamos, ainda, ilar que um não bacharel em Direito possa se tornar um grande constitucionalista, mas almejar-me-emos que tal texto produza pelo mínimo um bom federalista.

Horta deixa ainda mais explícita e bem descrita suas ideias para essa reconstitucionalização do Brasil. Como sabemos, na semente do carvalho já existe o carvalho por completo¹¹³.

Voltando a Bonavides, - sem dele termos nos distanciado muito já que nessas duas obras em específico Horta também se vale do vigoroso Bonavides, só que dessa feita em *História Constitucional do Brasil*¹¹⁴, para a parte das Constituições e dos constitucionalismos e o *Curso de Direito Constitucional*¹¹⁵ para a parte segunda de hermenêutica constitucional.

E a reforma do Estado de Bonavides? Para o autor é possível falar que a história e a vida zombam do dito dispositivo inalterável de vedação contínua quando o mesmo fala da federação. Preso ao texto ditatorial de 1967¹¹⁶ o autor vai tecer duras críticas e relembrar que a ideia federalista surgiu em 1891 sob lógica e influxo ideológico do liberalismo, para então afirmar peremptoriamente que não existe federação irretocável, assim sendo, não existirá Constituição que não possa ser substituída. E o autor segue, essa politização é oposta àquela que tanto federalismo em sua região teórica prescinde. A politização nesse sentido é oposta aos moldes tradicionais à teoria do federalismo; a rigidez é incompatível com a flexibilidade da ação que é inerente ao Estado Moderno, uma vez ausente, poderia paralisar o executivo, o que gera consequências e crises ruinosas à federação e ao nosso constitucionalismo.

Bonavides segue repetitivo e insistente na necessidade na preocupação com a revisão da forma de estado ressalta que os âmbitos financeiros e econômicos tendem a ter maior aceitação com essa ideia e, portanto, por começarem a plantar primeiro, primeiro conseguem realizar as suas colheitas. E fala da necessidade da ânsia de abertura da nação para um Estado de Direito, para o retorno à normalidade constitucional mediante a uma consagração política que ainda é buscada. “Uma forma genuinamente brasileira e democrática, que permita o reenquadramento da vida pública em moldes que não sejam os de uma restauração do passado” (*Op. Cit.* p. 400).

Urge por conseguinte um novo quadro federativo para o Brasil. Não basta pleitear a consagração do novo modelo político de relações de governo no âmbito de um retorno democrático. A desatualização constitucional do presente federalismo brasileiro nos assombra. Seu teor de profundo e realismo e in veracidade configura

¹¹³ Agora titular e depois de ter passeado pelas obras de Raul Machado Horta, José Alfredo de Oliveira Baracho e outros gigantes não só da UFMG, Horta prepara desde 2020 uma obra de *Estudos Constitucionais* (no prelo), que abarcará basicamente o que o catedrático entende, aparentemente, como os quatro eixos de sustentação de toda teoria Constitucional. i) CONSTITUIÇÃO E CONSTITUCIONALISMO; ii) HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL; iii) DIREITOS FUNDAMENTAIS; iv) CRÍTICA CONSTITUCIONAL E FILOSOFIA DA CONSTITUIÇÃO. Indo, portanto, muito além da crítica, com aguçada prospecção e proposição para o tema.

¹¹⁴ BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1989, *et. seq.*

¹¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, *et. seq.*

¹¹⁶ “Ademais, o que o texto imutável literalmente proíbe é abolir o regime republicano federativo, coisa inteiramente distinta de transformá-lo ou alterá-lo, para ditar e aperfeiçoar momento e acomodação as circunstâncias novas advenientes dos imperativos sociais e econômicos de nossa época” (*Op. Cit.* p. 400).

uma hipocrisia que se contrafaz numa superstição. O preconceito das palavras na linguagem constitucional fez da separação de poderes e do federalismo um dogma. Em verdade, o mais desacatado e desobedecido de quantos dogmas a doutrina constitucional produziu. É, enfim, o culto de formas peremptas¹¹⁷. A rigor, não possuímos nem uma coisa nem outra, nem separação com a representatividade genuína nem federalismo com autonomias autênticas. E o pior é que o texto da Constituição veda, conforme já acentuamos, que se toque naqueles princípios, um escorado pelo regime representativo intangível, o outro, por idêntica proibição, exagerada no texto sonolento, repetidas sem crítica, versados sem acuidade lógica, mas, à força de inércia, subsistente desde a Constituição de 1891. Nunca se fez um exame profundo e atento dos novos imperativos institucionais em matéria federativa que a realidade nacional parece estar levantando a cada passo. A despolitização da classe jurídica brasileira bem como o despreparo jurídico das lideranças políticas talvez respondam pela presente omissão. É chegada, pois, a hora de fazer uma indagação e suscitar esse problema, colocando-o em debate. Não queremos abolir a Federação; queremos, antes, revitalizá-la (*Op. Cit.* p. 401).

Em uma digressão mais profunda, mais sinuosa e de alta complexidade Paulo Bonavides identifica na relação entre união estados uma despolitização forte. Para o autor por conta do histórico centralizador do nosso federalismo apenas união reuniu as capacidades necessárias para realizar a revolução industrial, ainda que tardia, do país. Tal característica conferiu um grande prestígio ao poder central, o que, conseqüentemente, enfraqueceu em muito os estados federativos. Esse processo inicia-se no início do século XX e podemos afirmar que ainda não terminou. As razões práticas que justificam tal fenômeno são respondidas com dois elementos: “[a] grande concentração de recursos indispensáveis para a implementação de tal objetivo, bem como o poder decisório necessário” (*Idem*).

O declínio do federalismo dualista no Brasil coincide depois, pois, com a ascensão dos problemas desenvolvimentistas, medindo se a queda do antigo desenho de organização política pelo grau de intensidade que os ditos problemas tomaram na consciência do país, em ordem a arredar das preocupações primárias de governo a simples relação política União-Estados, tão preponderante ainda durante a Primeira República. Desde a Revolução de 1930 que se opera o abalo das autonomias estaduais. Em algumas fases de modo quase imperceptível, assim ao início da vigência da Constituição de 1946; noutras, com mais estrondo, como depois da revolução de 1964. A verdade, porém, é que o federalismo dualista chega ao seu termo. (*Idem*).

É mister exaltar a necessidade de uma nova politização que aparece no horizonte federativo, caso as ideias decenárias de Bonavides ainda façam algum sentido; para nós nunca deixaram de fazer. Essa nova politização deriva necessariamente das regiões em um processo que inevitavelmente tem de substituir o sufocante centralismo operado pelos poderes federais. Hoje os estados aglutinam em si uma dimensão regional ou mais de uma dimensão regional, regionalismo esse que é desconhecido e legado a uma não institucionalidade pelo federalismo clássico. Esses

¹¹⁷ Nota nossa ao texto do autor. Roberto Mangabeira Unger vai posteriormente teorizará o culto de formas peremptas como fetichismo institucional. Cf. TEIXEIRA, Carlos Sávio Gomes; ARAÚJO, Tiago Medeiros. O construtivismo institucional e a democracia brasileira. *Revista de Ciências do Estado*, v. 6, n. 2, p. 1-20, 2021.

laços quando fortalecidos¹¹⁸, começam a ganhar proeminência não só no cenário estadual bem como no nacional; é de Extrema e fundamental importância organizar essa energia criadora¹¹⁹ orgânica que aqui já está presente em nossa federação, mesmo que ainda não esteja institucionalizada¹²⁰ como devida.

Alcancamos, por conseguinte, um ponto em que o país, dando impulso à planificação econômica e social, já não pode desprezar e ignorar os novos aspectos políticos da questão federativa, a menos que incorra em inteiro irrealismo constitucional, ou nesta conjunção seja cego à formulação de seu desenvolvimento político. (*Op. Cit.* p. 402).

Nessa esteira de pensamento o autor discorre também das bases históricas do federalismo brasileiro:

Devemos muito a doutrina erguida ao redor do princípio federativo. Graças ao federalismo, encontramos ontem solução para as dificuldades que embargavam o desenvolvimento do país, em razão política decadente do Império. Houve, assim, uma feliz combinação do bom senso e prudência, quando adotamos na hora precisa a fórmula federativa, que nos afastava de um unitarismo sufocante e centralizador, cujo prosseguimento, se nele houvéssemos insistido, seria letal as instituições. (*Op. Cit.* p. 419-420).

E segue:

o Brasil do século XIX, tocante à forma de Estado, já se dividia entre unitaristas ferrenhos, presos à inspiração monárquica, e federalistas extremados, que se abraçavam a sugestão do modelo americano, alentando a Esperança de implantá-lo entre nós por via de uma solução republicana, como efetivamente veio a acontecer, desde que Rui Barbosa, um moderado, aderindo à causa, lavrará o projeto de federação decretado pelo governo provisório (*Op. Cit.* p. 420).

Com Bonavides fica explicitado o fato de que o federalismo brasileiro nasce a partir do desmembramento do Estado Unitário e não de uma Confederação que se dissolve. O oposto do que ocorreu nos Estados Unidos, considerado um paradigma federativo constitucional. Ali, as treze

¹¹⁸ “A um estado pobre, fora dos organismos regionais de planejamento, como, por exemplo, a SUDENE, a SUDAN ou a SUDECO, de pouco ou nada lhe vale a autonomia federativa no presente contexto político e econômico, que acentua a olhos vistos o novo binômio União-Região, o de mais futuro para os respectivos estados participantes. Pobre autonomia fora dos vínculos regionais!” (*Op. Cit.* p. 402).

¹¹⁹ Roberto Mangabeira Unger é hoje o maior divulgador científico, em nossa leitura, da Teoria do Estado. Mesmo que assim não se denomine, o catedrático de Harvard sempre destilou ideias sólidas e importantes para a área. Como sói acontecer, de forma intuitiva ou não, mas nunca de forma casuística Unger tem defendido peremptoriamente como ordem do dia a questão regional. Como registramos outrora em seu programa de entrevistas pela plataforma Youtube o professor, em entrevista com o Governador de Minas Gerais tenta aprofundar, de forma infecunda (talvez pela incapacidade do interlocutor) falar sobre a questão do desenvolvimento regional. Parecia claro para Unger a importância que os estados teriam no enfrentamento da COVID 19, mais claro ainda a importância da cooperação regional para o enfrentamento mínimo que a nação lançou sobre a pandemia histórica. Sobre essa questão temos junto com o professor Pedro Luiz Rodrigues Barreto, ainda no prelo, o *DA CONTENÇÃO À EMANCIPAÇÃO: O federalismo como chave resolutiva de crises*, apresentado no I Congresso Internacional de Ciências do Estado em virtude da comemoração também dos cem anos da Revolução de 1930. Sobre a entrevista Cf. Unger, Roberto Mangabeira. Conversas sobre o futuro do Brasil: Governador Romeu Zema. YouTube. 15 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gJmcSS9jtzg&t=18s>.

¹²⁰ Para Paulo Bonavides a mentalidade regionalista é criada no nordeste, partindo disso o autor justifica a sua ideia em registro do diário do Congresso Nacional do ano de 1971 com a fala de um parlamentar, o senador Arnon de Mello: “[...]Crion no nordeste a mentalidade regional. Erradicon a mentalidade de cada estado luta individualmente”. (*Op. Cit.* p. 403).

colônias se separam de uma metrópole (Grã-Bretanha) primeiro, se declaram soberanas e emancipadas para em seguida, após dez anos vivendo em um sistema Confederativo, implementarem a sua Federação. Só depois de todo esse transcorrido que surge a Constituição da Filadélfia, que bem ou mal possui mais de duzentos anos de existência.

Temos também que a origem unitária do nosso estado federal parece um fato irrelevante para nossa construção institucional, só que isso interfere na perfeição teórica das nossas instituições. Rui Barbosa¹²¹, nosso fabricante de constituições, buscou inspiração nos Estados Unidos, um modelo alheio, que visava introduzir a Constituição republicana a uma forma federativa que havia sido decretada pelo Governo Provisório. Só que essa espécie de puxadinho desencontrou-se com a realidade da lei brasileira e da doutrina dos fatos, tendo em vista que nossa cultura jurídica é completamente diferente da cultura jurídica estadunidense. O que fez com que o federalismo que puseram na Constituição ficou diferente do federalismo que veio a ser exercitado do território pátrio.

A ditadura de Floriano foi a primeira manifestação perturbadora de unitarismo crônico, violento, autoritário, herdado ao país pela tradição imperial, sobrevivente à queda da monarquia. Do lado oposto, após o interregno ditatório, estavam as oligarquias, que compunham a nova realidade do poder, enchendo igualmente de temores o ânimo amargura dos federalistas da primeira República. (*Idem*).

Contudo, o presidencialismo brasileiro fica contra equilibrado com um arcabouço teórico desse federalismo estrangeiro, que vem para perpetuar vícios antigos do autoritarismo monárquico. Como sempre, as oligarquias respaldavam tais escolhas. Ficou, portanto, na Constituição de 1891¹²² o federalismo com pouca legitimidade onde instituições estranhas à cultura política e jurídica nacional travavam o pleno funcionamento do federalismo pátrio.

Então no nascituro do nosso federalismo a experiência federativa partia do centro para a periferia, através de atos em que a vontade central e soberana decretará a elevação das províncias do estado unitário a categoria de unidades autônomas da união federativa.

¹²¹ “Ruy Barbosa de Oliveira (nota) GCSE (Salvador, 5 de novembro de 1849 – Petrópolis, 1 de março de 1923) foi um polímata brasileiro, tendo se destacado principalmente como jurista, advogado, político, diplomata, escritor, filólogo, jornalista, tradutor e orador. Um dos intelectuais mais conhecidos do seu tempo, foi designado por Deodoro da Fonseca como representante do nascente governo republicano, tornando-se um de seus principais organizadores, além de coautor da constituição da Primeira República juntamente com Prudente de Moraes. Ruy Barbosa atuou na defesa do federalismo, do abolicionismo e na promoção dos direitos e garantias individuais”. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174474>. Acessado em 11 de novembro de 2023.

¹²² “A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 foi a segunda constituição do país e primeira do período republicano, marcando a transição da monarquia para a república. A forma de governo passa a ser a República Federativa, constituída por vinte estados (antes chamados de províncias), mais o distrito federal (a cidade do Rio de Janeiro)” Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acessado em 11 de novembro de 2023.

O fantasma unitarista ficará, porém, abrigado na lembrança daquelas ex-províncias, dadivosamente convertidas em estados, até materializar-se no corpo da organização nacional, nominalmente designada pela Constituição como República Federativa. Essa República não existe; é uma ilusão semântica. O que existe é o estado unitário, de noventa anos, nascido a 15 de novembro de 1889 sobre as ruínas da monarquia. O unitarismo do Império fura in pera veemente mais verídico e autêntico, na sua projeção histórica, do que aquele trazido pela distorção republicana de 1889 (*Op. Cit.* p. 421).

Portanto o Brasil pendula entre um projeto republicano federativo (teórico) e um estado unitário de fato (histórico). “Durante os poderes da união a um que a Constituição fez o poder dos poderes e a realidade confirmou nas mesmas alturas olímpicas. Trata-se do poder executivo, na pessoa do presidente da República” (*Idem*).

O auge do processo centralizador parece ser durante o Estado Novo; entretanto, mais recentemente, uma reincidência violenta ocorre durante os dez anos de vigência do AI-5¹²³. Bonavides vai caracterizar este momento como “tão perto de institucionalizar o Leviatã de Hobbes”. Bem ou mal a Constituição federal de 1988 supera tais problemas e convida a federação ao reexame de suas instituições em direção a uma proposta mais regional.

O federalismo sentado sobre o binômio clássico união estado está morto. Todos os debates travados em torno desse tema chegam, inalteravelmente, as mesmas conclusões de pessimismo e desalento, sentenciando o fim do equilíbrio entre os 2 termos da relação federativa, equilíbrio que as constituições do estado liberal republicano tinham dificuldade formal de manter em seus textos.

Desde a efêmera reconstitucionalização de 1967 já não há ilusão a esse respeito. Existe, hoje, mais unitarismo no Brasil do que em todos os estados unitários membros da comunidade europeia. Do velho mundo nos chegam exemplos de transformações eloquentes. A Espanha das autonomias basca e catalã já nos fazem inveja. Que dizer, também, da Itália, com suas vinte regiões a um passo da federalização? (*Op. Cit.* p. 422).

Portanto a conclusão é que existe uma necessidade para que se parta rumo a um novo federalismo, onde só assim a realidade do estado unitário sem a legitimidade formal perca força, onde a Constituição seja avivada e possa refletir o país como ele é, onde os reais interesses vigentes e dominantes possam manifestar-se em nudez, embora isso ainda não seja o mais justo e desejável.

Paulo Bonavides vai identificar três distintas fases do federalismo brasileiro ao longo do seu desenvolvimento histórico. A primeira está calcada no período da República unitária, onde a

¹²³ “O Ato Institucional Número Cinco (AI-5) foi o quinto de dezessete grandes decretos emitidos pela ditadura militar nos anos que se seguiram ao golpe de estado de 1964 no Brasil. Os atos institucionais foram a maior forma de legislação durante o regime militar, dado que, em nome do “Comando Supremo da Revolução” (liderança do regime), derrubaram até a Constituição da Nação, e foram aplicadas sem a possibilidade de revisão judicial.

O AI-5, o mais duro de todos os Atos Institucionais, foi emitido pelo presidente Artur da Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968. Isso resultou na perda de mandatos de parlamentares contrários aos militares, intervenções ordenadas pelo presidente nos municípios e estados e na suspensão de quaisquer garantias constitucionais que eventualmente resultaram na institucionalização da tortura, comumente usada como instrumento pelo Estado”. Cf. CODATO, Adriano Nervo. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. *História: Questões & Debates*, v. 40, n. 1, 2004.

ordem jurídica geralmente não acatava a Constituição federal, não havia proteção contra os arbítrios, não havia limite à autoridade central e o direito passava, então, como mera ficção, a Liberdade era tida como um obstáculo, a segurança era vista como um abuso em relação às instituições que eram de fachada. Portanto, esse período na história nacional, sempre alicerçado no argumento da intervenção centralizadora, caracterizou o nosso passado como uma convulsão política onde a desordem as debilidades dos governos estaduais geraram o que temos hoje, como o baixo grau de desenvolvimento e um certo atraso social, a privação econômica, um endividamento excessivo e uma carência de recursos que conformam a pobreza dos estados-membros. Portanto o instituto constitucional da intervenção federal é o marco principal dessa primeira fase do federalismo brasileiro, fase preponderantemente política, marcada por um conflito ferrenho entre estados-membros e União.

Momento segundo insere-se no período da revolução de 1930¹²⁴ e vai abarcar as constituições subsequentes, entretanto essa fase segunda é uma fase predominante econômica do federalismo pátrio. A intervenção federal passa a ser obsoleta e menos utilizada um compromisso maior com as instituições e com a Constituição, passa a dominar no ideário jurídico e político nacional, por conta principalmente de um arrefecimento na “rebeldia” dos estados federados, que passam a ter uma compreensão mais abrangente dos seus deveres constitucionais.

Abriu se, assim, essa nova fase em que os estados cortejam o poder central, suplicam a intervenção econômica, os investimentos, os subsídios, os incentivos sem nenhuma consciência do sacrifício e o tributo que significa a contrapartida política dessa presença unitarista da união nos estados membros, arrasando lhes, com o ônus da sujeição econômico-financeira, a esfrangalhada autonomia constitucional e federativas. (Op. Cit. p. 423).

A peça central do sistema, as bases do pacto federativo, está, portanto, no planejamento, na mobilização dos recursos, no volume das receitas tributárias e em fatores que geram uma importância elevada para a sustentação da pequena parcela de poder autônomo que os estados membros conseguiram manter.

Disso resulta, não raro, uma espécie de guerra civil econômica entre regiões ou entre Estados-Membros, com efeitos melancólicos ruinosos para a estabilidade e a solidez do sistema federativo. Sendo o Executivo Da Federação o Poder que detém a mais alta faculdade decisória, tudo se desenrola em torno do papel desempenhado pelos agentes e organismos do poder central. Nesse drama, a União é tudo, os Estados-Membros quase nada (*Idem*).

Assim sendo o terceiro e o último momento do federalismo brasileiro, para o autor, vai ser aquele agregativo potencializador do federalismo regional, ou seja, aquele que possibilita a

¹²⁴ Cf. SILVA, G. S. O. A Volta do Belo Na Revolução de 1930. (Apresentação de Trabalho/Comunicação). I Congresso Internacional de Ciências do Estado. 2020.

inserção de uma nova moldura federativa no sistema institucional do país. E ele vai explicar que assim como a guerra política dos estados e da união, através das intervenções federais da primeira República, pôde ter seu término na segunda fase do federalismo nacional. O problema da guerra econômica latente dessa segunda fase do federalismo nacional pôde ser resolvido através de planejamento e de desenvolvimento para tentar mitigar os frutos dos desequilíbrios inter-regionais e intrarregionais. Somente através do regionalismo, a mesmo modo, poderia se ingressar nessa terceira fase do federalismo brasileiro e segundo tudo indica este é o nosso horizonte mais próximo.

Portanto Paulo Bonavides depois de colocar de forma teórica que o regionalismo é o caminho para o federalismo nacional, ele traz um elemento Histórico para novamente justificar que o regionalismo é o caminho para o federalismo nacional. Fica, portanto, indicado o federalismo das regiões¹²⁵ como uma das saídas para a crise federativa:

O recurso a um eventual federalismo das regiões afigurasse-nos dos meios mais indicados com que ultrapassar a presente crise da federação brasileira, constituindo uma ideia a um tempo realista e inovadora. Realista, porquanto não deriva de uma teorização puramente abstrata, sem vínculo com os fatos e a realidade, ou seja, mero devaneio de juristas e legisladores ociosos, se não que é a resultante de uma agregação espontânea de interesses, correspondentes a necessidades já identificadas com toda a clareza. Inovadora também, pois, portando se ao dualismo união estado, cria para a federação um novo pluralismo de bases, que consagra a Região, com o reconhecimento de seu importantíssimo papel na ordem federativa (Op. Cit. p. 423-424).

O autor enxerga, portanto, o governo regional como única saída para o futuro nacional. A solução unitária centralizadora já se mostrou historicamente ineficiente ineficaz e incapaz de resolver todos os problemas nacionais, visto que a nação possui uma complexidade cultural diversa em cada ponto do nosso território. Não é possível que façamos o país regredir a fórmulas de organização políticas do passado, do tempo da monarquia, em que o advento da federação era visto como entrave. Nem mesmo o preceito constitucional, que veda a emenda constitucional que possa alterar as bases federativas republicanas, parece constituir uma garantia eficaz contra avassaladora centralização assoberbante, geradora de um grave retrocesso ao estado unitário, constituidor também da morte ulterior do federalismo que já se encontra enfermo. Hoje, as autonomias são moribundas e procrastinam para esses dois possíveis desfechos: um regionalismo Salvador ou um

¹²⁵ Paulo Bonavides não só determina que o federalismo das regiões seja implementado bem como seja constitucionalizado enquanto tal gerando um federalismo “tetradimensional”. Entretanto para nós a criação de um quarto elemento nas dimensões federativas brasileiras talvez não seja o caminho mais assertivo e sim uma substituição da municipalidade pela institucionalização da região. “Com a dicotomia federalista, formalmente em vigor, mas a pique de extinguir-se, o federalismo tetradimensional que se adotasse (União, Estado, Município e Região) seria ainda um federalismo de transição, reservando-se a região o papel de verdadeiro instrumento Renovador estimulante de recomendação política e econômica do sistema, em termos mais realistas. Que tal aconteceria até que a federação, com o tempo, e ultrapassadas as razões da crise, viesse a definir como mais precisão as linhas de seu comportamento e as relações entre unidades regionais politizadas e a União” (Op. Cit. p. 424).

centralismo comprovadamente ineficiente. É preciso prever e conseguir antever uma revisão das bases da organização federal com o intuito de coordenar a sistematização da federação, voltando para a plena politização da esfera regional. Espera-se com isso que todos os meios propiciem o desabrochar do advento da autonomia das regiões.

A esse federalismo há de suceder de certa um federalismo sobre novos pressupostos ontológicos, a alternativa que cuidamos plenamente exequível com o federalismo das regiões. Não ser assim, descambaremos, debaixo da capa do “federalismo corporativo”, um estado unitário monolítico, desenvolvimentista, tecnocrático, autoritário, superintendente dos objetivos econômicos permanentes, que não deixaria ocioso autônomo as esferas intermediárias¹²⁶ (Op. Cit. p. 425).

Como um outro sedimentado argumento que vai advogar no sentido da defesa da constitucionalização do federalismo das regiões, no federalismo brasileiro é preciso falar a respeito das disparidades inter-regionais e intrarregionais que constituem a nossa nação.

Nesse sentido, mesmo que exames a respeito dos reflexos da política unificada para a promoção do desenvolvimento tenham os efeitos “desejáveis”, são, via de regra, resultado de um impiedoso estado centralizador. Estado centralizador referenda o que Bonavides vai chamar de uma idade antifederativa, pois não deixa que se desenvolvam os moldes das autonomias estatais. Sem a reformulação imediata do federalismo nacional com alternativas democráticas e abertas, - ou com uma conservação rebuçada de um modelo federativo do passado, que em muitos momentos insiste em conter vigência formal - acabaremos inevitavelmente por institucionalizar o estado Leviatã. Estado cujos braços e mãos estrangulam a sobrevivência das gerações do amanhã, que sempre vivem de promessas generosas, sem poder realizar de fato a modernização política e social do estado brasileiro.

Institucional politicamente as Regiões, complementando a institucionalização econômica, já em curso com os programas desenvolvimentistas de planejamento, afigurasse-nos a primeira das tarefas que o futuro, em nome da salvação federalista, reclama da presente geração. (...) A região oferece ao país a saída exclusiva para a renovação de um federalismo cujas bases foram aludidas. O federalismo no Brasil é cada vez menos um problema de estado e cada vez mais um problema de Regiões (Op. Cit. p. 426).

Alcançado os entendimentos que aqui coligimos com a acurácia dos autores coligidos, seguiremos com Bonavides em direção a um fechamento do capítulo. É ululante a defesa do autor com a SUDENE, órgão responsável por pensar o planejamento da região nordeste do país, muito utilizado como exemplo positivo pelo autor. A SUDENE representa o sucesso das funções básicas da política econômica desenvolvimentista que surgiu no Brasil depois da Constituição de 1946 e

¹²⁶ Parece que aqui Bonavides tece uma crítica robusta e bem embasada aos governos ditos de campo progressista desenvolvidos pelo partido dos trabalhadores. Entretanto o autor escreve antes mesmo da primeira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência do país. É claro portanto que, entender sobre as instituições, a teoria e a História deste país lhe capacitam a “antever o futuro”.

que alicerça a ideia de um federalismo regional pois é um órgão regional. O autor vai aqui tentar realizar uma aproximação entre o mercado comum presentes no advento da comunidade europeia como um exemplo de sucesso para um federalismo regionalizado:

Há, com efeito, uma impressionante analogia nesse tocante, com a diferença, porém, de que o plano europeu, desde o estabelecimento do *pool* do carvão e do aço por Jean Monet, foi dirigido deliberadamente com a ideia de lograr a concretização de um esquema federativo no continente, servindo-lhe de primeiro respaldo. A resultante institucional veio a ser comunidade europeia, de parlamento já eleito este ano pelo sufrágio direto dos cidadãos dos distintos países, dando-se, assim, o passo mais importante, talvez, para acelerar a integração política das nações associadas (Op. Cit. p. 427).

Reconhece também o autor que o Brasil está muito distante dessa meta de vinculação federativa das regiões. A permanente crise unitarista demonstrada mais de uma vez por aqui penetra fundo na consciência dos que querem salvar a federação, mas não à tomada de rumo, existe então somente um aprofundar em direção ao estudo em favor da solução regionalista. A nossa bússola, o nosso Norte deve propor um caminhar em direção às primeiras medidas que podem concretizar este projeto.

Não resta dúvida de que, a primeira vista, parece ele meramente utópico¹²⁷. Contudo, cumpre não esquecer que, durante as décadas de 50 e 60, a comunidade europeia era também considerada utopia distante, da qual zombava o general de Gaulle com a sua “Europa das Pátrias”, uma alternativa de bloqueio a unificação federativa dos países membros” (*Idem*).

Por outro lado, o autor vai trazer a necessidade de que alterações básicas sejam introduzidas na estrutura federativa a começar com o reforço da competência do Senado como instrumento chave na ordem federativa, para eliminar os chamados senadores biônicos¹²⁸ possibilitando a criação de uma representação regional composta minimamente de seis senador por região, por exemplo, em que a região possa eleger diretamente os seus representantes. Para o autor a federação já é sociologicamente regionalizada, tendemos a concordar. Hoje cada vez mais estão institucionalizadas. Ainda assim seria necessária criação de uma assembleia regional dotada de competência específica para matérias legislativas não só de planejamento como que defendesse os

¹²⁷ DE ALMEIDA, Philippe Oliveira. Crítica da razão antiutópica: inovação institucional na aurora do Estado Moderno. Tese de Doutorado. UFMG. 2016.

¹²⁸ O senador biônico era eleito indiretamente, por um Colégio Eleitoral, de acordo com a Emenda Constitucional Número Oito de 14 de abril de 1977 que, outorgada no governo Ernesto Geisel, estendeu o mandato presidencial de cinco para seis anos, aumentou a bancada federal nos estados menos populosos do país de modo a assegurar a maioria governista e manteve as eleições indiretas para governador. Os senadores biônicos foram eleitos em 1 de setembro de 1978 para um mandato de oito anos (1979–1987). A Emenda Constitucional n.º 15, de 19 de novembro de 1980 extinguiu tais figuras, respeitando os mandatos vigentes. Além da fidelidade ao governo, o critério para a escolha desses senadores observou a recondução daqueles que já possuíam mandato ou a escolha de deputados federais para ocuparem as vagas. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Cargo_bi%C3%B4nico#:~:text=Senador%20bi%C3%B4nico,-O%20senador%20bi%C3%B4nico&text=Os%20senadores%20bi%C3%B4nicos%20foram%20eleitos,figuras%2C%20respeitando%20os%20mandatos%20vigentes. Acessado em 12 de novembro de 2023.

verdadeiros e genuínos interesses das regiões. Essa assembleia, obviamente, também seria eleita por um processo democrático de escolha dos senadores regionais. Conclui-se, portanto, que existe uma necessidade urgente de politização na dimensão do campo federativo e essa tarefa não pode ser ignorada. É necessário enfrentar de forma corajosa um problema que nos parece tão importante que nos ajudara na restauração dos valores democráticos e liberais que propiciam a nossa convivência representativa.

2.2 Parte II – Crítica e Prospectiva do Federalismo: A Experiência Europeia Como Norte e o Invencionismo Brasileiro Como Sul – Dois Polos de um Mesmo Globo

2.2.1 Capítulo 3 – Teoria Crítica do Federalismo Europeu

Entendido um pouco mais a respeito da teoria e da história do federalismo brasileiro em isolado, trataremos agora na parte segunda do texto dissertativo de adicionar o elemento catalisador de nossa discussão que é a experiência europeia. Para tentativa de realizar tal tarefa organizamos a parte segunda em crítica e prospecção para só então realizarmos nossas prospecções e sugestões a respeito de problemas levantados, para aí sim tecermos algum tipo de conclusão.

Do final da Segunda Guerra Mundial (ou segunda guerra civil europeia) até os dias de hoje, estudar de forma comparada a organização dos estados europeus em relação ao Estado brasileiro sempre ocorreu de forma naturalizada, entretanto, após a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) parece que a comunidade acadêmica internacional passa a ter um especial interesse nesse ramo de estudos. Este movimento é acentuado na medida em que a União vai se desenvolvendo para chegar ao ponto que hoje a reconhecemos. Discorreremos sobre três pontos selecionados (História, Desenvolvimento e coesão social, e Desenvolvimento Cultural) para indicarmos onde chegaria à ideia de uma Europa raptada, para só então voltarmos às luzes críticas de possibilidades de um estudo em sede de federalismo comparado.

Introduzindo a sempre raptada Europa – Sobre uma União

Sobre a História brevíssima da união temos que, a **história da União Europeia (UE)**¹²⁹ é calcada de cooperação, reconciliação e integração econômica que evoluiu a partir das cinzas de duas guerras mundiais devastadoras. O percurso da UE, que se estende por mais de sete décadas, transformou-a numa das uniões políticas e econômicas mais significativas do mundo. Aqui está uma visão geral concisa da história da União Europeia:

I. Origens pós-Segunda Guerra Mundial (1945-1957):

¹²⁹ Para um entendimento mais profundo da história do continente que precede a história da criação da União, que tentamos nos ater, Cf. SIMMS, Brendan. *Europa, a luta pela supremacia; de 1453 aos nossos dias*. Trad. Miguel Freitas da Costa. Lisboa: Edições 70, 2015.

As raízes da UE remontam ao rescaldo da Segunda Guerra Mundial, quando os líderes europeus procuraram prevenir conflitos futuros. Em 1951, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi criada pelo Tratado de Paris, unindo seis membros fundadores: Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Alemanha Ocidental. A CECA pretendia coordenar a produção de carvão e aço, recursos essenciais para as indústrias em tempo de guerra.

II. Tratados de Roma (1957):

As bases da União Europeia moderna foram lançadas com a assinatura dos Tratados de Roma em 1957. Estes tratados estabeleceram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom). A CEE procurou criar um mercado comum e promover a cooperação econômica entre os estados membros.

III. Expansões e Desafios (1960-1970):

Ao longo das décadas de 1960 e 1970, a UE expandiu o seu número de membros, com a adesão do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca em 1973. O crescimento econômico e a prosperidade caracterizaram este período, mas também enfrentou desafios, incluindo a crise do petróleo dos anos 1970 e as disparidades econômicas entre os estados membros.

IV. Ato Único Europeu (1986) e Tratado de Maastricht (1992):

Em meados da década de 1980, foi assinado o Ato Único Europeu para estabelecer um mercado único até 1992, eliminando barreiras comerciais e impulsionando a integração econômica. O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, criou a União Europeia como uma união política além da CEE. Introduziu o euro como moeda comum e reforçou a cooperação em política externa e segurança.

V. Alargamento a Leste (2004)¹³⁰:

A UE expandiu-se para incluir vários países da Europa Central e Oriental, como a Polónia, a Hungria, a República Checa e os Estados Bálticos, numa série de alargamentos. A moeda euro foi introduzida em 1999 e foi adoptada por vários Estados-Membros nos anos seguintes. A UE sofreu o seu alargamento mais extenso em 2004, quando dez países da Europa do Leste, incluindo a República Checa, a Polónia, a Hungria e outros, aderiram à união. Este alargamento histórico teve como objetivo “promover a democracia” e a estabilidade na Europa Oriental pós-comunista;

¹³⁰ O alargamento da EU para Leste é um dos catalisadores que deflagram a operação especial russa de desnazificação da Ucrânia. Por mais que parte da academia insista em negar os fatos e as evidências. Cf. A Guerra Hegemônica do Nosso Tempo: O teatro ucraniano e sua importância. São João Del Rey: UFSJ, 2023 (Dissertação, mestrado em planejamento Desenvolvimento e Território). No Prelo.

o que já percebemos que nunca se concretizou, talvez até tenha piorado a situação do continente. Em 2009 o Tratado de Lisboa reformou ainda mais as instituições da UE, tentando tornar a tomada de decisões mais eficiente e democrática. Também reforçou o papel do Parlamento Europeu.

VI. Euro e crise financeira (anos 2000-2010):

O euro tornou-se a moeda oficial da zona euro em 1999. Embora tenha trazido benefícios econômicos, a crise financeira de 2008 expôs vulnerabilidades econômicas na zona euro. Seguiu-se uma série de resgates e medidas de austeridade, que levaram a debates sobre a forma como a UE lidou com a crise. No século XXI, a UE enfrentou desafios como a crise financeira global, as questões de migração e o debate em curso sobre o equilíbrio de poder entre os Estados-Membros e as instituições da UE. A decisão do Reino Unido de deixar a UE, conhecida como Brexit, foi um desenvolvimento significativo que foi finalizado em janeiro de 2020.

VII. Brexit (2016)¹³¹:

Em 2016, o Reino Unido realizou um referendo, resultando numa votação estreita para deixar a UE. Esta decisão, marcou a primeira vez que um estado membro optou por se retirar da união. Após prolongadas negociações, o Reino Unido deixou oficialmente a UE em 31 de janeiro de 2020.

A respeito dos desafios contínuos da UE, ela continua a enfrentar vários desafios, incluindo a migração, as alterações climáticas e a manutenção da unidade entre os seus diversos Estados-Membros. Também respondeu à pandemia de COVID-19 através da implementação de planos de recuperação e do reforço das suas infraestruturas de saúde pública. A UE continua a evoluir, abordando questões como as alterações climáticas, a digitalização e a geopolítica global. Pretende reforçar o seu papel no mundo e promover os valores da democracia, dos direitos humanos e da cooperação.

A história da União Europeia é marcada pelo compromisso com a paz, a estabilidade e a prosperidade na Europa. Evoluiu de um projeto puramente econômico para uma união política e social que influencia a vida de mais de 440 milhões de cidadãos nos seus Estados membros. Embora tenha enfrentado desafios e debates ao longo da sua história, a UE continua a ser uma força vital na definição do futuro da Europa e do mundo.

¹³¹ Middelaar é um autor que conseguiu antever não só o Brexit bem como outras questões em seu texto clássico *Europa em Transição*. Cf. MIDDELAAR, Luuk Johannes. *Europa em transição: como um continente se transformou em união*. É Realizações Editora, 2017.

Na União Europeia se reflete um percurso notável de nações que se uniram para promover a paz, a prosperidade e a cooperação após a devastação da Segunda Guerra Mundial. Embora a UE tenha enfrentado numerosos desafios e debates, o seu compromisso com valores partilhados e objetivos comuns continua a ser uma força motriz para uma maior integração e cooperação na Europa.

Ainda assim, a UE tem uma enorme contribuição a respeito de dois temas específicos, que têm sido o cerne mais recente das contribuições da união para seu povo, sendo eles o **desenvolvimento e a coesão social**, que formam nosso segundo ponto. A União Europeia (UE) tem desempenhado um papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico e da coesão social entre os seus estados membros. Desde a sua criação, a UE tem prosseguido políticas e iniciativas destinadas a reduzir as disparidades econômicas, reforçar a inclusão social e promover a solidariedade entre as suas diversas nações. Este compromisso de equilibrar o crescimento econômico com a coesão social tem sido fundamental para a criação de uma Europa mais equitativa e integrada.

I. Fundos de Desenvolvimento Regional:

Uma das principais formas pelas quais a UE contribui para o desenvolvimento e a coesão social é através do seu apoio financeiro substancial. Os fundos estruturais e de coesão da UE atribuem recursos significativos às regiões mais atrasadas em termos de desenvolvimento econômico. Estes fundos são utilizados para investir em infraestruturas, educação, cuidados de saúde e programas de emprego, que ajudam a reduzir as disparidades entre os Estados-Membros e a promover a coesão social.

II. Políticas de Inclusão Social:

A UE implementou várias políticas de inclusão social que visam melhorar o bem-estar dos grupos vulneráveis nos Estados-Membros. Estas políticas abordam questões como a pobreza, o desemprego e a exclusão social. O Fundo Social Europeu (FSE)¹³² é um instrumento fundamental neste contexto, proporcionando apoio financeiro a programas que melhorem a empregabilidade, a educação e a integração social.

III. Mobilidade Laboral:

¹³² O Fundo Social Europeu (FSE) é o principal instrumento financeiro da União Europeia para apoiar o emprego nos Estados-Membros, bem como promover a coesão económica e social. As aplicações do FSE correspondem a cerca de 10% do orçamento total da UE. Para o ano de 2023 o FSE+ foi estimado em 99 bilhões de euros, conforme dados da própria comissão europeia, o que comprova que a UE não poupa esforços para atingir seus objetivos.

O compromisso da UE com a livre circulação de mão-de-obra não só promoveu o desenvolvimento econômico, mas também contribuiu para a coesão social. Os cidadãos dos Estados-Membros da UE podem viver e trabalhar noutros países-membros, o que facilitou os intercâmbios interculturais e promoveu um sentimento de identidade e unidade europeias.

IV. Sustentabilidade Ambiental:

A UE também reconheceu a importância da sustentabilidade ambiental para alcançar a coesão social a longo prazo. Políticas como o Pacto Ecológico Europeu¹³³ sublinham a necessidade de uma transição sustentável e verde, que pode levar ao crescimento econômico, protegendo simultaneamente o ambiente e a saúde dos cidadãos.

V. Paz e Estabilidade:

Um dos principais objetivos da UE desde o seu início foi promover a paz e a estabilidade na Europa. Ao promover a cooperação e a integração entre nações que outrora estavam divididas por conflitos, a UE contribuiu significativamente para a coesão social. A ausência de grandes conflitos armados dentro das fronteiras da UE é uma prova do sucesso desta abordagem. Entretanto existem controvérsias sobre essa visão a respeito da UE, e o recente conflito da Ucrânia, mesmo não sendo na UE é no continente europeu e reacende o debate dos êxitos da EU nessa seara.

VI. Intercâmbio Cultural e Educação:

A UE promove programas de intercâmbio cultural e educativo como o Erasmus+¹³⁴, que permitem que estudantes, investigadores e profissionais estudem e trabalhem em diferentes Estados-Membros. Isto promove a compreensão intercultural, a diversidade linguística e uma identidade europeia partilhada, que são elementos cruciais da coesão social.

VII. Solidariedade em Tempos de Crise:

¹³³ “O pacote consiste num conjunto de propostas destinadas a rever a legislação relacionada com o clima, a energia e os transportes e a criar novas iniciativas legislativas para alinhar a legislação da UE com os seus objetivos climáticos”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/green-deal/#:~:text=O%20pacote%20consiste%20num%20conjunto,com%20os%20seus%20objetivos%20clim%C3%A1ticos>. Acessado em 06 de novembro de 2023.

¹³⁴ “O programa Erasmus, acrónimo do nome oficial em língua inglesa, European Region Action Scheme for the Mobility of University Students (Plano de Ação da Comunidade Europeia para a Mobilidade de Estudantes Universitários), é um plano de gestão de diversas administrações públicas, que apoia e facilita a mobilidade académica dos estudantes e professores universitários através do mundo inteiro. Este programa faz parte do Espaço Europeu de Educação Superior.[3] Erasmus+, ou Erasmus Mais, é o novo programa que combina todos os atuais planos da UE para educação, formação, juventude e desporto, e que iniciou em janeiro de 2014”. Disponível em: <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/pt-pt/about-erasmus/how-to-take-part>. Acessado em 06 de novembro de 2023.

A UE demonstrou o seu empenho na coesão social em tempos de crise, como a crise financeira mundial e a recente pandemia de COVID-19. Nestes momentos, a UE mobilizou recursos para apoiar os Estados-Membros necessitados e garantir que ninguém fica para trás.

Embora a UE tenha feito progressos significativos na promoção do desenvolvimento e da coesão social, os desafios permanecem. As disparidades económicas persistem entre os Estados-Membros e questões como a imigração e as diferenças culturais testaram a ideia de uma Europa unida. No entanto, o compromisso da UE em enfrentar estes desafios e promover uma sociedade mais inclusiva e equitativa permanece firme.

Em suma, a União Europeia tem sido uma força motriz na promoção do desenvolvimento económico e da coesão social entre os seus Estados-Membros. Através das suas políticas, do apoio financeiro e do compromisso com valores comuns, a UE deu contributos significativos para a criação de uma Europa mais próspera, inclusiva e unida. À medida que a UE continua a evoluir, o seu papel na promoção do desenvolvimento e da coesão social continua a ser essencial para o bem-estar dos seus cidadãos e para a estabilidade do continente.

O outro e terceiro elemento que traremos para apresentarmos brevemente a UE é a **Cultura Política** europeia, que tem uma história rica e diversificada que evoluiu ao longo de milénios, desde as suas raízes no pensamento grego até as suas expressões contemporâneas. Esta viagem assistiu ao desenvolvimento de várias ideologias, instituições e valores políticos que influenciaram grandemente o cenário político do continente e do mundo.

I. Pensamento Grego e Democracia (séculos V a IV a.C.):

A Grécia Antiga, particularmente Atenas, é frequentemente considerada o berço do pensamento político europeu. Pensadores como Platão e Aristóteles lançaram as bases da filosofia política. "A República"¹³⁵ de Platão explorou o estado ideal e o conceito de reis-filósofos, enfatizando a importância da justiça e da busca do bem comum. A "Política"¹³⁶ de Aristóteles examinou diferentes formas de governo e introduziu a ideia de uma constituição equilibrada, defendendo um meio-termo entre a democracia e a oligarquia.

II. República e Império Romano (509 AC - 476 DC):

A República e o Império Romano introduziram noções de direito, política e cidadania. O direito romano, caracterizado pela sua codificação e universalidade, forneceu a base para os sistemas jurídicos subsequentes. A ideia de cidadania como um direito e o conceito de Estado de

¹³⁵ Cf. PEREIRA, Maria Helena da Rocha. *A república*. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira, v. 9, 1987.

¹³⁶ Cf. BARNES, Jonathan. *Aristóteles*. Edições Loyola, 2005.

direito eram parte integrante da cultura política romana. Conceitos como “*res publica*” (assuntos públicos) e “*senatus populusque Romanus*” (o Senado e o povo de Roma) realçaram a importância do interesse público. Ambos presentes até hoje tanto na Europa quanto no Brasil.

III. Feudalismo e Idade Média (séculos V a XV):

O período medieval viu a ascensão do feudalismo, com autoridade e hierarquias sociais fragmentadas. A Igreja Católica desempenhou um papel significativo na formação da cultura política europeia através da sua influência na moralidade, na educação e até na política. A Magna Carta na Inglaterra estabeleceu os primeiros princípios de monarquia limitada e responsabilidade. A Idade Média na Europa viu o surgimento do feudalismo, onde o poder era descentralizado e a lealdade estava ligada à propriedade da terra. A Igreja Cristã desempenhou um papel significativo na cultura política, promovendo a autoridade divina e o conceito do direito divino dos reis.

IV. Renascença e Iluminismo (séculos XIV a XVIII):

A Renascença testemunhou um renascimento do pensamento clássico, desencadeando avanços intelectuais e artísticos. O Iluminismo impulsionou ainda mais a evolução política da Europa, com os filósofos a defenderem a razão, os direitos individuais e a responsabilização governamental. Pensadores como John Locke enfatizaram os direitos naturais e o contrato social, influenciando desenvolvimentos constitucionais posteriores. A Renascença testemunhou um renascimento do pensamento clássico grego e romano, promovendo uma perspectiva humanista que desafiou a autoridade tradicional. O Iluminismo enfatizou a razão, o individualismo e a liberdade. Pensadores como John Locke, Montesquieu e Voltaire influenciaram a cultura política com ideias sobre direitos naturais, separação de poderes e tolerância religiosa. A Revolução Francesa trouxe mudanças significativas à cultura política europeia, inspirando a difusão de ideais revolucionários como liberdade, igualdade e fraternidade. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão tornou-se um modelo para o futuro constitucionalismo.

V. Idealismo (Alemanha XVIII e XX(?))¹³⁷:

O Idealismo Alemão, - as vezes aparece como romantismo - surgiu no contexto de resistência ao Iluminismo francês. A crítica é que formas excessivamente racionalistas e materialistas de compreender as pessoas e o mundo produzem reduções positivistas. Daí a rejeição do racionalismo excessivo e da submissão ao método, característica da filosofia analítica.

¹³⁷ Cf. HORTA, José Luiz B. ; SALGADO, Karine . *História, Estado e Idealismo Alemão*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017. v. 1. 139p .

Esta forma de pensar (filosofia da linguagem) caracterizou um dos principais autores da filosofia romântica alemã da linguagem e teve impacto no pensamento político. Herder defendeu as características apropriadas de um período histórico ou civilização. A atitude no sentido de encontrar regras universais é reducionista. Para interpretar o pensamento de uma nação, é preciso situar-se no momento histórico específico dessa sociedade. Herder é creditado com conceitos relacionados ao nacionalismo, historicismo e *ethos*, e desempenhou um papel de liderança na "revolta romântica" contra o racionalismo e a crença na onipotência do método científico. Para nós Georg Wilhelm Friedrich Hegel¹³⁸ é o maior pensador do Romantismo que podemos dizer não é mais só alemão.

VI. Estados-nação e modernidade Séculos XIX e XX:

O surgimento dos estados-nação trouxe novas ideias sobre soberania, cidadania e nacionalismo. Os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa desencadearam mudanças transformadoras em toda a Europa. A industrialização, a urbanização e as mudanças nas dinâmicas sociais também influenciaram as estruturas políticas e as ideologias. O século XIX viu a propagação do nacionalismo, da industrialização e do desenvolvimento de ideologias políticas modernas como o conservadorismo, o liberalismo e o socialismo. As duas Guerras Mundiais e a Guerra Fria moldaram significativamente a cultura política europeia, com foco na paz, na democracia e nos direitos humanos. A União Europeia (UE) emergiu como uma instituição supranacional, promovendo a cooperação, a integração e os valores partilhados entre as nações europeias. O século XX viu a Europa lutar contra ideologias extremas como o fascismo e o nazismo. As devastadoras Guerras Mundiais realçaram as consequências do poder desenfreado e estimularam esforços para estabelecer quadros internacionais para a paz, a cooperação e os direitos humanos.

VII. A União Europeia e os Desafios Contemporâneos (século XXI):

O período pós-Segunda Guerra Mundial testemunhou o estabelecimento da União Europeia (UE), com o objetivo de promover a integração econômica e prevenir conflitos. A UE incorpora princípios de cooperação, soberania partilhada e um compromisso com os direitos humanos. A cultura política europeia contemporânea continua a refletir um compromisso com a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos.

¹³⁸ Cf. HORTA, José Luiz Borges. *Hegel, Paixão E Diferença Hegel, Passion And Difference*. Disponível em: https://www.academia.edu/download/58618687/Ponto_V_Texto_Jose.pdf. Acessado em 07 de novembro de 2023

Desafios como as disparidades econômicas, a migração e o populismo testaram a unidade da UE e a resiliência dos valores políticos europeus. As nações europeias esforçam-se por abordar questões prementes como as alterações climáticas, a desigualdade social e os conflitos globais através da cooperação e da diplomacia.

A cultura política europeia contemporânea é marcada pela diversidade, à medida que enfrenta desafios como a imigração, o terrorismo e o populismo. Os debates sobre questões como a identidade nacional, a sustentabilidade ambiental e o avanço tecnológico continuam a moldar o cenário político do continente. Em resumo, a cultura política europeia evoluiu através de uma interação complexa de eventos históricos, ideias filosóficas e mudanças nas normas sociais. Desde os conceitos fundamentais de democracia e cidadania na Grécia antiga até os desafios da era moderna, o percurso político da Europa reflete tanto a continuidade como a adaptação, servindo como um estudo fascinante da busca humana pela política, pelos direitos e pelo progresso social.

Por outro lado, por que tecemos a primeira crítica à UE enquanto os raptos? Europa (em grego: Εὐρώπη), na mitologia grega, era filha do rei da Fenícia, Agenor, e irmã de Cadmo. Foi raptada por Zeus que se disfarçou de touro para que sua ciumenta mulher, Hera, não percebesse. Ele levou Europa para a ilha Creta, o que levou Cadmo a procurá-la e, na jornada, fundar a cidade de Tebas. Em Creta, Europa teve três filhos: Minos, Radamanto e Sarpedão¹³⁹.

Hoje nos parece crível a ideia de que a Europa segue raptada, e raptada dessa vez por um inimigo da sala de casa, um lobo em pele de cordeiro que possui dominação ativa por quase a totalidade do continente:

No ano de 2023 os EUA mantêm cerca de 750 bases militares no exterior, sendo 56 na Europa, onde apenas França e Portugal resistem à dominação bélica travestida de ajuda. Esses elementos são, para nós, o que vai propiciar a outras potências a percepção da insatisfação com a forma com que o “líder” mundial conduz as relações internacionais; isso sem entrarmos, ainda, na completa desordem mundial que os EUA promovem (como denuncia um terceiro e mais instigante autor: Luiz Alberto Moniz Bandeira). (Silva, no prelo. p.47)

Antes de adentrarmos na contribuição de Domenico Losurdo, grande marxista e entendedor da geopolítica global entendamos por quais motivos os três elementos elencados fazem parte da explicação do rapto de Europa, como nos ensinou a mitologia. O elemento primeiro, a História, quando deixada de lado faz parecer que o *hegemon* do grupo do *collective west*, - ou do Ocidente em termos nacionais – Os Estados Unidos da América (EUA) seriam os verdadeiros detentores da ideia de federalismo, que haveria surgido com os *father founding's* lá no século XVIII;

¹³⁹ MÉNARD, RENÉ (1991). *Mitologia Greco-Romana (título do original em francês: La mythologie dans l'art ancien et moderne)*. Volume I. Tradução: Aldo Della Nina. São Paulo: Opus editora. pp. 61,62,63,64,65.

para nós é estranhíssima essa ideia, mas parte expressiva da produção acadêmica nacional e internacional tende a entender dessa forma, desse sempre tentaremos nos esquivar.

É fundamental entendermos o federalismo enquanto um fenômeno europeu, de criação europeia e de realização europeia. Dois são os equívocos que podemos incorrer se não assim enxergamos a realidade prática. O primeiro diz do passado e o segundo do futuro. Não entendendo o federalismo como uma realização eminentemente europeia, do passado, lá do Sacro Império Romano Germânico, ou um projeto Carolíngio, deixaremos os louros para a cultura extremo ocidental que se denomina a polícia do mundo, bem como não entenderíamos o que de fato é federalismo, como ele se deu e como ele se desenvolve em solo europeu, para só depois chegar nas américas.

Entender que o que ocorre após a guerra civil estadunidense não é a invenção de algo do zero não é remir dos nossos colegas anglófonos as importantes contribuições que eles nos legaram. Ainda que com o desenvolvimento de suas contribuições eles não tiveram maiores preocupações, não possuem evolução constitucional e, portanto, não puderam ter seu desenvolvimento político descrito ao longo da História; - por uma gama muito ampla de valores díspares que não convêm agora argumentar.

O fator futuro é o entendimento de que não conciliando-se com sua história o debate organizacional europeu da UE vai acabar em uma *poiese* infinda de termos e construções intelectuais puramente conceituais, desagregadas e desconectadas da História do próprio continente. Nicolas Mariscal (2003)¹⁴⁰ por exemplo nos brinda com algumas delas, para além do federalismo propriamente dito: a) Neofuncionalismo b) Transacionalismo c) Intergovernamentalismo d) Flexibilidade e) Governança e Neoinstitucionalismo f) Fusão e Síntese. Não iremos discorrer a respeito das demais vertentes de se enxerga possibilidade organizacional da UE, ficaremos incumbidos a respeito do federalismo para tecer críticas que nos levarão a posteriores proposições, visto que ele por si só é mais que suficiente para o debate que propomos.

A respeito do Segundo elemento que escolhemos para dizer da possibilidade do rapto de Europa, está o desenvolvimento e a coesão social. Mais uma vez, com um inimigo próximo e comum é cada vez mais nítida a tentativa das instituições internacionais de se empurrar a união para uma realidade que não descreve bem a plenitude do que é a contribuição da UE para o desenvolvimento e a coesão social.

¹⁴⁰ MARISCAL, Nicolás. *Teorías políticas de la integración europea*. Editorial Tecnos. 2003. p. 7-11.

Historicamente a união sempre se viu imbricada em conflitos extensos de dominação e supremacia, mesmo antes de como Europa o continente se cognominar. Não é exagerado dizer que, mesmo com o conflito da Ucrânia e as equivocadas intervenções da OTAN a UE tem experienciado o momento de maior equilíbrio e paz de toda a história do continente. O que, dada a coesão bem estabelecida, permite um desabrochar de um desenvolvimento social antes nunca experienciado pela existência humana. Hoje a Europa, mesmo com as discrepâncias regionais consideráveis consegue soerguer e se colocar como a região do globo, enquanto macrorregião, possuidora dos melhores índices (sabemos dos problemas que esses índices carregam consigo), e indicadores sociais não só da atualidade bem como da história do desenvolvimento humano.

Mesmo com tanto protagonismo positivo e comprovado, o sistema financeiro mundial, capitaneado pelo lobo em pele de cordeiro, invade as entranhas da burocracia europeia e consegue instalar-se de forma considerável em muitos níveis da burocracia da UE, bem como realizar o famigerado *colonialismo mental*¹⁴¹, que de fato vai atacar o terceiro elemento por nos elencado a servir de explicação ao, ou aos raptos de Europa.

Compreender que a Europa já vinha capitaneando um maior desenvolvimento social humano desabrocha na compreensão sobre o terceiro e último ponto que precisamos para entendermos as noções de uma Europa raptada. A questão da cultura política europeia sempre se dividiu, precipuamente, em no mínimo dois pontos, liberalismo e socialismo (comunismo). Para falarmos apenas das duas maiores e principais contribuições da cultura política europeia para a Europa e para o mundo. Ainda assim, parece, em um esforço vindo principalmente do mundo anglófono que após 1989 apenas uma opção é válida; como se toda possibilidade de se entender a realidade política e econômica fosse apenas possível pelo viés liberal, onde toda possibilidade futura de socialismo já fosse fracassada e, portanto, não precisasse sequer ser tentada.

Ocorre que a Europa é o berço que cria a filosofia branca ocidental e o socialismo, bem como a democracia, bem como o liberalismo, assim sendo, não é possível que a noção e a compreensão de sua cultura política para o futuro esteja limitada ao que alguns autores muito bem pagos vão dizer que é o “correto”; não acreditar ser se que necessária a citação de quais autores, ainda no século passado interpretam de forma errônea o fato de que socialismo é uma possibilidade da cultura política ultrapassada. Para servir de exemplo: dois são os maiores exemplos de um altíssimo crescimento econômico em um curto período, e pasmem, ambas as realidades são de nações que no modo de produção socialista se organizavam, sendo eles a antiga URSS e a República

¹⁴¹ Cf. UNGER, Roberto Mangabeira et al. Imaginação institucional: a vanguarda rebelde do pensamento brasileiro. *Revista de Ciências do Estado*, v. 6, n. 2, p. 1-17, 2021.

popular da China. Aliás, sem a participação massiva e ativa das repúblicas socialistas do Leste na História do continente, talvez esse debate fosse inócuo dentro daquele terreno, visto que como mostradas em pesquisas mais recentes, a simpatia pelo socialismo tem se esvaído com aqueles que não viveram o período, e ainda permanece forte nos anciãos - o que se explica pela crescente propaganda antissocialista que nunca cessou desde o princípio da Guerra Fria.

A Europa antifederalista de Mariscal

Muito interessante perceber que existe uma Europa antieuropeia na concepção da noção e do projeto de Europa. Se Del Valle identifica um “aliado” antieuropeu em seu *Guerras contra a Europa*, não é de se assustar que europeístas vão escrever em contraste com a história e a teoria de seu continente. Pensadores como o francês Emmanuel Todd ao menos identificam no outro o inimigo, e não nas instituições próprias do decurso de sua própria história. Todd, também demonstra seu desagravo e cansaço com o que tem se tornado a Europa ocidental em seu “exílio intelectual”, onde o autor passa a publicar no oriente mais que no próprio ocidente. Mas ainda que esses fatos sejam relevantes eles não começam a estruturar nossa segunda crítica, decorrente da primeira e que dela não cessa de estar determinantemente ligada e embricada.

Nicolas Mariscal¹⁴², basco e proeminente professor catedrático Jean Monnet apresenta uma vasta e rica história sobre as teorias políticas da integração europeia (*Teorías políticas de la integración europea*), atentar-nos-emos a primeira parte do texto por tratar de forma exclusiva do federalismo e da história do federalismo na UE, segundo a contribuição de Mariscal, que por si só corresponde à metade da obra de mais de trezentas páginas do professor ex-bolsista da Fundação Ford no México.

Como um dos mais proeminentes especialistas no assunto que é, Mariscal começa sua contribuição situando o fenômeno federalista da integração europeia no pós Segunda Guerra Mundial, bem como fizemos no início deste capítulo. O primeiro capítulo, *Proyectos Federalistas Después de la Segunda Guerra Mundial*, insere a ideia do nascimento de uma ideia de união ainda durante a Segunda Guerra, já que a criação do Comitê Europeu é de 1942 e a guerra só acabaria

¹⁴² Nicolas Mariscal Berastegui, educador espanhol de estudos europeus. Cientista político certificado. Bolsista beneficiário na Universidade de Columbia, Nova York, 1977-1979, **Fundação Ford**, México, 1980-1981. Membro do Colégio Nacional Ciencias Políticas, Associação Internacional de Sociologia, Association University de Estudios Comunitarios, Catedrático Jean Monnet (Comissão Europeia), Asociación Española de Ciencia Política de la administración.

em 1945. Walter Lipgens¹⁴³ é quem vai realizar os registos primeiros dessas discussões seminais e servir de base para uma gama completa de catedráticos Jean Monet dentro e fora da Europa com riscos e vastos registos documentais sobre o período.

Sobre la base de una selección entre los numerosos proyectos de Constitución para una unión de Europa elaborados durante la Segunda Guerra Mundial, Lipgens generaliza el siguiente contenido ideológico y organizativo: a) Diversos niveles de convivencia social: comunal o regional, nacional, federal europeo. b) Los Estados miembros, en los ámbitos no expresamente atribuidos por la Constitución a la Unión, deben conservar su independencia y autorresponsabilidad; en los expresamente atribuidos a ella, la federación debe tener en exclusiva la facultad legislativa. c) Dos presupuestos cardinales: garantía de los derechos humanos y garantía de la democracia. d) En algunas competencias exclusivas de la Unión (mantenimiento de la paz dentro de la Unión, solución de cada conflicto por decisión mayoritaria de sus órganos, defensa exterior, política exterior, mercado común, Banco central) coinciden todos los proyectos, mientras otras son mencionadas sólo por alguno o algunos. e) Órganos: legislativo bicameral (Cámara de Representantes elegida directamente según la población y Cámara de los Estados) y diversas posibilidades de configuración del ejecutivo y del Tribunal Supremo federal. f) Ingresos propios de la unión (Mariscal, 2003, p. 48).

Seguindo, para os primeiros anos do pós-guerra, Mariscal vai apresentar cinco núcleos de percepção federalista que segundo ele aglutinam a partir das ideias de Lipgens e expressão a realidade da UE naquele momento. Sendo eles a) Representação do Objetivo de Europa; b) Europa no Mundo; c) Conceção Estratégica; d) Objetivos e Organizações das Instituições; e) Métodos de Trabalho¹⁴⁴; e segue descrevendo a história da integração de forma até razoável, mesmo que em uma leitura determinadamente antifederalista e sem entender e conciliar com esse tipo de organização do poder os interesses levantados nesse tempo por Monet, Adenauer, De Gaulle, Schuman, De Gasperi e Churchill.

Por outro lado, Mariscal nos traz um verdadeiro federalista que expressão com rigor os valores e princípios que estamos sempre a suscitar e alardear como os verdadeiros valores da constituição europeia e, portanto, federalista. **António Truyol y Serra** autor espanhol nascido na Alemanha, e assim sendo, um verdadeiro europeu, traz a ideia de que: “*Federar a Europa, no es ‘poner en orden’, según un plan geométrico, a partir de un centro o de un eje; es sencillamente confrontar, coyuntar y coordinar - en el espíritu y por métodos que acaban de ser esbozados - las realidades concretas y heterogéneas que son las naciones, los regímenes económicos, las tradiciones políticas de Europa*” (Truyol *Apud* Mariscal, 2003, p. 53).

Percebamos a diferença da contribuição de Truyol para a de Mariscal que se seguirá, o primeiro diz de uma Europa norteada em princípios basilares federativos, o segundo diz que uma *Union Europea de Federalistas (UEF)* tende a ser um enfraquecimento dos estados nacionais para a

¹⁴³ Cf. Walter Lipgens. (ed.), Documents on the History of European Integration. Volume I. Walter de Gruyter, Berlin and New York, 1985.

¹⁴⁴ Tomamos a iniciativa de traduzir o que não está colocado no corpo do texto como citação direta.

criação de uma burocracia supranacional superior, não é à toa que para Mariscal o seu texto canônico de ampla contribuição tem seu ponto de cumeada na proposta de uma “Fusão e síntese”. Mas analisemos de forma direta:

La urgencia de la situación exige una acción inmediata e impone que se comience a trabajar por la realización del federalismo allí donde sea posible, quedando la federación incipiente abierta a todos los pueblos, pues la Unión Europea de Federalistas (UEF) jamás aceptara la división definitiva de Europa en dos bloques antagónicos. Para esta incipiente federación se exige la transferencia de parte de la soberanía de los Estados y la constitución de los órganos operativos necesarios para la ejecución de las tareas a ella encomendadas: un Gobierno, un tribunal superior, una fuerza policial armada (Mariscal, 2003, p. 54).

Entretanto em um momento ulterior, com o decorrer do tribunal de Haia¹⁴⁵ foram sendo levantadas necessidades por parte da UEF e da UEP (União Parlamentarista Europeia), junto de um terceiro e menos relevante movimento o UEM (*United Europe Movement*) todos com a intenção direta de lidar com as preocupações de solapar qualquer influência que a Alemanha possa voltar a ter dentro do continente. Aliás, grande parte da ojeriza que se têm em relação ao federalismo ocorre na direção de que a Alemanha é um Estado unitário federal¹⁴⁶, tendo a Alemanha sucumbido ao fenômeno do nazismo, uma parte incauta da produção acadêmica federalista tende a associar, instintivamente, as noções federativas ao problema do nazismo. Assim sendo, para esses pensadores fortalecer o federalismo na UE é dar brecha para o crescimento da possibilidade de um autoritarismo, o que já viemos construindo em direção oposta. Também a própria UE tem sempre uma especial preocupação em não possibilitar a concentração de poder de nenhuma natureza em nenhuma instituição sequer, o que por vezes já gerou crises como a do “assento vazio” e a do “déficit democrático” em um passado recente.

- Reconoce el urgente deber de crear una Unión económica y política;
- declara que ha llegado la hora para las naciones europeas de transferir algunos derechos soberanos para ejercerlos en común en adelante, a fin de coordinar y desarrollar sus recursos;
- Afirma que la Unión o la Federación europea es la única solución para los problemas alemanes;
- pide la urgente convocatoria de una asamblea europea elegida por los parlamentos nacionales, que expresen la opinión pública europea y tome inmediatas medidas para el establecimiento progresivo de la necesaria unidad De Europa;
- considera que la Unión o federación debe estar abierta a todas las naciones europeas democráticas y que se comprometan a respetar una carta de Derechos Humanos;

¹⁴⁵ O Tribunal Penal Internacional é um tribunal penal internacional permanente e universal encarregado de julgar pessoas acusadas de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de agressão e crimes de guerra, fundado em Roma (2002) o tribunal tem sede na cidade de Haia nos Países Baixos, província da Holanda do Sul.

¹⁴⁶ Sobre o Federalismo Alemão Cf. LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O federalismo alemão: aspectos gerais e dinâmica*. Instituto de Economia, UNICAMP, 2022.

- propone la creación de un Tribunal de Justicia con capacidad sancionadora para hacer respetar dicha carta;
- Proclama que la creación de Europa unida constituye un elemento esencial para la creación de un mundo unido (La Haye, Mai 1948 *Apud* Mariscal, 2003, p. 59).

Portanto, ainda em Haia 1948 existiam estas sete diretrizes que o Congresso Europeu, - traumatizado com que a Alemanha havia realizado dentro do continente-, vinha a propor. Em um primeiro momento a criação de algum elemento que pudesse unificar econômica e politicamente o continente podemos dizer que isso se manifestou na criação da CECA¹⁴⁷. Em um segundo momento, identificada a necessidade de se transferir alguns direitos soberanos para que juntas as nações os exercessem, a fim de coordenar e melhor organizar o desenvolvimento e a utilização de seus recursos. Pois bem, ainda em 1948 já estava muito bem identificado e delimitado o interesse que perdura até os dias de hoje. Em um terceiro momento, como previamente adiantado, existe a afirmação de que apenas através da federação europeia os problemas da Alemanha poderiam ser sanados; muitos foram os problemas da Alemanha pós nazismo e muitos são os problemas da Alemanha atualmente (maior economia da união europeia). O quarto elemento merece destaque, ele diz da criação de uma assembleia europeia eleita por parlamentares nacionais; o que vem a ser concretizado em 19 de março de 1958 só que com voto direto da própria população europeia. Ele tem sede na França em Estrasburgo. Sobre sua capacidade de expressão a vontade europeia existem questionamentos, mas que ele cumpre inapelavelmente a função de ampliar a integração no continente ele cumpre. Quinto elemento diz do fato de a união dever estar aberta a toda e qualquer nação que com os Direitos Humanos tenham compromisso; satisfatoriamente isso vem sendo atendido, desde que o país não seja de maioria árabe como a Turquia. Sexto momento diz da criação de um tribunal de justiça com capacidade sancionadora para a efetivação da Carta de 1948. Criado em 1952 com sede em Luxemburgo TJUE (Tribunal de Justiça da União Europeia) cumpre tal função ainda que aparentemente tenha importado vícios e intoxicações ideológicas das nações membras da UE. Por fim e não menos importante, A identificação que a criação de uma Europa unida é determinante para a criação de um mundo unido. E o último ponto nos dá melhores elementos para que possamos refletir.

¹⁴⁷ “A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi a primeira organização supranacional no âmbito europeu que se concretizou e que mais tarde culminou com a origem da integração europeia. Em 2002, com a expiração do Tratado de Paris, e sem desejo de renovação do tratado, todas as atividades e recursos da CECA foram absorvidos pela UE. Durante a sua existência, a CECA conseguiu criar um mercado comum”. Disponível em: https://www.cvce.eu/en/obj/the_european_communities-en-3940ef1d-7c10-4d0f-97fc-0cf1e86a32d4.html. Consultado em 17 de novembro de 2021.

Entender as questões europeias a partir de uma ótica genuinamente europeia parece uma proposta ululante, entretanto não é isso que verificamos hodiernamente. Pegamos por exemplo o entrechoque Ucrânia e Rússia que ocorre em solo europeu, ainda que fora da União. Caso fosse administrada apenas pelos próprios europeus talvez os desfechos fossem outros, existe um enorme e manifesto interesse dos EUA no teatro ucraniano pois a Federação Rússia é um obstáculo importante na análise geopolítica estadunidense, ainda que a República Popular da China seja o verdadeiro alvo, como referendado em seus livros de defesa. Aliás, o país de maior extensão territorial do globo, autointitulado a Terceira Roma e detentor de boa parte da herança secular do catolicismo mundial é sim um país de cultura europeia ainda que a russofobia tenha tentado alargar e propagandear que os eslavos do oriente não possam ser integrados em um projeto pan-europeu. Del Valle vai dizer que o verdadeiro e genuíno projeto europeu se dá de Lisboa a Bering; tendemos a concordar.

Sobre a propaganda da Russofobia fica claro e comprovado que essa se dá a partir das nações que compõem a cultura anglófona. Esquecem quem derrotou primeiro e de fato o nazismo em solo europeu, o imperioso Exército Vermelho, olvidam do fato de que a “Mãe Rússia”, enquanto nação europeia oriental carrega o catolicismo como religião majoritária, ainda que o ortodoxo. Ignoram o fato de a organização russa se dê em bases federais e, portanto, constitucionais; ainda que o presidencialismo forte, típico de países de dimensões continentais, iniba a plena realização do semiparlamentarismo russo.

A Federação Russa não reconhece o TPI (Tribunal Penal Internacional)¹⁴⁸, bem como China e EUA também não reconhecem, mesmo assim, e retomando nossa digressão sobre a crítica

¹⁴⁸ “O Tribunal Penal Internacional (TPI) é um tribunal penal internacional permanente e universal encarregado de julgar pessoas acusadas de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de agressão e crimes de guerra. O TPI é independente e abre uma investigação formal sobre um crime e determina a ação penal: o objetivo é responsabilizar os indivíduos, sejam eles autoridades civis ou militares.

O Estatuto de Roma é o tratado internacional que fundou o Tribunal Penal Internacional. Foi adotado durante uma conferência diplomática de representantes dos Estados que aderiram às Nações Unidas, conhecida como Conferência de Roma, que teve lugar de 15 de junho a 17 de julho de 1998, em Roma, Itália. Entrou em vigor em 1 de julho de 2002, após ratificação por 60 Estados: o Tribunal Penal Internacional é então oficialmente criado. Uma vez que a competência do Tribunal não é retroativa, trata dos crimes cometidos a partir dessa data.

A sede oficial do Tribunal está localizada na Haia, nos Países Baixos, conforme estabelece o Artigo 3.º do Estatuto de Roma. Desde 4 de março de 2016, 123 dos 193 Estados-Membros da ONU ratificaram o Estatuto de Roma e aceitam a jurisdição do TPI (incluindo todos os Estados da União Europeia). Trinta e dois Estados, incluindo a Rússia e os Estados Unidos, assinaram o Estatuto de Roma, mas não o ratificaram. Já alguns outros países como a China e a Índia, não assinaram o Estatuto.

O TPI pode, em princípio, exercer jurisdição se a pessoa acusada for nacional de um Estado-Membro, ou se o alegado crime for cometido no território de um Estado-Membro, ou se o caso lhe for remetido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Tribunal de Justiça só pode exercer a sua competência quando os tribunais nacionais não quiserem ou não puderem julgar crimes internacionais (princípio da complementaridade). Ou seja, o Tribunal de Justiça

do federalismo ainda na EU convém anotar que segundo Mariscal: “*em la Haya se acercaron el pensamiento federalista y el poder político. Los federalistas aumentaron su presencia social e influencia política y los gobernantes se abrieron algo más al federalismo europeo, sin que ello significase, sin embargo, una síntesis de pensamiento federalista y poder político*”. (Mariscal, 2003, p. 60).

Nos anos seguintes novos projetos de uma Constituição Federal foram surgindo. Segundo Mariscal as determinações da UEF foram se enfraquecendo no âmbito federalista e por mais que existisse ainda uma força nesse sentido a União ia tomando um viés cada vez menos federal e mais qualquer outra coisa que não fosse federal. O autor chega a afirmar que no fim do ano de 1949 a situação era: “*incuestionablemente fue un fracaso para el federalismo*” (Mariscal, 2003, p. 63). Ainda assim, por outro lado são levantados aspectos relevantes que defenderiam a ideia de que a UE já é uma federação:

El Parlamento bicameral (Cámara de los Pueblos y Senado) emite leyes, recomendaciones y propuestas, decide sobre el presupuesto y la ley de cuentas y ejerce competencias de control; comparte la iniciativa legal: ambas cámaras sucesivamente deciden sobre las leyes por mayoría simple. El Consejo Ejecutivo Europeo ejerce el gobierno de la comunidad, dentro de las competencias conferidas por el presente estatuto: su presidente es elegido por el Senado y los restantes miembros son nombrados por el presidente: las cámaras otorgan la investidura al Consejo ejecutivo y cualquiera de ellas puede retirarle la confianza o presentar un voto de censura: puede emitir órdenes para asegurar la ejecución de las leyes de la comunidad, así como decisiones, recomendaciones y opiniones. El Consejo de Ministros Nacionales, compuesto por miembros de los gobiernos de los Estados, cumple la tarea de buscar la consonancia entre la actividad del Consejo Ejecutivo Europeo y la de los Gobiernos de los Estados miembros. El tribunal garantiza la interpretación y aplicación del derecho de este estatuto, de las leyes de la Comunidad y de las disposiciones ejecutivas actuando como tribunal constitucional, supremo y contencioso-administrativo: sus sentencias son ejecutorias en los territorios de los Estados miembros. Finalmente se establece con carácter consultivo un Consejo Económico y Social (Mariscal, 2003, p. 64-65).

Diante de tantos e vigorosos elementos de uma repartição vertical de competências, que cria inevitavelmente um nível mais elevado federativo o autor ainda segue em afirmar: “[*la unión*] se trata de una Comunidad Europea y no de una federación ni de una confederación” (Ídem), ainda que se utilize de três autores, onde dois dizem o contrário como Lipgens dizendo que a construção visava criar uma União Federal. Sidianski dizendo que o projeto de comunidade europeia tinha uma clara marca de federalismo e apenas Brugmans vai dizer que os projetos até aquele momento tinham muito pouco de federalismo, o que para nós já soa como pouco efetivo. Não obstante tudo isso Mariscal vai afirmar que o esforço de se conciliar um projeto de comunidade europeia ao federalismo, igualmente europeu foi o responsável pelo arrefecimento de construção de uma comunidade política europeia.

só intervém quando os sistemas internos falham”. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/faq/tribunal-penal-internacional>. Consultado em 23 de novembro de 2020.

Em nossa leitura outros são os elementos que arrefecem o projeto de comunidade política europeia naquele momento histórico. A Europa acabar de passar pelo maior período de destruição ampla e irrestrita de seu continente, por mais de uma década conflitos de larga escala assolaram todas as regiões da Europa continental e para além dela. Nações vizinhas entraram em contendas e escaramuças que levariam décadas para ser superadas. Não nos parece adequado dizer que menos de uma década depois todas as nações do velho continente estariam prontas para compartilhar parte de sua soberania e de seu poder político com vizinhos que a poucos anos estavam nas miras de suas carabinas. Não nos parece adequado culpar uma teoria ou possibilidade de melhor organizar o poder no território como verdadeiro responsável pela não efetivação imediata dos interesses dos verdadeiros defensores da história e da tradição da Europa. Ainda assim, o tempo provou que Mariscal estava errado e ainda no primeiro capítulo ele relata os elementos que demonstram que a efetivação de uma comunidade política europeia se fez possível, ainda que sorrateira e com a parcimônia devida ela vinha surgindo.

O pessimismo e o antifederalismo de Nicolás Mariscal parecem ter se desfeito de qualquer vestimenta em seu capítulo segundo intitulado: “*Los federalistas no se Rinden*” onde ele começa com o relato de um episódio que já tínhamos o interesse de perpassar – a crise da “cadeira vazia”¹⁴⁹. O ano é 1965 e após sete meses de negociações o episódio tem seu desfecho em janeiro de 1966 em Luxemburgo. A França se recusa a ocupar seus assentos nas instâncias comunitárias após um atrito sobre a Política Agrícola Comum (PAC). Esse problema concomita com o veto do General De Gaulle à adesão do Reino Unido ao Bloco em 1963 que só seria resolvido em 1973, após, ainda, novo veto em 1967. Parece que Gen. De Gaulle previa a “patacoada” que os britânicos realizariam apenas quatro décadas depois com o Brexit (2016); mesmo sem nunca terem, de fato, ingressado no bloco.

Os “*Founding Fathers*” de uma Europa Federalista

¹⁴⁹ “Aliás, é oportuno relembrar a famosa crise da cadeira vazia, nos idos da década de 60, já com o Tratado de Roma, de 25 de março de 1957, que instituiu a Comunidade Económica Europeia-CEE, em vigor. Essa crise só terminou com a assinatura do Acordo do Luxemburgo, em 1966, por imposição da França de De Gaulle, que passou a exigir que as decisões fossem tomadas por unanimidade quando os Seis decidissem “assuntos importantes”. Hoje, esse tema está superado, de CEE passou-se à União Europeia, com a concretização do mercado interno e a criação de mais uma etapa de integração - a União Económica e Monetária, grande novidade do Tratado de Maastricht, de 07 de fevereiro de 1992. Nessa altura, a Europa já tinha o dobro de sócios, com a entrada do Reino Unido, da Irlanda, da Dinamarca, em 1973, da Grécia, em 1981, e de Portugal e Espanha, em 1986. A Europa seguia a Doze”. ACCIOLY, Elizabeth. As fraturas do velho continente: uma radiografia da União Europeia. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 4, n. 8, p. 12-18, 2016.

Mariscal elege três autores propensos a defender o federalismo europeu e sua seleção consegue abarcar um plexo interessante de nacionalidades (um francês, um neerlandês e um alemão), interesses e perfis acadêmicos. Existe, e é inegável uma curadoria seria realizada por Mariscal de uma espécie de “*Founding Fathers*” do federalismo europeu em seus estudos sobre as teorias políticas europeias, e não é por ser perceptível as posições próprias do autor que sua contribuição tende a ter menor valor.

Guy Héraud, francês de Avinhão, foi professor de direito público e candidato à presidência pela França em 1974 e era reconhecido como um candidato federalista europeu, deu aula em Estrasburgo e em outras universidades de territórios ultramarinos franceses. Como bom federalista sempre se posicionou de forma contrária ao centralismo político e defendeu minorias étnicas. Muito próximo de outro candidato federalista francês Jean Claude Sebag¹⁵⁰. Héraud foi um socialista e defensor da autodeterminação dos povos.

Como apresentado por Mariscal a preocupação primeira de Héraud seria o método federalista:

El método federalista es, además de plural, dialectico, pero no en el sentido hegeliano-marxista de contradicciones antagónicas que se niegan y así superan, sino de una dialéctica complementaria, cuyos polos, el todo o colectividad compuesta y las partes o colectividades componentes, afirmándose cada uno afirman y complementan al otro. (Mariscal, 2003, p. 69).

Entretanto essa dialética não hegeliana-marxista como tenta descrever Mariscal nos parece conter alguns problemas quando vamos no original que o próprio Mariscal nos fornece de Héraud: “*De esta manera el todo (conjunto compuesto), lejos de oponerse a las partes (elementos componentes), les beneficia tanto más cuanto sus propios intereses son respetados; e inversamente todo lo que sirve las partes beneficia igualmente al todo*” (Guy Héraud, 1968, p. 33. *Apud* Mariscal, 2003, p. 69).

Pois bem, em uma tentativa de negar a existência da dialética hegeliana nas ideias de Héraud, Mariscal diz de uma dialética sem superação, uma dialética sem processo dialético? Só que duas são as fragilidades de sua afirmação. A primeira ocorre no fato de em não havendo superação,

¹⁵⁰ “Jean-Claude Sebag concorreu como candidato nas eleições presidenciais francesas de 1974 , com o apoio do Movimento Federalista Europeu. Tratava-se de um aplicativo testemunhal que visava oferecer uma plataforma nacional a uma escola de pensamento pouco conhecida. Na verdade, o MFE defendeu uma visão radical da construção europeia concebida não como um fim em si mesma, mas como o quadro mais amplo necessário para uma transformação revolucionária da sociedade. Os federalistas, que reivindicavam particularmente o federalismo global de Alexandre Marc , apresentavam-se como antiestatistas e descentralizadores. Defenderam a aplicação dos princípios da autonomia, da subsidiariedade e da participação em todos os sectores da sociedade europeia, nas estruturas políticas, bem como nas empresas e na economia global. Exigiam o estabelecimento de um mínimo social garantido e uma autogestão generalizada . Defendiam uma verdadeira federação europeia, com um parlamento eleito por sufrágio universal e um governo independente dos Estados-membros. Disponível em: https://fr.wikipedia.org/wiki/Jean-Claude_Sebag. Acessado em 09 de novembro de 2023.

existe uma certa complementariedade entre as partes do todo e o todo das partes. Essa profusão de frases dissonantes e pouco conclusivas nos joga no campo da incerteza que só pode ser desmembrado e entendido quando se utiliza o próprio Héraud. Por mais que Mariscal não perceba, o excerto selecionado por ele justifica exatamente o fato de que na interpretação do francês o método federalista é essencialmente dialético e composto por uma dialética hegeliana. A confusão de Mariscal está em tentar aproximar, erroneamente na nossa leitura, a dialética Marxista¹⁵¹ da dialética Hegeliana, o próprio Marx utiliza-se da dialética hegeliana para desenvolver sua dialética, entretanto, é categórico em dizer que Hegel construiu um edifício de ponta cabeça e que essa concertação ele próprio faria. Mariscal ao nosso ver entende Héraud através da dialética Marxista, mas na interpretação nossa Héraud é um Hegeliano.

Desenvolvida sua metodologia federalista Héraud vai tecer ideias de princípios federalistas que precisavam ser constantemente observados, sendo eles: A) Autonomia; B) Exata Adequação; C) Participação; D) Cooperação; E) Complementaridade; F) Garantias. Tendo como nortes estes princípios gerais federalistas Héraud entendia que o princípio das garantias era o fundamental para que se desenvolvessem princípios de organização de uma federação europeia:

Antes de concentrarse en la federación europea, Héraud distingue el Estado federal tanto de la confederación como del Estado unitario descentralizado. La federación europea, sin embargo, no es equiparable solamente a un estado federal, en este caso concreto, europea. Elabora entonces los principios de organización de la federación europea (Mariscal, 2003, p. 72).

Mariscal também vai levantar que para Héraud o princípio da exata adequação seria útil para realizar a repartição de competências entre a federação, entre Estados-regiões e as comunas - o que seria análogo ao município em alguns casos, pois está abaixo das províncias em alguns estados europeus -, organizando assim, segundo o autor os três níveis do federalismo europeu. Ele diz inclusive que para a questão jurisdicional seriam necessários tribunal supremo, tribunais regionais e tribunais especializados. E o próprio Héraud complementa, sobre uma federação de regiões monoétnicas:

Por esto, todo bien sopesado. preconizamos la fórmula *federación regional monoétnicas*¹⁵². Por ello entendemos que los miembros directos de la federación no serán las etnias o naciones, sino de verdad las regiones. Pero estas deberán ser homogéneas de lengua y de cultura o al menos de sentimiento [...]. El carácter monoétnico del Estado miembro elimina el peligro de rivalidad étnica y de alienación de las minorías. Es evidente que todas las etnias grandes y medianas, serán divididas en regiones; las pequeñas (como Noruega, Irlanda, Albania, Euzkadi), no divididas, formarán región (Guy Héraud, 1968, p. 77. *Apud* Mariscal, 2003, p. 69).

¹⁵¹ “Meu método dialético não é apenas diferente do hegeliano, mas é o seu oposto direto... Com ele, ele está de pé sobre sua cabeça. Ele deve ser virado para cima novamente” (Marx, 2011, pg. 79).

¹⁵² Sobre a Europa das etnias de Héraud Cf. Guy Héraud. *L'Europe de ethnies*, Presses d'Europe, Paris, 1963 (2 Edition 1974).

Assim sendo, Mariscal vai tecer os princípios de conduta que Héraud enxergava como necessário para se atingir o sonho do federalismo europeu, muito mais do que o federalismo das minorias étnicas europeias; não que uma coisa excluísse a outra. Na visão de Héraud dois eram os caminhos possíveis para a consecução do seu objetivo, a via legal e a via revolucionária. Como bom Hegeliano, para ele a revolução federal é a própria revolução legal, pasmem, nas palavras do próprio Mariscal. Inexistindo, portanto, o devaneio liberal de terceira via: “*las vías legales de la génesis federal se caracterizan por reposar todas ellas sobre el asentimiento, al menos formal, de los estados participantes [...] fruto de una presión decisiva de las fuerzas federalistas - que supone además un momento favorable*” (Guy Héraud, 1968, p. 93-94. Apud Mariscal, 2003, p. 76).

Mariscal ainda vai tentar forçar um registro de uma certa desistência de Héraud sobre sua luta de uma vida, o que também nos parece equivocado. Como bom jurista político e legalista que foi, Héraud era identificado como um apaixonado pelo que defendia e as colocações que Mariscal utiliza para supostamente inferir que o francês arrependera de suas posturas, em nossa interpretação soam como um lamento dos derrotados como disse Darcy Ribeiro, e acreditamos firmemente que Guy Héraud detestaria estar no lugar de quem o venceu.

Seguindo para o norte de Avinhão, mais precisamente para os Países Baixos Mariscal nos brinda com as ideias de **Henri Brugmans**. Brugmans começa o seu *La pensée politique du fédéralisme* assinalando um caráter atual, dinâmico e dialético bem como complementariedade destes:

Ante el centralismo unificador, el federalismo define el derecho de las diversidades. Pero antes los separatismos, busca mantener o introducir la solidaridad. Frente a la ruptura violenta es el guardián de las continuidades. Pero frente al estancamiento burocrático, apela a la libre iniciativa que viene debajo [...].

El federalismo sí esfuerza en suscitar el compromiso como instrumento habitual de gobierno [...]. Pero al mismo tiempo, el federalismo quiere crear formas institucionales originales, capaces de adaptarse a la evolución del mundo moderno; pues quiere igualmente cambiar las estructuras.

Este carácter dinámico del federalismo es particularmente sensible en la construcción de la Europa unida, terreno de elección para los métodos federalistas¹⁵³

Para Brugmans, alguns elementos conformam o caráter, os princípios metódicos e a atitude federalista, sendo eles: a eficácia, a solidariedade, a responsabilidade cívica e a diversidade. Todos esses elementos conformam, portanto, a Constituição da filosofia dos ideais federalistas. Como homem de seu tempo nos fornece também dez critérios de aplicação: 1) o rechaço ao dogmatismo; 2) a busca pelo compromisso; 3) instituições duradouras; 4) a aceitação do poder como compromisso da ordem; 5) a multiplicidade de poderes como garantia das liberdades; 6) os

¹⁵³ BRUGMANS, Henri. *La pensée politique du fédéralisme*, A. W. Sijthoff. Uitgeversmaatschappij. Leyden, 1969. p. 8 Apud Mariscal, 2003, p. 77).

“espaços” do federalismo; 7) o princípio da representatividade; 8) o princípio da subsidiariedade; 9) a “função dicotômica”¹⁵⁴; 10) o sentido cívico. (Mariscal, 2003, p. 78-80).

Para o autor a ideia de um federalismo europeu e federalismo regional não são contraditórios e sim complementares, bem compensamos. Ou seja, no final da década de 1960 do século passado já eram possíveis interpretações com as quais coadunamos, o que faz de nosso esforço algo muito distante de vozes em um pátio de um sanatório.

(...)extrae Brugmans cinco conclusiones políticas: a) La Federación europea, si nace, eres un tarado de un proceso inédito en la historia; b) los paralelismos entre la Europa a federar y otras unificaciones son interesantes, pero peligrosos; c) el tratado de Roma con preocupación federalista si esfuerza en respetar simultáneamente las autonomías nacionales y el imperativo de la Unión; d) la integración comunitaria parece penosa y decepcionante vista desde dentro, pero aparece como un éxito a los ojos de los no miembros, y e) la actual situación de la integración europea no durará largo tiempo (Mariscal, 2003, p. 81).

E conclui:

En definitiva, el federalismo es la expresión profana, no de la fe cristiana, sino de una civilización que lleva la marca de los dos testamentos. De una misma fuente, de las mismas pruebas, pueden hacer una misma promesa de renovación para nuestros países, Para Europa, para la solidaridad de todos los hombres¹⁵⁵ (Mariscal, 2003, p. 82).

Nicolas Mariscal vai nos brindar com o terceiro autor **Carl Joachim Friedrich**¹⁵⁶, professor e teórico Germano que ensinou em Harvard e Heidelberg até o início da década de 1970. A primeira colocação de Friedrich, que nos parece bastante aprazível é que o autor identifica na ordem política europeia do mundo contemporâneo cinco níveis de governo: local, regional, nacional, supranacional e global. O autor clássico entende que o federalismo é um processo da federalização. Nas palavras do mesmo a ordem política deve respeitar o “espírito federal”. Ele entende também que, o processo de federalização, em uma ordem federal emergente pode operar em direções opostas tanto realizando a diferenciação como a integração. Para nossa grande contribuição do teórico está nesse entendimento altamente dialético do processo federal. Para ele

¹⁵⁴ “Brugmans toma prestada la expresión de Arnaud Dandieu, para reivindicar la complementariedad de dos principios metódicos de organización política y administrativa que anteriormente había formulado: la autonomía y la solidaridad, y corregir así posibles abusos del principio de subsidiariedad” (Mariscal, 2003, p. 79).

¹⁵⁵ BRUGMANS, Henri. La pensée politique du fédéralisme, A. W. Sijthoff. Uitgeversmaatschappij. Leyden, 1969. p. 144

¹⁵⁶ Carl Joachim Friedrich; 5 de junho de 1901 - 19 de setembro de 1984) foi um professor e teórico político germano-americano. Ele lecionou alternadamente em Harvard e Heidelberg até sua aposentadoria em 1971. Seus escritos sobre teoria estatal e constitucional, constitucionalismo e governo fizeram dele um dos principais cientistas políticos do mundo no período pós-Segunda Guerra Mundial. Ele é um dos estudiosos mais influentes do totalitarismo. Aqui nos será útil a respeito do federalismo europeísta que sempre foi muito entusiasta.

o comportamento federal e a crença federalista são partes essenciais do federalismo¹⁵⁷ (Mariscal, 2003, p. 84).

Para Friedrich um processo de federalização de uma Europa tinha questões próprias:

La cuestión crucial de radical en si la base común sobre la que se ha asentado la cultura europea durante tanto tiempo podrá extenderse hasta el punto que una parte suficientemente grande de la población europea se identifique con una base suficientemente sólida de valores, creencias e intereses comunes y los acepte como base de las instituciones y políticas comunes¹⁵⁸ (Mariscal, 2003, p. 84).

O autor também fala que os atores principais capazes de fomentar e dar cabo do processo de federalização europeia são os homens de negócios, os agricultores, os obreiros, os municípios e os académicos. Nos causa estranhamento uma seleção então dispare de atores, mas que de certa forma, no tempo presente são sim os principais responsáveis das grandes transformações que enfrentamos no mundo globalizado; a incluir transformações negativas e positivas.

Será a Europa um dia uma federação? Mariscal pergunta a Friedrich:

La idea fundamental, cada vez más aceptada, escala federación de estados e ele estado federal deben ver-se cómo aplicaciones concreta de una forma recurrente de cooperación eficaz y organizada entre grupos. Un orden federal es una unión de grupos, unidos por uno o más objetivos comunes, una comunidad de comunidades quien mantiene su existencia distintiva como grupo. Une sin destruir las partes que está uniendo y está pensada para reforzar sus relaciones de grupo y comunales. Por eso, es la relación particular existente de hecho lo que configura la relación federal. Esta relación necesita ser configurada, y Luis de hecho en un federalismo ventajoso de tal manera que puedan ser remodeladas y transformadas a lo largo de un proceso constante. Este proceso puede conducir a una mayor unidad OA una mayor diversidad, y el vínculo federal ciará en consecuencia más débil o más fuerte¹⁵⁹ (Mariscal, 2003, p. 84).

O federalismo europeísta dos dias de hoje

Nicolas Mariscal nos apresenta um terceiro capítulo de seu texto, conclusivo da primeira parte sobre “*Neofederalismo en el Cambio del Siglo XX al XXI*”. Para o autor o final dos anos 1970, turbulentos, bem como os difíceis primeiros anos 1980 não seguiram a orientação federalizante e sim intergovernamental.

El Parlamento Europeo, surgido de las elecciones de julio de 1979, había ido cobrando conciencia de su legitimidad democrática y de su responsabilidad integradora y un grupo de parlamentarios al calor federalista de Spinelli fue elaborando el proyecto de tratado sobre la Unión Europea de 1984. No pretende ser la Constitución de una federación - palabra que nunca aparece en el texto -sino el proyecto de una Unión quiere active la construcción europea en una línea más

¹⁵⁷ FRIEDRICH, C. J. *Trends of Federalism in theory and Practice*. Pall Mall Prress, London, 1968. p. 176-177.

¹⁵⁸ FRIEDRICH, C. J. *Europa: El Surgimiento de uma nacion*. Alianza Editorial, Madrid, 1973 (edicion original em inglês em 1969). p. 40

¹⁵⁹ FRIEDRICH, C. J. *Europa: El Surgimiento... Op. Cit.* p. 251

democrática y eficaz, más solidaria y participativa y con expreso reconocimiento de los derechos humanos. Existen sin embargo, elementos susceptibles de una lectura federalista como la participación de las colectividades locales y regionales (preámbulo), el principio de subsidiariedad (preámbulo y art. 12), la ciudadanía (art. 3) y el territorio de la Unión (art. 5), la distinción entre competencias exclusivas y potencia concurrente (art. 12), que se aplica posteriormente a las políticas de la Unión (arts. 45-49), la autoridad legislativa y presupuestaria compartida entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión (arts. 36 y 70), la compensación financiera para atenuar los desequilibrios regionales (art. 73). Desde una aproximación politológica y sensibilidad federalista, Sidjanski estima que “el proyecto de Unión representa un importante progreso en el camino hacia una federación europea”¹⁶⁰, [...] (Mariscal, 2003, p. 90).

Afinal quem foi **Dusan Sidjanski**¹⁶¹? Cientista político e sérvio da cidade de Belgrado, é o primeiro teórico, entre os cinco que compõem o capítulo terceiro, utilizado por Mariscal para estruturar a sua ideia de Neofederalismo na transição dos séculos XX para o XXI.

Fundado sobre la libertad y el respeto de la persona, sobre la autonomía de las colectividades y su participación, sobre la capacidad de adaptación y una aproximación abierta, el federalismo participa menos de un sistema y de un modelo que de un método, de un espíritu de instituto visiones diversificadas que forman su apoyo (Sidjanski, 1990. p. 655. *Apud* Mariscal, 2003, p. 92)

El federalismo es un espíritu, “una actitud de cara a los otros y a la sociedad”. Concibe la historia como una tendencia a la ampliación de la libertad de las personas y de las comunidades y a la formación de mayores uniones. Si fundamenta en la renuncia a la hegemonía y el amor a la complejidad en cuanto reunión de elementos heterogéneos, con las correspondientes virtudes de respecto a lo real y a lo pequeño y de tolerancia. Dos componentes centrales del espíritu del federalismo son el principio de o exacta adecuación y el principio de participación.

El federalismo es un método, tanto en cuanto a modo de aproximación a la realidad como en cuanto a estilo de organización social. Como método vivo se va ajustando progresivamente y está abierto a nuevas esferas de actividades económicas y digestión y a los nuevos apoyos científicos técnicos que son los microordenadores (Mariscal, 2003, p. 92)

Num primeiro momento temos a colocação de Sidjanski explicando que federalismo é Liberdade, é respeito às pessoas, às autonomias, às coletividades de suas participações. O autor sérvio vai trazer uma questão muito explorada por Mariscal que não nos parece a mais acurada, o federalismo seria uma metodologia, uma forma de se organizar. Nos parece problemático dizer que é algo tão dinâmico e dialético deva ser equiparado a algo como método, um método¹⁶² nada mais

¹⁶⁰ SIDJANSKI, Dusan. Del Proyecto de tratado de Unión del Parlamento Europeo al acta única europea. *Integración latinoamericana*. Enero-febrero 1988. p.7-8

¹⁶¹ “Dusan Sidjanski é o fundador do Departamento de Ciência Política da Universidade de Genebra e professor emérito da Faculdade de Ciências Sociais e Económicas e do Instituto Europeu de Genebra. Desde 1956 trabalhou em colaboração com Denis de Rougemont no Centro Cultural Europeu, fundado em 1950. Foi também presidente deste Centro entre 2003 e 2008, do qual é atualmente presidente honorário, e Conselheiro Especial do Presidente da Comissão Europeia. entre 2004 e 2013 é autor de inúmeras obras, como *The Federalist Future of Europe* (Ariel, 1998); *Le Traité de Lisbonne sur la voie federaliste?*, in *L'Europe en formação*, 2011, n. 362, e *La Fédération européenne est notre affaire*, em *L'Europe de Denis de Rougemont*” Disponível em: <http://eu-topias.org/author/dusansidjanski/>. Acessado em 22 de novembro de 2023.

¹⁶² Metà (“para além de”) + odòs (“caminho”) + logos (“estudo”). In: GONÇALVES, Mucio Tosta. Aula 1 Metodologia de Pesquisa. 2021. [Power Point].

é do que um caminho para se chegar a algum lugar. Não nos parece que a teoria federalista seja apenas um caminho; ela se pretende o caminho e o próprio destino, e, portanto, ela permite o autoaperfeiçoamento – aliás, sem o autoaperfeiçoamento, a teoria federalista morre *per si*.

Assim sendo, a primeira contribuição de Sidjanski fica em tentar explicar o federalismo sobre três pilares: o pilar de um espírito; o pilar de método e os pilares das instituições. Em Mariscal o primeiro pilar é prontamente ignorado, que tratamos como um ato quase que pecaminoso. A questão metodológica, portanto, passa a ser a primeira definitivamente exposta pelo autor que logo já se debruça sobre o seu real interesse, às questões institucionais. Dentro das questões institucionais começa se o segundo ponto com a questão da comunidade europeia como uma federação parcial e incompleta.

El problema es inverso al que se plantea en algunos estados federales, en que se trata de salvaguardar las autonomías de los Estados miembros frente a la aprehensión y a la expansión del Estado central. Y embrión institucional de la Comunidad Europea encuentra dificultades en afirmar su poder autónomo ante los Estados miembros, varios de los cuales son antiguas naciones europeas (Sidjanski, 1990. p. 283. *Apud* Mariscal, 2003, p. 93)

O desenvolvimento institucional do federalismo europeu, na identificação de Sidjanski, faz um caminho oposto ao desenvolvimento institucional do federalismo nacional. O primeiro tenta atribuir autonomia e competência para o poder central, enquanto o segundo tenta realizar o esforço oposto. A partir de agora, um Mariscal menos antifederalista começa a aparecer. Parece que a pesquisa nos liberta, nos liberta das nossas convicções errôneas, caso o nosso “*odô*”, seja realizado com certa “imparcialidade”. Ainda que nossa meta seja predeterminada do quando da definição do estudo (Logos), é capaz que mudanças nos interpelem ao longo de nossas trajetórias; parece ter ocorrido algo próximo a isso com o autor. Mas ainda assim achamos peculiar a definição de Neofederalismo. Para se determinar que existe um novo federalismo, precisamos determinar que existiu um antigo federalismo, por mais que o autor faça essa determinação de forma clara dentro do tempo nos parece um pouco taxativo em excesso. Como quando se tenta adaptar à realidade à teoria. Talvez Mariscal esteja coberto de razão, ou talvez o desenvolvimento do federalismo obedeça a uma lógica que não permite interpretações que seccionam a Teleologia da História¹⁶³.

Após descrever questões da própria união europeia de uma forma geral, bem como a respeito da estrutura institucional política jurídica também da união Mariscal chega ao federalismo para o futuro de Sidjanski:

¹⁶³ BACELAR, Renan Victor Boy. Te(le)ologia da história [manuscrito]: filosofia da história, religião e direitos humanos e fundamentais. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. 2023.

Sidjanski proyecta el federalismo hacia el siglo XXI, concibiéndolo como la única forma de organización social capaz de hacer compatibles las identidades nacionales y regionales con la interdependencia y la globalización mundiales, de aprovechar la sinergia entre la fascinación de lo singular cultural y la atracción de la globalización a la que tiende la ciencia y la técnica, y de equilibrar la tensión entre solidaridad por similitud y solidaridad por división del trabajo. Ello se apoya, por un lado, en la potencialidad del federalismo para evitar o amortiguar los conflictos no permitiendo su concentración, para incitar al consenso mediante medidas pluriformes y flexibles, para articular principios y experiencias en torno a la unión en la diversidad, para fomentar el libre consenso de los hombres y de las comunidades y para construir una Europa pluridimensional en torno a una comunidad dinámica y unida¹⁶⁴ [...] (Mariscal, 2003, p. 97)

Dusan vai ser finalizado na explanação de Mariscal defensor da adoção de uma Constituição e de um tratado constitucional para a união europeia. Mais uma vez, fica explicitado a aproximação entre direito constitucional e federalismo não só para os federalistas europeístas, mas para um plexo ainda maior de teóricos que extrapolam a teoria federalista.

Seguindo, o segundo autor com peculiares contribuições classificadas como neofederalistas por Nicolas Mariscal está **Thomas Fischer**¹⁶⁵. Thomas Fischer é apresentado em conjunto com outros autores inicialmente vai discernir sempre a respeito de um federalismo para a união para só então começar a postular a respeito do tratado de Maastricht em si. Seis são as características assinaladas pelo autor, presentes no estado federal, que para nós apresenta peculiar importância: a) articulação em diferentes unidades territoriais; b) possuir significativa autonomia; c) cooperar em uma segunda Câmara federal a formação da vontade global; d) estarem estes elementos organizados em uma Constituição rígida; e) existir uma instância para resolução judicial dos conflitos dentro da federação; y f) a garantia de uma mínima autonomia financeira ao estado global e aos estados partes. Por outro lado:

Respecto a la profundización de la integración se formula el problema a afrontar como el aseguramiento del control democrático sin cuestionar los progresos de la integración. Para ello [Fischer] se exponen: 1) algunos criterios para el reparto de competencias; 2) protección procedimental del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, y 3) división de poderes y legitimación democrática en el procedimiento decisorio (Mariscal, 2003, p. 101).

E aqui, Fischer traz contribuições a respeito da possibilidade de se organizar a Europa federalmente através de uma Constituição convencional, portanto diferente da forma como ela é organizada hoje com os tratados de Maastricht e Lisboa. “*Fischer y Schley proponen una reforma federal de la estructura de la integración europea, más concretamente del tratado y del orden de competencias*” (Mariscal, 2003, p. 103).

¹⁶⁴ Sidjanski, 1990. p. 440. *Apud* Mariscal, 2003, p. 97.

¹⁶⁵ Thomas Fischer, M.A. é Chefe do Departamento de Assuntos Políticos e Política Social do Conselho Executivo Federal da Federação Alemã de Sindicatos (DGB). Coordenador do Centro Europeu de Pesquisa sobre Federalismo e professor da Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais - Instituto de Ciência Política da Universidade Eberhard Karls de Tübingen.

El tratado debería dar nacimiento a una Constitución, que superase la situación de complejidad, opacidad e incoherencia del actual ordenamiento político jurídico de la Unión: tratados constitutivos, De enmienda, complementarios, de adhesión, acta única europea, tratado de la Unión Europea de Maastricht, tratado de Ámsterdam. Esa Constitución reuniría y consolidaría en 1 los diversos tratados actualmente vigentes, notaría y reconocería la Unión Europea plena personalidad jurídica internacional, introduciría un catálogo codificado de derechos fundamentales haciendo constar sobre todos los de libertad y protección de los ciudadanos de la Unión, dispondría también de un catálogo de competencias y distinguiría finalmente la Constitución para una Europa federal mente organizada de un separado tratado de ejecución (Mariscal, 2003, p. 103-104).

Fischer vai idealizar um catálogo de competências por matérias que explicita toda a sua teoria política da integração para a união¹⁶⁶, só então o Mariscal vai finalizar a contribuição do autor com a explicitação do que seria o exercício dessas competências por ele planejadas; lembrando que ele as subdivide em proteção da autonomia e efetividade.

Respecto al ejercicio de las competencias, el estudio comparado del federalismo estatal pone de manifiesto, no obstante algunas excepciones, las tendencias centralizadoras. Por eso, a fin de proteger la autonomía, la anteriormente mencionada comisión de estructura europea sugirió varios principios reguladores, aquí están ya germinalmente en Maastricht, y que ahora son recogidos y si propone desenvolver: principio de la habitación individual y Consejo 20 desaparición del artículo 308 TCE-A; principio de proporcionalidad, tal como está formulado en Maastricht, en el Consejo Europeo de Edimburgo 1992 y en el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del tratado de Ámsterdam, con algunos otros añadidos; principio de la lealtad a la Unión, no solo en el actual sentido de comportamiento amistoso de los Estados miembros respecto a la Unión Europea, sino también de esta respecto a las competencias de aquéllos; y principio del reconocimiento mutuo en vez de medidas de armonización. La protección de la autonomía en el ejercicio de las competencias es fundamental en la Unión Europea para la legitimación de ésta (Mariscal, 2003, p. 111).

Concluído a contribuição de Fischer, Nicolas Mariscal nos brinda com um terceiro autor: **Stephan Mazan**¹⁶⁷. Mazan, segundo Mariscal, inicia sua explanação dividindo a em três, partes sendo a primeira a respeito do federalismo e o princípio federal, já amplamente aqui discutida. A segunda fala sobre o processo político de federalização na união europeia, mais precisamente depois de Maastricht. “[...] *La valencia descentralizadora se manifiesten la tendencia a la regionalización interestatal, fenómeno creciente relevante y con efectos europeos pidiéndose un tercer nivel junto a la unión europea y los estados miembros: las regiones, participantes tanto en el reparto de competencias como en la codeterminación de la voluntad de la unión*” (Mariscal, 2003, p. 114-115). Ainda assim Mariscal vai assinalar peremptoriamente que não concorda com Mazan, “*‘Europa de las regiones’ no parece ni deseable*”, mas segue apresentando sua contribuição:

¹⁶⁶ esse amplo reexercício de imaginações funcional está explicitado por Mariscal entre as páginas 104 a 110 de seu livro. Cf. Mariscal, 2003, p. 104-110.

¹⁶⁷ Dr. Stephan Mazan, advogado, juiz sênior do Tribunal Comercial de Zurique. Membro do Partido Democrático Liberal é um partido liberal e liberal clássico na Alemanha (FDP).

Con ellos si dibujan nuevos perfiles de una Europa integrada y regionalizada. Mientras las federaciones nacionales fundamentalmente se caracterizan por una estructura organizativa jerárquico-piramidal, en la federación europea funcional se forma un sistema pluralista-policéntrico. En el marco de la arquitectura europea, como antes, son los estados nacionales los grandes realizadores de funciones y los espacios primarios de identificación, incluso cuando la omnipotencia estatal ha sido fuertemente relativizada. Por un lado, correspondiendo al incremento de la interdependencia en la vida moderna, son transferidas más tareas a la unión europea, que prevé formas crecientemente abiertas y flexibles de cumplimiento de tareas en ámbitos parciales mediante la integración diferenciada y la cooperación internacional. Por otro lado, se lleva a cabo una creciente parte de las funciones a nivel regional, estableciéndose también en este ámbito formas abiertas y flexibles de cumplimiento de las tareas mediante la colaboración sub y suprarregional (Mazan, 1996. p. 90 *Apud* Mariscal, 2003, p. 115).

Mas segundo o Mariscal a mais importante contribuição de Mazan está a definição dos elementos estruturais federais do direito comunitário europeu, vendo agora que o princípio político do federalismo é mais do que um processo: “*en primer lugar se estudian desde una aproximación jurídico-política a los derechos de autodeterminación de los Estados miembros en el marco del orden competencial de la Comunidad Europea, analizándose la competencia de competencias o competencia soberana*”. Onde o próprio Mazan coaduna: “*en el carácter federativo de la CE es determinado decisivamente por esto, que los Estados miembros dispongan sobre un sustancial ámbito de autonomía, en el cual ellos mismos puedan decidir qué fines, de qué modo y manera deben ser realizados*” (Mazan, 1996. p. 171 *Apud* Mariscal, 2003, p. 116),

En segundo lugar, se afrontan los derechos de codeterminación de los Estados miembros en el marco de las instituciones comunes, es decir, la participación de Estados miembros en la formación de voluntad de la Unión Europea, lo que es una compensación parcial por la pérdida de sus competencias. En la legislación ejecutiva o cooperación Comisión-Consejo, característica típica y diferencial de la comunidad, hay un peso muy fuerte de los Estados miembros (principio federativo), que da pie a una legitimación tecnocrático (comisión)-europeo y de mayor participación de los pueblos (principio democrático) apuntan a una legitimación democrática, aunque Mazan se muestra no poco escéptico respecto a las actuales posibilidades de eliminar el déficit democrático mediante el incremento del poder del Parlamento Europeo y analiza las potencialidades y limitaciones de los parlamentos nacionales. Sin embargo (Mariscal, 2003, p. 116).

Los derechos de participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad comunitaria son valiosa característica estructural federal, porque por su medio es compensada la pérdida de derechos de autodeterminación de los Estados miembros mediante los derechos de codeterminación (Mazan, 1996. p. 171 *Apud* Mariscal, 2003, p. 116).

“Hay un juego de derechos autodeterminación-derechos de codeterminación, en el que de algún modo los primeros tienen primacía sobre los segundos” (Mazan, 1996. p. 172 *Apud* Mariscal, 2003, p. 117). “La legitimidad de la estructura federativa de la comunidad depende decisivamente de la determinación de competencias entre sistema global y los Estados miembros” (Mazan, 1996. p. 176 *Apud* Mariscal, 2003, p. 117).

O quarto autor utilizado por Nicolás Mariscal é Bruno Frey. Bruno S. Frey é economista suíço e professor visitante de Economia Política na Universidade de Basel. Os tópicos de pesquisa de Frey incluem Economia Política e Economia da Felicidade, com seu trabalho publicado incluindo conceitos derivados de Psicologia, Sociologia, Jurisprudência, História, Artes e Teologia.

Não conseguimos entender por qual motivo o autor foi coligido neste livro muito menos nesse capítulo.

O quinto e derradeiro autor é **Armin Von Bogdandy**¹⁶⁸. Armin von Bogdandy é um jurista alemão. Desde 1997, é professor de Direito Público, particularmente de Direito Europeu e Direito Econômico Internacional, bem como de Filosofia do Direito, na Universidade Johann Wolfgang Goethe em Frankfurt am Main.

Bogdandy defende a ideia de união europeia enquanto uma união supranacional policêntrica com oito “teses de comprovação”: a) a união como garantidora de uma ordem coletiva e de sua constitutividade liberal democrática; b) a colaboração de diversos portadores de soberania se desenvolvendo sobre o fundamento da união constitucional; c) de uma associação de objetivos (Zweckverband) de uma associação política (*politischer Verband*); d) o território a cidadania; e) a união não é um estado: a ausência de poder coercitivo f) a união fragmentada; g) um sistema de negociação policêntrico e fragmentado; e h) legitimação da união. Para a legitimação da união ele destaca a legitimação jurídica; a legitimação tecnocrática utilitarista; e, a mais importante, a legitimação democrática:

Ya de cierta manera, pero ¿cómo exactamente? La concepción del federalismo supranacional ofrece una perspectiva, al aparecer ciertamente como inalienable el reconocimiento del individuo como sujeto político en el nivel supranacional [...]. Además esta concepción, puesto que se desarrolla desde la existencia del derecho vigente y está desprotegida de cualquier “prejuiciación de la meta final”, no puede priorizar configuraciones institucionales obligatorias para el ulterior desarrollo (Bogdandy, 2002. p. 67 *Apud* Mariscal, 2003, p. 128).

¹⁶⁸ “von Bogdandy é o filho do industrial Ludwig von Bogdandy e neto do químico Stefan von Bogdandy. Após obter seu Abitur (ensino médio) em 1978 no Theodor-Heuss-Gymnasium em Dinslaken, em 1979, von Bogdandy começou a estudar direito e, em outubro de 1980, começou a estudar filosofia. Após seu primeiro Staatsexamen (Exame de Estado), que fez em junho de 1984 na Universidade de Freiburg, trabalhou como assistente de pesquisa na Universidade Livre de Berlim (FU) a partir de novembro de 1984. Em junho de 1987, ele também passou nos exames do mestrado em Filosofia (M.A.) em Berlim. Em abril do ano seguinte, em Friburgo, ele completou sua tese de doutorado sobre o conceito de direito de Hegel (Gesetzesbegriff bei Hegel) sob a supervisão de Alexander Hollerbach. Em julho de 1989, von Bogdandy passou seu segundo Staatsexamen em Berlim. A partir de novembro daquele ano, ele voltou a trabalhar como assistente de pesquisa na FU Berlim. De janeiro de 1993 a dezembro de 1995 ele recebeu uma bolsa da Sociedade Alemã de Pesquisa (DFG) para realizar seu projeto de habilitação. Após um período como pesquisador no Instituto Universitário Europeu em Florença, ele foi habilitado em julho de 1996 sob a supervisão de Albrecht Randelzhofer, no Departamento de Direito da FU Berlim. O tema de sua tese de habilitação é Gubernative Rechtsetzung. Gubernative Rechtsetzung. Eine Neubestimmung der Rechtsetzung und des Regierungssystems unter dem Grundgesetz in der Perspektive gemeineuropäischer Dogmatik (Legislação governamental. Uma redefinição da legislação e do sistema de governo no âmbito da Lei Fundamental da Alemanha, na perspectiva da dogmática comum europeia”. «Curriculum Vitae de Armin von Bogdandy» (PDF). Max-Planck-Instituto de Direito Público Comparado e Direito Internacional. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Armin_von_Bogdandy#cite_note-1. Acessado em 24 de novembro de 2023.

2.2.2 Capítulo 4 – Prospectiva – Federalismo e Constitucionalização como Ampliação da Politicidade

Globalização como entrave ao regionalismo brasileiro?

Falado sobre Brasil, falado sobre Europa, bem como suas Histórias e as teorias precisamos começar a dar norte (ou sul) a essa miríade de ideias e de pensamentos, de autores e de obras.

Paulo Bonavides vai concluir sua vida e obra com algumas inferências mais que muito acertadas, como acompanhamos ao longo desse texto, entretanto outras nem de toda sorte foram constituídas. Existe por parte do autor a proposição da criação de um quarto nível de autonomia, a exacerbação da importância da região Nordeste para a construção e a reconstrução da forma de compreender o federalismo brasileiro desde o período imperial.

Dois princípios ou duas leis regem todo o sistema federativo: a autonomia e a participação. O primeiro, concorrendo para manter a descentralização; o segundo, para garantir a união, mas descentralização e união fundadas sempre no consenso, na legitimidade, na consciência cooperativa. Sem autonomia constitucional e sem participação na formação da vontade federal não há critério firme com que distinguir os ordenamentos políticos da comissão federativa dos demais ordenamentos públicos inferiores, nomeadamente aqueles que podem aparecer também nas formas políticas mais descentralizadas da modalidade de Estado Unitário, como sói acontecer nos exemplos da Espanha e da Itália. **Ali, a organização política, sem perder sua natureza unitária, operou uma relativa descentralização política pelas vias regionais, aproximando-se tanto quanto possível das Fronteiras do estado federal**¹⁶⁹ (Bonavides, 2004. p. 340).

Fica estipulado portanto em Proudhon¹⁷⁰ que a federação tem por máxima o Direito, nas palavras de Joaquim Carlos Salgado o direito é o máximo ético. O oposto da hierarquia é a centralização administrativa e governamental, entre uma coisa e outra ficam as democracias imperiais, as monarquias constitucionais e as repúblicas unitárias. Portanto, é Proudhon quem vai dizer que: “Fora da Liberdade não há direito, nem moral, nem boa fé”, e ele entende que tudo isso se dá dentro da construção da República federativa. Bonavides vai dizer que Montesquieu com o seu o princípio da separação dos poderes - que até hoje é preciso que se batalhe por - o transforma

¹⁶⁹ “Disse Vedel que o estado federal é uma Sociedade de sociedades, ao passo que o Estado unitário não é se não uma Sociedade de indivíduos. Quando o publicista francês se refere desse modo ao Estado federal, parece que está o mesmo pacto inculcando uma reflexão acerca do caráter societário, comunitário e grupal em que o homem vive, ou seja, seu entrelaçamento necessário e constante com grupos, classes e organizações sociais, numa interação profunda que faz a personalidade e a essência do ser social. Mas um ser social posto, por conseguinte, nas dimensões do pluralismo, fora do qual a Liberdade é químera.

Declinando o axioma do federalismo, disse Proudhon que “a ordem política repousa fundamentalmente sobre dois princípios contrários: a autoridade é a liberdade; o primeiro iniciador, o segundo determinador; aquele tendo por corolário a razão livre; este, a fé que obedece” (Bonavides, 2004. p. 341).

¹⁷⁰ Cf. PROUDHON, Pierre-Joseph. *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. E. Dentu, 1863. p. 271

no primeiro federalista da idade Moderna, com a publicação de seu “espírito das leis” e a defesa da liberdade democrática e do Estado de Direito.

O ideal da Liberdade jamais envelhece no coração dos povos. Razão de sobra teve Lord Acton para escrever que todo o poder corrompe, e o poder absoluto corrompe absolutamente. Todas as boas Fontes teóricas inclinam se para o imperativo da descentralização do poder, se há, em verdade, o propósito e a boa-fé de estabelecer instituições livres. E essa descentralização, que é do mais alto teor político, só o sistema federativo se revela apto a proporcionar.

Toda democracia organizada em bases unitaristas é menos democracia que aquela estabelecida e inspirada segundo os princípios federativos (Bonavides, 2004. p. 341).

Após duas tentativas igualmente malsucedidas de se combater e até mesmo erradicar as desigualdades regionais, sendo elas: a) no campo político e jurídico constitucional; b) e no campo econômico administrativo; ambas igualmente mal logradas. O sempre embate entre federalismo e unitarismo chega para tentar responder como é possível ter um federalismo regional em um país tido como periférico. O excesso de desigualdade regional e um país de dimensões continentais pode levar ao caso mais grave e extremado de repressão centralizadora a fim de se resolver tais problemas. Liberais e federalistas concordam que do Império até os dias de hoje as políticas unitaristas, que são opostas aos sentimentos nacionalistas e federalista, prevaleceram no curso da história nacional acentuando o caráter rígido e centralizador da organização do país.

Por mais que no segundo reinado tivesse ocorrido uma descentralização das províncias que marca um acaso nas instituições monárquicas, por mais que existisse um certo federalismo dentro dos projetos monarquistas, a regra sempre tendeu a ser a centralização. Paulo Bonavides vai nos trazer as propostas de Nabuco (1885) e Alves Branco (1835), bem como a proposta de Rui Barbosa (1890), para tentar demonstrar que grandes estadistas, há quase duzentos anos já vinham tentando lutar contra esse problema perene na história e na teoria federalista brasileira.

Portanto a tristeza da índole unitarista do passado não se desfaz com o passar dos anos, por mais que tivesse origem na organização imperial, ainda quando antigos governantes instalados no poder pela coroa portuguesa. À vista disso, se faz a necessidade de refletir a respeito da história, a partir da história, e com a história do federalismo brasileiro, sem entender que o unitarismo sempre foi a regra da organização territorial no Brasil não se conseguirá propor um Estado Federal Regional como o de Bonavides, por exemplo. Em suma, o que se verifica é uma impossibilidade superior de se instituir a estatalidade da variedade regional, no Império, na velha República e hoje. A possibilidade de se ter um estado não unitário vem sendo combatida com veemência nos anais de nossa história.

Entender o estado regional como possibilidade é de se mitigar as diferenças e as desigualdades regionais passa por entender que o artigo 43 da lei maior desta nação já possibilita a

institucionalização ainda que ínfima “das regiões”. Esse artigo determina explicitamente que: “a união poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, com vistas a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais [*caput* Art. 43]” (Bonavides, 2004, p. 513). Ainda que a mesma Constituição Realize a infeliz a ação de ingressar de forma formal dentro da federação o município ela abre a possibilidade de que se caminha outras direções, a nosso ver, mais promissoras enriquecidas de lastro na institucionalidade nacional e internacional, bem como, uma menor *poiese burotecnocrata*.

E Paulo Bonavides nos vai brindar com uma contribuição extensa a respeito da justificativa formal da questão regional, dessa maneira, da questão das desigualdades regionais; tudo isso com respaldo do próprio texto constitucional de 1988. Princípio da erradicação das desigualdades está no inciso III do artigo 3º da CF. Em uma leitura que o combine na interpretação do art. 5 enquanto enunciado de um direito e garantia fundamental, - sem se descuidar de que todo direito constitucional também é direito fundamental em sua essência -, conclui que a carta de 1988 estabelece tais princípios como objetivos fundamentais do ordenamento federativo e republicano desta nação.

Mas o que diz o texto constitucional? no art. 21, IX, dá à união a competência de elaborar e executar planos regionais para ordenar o território e o desenvolvimento econômico e social. Ficou a cargo da união definir quais as regiões do país e qual o espaço territorial seria alvo de qual tipo de planejamento que se pretende levar a cabo¹⁷¹.

Art.25, § 3º, dispôs que os estados federais, por via de lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Compostas de agrupamentos de municípios limítrofes, terão elas por objetivo, segundo diz o estatuto supremo, integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas e de interesse comum.

Art. 48 trata das atribuições do Congresso Nacional e estabelece que cabe a esse órgão do poder legislativo, com a sanção do presidente da República, dispor, como matéria de competência da união, sobre planos regionais de desenvolvimento.

Art. 151, I, veda à união tratamento desigual 200 federados com respeito à instituição de tributo, mas admite concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país (Bonavides, 2004, p. 516).

Já o art.159, I, diz que a união entregará parte do produto da arrecadação dos impostos em transferência direta para as regiões como norte nordeste e centro-oeste visando mitigar as diferenças econômicas dessas regiões com as regiões sul e sudeste.

¹⁷¹ Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdade regionais, Estado e constituição*. . São Paulo: Max Limonad. . Acesso em: 28 nov. 2023. , 2003. In: <https://repositorio.usp.br/item/001588791>.

O plano plurianual regulamentado pelo artigo 165 da Constituição, tem no seu parágrafo primeiro que: as diretrizes, objetivos e metas da administração pública devem ser apresentadas de forma regionalizada, para se pensar e se distribuir de forma equânime as despesas de capital e as despesas Correntes referente aos programas de duração continuada. Ainda, no parágrafo quarto, da mesma lei, dá ao Congresso Nacional a previsão de elaborar tais planos bem como adequá-los as condições orçamentárias da nação. O extenso artigo 165 já parte da ideia do princípio de que o projeto de lei orçamentária deve ser acompanhado de um demonstrativo regionalizado sobre as receitas e despesas, as isenções, das anistias, as remissões bem como, a subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, em outras palavras a questão fiscal, tributária e financeira da nação já parte, na Constituição de 1988 de predeterminações bastante explícitas quanto à regionalização, e é muito bem lembrado ao longo do texto de Bonavides.

Ainda assim, o artigo 166 da mesma Constituição esbarra no entrave aqui que Paulo Bonavides vai trazer como aquele entrave a ser resolvido, e que sua pesquisa explicita. Mesmos coroados os vínculos orçamentários da federação para as regiões, estas não possuem nenhum *status* de autonomia e não possuem representatividade, logo ficam à mercê de comissões mistas permanentes de senadores e deputados para examinar e emitir pareceres a respeito dos planos pensados para as próprias; isto posto como previsto na Constituição.

Uma grande derrota para a batalha regional que precisa ser registrada é a revogação do parágrafo segundo do artigo 192 da Constituição federal, revogado por emenda complementar 40 de 2003 que dispunha e salvaguardava os interesses regionais em relação a recursos relativos a programas e projetos de caráter igualmente regional, sob responsabilidade da união, obrigando a a depositar tais recursos em instituições regionais de crédito para que por elas tais projetos pudessem se desenvolver.

Mas a soberana assembleia não deu a este ser econômico, social e cultural deveras relevantes, que é a região - e tão presente, pelo prisma assistencial e financeiro, nos artigos da Constituição -, o reconhecimento político aqui ele, desde muito, já faz jus, em termos de autonomia. E o faz por sua enorme projeção federativa como peça de equilíbrio do sistema.

A raiz da crise federativa se aprofunda, têm motivações históricas e constituiu um capítulo que não cabe no diminuto espaço dessas reflexões.

A imobilidade do status quo regional em face das mais recentes inovações reformistas da Constituição é, toda via, preocupante (Bonavides, 2004. p. 517).

Para o autor, e não podemos discordar do mesmo, por mais que a Constituição de 1988 faça muitas menções em vários artigos a respeito da questão regional, por mais que seja inegável a quantidade de avanços e a qualidade dos avanços que tal Constituição traz para o debate, ainda temos em fase embrionária, mal definida e raquítica a problemática Regional por conta, unicamente do prisma administrativo e econômico, que a ela sim sempre é aposta em estado de menoridade:

As regiões são em tudo objeto de uma ação conjunta do Executivo e do legislativo, vi a formulação de projetos e execução de planos que contemplam o desenvolvimento, mas em lugar alguma da Constituição se lhes dá conformação política, nem sequer administrativa, em termos de autonomia.

As regiões, por conseguinte, não dispõem e meios financeiros próprios, como entes estatais, que ainda não são, para solver questões ligadas a seus interesses de maior ou menor tomo.

Tudo o que lhes diz respeito, referente à matéria financeira, se faz por via da união ou dos estados membros, não tendo sido, de conseguinte, relevante, por esse prisma, o acréscimo constitucional de juridicidade que a carta de 1988 - apesar de haver reconhecido formalmente para efeitos administrativos - trouxe às regiões, hoje partes territoriais de Extrema importância no que toca ao futuro da nação, como é o caso da Amazônia (Bonavides, 2004. p. 518).

Por conseguinte, ao longo de nossa história, segundo Bonavides, a irradiação das desigualdades regionais foi feita por obra do poder executivo e dos órgãos regionais de desenvolvimento. Escorado no sempre pertinente Celso Furtado (1958)¹⁷²: “a superintendência de desenvolvimento do nordeste - SUDENE pretende ser um órgão de natureza renovadora com o duplo objetivo de dar ao governo um instrumento que capacite a formular uma política de desenvolvimento para o nordeste e ao mesmo tempo o habilite a modificar a estrutura administrativa em função de novos objetivos” (Celso Furtado 1958, p. 18 *Apud* Bonavides, 2004. p. 521).

Inaugurada essa nova fase do desenho institucional em matéria federativa, fica claro a necessidade de se colocar freio à imobilidade que o modelo centralizador faz no desenho institucional da nação, obstaculizando a regeneração e o funcionamento normal de todo o sistema, há mais de meio século, por vícios da sua estrutura, padecendo em instabilidade desorganização e ruína institucional dentro da vida republicana. É importante registrar também que o Congresso fica pressionado perante a hipertrofia presidencialista que atravessa a nossa história durante todos esses séculos, a preponderância presidencial, de igual maneira, construída em cima do fisiologismo, do corporativismo e do clientelismo de grupos partidários e parlamentares sustentam toda essa estrutura que aqui estamos a descrever. A frouxidão das autonomias de outros entes que não central fortalecem de forma direta o próprio ente central. A impossibilidade dos estados membros de expressar sua vontade regional, de se organizarem se institucionalizarem, de se pôr para fora as efervescências e seus descontentamentos, frustrações latentes, e crises que constituem seu percurso, são em si a crise manifesta visível do próprio texto constitucional de 1988. **“Constituição que em 2003 comemorava apenas 15 anos de existência e já estampava nas páginas amareladas do seu texto a senectude e os fracassos do corpo representativo, cujo semblante é o de um**

¹⁷² FURTADO, Celso. A operação Nordeste, 1958. Consta, ressaltar que hoje grande parte da obra de Celso Furtado é amplamente estudada por instituições responsáveis pelo país que mais realiza planejamento estatal em todo o Globo a República Popular da China.

octogenário sem saúde e sem energia, com dificuldade de sobreviver” (Bonavides, 2004. p. 525).

Esse octogenário é a classe política, são os representantes congressuais, é o poder presidencial, por não terem conjuntamente aparelhado a nação para se governar também pela via alternativa da democracia de participação - possibilidade prevista no parágrafo único do artigo 1º da CF, combinado com outros artigos da mesma carta. Mas sobretudo com o artigo 14 isso a reserva de lei, tão mal cumprida pelos legisladores da democracia indireta, deslembados do povo como titular da legitimidade republicana e federativa desse grande país periférico e continental que é o Brasil (Bonavides, 2004. p. 525).

E aqui chegamos no ponto de cumeada, o paradoxo da regionalização política no estado federal tem solução? Quem é hoje o maior obstáculo?

A conclusão final desse trabalho assenta-se, portanto, sobre o seguinte axioma: é, porventura, mais dificultoso levar a cabo - ou seja, concretizar - num país federativo a descentralização regional, em grau político superior, do que num país unitário, onde a tradição, a teoria, os elementos históricos, inculcam, de ordinário, a centralização, e não autonomia [...]

De tal sorte que vinga esse paradoxo: o estado unitário tem favorecido mais as regiões, em matéria auto determinativa, do que o estado federal (Bonavides, 2004. p. 525).

Com efeito, na matéria constitucional, as regiões foram provavelmente mais reconhecidas e adquiriram mais poder autônomo no estado unitário do que nas repúblicas federativas, como comprovar o exemplo brasileiro citado:

por derradeiro, nestas repúblicas, para fazer mais e mais preocupante o retrocesso, desponta no Horizonte político este intragável inimigo da causa regional: a *globalização*, que é o gigante Golias do neoliberalismo. Que Davi poderá sair a campo, na contemporaneidade, para enfrentá-lo e derrubá-lo? (Bonavides, 2004. p. 526).

Explicitado o grande pessimismo de Bonavides em relação à globalização neoliberal, desregionalizante, desestatizante, desnacionalizante e desconstitucionalizante que tenta desfazer por inteiro a imagem e a construção histórica do Estado soberano. O clássico estado evoluiu nas suas bases entre estado constitucional para estado de direito, chegando no estado das liberdades públicas e da separação dos poderes, representando, portanto, na figura e na representação de Bonavides o oposto do que a globalização neoliberal pretende. O último ataque do estado neoliberal ou do “antiestado” neoliberal será em direção aos direitos fundamentais em todas as suas dimensões.

Federalismo e Constituição na era global

No mundo globalizado, dentro da tradição europeia germânica e latina, dois campos conduzem o debate da teoria do Estado: sendo eles o campo do constitucionalismo; e o campo do

federalismo. Ramos¹⁷³ organiza uma obra interessantíssima a respeito da confluência entre esses dois campos de estudo. Dentre os autores, brasileiros e europeus, problemas e proposições a respeito do debate federalista, sem se descuidar da história e da tradição, bem como com o devido rigor teórico necessário a tão importante e dileto o tema. Neste quarto e último capítulo tentaremos transcorrer e percorrer, em tom propositivo, a respeito destes dois assuntos.

Callejón¹⁷⁴ é o primeiro autor que nos será útil para nossa tentativa de descrever ideias e proposições sobre o federalismo em sede de comparação entre Europa e Brasil. O autor nos apresenta um artigo a respeito do federalismo e integração supranacional discutindo com enfoque nas funções do direito constitucional nos processos de integração supranacional, tudo isso levando em consideração o contexto da globalização.

Callejón levanta A primeira indagação: “integração supranacional *versus* federalismo?”:

Para o direito constitucional -ou o que é mesmo, para os direitos fundamentais da coletividade, para a qualidade da democracia e para a possibilidade de controlar e exibir responsabilidade dos poderes públicos -é muito importante analisar as questões teóricas impostas pelos processos de **integração supranacional**. E assim o é porque não há alternativas à integração supranacional se considerarmos o processo de globalização (embora haja em relação aos modelos concretos de integração supranacional seguidos até o momento). Na realidade, a integração supranacional na Europa foi impulsionada desde o princípio pelo processo de globalização. Pode-se afirmar, inclusive, que se configurou como uma resposta aos primeiros desdobramentos do segundo processo de globalização, iniciada a partir dos anos 1950 do século XX, se bem que esta resposta se manifesta hoje como inadequada e insuficiente, frente ao desenvolvimento alcançado pelo processo de globalização. (Callejón *in*: Ramos, 2011. p. 25).

O autor levanta também a sapiente constatação de que dentro da disputa sobre a hegemonia global, toda a nação de dimensões continentais como China, Índia e Rússia precisará de adentrar o debate das questões regionais, para desempenhar algum tipo de papel relevante no cenário mundial. Portanto, essas nações terão que afrontar os processos de integração regional mais ou menos desenvolvidos de cada um dos países em si; o que faz com que o tema não seja um privilégio de Brasil e a Europa por exemplo.

Do ponto de vista constitucional essa transformação pode manifestar uma incidência notável, pois existe uma comunidade essencial de valores entre constitucionalismo europeu e o americano (especialmente destacável no constitucionalismo brasileiro, por certo), valores completamente ausentes na China, onde inexiste um autêntico regime constitucional e democrático (Callejón *in*: Ramos, 2011. p. 25-26).

¹⁷³ Na apresentação e no capítulo primeiro Paulo Roberto Barbosa Ramos escreve um artigo intitulado *Federalismo: condições de possibilidades e características essenciais*, onde discorre, a respeito da teoria liberal e estadunidense da concepção de formação do federalismo. Cf. Ramos, 2011. p. 11.

¹⁷⁴ **Francisco Balaguer Callejón** é professor catedrático de Direito Constitucional da Universidade de Granada na Espanha.

Existe, portanto, em Callejón uma tentativa direta de aproximação da cultura constitucional europeia com a cultura constitucional Americana. Se a cultura constitucional Americana que a ser considerada for a do continente americano o autor está coberto de razão, mas ainda assim não nos parece ser a sua intenção, existe sim uma grande proximidade entre o constitucionalismo brasileiro e o constitucionalismo estadunidense, como em outro momento já demonstramos (desde o período da monarquia com a aproximação e as cópias que Rui Barbosa fez nas constituições que propôs). Entretanto os sistemas jurídicos estadunidenses e brasileiros são completamente distintos, um se assenta no *Common Law*¹⁷⁵, outro segue a tradição do *Civil Law*¹⁷⁶. O Brasil é o verdadeiro representante da tradição europeia em continente americano, na leitura nossa. Outro fez questão de se posicionar o tempo inteiro enquanto ante europeu, surge no federalismo de Filadélfia, antes, uma tentativa muito bem tramadas de se diferenciar de seus colonizadores, de se distanciar das tradições europeias, com a genuinidade de se propor e

¹⁷⁵ “Common law (do inglês "direito comum") é o direito que se desenvolveu em certos países por meio das decisões dos tribunais, e não mediante atos legislativos ou executivos. Constitui, portanto, uma família do direito diferente da família romano-germânica (civil law), que enfatiza os atos legislativos. Seu berço e caso mais paradigmático é o direito da Inglaterra. Nos países que adotam o common law, o direito é criado ou aperfeiçoado pelos juízes: uma decisão a ser tomada num caso depende das decisões adotadas para casos anteriores (precedentes) e afeta o direito a ser aplicado a casos futuros. Nesse sistema, quando não existe um precedente, os juízes possuem a autoridade para criar o direito, estabelecendo um novo precedente. O conjunto de precedentes é chamado de common law e vincula as decisões futuras. Quando as partes discordam quanto ao direito aplicável, um tribunal idealmente procuraria uma solução dentre as decisões precedentes dos tribunais competentes. Se uma controvérsia semelhante foi resolvida no passado, o tribunal é obrigado a seguir o raciocínio usado naquela decisão anterior (princípio conhecido como *stare decisis*). Entretanto, se o tribunal concluir que a controvérsia em exame é fundamentalmente diferente de todos os casos anteriores, decidirá como "assunto de primeira impressão" (*matter of first impression*, em inglês). Posteriormente, tal decisão se tornará um precedente e vinculará os tribunais futuros com base no princípio do *stare decisis*. Na prática, os sistemas de common law são consideravelmente mais complexos do que o funcionamento idealizado descrito acima. As decisões de um tribunal são vinculantes apenas numa jurisdição em particular e, mesmo dentro de uma certa jurisdição, alguns tribunais detêm mais poderes do que outros. Por exemplo, na maior parte das jurisdições, as decisões de um tribunal de recursos são obrigatórias para os juízes inferiores daquela jurisdição e para as futuras decisões do próprio tribunal de recursos, mas as decisões dos juízes inferiores são apenas "persuasivas", não vinculantes. Ademais, a interação entre o common law, o direito constitucional, o direito legislado e os regulamentos administrativos causam considerável complexidade. Todavia, o *stare decisis*, o princípio de que os casos semelhantes devem ser decididos conforme as mesmas regras, está no cerne de todos os sistemas de common law. Os sistemas de common law foram adotados por diversos países do mundo, especialmente aqueles que herdaram da Inglaterra o seu sistema jurídico, como o Reino Unido, a maior parte dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e as demais ex-colônias do Império Britânico, tal como Índia e África do Sul, sendo que estes últimos países adotaram uma versão adaptada da common law”. GARNER, Bryan A. (2001) [1995]. Um Dicionário de Uso Jurídico Moderno (2ª, ed revisada). Nova York: Oxford University Press . pág. 177 . ISBN 9780195077698. Black's Law Dictionary – Common law (10ª ed.). 2014

¹⁷⁶ “A família romano-germânica de direitos, ou família do direito civil, é a família de sistemas jurídicos mais difundida no mundo. É denominado sistema da "civil law", na língua inglesa. Os direitos que a integram traçam suas origens até o direito romano, tal como interpretado pelos glosadores (Búlgaro (jurista)) a partir do século XI e sistematizado pelo fenômeno da codificação em direito, a partir do século XVIII. Seu âmbito ultrapassa largamente as fronteiras do antigo Império Romano, e se encontra presente em toda a América Latina, uma grande parte da África, nos países do Oriente Próximo, e em parte da Ásia”. Disponível em: <https://www.politize.com.br/civil-law-e-common-law-qual-a-diferenca/>. Acessado em 12 de novembro de 2023. DAVID, René (2002). *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho 4 ed. São Paulo: Martins Fontes. ISBN 85-336-1563-9

concretizar um sistema federativo completamente novo, que nasce na verdade enquanto confederativo para depois se efetivar como federativo.

Callejón também vai ser contra o estado unitário: “uma integração que conduza há um estado unitário não é só inviável como também desaconselhável. E um Estado Federal?:

Esta mistura de Confederação política e estado federal na ordem jurídica terrivelmente disfuncional do ponto de vista constitucional. Estende todas as vantagens para o poder político dos estados e todas as desvantagens para a coletividade e a ordenação democrática do espaço público. Porém, como sabemos, o constitucionalismo não está voltado para privilegiar o poder político em detrimento da coletividade e sim a garantir a submissão deste poder a condições democráticas, mediante a previsão de mecanismos de controle de exigência de responsabilidade política. Devemos refletir, portanto, sobre essa forma “afederal” ou “antifederal” de construção supranacional que pretende prolongar artificialmente a vida do estado nacional, impedindo o desenvolvimento de novas estruturas mais adequadas para confrontar o processo de globalização e mais coerentes com a essência da Constituição democrática

Este modelo de integração supranacional gerou profunda crise constitucional na Europa. Crise está geralmente é analisada unicamente em referência à dimensão conjuntural, suscitada pela ratificação falida do projeto de tratado constitucional de 2004. A crise costuma se apresentar, assim, como o fracasso, ao menos formal, da tentativa de constitucionalização da união europeia através da implementação de uma “Constituição” para a Europa por meio de um tratado entre estados¹⁷⁷. Ao mesmo tempo, é evidente o conteúdo material do tratado constitucional incorporou-se ao tratar de Lisboa, atualmente em vigor, o que indica que esta crise conjuntural teve um conteúdo mais simbólico. (Callejón *in*: Ramos, 2011. p. 29).

Entre idas e vindas o autor vai identificar que os elementos de carácter constitucional hoje presentes na união europeia não são suficientes para definir uma Constituição material. Isso ocorre porque faltam elementos relevantes para constatar um autêntico regime constitucional. Falta inicialmente a pretensão sistemática de Constituição, que a torne possível enquanto conformação de uma ordem constitucional própria. Faltaria, portanto, em segundo lugar, elementos materiais que permitem falar de uma realidade constitucional substantiva que têm a ver com as condições fáticas que definem o espaço público democrático. Em terceiro lugar, não existe uma comunidade política europeia desenvolvida que - para além das referências das normativas de natureza constitucionais presentes na união - configure a base necessária para assentar uma realidade constitucional material. “Especificamente, como veremos, com um modelo de integração que produz a transformação do conflito social em conflito nacional frente à Europa, impossibilitando assim, ou dificultando extraordinariamente, o desenvolvimento de uma entidade europeia (Callejón *in*: Ramos, 2011. p. 31).

¹⁷⁷ Callejón tras aqueles que coadunam com sua ilação: “partilham desta concepção específica todos os estudiosos do direito europeu, já que era inevitável focalizar a crise no processo de ratificação do tratado constitucional. Cfr. por exemplo, os informes elaborados em seu momento no âmbito da atuação do *Grupo De Trabajo Sobre o Futuro de la Unión Europea*, do Real Instituto Elcano de Estudios internacionales y estratégicos de Madrid (...)” (Callejón *in*: Ramos, 2011. p. 29).

Em última instância, os receios frente à ideia de constitucionalização da Europa se baseiam no temor de que a união europeia acabe se convertendo num estado europeu. Deste modo, promoveu-se um modelo de integração supranacional que pretende se opor, enquanto alternativa, as formas históricas conhecidas e possíveis, baseadas no federalismo. **Neste trabalho, pelo contrário, defende-se a ideia de que a Europa deverá optar pelo federalismo como instrumento historicamente respaldado de integração de estados num projeto político comum, ao invés de um modelo de integração supranacional que é inoperante no plano funcional e que gera uma perda de qualidade democrática nos estados membros no plano constitucional** (Callejón in: Ramos, 2011. p. 32).

Portanto o autor segue na direção de discutir a Constituição e o estado nacional frente à integração supranacional. Para ele no que se refere o conceito de Constituição trata-se de um termo que no sentido moderno desenvolve vinculado ao estado de maneira umbilical. O constitucionalismo se conecta justamente com a ideia de organizar e controlar o poder político com a finalidade de garantir direitos da coletividade e Liberdade. Nessas condições compreende-se que o objetivo central da Constituição é o Estado, mais precisamente, porque no Estado é onde o poder político se concentrou. Assim, essa dupla desmistificação tem uma finalidade prática que é combater a inoperante e perversa identificação entre Constituição e Estado que implementa uma doutrina na jurisprudência, como no caso constitucional federal alemão¹⁷⁸ ou na decisão sobre o estatuto da Catalunha no tribunal constitucional espanhol¹⁷⁹.

Callejón nos conduz em direção a uma discussão sobre a Constituição e os direitos constitucionais, para ele: “Direito Constitucional impondo as condições: por um lado, o reconhecimento do pluralismo e do conflito e, por outro lado, a vontade de chegar a acordos, a consensos fundamentais acerca dos procedimentos para resolver este conflito, e dos princípios nos quais deve se basear a solução dos conflitos” (Callejón in: Ramos, 2011. p. 36).

Fica determinado, portanto, segundo Callejón, que essas duas condições não existiram em muitos países europeus depois da Segunda Guerra Mundial. Existiu, por outro lado, um constitucionalismo oligárquico que se implantou na Europa no final do século XVIII e início do século XIX que não reconhecia o conflito social, e limitou o processo político de setores que compartilhavam valores e interesses, ainda assim, o constitucionalismo antagônico do começo do século XX, que partia de ideias do inegável conflito social não logrou articular consensos fundamentais do âmbito constitucional que possibilitasse a organização de um contexto de convivência pacífica entre esses conflitos. E aqui, Callejón está nos ensinando sobre a evolução

¹⁷⁸ Cf. SCHIFFAUER, P., Versuch über die Transformation des Staates in der Europäischen Union, Häberle P./Morlok M./Skouris V. (Hg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, Baden-Baden, 2003, pagg. da 592 a 608.

¹⁷⁹ Cf. CALLEJÓN, Francisco Balaguer. El estado autonómico en el contexto de la integración Europea: Un comentario a la STC 31/2010, de junio. In: *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Instituto de Derecho Público, 2011. p. 27-72.

constitucional europeia, e o embate entre o constitucionalismo socialista e o constitucionalismo liberal.

O autor define ainda, a possibilidade de dizer que nem a Constituição serviu para configurar o estado através do direito constitucional, - visto que nem todas as constituições contêm autêntico direito constitucional - nem Estado (enquanto o poder político), assim sendo o único objetivo de regulamentação por parte do direito constitucional, a Constituição estatal, não é a única realidade constitucional que hoje encontramos nos estados europeus, porque há também um poder político de natureza constitucional nos âmbitos supranacional e intraestatal.

Essa dupla dissociação entre Constituição e direito constitucional tem profunda relação histórica que pode ser percebida claramente na experiência supranacional europeia. Antes do começo do processo de integração era possível afirmar que alguns dos estados fundadores já haviam alcançado sua plena maturidade do ponto de vista constitucional, com a transição do estado legal de direito para o estado constitucional de direito, foi também, na Europa, a transição do estado liberal para o estado social¹⁸⁰. Uma transição que situava a Constituição no centro do ordenamento jurídico, enquanto fundamentadora da validade do resto das normas do sistema¹⁸¹ (Callejón in: Ramos, 2011. p. 37).

Seguindo, Callejón apresenta também as funções do direito constitucional e a integração supranacional trazendo o exemplo europeu. Para o autor a globalização se desenvolve em fins do século XIX, até o período entre as duas grandes guerras no fim do século XX, com a consequência do desenvolvimento das telecomunicações e com a liberação de entraves no comércio. Para o autor nos cinquenta anos seguintes do século XX que um segundo processo de globalização ocorrerá, levantando novos desafios aos estados europeus muito debilitado em decorrência da segunda guerra civil europeia. Durante os cinquenta anos iniciais do processo de integração europeia os métodos de organização ensaiavam a finalidade última de impedir novos enfrentamentos bélicos que tentariam garantir a paz e possibilitaria uma recuperação do poder político perdido pelos estados na ordem mundial posterior à guerra.

Temos, e, portanto, uma dissociação entre a realidade constitucional que rege o estado nacional e a ainda incipiente realidade constitucional da união europeia, se manifesta de uma maneira paradoxal: por um lado, a união europeia é hoje garantia da democracia interna dos estados membros enquanto, por outro lado, em sua configuração atual implica uma perda de qualidade democrática em relação ao poder político que o estado exercia previamente no contexto das estruturas constitucionais nacionais. Um poder político que agora é exercido num contexto que não é homologável com os nacionais, não só do ponto de vista institucional se não também da perspectiva das condições materiais que possibilitam um sistema democrático. Com efeito, faltam partidos políticos de alcance europeu, assim como faltam meios de comunicação europeus que possibilitem uma opinião pública formada, porém, sobretudo, falta um espaço público europeu baseado na contraposição democrática entre maiorias e minorias. Ou seja, o problema do espaço público europeu não é de

¹⁸⁰ Cf. CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *Fuentes del derecho*. Tecnos, 1991.

¹⁸¹ Cf. Kelsen, Hans. *Reine Rechtslehre: Mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit*. Mohr Siebeck, 2017.

seu caráter incipiente, seu escasso grau de desenvolvimento, e sim sua configuração inadequada (derivada do modelo de integração seguido até agora) baseada na contraposição de interesses nacionais e não articulação pluralista e democrática de alternativas políticas em âmbito europeu (Callejón in: Ramos, 2011. p. 41).

Callejón também tece uma crítica há países que não têm tradição constitucional latino germânica e constituíam a integração europeia até o ano de 2016: “tampouco teria legitimidade, deste ponto de partida, para questionar a condição democrática de países que afirmam basear-se em princípios diferentes e que, no entanto, qualificam de “Constituição” suas normas fundamentais (*Idem*).

Para exemplificar a relação entre Constituição e federalismo o autor utiliza o exemplo espanhol. Sendo esse especialmente interessante do ponto de vista da dissociação entre estado e Constituição que ocorre no seu direito constitucional como consequência do processo de globalização e integração supranacional. Isso ocorre porque a Espanha experiencie ou de forma conjunta nos mesmos anos o os processos de constitucionalização no âmbito supranacional europeu e no Intraestatal a criação das autonomias. Mesmo a Espanha não seno determinadamente um estado federal, sua organização territorial se enquadra claramente dentro do âmbito do fenômeno do federalismo indica um grau de descentralização muito mais alto do que de muitos estados federais¹⁸².

Com efeito, essas críticas partiram da ideia de que quanto mais houver direito constitucional no espaço europeu ou no autonómico, mais estatalidade deve haver. De maneira que os reparos se concentram no questionamento da constitucionalização baseando-se na percepção de que seu resultado poderia representar a configuração de um “Superestado” no âmbito europeu ou a transformação de alguma comunidade autónoma em “Estado” (não no sentido de Estado-membro de uma federação e sim de Estado nacional). O certo, no entanto, é que tanto o poder público autonómico como europeu já tem uma qualidade “estatal” (reconhecida expressamente em relação às comunidades autónomas pela jurisprudência constitucional espanhola, e inclusive na STC 31/2010, de 28 de junho sobre o estatuto da Catalunha, apesar da interpretação restritiva acerca da função constitucional dos Estatutos de Autonomia). A submissão deste poder a condições constitucionais, como por exemplo, a Declaração de Direitos de âmbito europeu ou autonómico, não implicam maior poder político para as instituições europeias ou para as autonómicas se não, pelo contrário, maiores limites ao poder político preexistente. **O aumento de sua densidade constitucional não está destinado a incrementar o poder - nunca foi esta função histórica do Direito Constitucional -e sim a limitá-lo, a submetê-lo a condições mais democráticas de exercício, garantindo o respeito ao pluralismo e aos direitos das minorias** (Callejón in: Ramos, 2011. p. 43).

Assim sendo, Callejón acredita na necessidade de reconstrução do direito constitucional no mundo globalizado, onde o federalismo é uma alternativa viva e constitucional em face à integração supranacional. Na experiência da integração supranacional, analisada pelo autor, existe uma dissociação entre a integração supranacional e o federalismo gerando uma consequência o

¹⁸² RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismos e descentralização territorial em perspectiva comparada: os sistemas do Brasil e da Espanha*. Imprinta: Porto Alegre, S.A. Fabris, 2012.64 p.

desenvolvimento de um modelo de integração que sempre esteve distanciado durante muitos anos do Direito Constitucional. O mesmo fato ocorre no modelo de descentralização política espanhol, que apesar de muito avançado na questão da distribuição territorial de poder continua marcado por um certo receio frente a uma formalização federal que manifesta o aumento da densidade constitucional das normas fundamentais em cada território. Assim sendo é possível afirmar que tanto no plano supranacional, como na experiência espanhola, ou seja, no plano intraestatal, existe uma crise constitucional que, em grande medida tem a ver com a crise de identidade; e o autor é direto: “o medo de recorrer a **alma federalista** que jaz por trás os processos de integração supranacional e de descentralização territorial” (Callejón in: Ramos, 2011. p. 45). Portanto o autor está nos descrever de forma específica a formação de uma identidade constitucional europeia.

Estamos a falar, portanto, de uma hipertrofia constitucional estatal em relação aos níveis europeu e territorial que se explica por meio de motivos históricos correspondentes também como a hipertrofia do espaço público estatal em relação ao território e em relação ao âmbito europeu. Ocorre que a responsabilidade política, presente nos mecanismos constitucionais de controle se concentram a nível estatal, apesar de muitas das antigas competências estatais encontrarem-se agora transferidas para as instâncias supranacionais e intraestatais. Desses níveis, contudo, o espaço público é subdimensionado, como o que ocorre nos controles constitucionais específicos de poderes públicos europeus e territoriais. “É necessário portanto redimensionar os espaços políticos para ajustá-los à realidade dos processos de poder que expressam” (*Idem*).

A reconstrução de um direito constitucional no mundo globalizado necessita uma análise política “desapaixonada” e juridicamente despida de preconceitos quem encontramos no dia a dia da realidade. Realizando esse exercício fica claro no contexto do Estado nacional que já não existe relação entre Constituição e Estado como existiu historicamente. Por outro lado, fica claro que através do Estado nacional, e o que resta dele, que poderemos, junto com o espaço europeu, reunir as condições de exercício das atribuições históricas que essa instituição ousou ter.

Diante do dilema que agora se apresenta na Europa, e que no futuro talvez se apresente a América Latina, entre fórmulas singulares de integração supranacional e federalismo, só há uma alternativa que permite conciliar a necessária a integração supranacional no contexto da globalização e do Direito Constitucional: o federalismo. É necessário promover, portanto, um modelo federal de integração supranacional que permita projetar o Direito Constitucional no espaço supranacional e garantir ao mesmo tempo o cumprimento das funções essenciais da Constituição nacional (Callejón in: Ramos, 2011. p. 47).

Ramírez¹⁸³ é outro autor espanhol que se interessa pelo processo de integração europeu, mais precisamente da relação entre a integração europeia e sua configuração estatal, onde o ponto de partida está na incidência do tratado de Lisboa¹⁸⁴.

A partir de uma perspectiva dogmática sobre a égide de uma singularidade que apresenta na configuração institucional da união europeia existe um padrão de governo adotado dentro de seus estados membros, de acordo com ditames constitucionais e funcionamento prático de seus sistemas políticos respectivos. Assim sendo, não deixa de existir um resultado problemático em se projetar a expressão clássica da “forma de governo” em relação a atuação de uma organização supraestatal, já que tal expressão, de acordo com o seu entendimento ortodoxo, pressupõe necessariamente a existência de uma forma de estado, que por sua própria natureza fundacional e desenvolvimento paulatino dentro da união europeia, vem sendo superado. Portanto transformar modelos de forma de governo conhecidos, associado à forma política estatal há uma realidade que transcendem transborda gera o que é muito provável que seja um intento de antemão condenado ao fracasso. Esse intento obedece a tentativa de se conformar organizações supraestatais ou “pós

¹⁸³ **José María Porras Ramírez** Catedrático de Universidad de Granada (España), Grado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho: Derecho Constitucional II; Grado en Derecho: Instituciones y Derecho de la Unión Europea; Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas. Periodo de Investigación - Modelos de Estado, Derechos Fundamentales. Tutela Judicial de Derechos. Máster Universitario en Derechos Fundamentales en Perspectiva Nacional, Supranacional y Global. Módulo III: Formación Obligatoria - Derechos y Libertades Inherentes a la Persona.

¹⁸⁴ “O Tratado de Lisboa (inicialmente conhecido como o Tratado Reformador) é um tratado que foi assinado pelos Estados-membros da União Europeia (UE) em 13 de dezembro de 2007, e que reformou o funcionamento da União em 1 de dezembro de 2009, quando entrou em vigor. Ele emenda o Tratado da União Europeia (TUE, Maastricht; 1992) e o Tratado que estabelece a Comunidade Europeia (TCE, Roma; 1957). Neste processo, o TCE foi renomeado para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Importantes mudanças incluíram o aumento de decisões por votação por maioria qualificada no Conselho da União Europeia, o aumento do Parlamento Europeu, no processo legislativo através da extensão da co-decisão com o Conselho da União Europeia, a eliminação dos Três Pilares e a criação de um Presidente do Conselho Europeu, com um mandato mais longo, e um Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, apresentando uma posição unida sobre as políticas da UE. O Tratado também fez com que a Carta da União em matéria de direitos humanos, a Carta dos Direitos Fundamentais, se tornasse juridicamente vinculativa.

O objetivo declarado do tratado é "completar o processo lançado pelo Tratado de Amesterdão (1997) e pelo Tratado de Nice (2001), com vista a reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da União e para melhorar a coerência da sua ação". Os opositores do Tratado de Lisboa, como o instituto político britânico Open Europa e o dinamarquês e ex-deputado do Parlamento Europeu (MEP) Jens-Peter Bonde, argumentaram que seria uma maneira de centralizar a UE, e enfraquecer a democracia retirando poder ao eleitorado nacional.

As negociações para reformar as instituições da UE começaram em 2001, resultando, em primeiro lugar, na Constituição Europeia, que fracassou devido à rejeição pelos eleitores franceses e holandeses em 2005. Em substituição à Constituição, criou-se o Tratado de Lisboa, que estava inicialmente previsto para ter sido ratificado por todos os Estados-membros até ao final de 2008. Este calendário falhou, principalmente devido à rejeição inicial do Tratado em 2008 pelo eleitorado irlandês, uma decisão que foi revertida no segundo referendo realizado em 2009”. Citado a partir do Preâmbulo do Tratado de Lisboa. Cf. Jens-Peter Bonde. From EU Constitution to Lisbon Treaty. [S.l.]: Foundation for EU Democracy and the EU Democrats. p. 41. ISBN 87-87692-71-6. Consultado em 1 de dezembro de 2009. Disponível em:

https://web.archive.org/web/20090904155136/http://www.j.dk/exp/images/bondes/From_EU_Constitution_to_Lisbon_Treaty_april_2008.pdf. Acessado em 13 de novembro de 2023

estatais”, como a união europeia que corresponde ao estado evolutivo de formas políticas bem distintos, onde a mimetização de modelos de governo não alcança os efeitos pretendidos.

Tanto é assim que mesmo que o tratado de Lisboa não diga expressamente que seja um tratado constitucional existe a tentativa de se afirmar que a união europeia possui uma dupla legitimidade, democrática e Internacional, o que a distingue das demais organizações internacionais a definindo como uma “comunidade de povos e de estados”. Essa peculiar forma jurídica política mista composta entre o direito Internacional e o direito constitucional apresenta nos tempos de hoje elementos tanto organizativos confederativo como federais. *“Ello es consecuencia del hecho de que la Unión se manifiesta como expresión de una Unión tendencialmente federativa de estados soberanos, lo que impone la legitimación y funcionamiento democrático de sus instituciones, orientadas en su seno, al ejercicio del poder político o de gobierno”* (Ramírez in: Ramos, 2011. p. 50).

A contemporânea conformação “constitucional” da união europeia só se faz possível de se pensar dentro de algumas teorias políticas, se é possível uma realização plena do princípio democrático para além das estruturas do estado nacional. Essa pergunta implica a interrogar-se a respeito de, se é possível transladar modelos de democracias, elaborados no curso da evolução constitucional dos ordenamentos estatais, há um plano mais amplo que completa em uma escala supraestatal ou pós estatal que precisamente é a situação atual da união europeia, como formação singular de uma organização jurídica e política. Esse é o desenvolvimento da História (grafada com h maiúsculo) que nos interessa.

Portanto a união ainda que tenha conseguido grandes avanços experimentados dentro de uma dinâmica institucional para além das tensões intergovernamentais e da supranacionalidade. Consegue uma diversidade constitutiva e uma unidade tendencial que possui elementos importantes de um “déficit democrático”, como se demonstra no que toca em aspectos relevantes como os da legitimação, do controle, da transparência ou da participação popular, fato esse que de maneira genérica gera uma brecha ou uma fraqueza nas relações estabelecidas entre governantes e governados. A construção do *demos* europeu fica muito claro na contribuição de Luk van Middelaar em seu *Europa em transição*. Talvez o elemento mais importante para superar essa dificuldade é o que Ramírez vai chamar de “defensor do povo”, o parlamento europeu. As tentativas de se ampliar os direitos dos cidadãos da união o parlamento tenta colocar-se em contato por escrito com qualquer instituição organismo europeu nas línguas oficiais da união e recebe uma contestação nas mesmas línguas, bem como as responde. **Idioma é um elemento básico formador da cultura; a seleção do idioma a se utilizar em qualquer tipo de documento já é um ato político.**

Mediante su labor el Tribunal de Justicia ha realizado una contribución capital al proceso de integración política de la Unión y la creación de una “comunidad

constitucional en desarrollo¹⁸⁵, circunstancia esta que ha sido unánimemente reconocida¹⁸⁶. Dicha contribución se expresa en hitos tan señalados como los que suponen la definición de las doctrinas de la primacía y del efecto directo del derecho de la Unión, o la interpretación expansiva de las competencias de aquella, en detrimento de las que se reconocen a los Estados miembros. A su vez, como muestra principal de esa destacadísima labor, el tribunal ha realizado una pormenorizada definición casuística de los derechos humanos, considerados vinculantes en el ámbito de la Unión, en tanto que principios generales del derecho europeo, antes, incluso, y que existiera un reconocimiento formal y expreso de los mismos en los tratados constitutivos, en general (art. 6 TUE), y en la Carta de Los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular. A ese fin, el tribunal procedió a derivarlos de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, empleando, para su más correcta identificación e interpretación, aunque siguiendo criterios propios, el instrumento cualificado que representa el Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Por todo ello, habida cuenta la transcendental función que desempeña, el Tribunal de Justicia resiste muy bien la comparación con un Tribunal Constitucional al uso, que, en ejercicio de los cometidos que la asignen los tratados, efectúa una interpretación a recreadora del derecho originario de la Unión, orientada a transformarlo, de manera inequívoca, en la expresión de un texto constitucional paneuropeo, fundado, incuestionablemente, en los principios de la democracia, el estado de derecho y el federalismo¹⁸⁷ (Ramírez in: Ramos, 2011. p. 76).

Assim sendo o autor vai nos trazendo a sua concepção da evolução do modelo europeu que tenta sempre abarcar a direção política, a legislação, a execução, e a jurisdição. Portanto a estrutura da união europeia tenta lidar com esses quatro pilares o que torna a separação de poderes em três como nos ensinou a revolução iluminista obsoleta. Na revolução iluminista só eram necessárias as preocupações com a legislação, a execução e a jurisdição, pois naquele momento não se entendia a necessidade de ter instituições perfectíveis, e concluíram, naquele tempo, que as instituições eram estanques e portanto não precisavam de um direcionamento político; tais instituições sim sempre precisaram posicionamento político e sempre tiveram um posicionamento Político, ocorre que o direito de se entender enquanto comunidade política e ter nas próprias mãos as rédeas do seu desenvolvimento político é uma preocupação muito recente no debate da teoria do estado; usamos dizer que é uma preocupação de parte dos que debatem a Teoria do Estado.

Ramírez já em direção de uma conclusão vai lamentar acerca da resistência em relação à modificação substancial dos mecanismos de governança econômica. O autor vai tecer uma contundente crítica que a sorte das determinações econômicas não pode estar na mão de agências de risco e de autoridades “independentes” dotadas de enormes poderes decisórios dentro das instituições da união europeia, como é o caso do banco central que atua em paralelo aos interesses do parlamento. Ainda assim existe o interesse do parlamento europeu de se tentar democratizar a

¹⁸⁵ Cf. HÄBERLE, Peter. Europa como comunidad constitucional en desarrollo. *Revista de derecho constitucional europeo*, n. 1, p. 11-24, 2004.

¹⁸⁶ Cf. SWEET, Alec Stone. *The judicial construction of Europe*. Oxford University Press, 2004.

¹⁸⁷ Cf. SARMIENTO, DANIEL. Poder Judicial e Integración Europea. La construcción de un modelo jurisdiccional para la Unión, Thomson-Civitas, Cátedra Garrigues Universidad de Navarra, 2004, 379 pp. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 21.

atuação do banco central europeu mediante a articulação de procedimentos de existência de responsabilidade e transparência; sabemos que essa é uma preocupação necessária.

Assim sendo, o autor explica que o sistema institucional desenhado em Lisboa, fruto da transação entre os interesses dos estados e os interesses gerais da união, expressa uma vontade de encontro em um certo tipo de equilíbrio institucional, que não obstante, parece sujeito a uma permanente tensão dialética. Essa tensão, deve ser vista, em todo o caso, como fonte de vitalidade e progresso da união, sempre afetando positivamente o sistema, guiando em direção ao desenvolvimento de uma forma de governo a ser sempre estabelecida.

De tal modo, la presente disposición del sistema institucional de la Unión refleja la idea de “Politikverflechtung”¹⁸⁸ o “intertwined government”, mejor que la tan extendida de “multilevel governance”. No en vano, la interdependencia o entrelazamiento constante, impuesta a la Unión y los Estados miembros, a modo de compromiso pretendidamente duradero, actúa como principal criterio inspirador de la forma de gobierno europea, de acuerdo con la voluntad manifestada por la convención europea redactora del Tratado reformado de la Unión. Su desequilibrio, en uno u otro sentido, es algo que solo los acontecimientos y la propia dinámica institucional revelaran (...)

En definitiva, de todo lo expuesto si deduce que el Tratado de Lisboa no modifica el modelo o forma de gobierno existente. Más bien, cabe constatar una profundización en la misma. De ahí que subsistan sus contradicciones y carencias. A lo sumo, se racionaliza el funcionamiento de las instituciones, adaptándolas a las dimensiones adquiridas por la Unión Europea, tras su ampliación a los nuevos Estados miembros. **Pero se sigue lejos de cumplir con el propósito tendencial que aspira a que el proceso de integración europea se sustente, plenamente, desde una óptica federal, en la voluntad de los ciudadanos, promoviendo su participación política activa, directamente o a través de las instituciones** (Ramírez in: Ramos, 2011. p. 81).

Paolo Ridola¹⁸⁹ é o terceiro europeu que selecionamos para dar conta de entendermos questões como o federalismo europeu e o modelo federal, mais precisamente, com ele refletiremos sobre também o tratado de Lisboa da União Europeia, só que dessa vez em contraposição a uma república federalista. Quando o autor vai nos ensinar sobre o desenvolvimento da ideia federalista na Europa, bem como sua gênese do ordenamento federal ele situa que o projeto de federação europeia, sobretudo na Itália, inicia-se no século XVIII, e ao contrário do que muitos autores

¹⁸⁸ Politikverflechtung ou Interdependência política é um termo da ciência política cunhado por Fritz W. Scharpf na pesquisa sobre federalismo para descrever sistemas políticos multiníveis. A interdependência política existe quando: a) as tarefas públicas essenciais não são executadas de forma autônoma por atores político-administrativos no nível central ou federal, no nível estadual ou regional e no nível municipal, mas sim em rede com a participação de atores em vários níveis ou em cooperação por vários atores em nível um nível e; b) Além das relações formais e geralmente hierárquicas entre instituições político-administrativas em diferentes níveis, também podem ser observadas formas informais de cooperação horizontal (entre estados membros ou entre municípios) e vertical (por exemplo, entre estados centrais e membros) para a coordenação de decisões. Cf. BENZ, Arthur; SCHARPF, Fritz W.; ZINTL, Reinhard. *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 1992.

¹⁸⁹ **Paolo Ridola** è Professore ordinario di Diritto pubblico comparato e Coordinatore del Dottorato di ricerca in Diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze giuridiche di Sapienza Università di Roma. Preside della Facoltà di Giurisprudenza di Sapienza Università di Roma.

ignoram, associado ao pensamento socialista, esse já oriundo do século XIX. Com a agregação do pensamento socialista, o projeto federal europeu passa a ser um projeto socioeconômico de integração e de superação do imperialismo. Como já dito, o movimento de unificação europeia torna-se mais opulento depois das duas guerras mundiais, gerando uma sociedade de nações que dentre alguns pontos importantes cultivavam reivindicações de primazia cultural europeia e em reações ao totalitarismo; que havia tentado fragmentar o continente. Portanto podemos definir que o movimento federalista se desenvolve em um quadro de resistência europeia, sucedendo se no pós-guerra (Ridola in: Ramos, 2011. p. 82-83).

Primeiro é importante entender que o aporte do tratado de Lisboa, um estatuto amplamente revisado, produz que os procedimentos da instituição união europeia são de caráter misto, segundo esse modelo não podemos classificá-lo quanto unicamente federal, nem como unicamente de direito Internacional. Principalmente a partir da segunda metade do século XX quando o processo de integração e de articulação europeia entra em um momento quase que não retornável na história, hoje não é muito equivocado dizer que o processo de integração europeia praticamente não permite reversão - se esse fosse o intento, prevemos que um tempo de mais do que o dobro, do percorrido até aqui, seria o necessário. Convém também assinalar que a Constituição democrática da união europeia, busca refletir, uma tendência de conter dentro, - do instituto da democracia - os elementos das divisões horizontais e verticais do poder.

Portanto, Ridola traz à baila o debate sobre: dentro do modelo federal, qual seria a natureza da união europeia? *“Il processo di integrazione europea, pertanto, pur non avendo dato vita ad una compiuta statualità su base federale, si è misurato in modo intenso sin dalle sue origini con le esperienze federali, con le quali lei sperimentazioni di esso così come le riforme dei trattati hanno intrattenuto una interlocuzione costante”* (Ridola in: Ramos, 2011. p. 85-86).

O autor vai trazer também, a ideia de soberania compartilhada onde a união consegue infringir sanções a estados membros não só com o fim de garantir o respeito da distribuição de competências, mas, contudo, com o fim de preservar o valor fundamental da união como núcleo indefectível de homogeneidade constitucional posta. Todavia a união se configura com o ordenamento policêntricos de natureza peculiar, e não apresenta o estatuto próprio de uma organização federal típica, clássica e tradicional. Entretanto essa característica é que consegue dar dentro da união a representatividade que ela precisa, dando acolhimento à totalidade de sua população ampla e diversa. Tudo isso ao mesmo tempo que ela continua a se integrar a se desenvolver e a se formar, olhando para o passado, sem se esquecer do futuro e vivendo o presente. Ainda assim, a união apresenta estrutura fortemente hierarquizada, alvo de muitas e muitas críticas.

O policentrismo da união europeia não está apenas nas instituições da própria união e na repartição de suas competências internas, mas também no fato de existirem e coexistirem os ordenamentos fundamentais da união os ordenamentos próprios dos estados membros, os tratados internacionais das quais os estados membros e a união fazem parte, bem como, a já citada tradição federal basilar presente em todos esses elementos, a despeito do direito Internacional. Portanto o autor vai nos dizer que cada um desses elementos são constituições parcial do todo que é o processo de integração europeia.

O desenvolvimento da união contesta os processos de transformação não apenas em solo europeu, mas todo tipo de ordenamento estatal, por conta de sua forma altamente inovadora. O processo europeu exige consonância com o direito Internacional, com direito da integração, com direito nacional e esses vínculos de interpretações são expressos fundamentalmente nas convenções da união que apresentam natureza Internacional e regional. A confluência é tão grande e tão imbricada que fica difícil definir o que é unicamente o direito europeu. Só que fica cada vez mais claro que o direito europeu não é unicamente um direito da integração, ou um direito nacional, ou um direito regional, ou um direito Internacional. O direito europeu é um direito da integração é um direito nacional, e um direito regional, e um direito Internacional. As categorias de entendimento não são excludentes neste caso, são altamente *espirais e includentes*. Alguns autores desprovidos das categorias mais acuradas do entendimento enfrentam muitas dificuldades em conceber institutos e instituições multifacetados, transdisciplinares e interdisciplinares.

Ridola vai dizer, e concordamos, que a sociedades que vivem intrinsecamente em um ambiente pluralístico tendem a conservar uma esperança federativa por identificarem na realidade do estado territorial uma esperança que afirme a Liberdade federativa fica evidente que construir uma base coletiva implica em construir uma sociedade menos individualista. Cumprindo o itinerário com um fim mesmo na conservação dos direitos fundamentais introduz a necessidade de se organizar de forma federativa. Mesmo que essa concessão de parte da soberania possa implicar em colocar, de certa forma, em risco as questões da cultura.

É inquestionável que a construção constitucional europeia a barca as experiências trazidas nas extensões que aqui estamos a descrever. Portanto, o autor vai trazer a importância das constituições estaduais, que tem por princípio preservar essa autodeterminação das minorias populacionais; o próprio lema da união europeia já abarca a necessidade de se conviver e se construir através das diferenças, e não contra as diferenças. Adotado no ano de 2000 o lema evoca a forma como os europeus se uniram em formaram a união para tentar trabalhar em conjunto pela paz e pela prosperidade, sem jamais se esquecer da riqueza da diversidade cultural de suas tradições

e suas línguas que caracterizam de forma conjunta o continente; por isso a **unidade na diversidade!**

Seguindo:

Nell'interpretazione successivi del federalismo statunitense, gli spunti tocquevilliani sarebbero stati sviluppati soprattutto da Friedrich, per giungere, nel quadro di un teorizzazione molto ampia della categoria del federalismo, alla conclusione che gli artefici della costituzione americana non si curarono della distinzione fra *Staatenbund* e *Bundesstaat* che, fatta propria dai giuristi tedeschi, avrebbe invece (dominato gran parte del pensiero riguardante il federalismo), né essi affrontarono mai (la dicotomia stato federale Confederazione)¹⁹⁰ (Ridola in: Ramos, 2011. p. 93).

Friedrich na utilização de Ridola explica que quando um federalismo é consensual demais com a ordem “imperial”, a organização do estado tende a ser “consorciativa” como em algum momento foi o federalismo estadunidense. O que não necessariamente vai conduzir a transição de um estado Confederal, a um estado federal. Na Constituição iniciada com os acordos de 1777, existia nos Estados Unidos uma vontade de se formar um governo federal, só que a Constituição de 1787, a Constituição de Filadélfia, carrega consigo elementos mais confederados do que federados propriamente ditos. Isso que vai conduzir algumas confusões que verificamos por aí. A diferença básica é que na Confederação a quantidade de soberania concedida para o poder central é infinitamente menor do que a quantidade de poder concedida ao governo central em uma federação. Hoje os Estados Unidos da América encontram-se talvez em uma constituição federal, ainda que no século XVIII estivessem eles mais próximos de uma Confederação.

Il confronto fra il federalismo statunitense e l'integrazione europea non può spingersi oltre senza correre il rischio di elaborare una costruzione astratta del federalismo nella quale ricacciare, anche a costo di gravi forzature anche della storia, sperienze molto differenti. Ed invero tale confronto non deve trascurare di considerare non soltanto i quasi due secoli che le separano ed i contesti culturale i geopolitici molto distanti nel quale esse videro la luce, ma soprattutto una differenza basilare. Il processo di unificazione europea si è impiantato in un'area geografica che aveva visto nascere e svilupparsi forti stati nazionali, un'area nella quale l'affermarsi della statuita è stata elemento essenziale della storia idea la cultura della modernità europea. Al contrario. La dei coloni inglesi del XVII secolo un forte elemento di unificazione del pluralismo della comunità confluiva poi nella Federazione, il quale risiedeva nelle scaturigini politiche, religiosi ed economici della “rivoluzione costituzionale” nei confronti della madre madrepatria inglesi nello spirito d'indipendenza della corona che da essi fu alimentato. Da questa vicenda trasse origini un processo federalizzazione assai meno condizionato dalle presenti strutture statuali che dai vincoli di caratteri comunitario che furono alla base di esso, ed il qui sviluppato appare meno irrigidito dai fra genti di rapporti di forza fra blocchi egemonici che negli Stati avevano trovato il proprio puntello ed il proprio punto di riferimento, come era invece accaduto nell'Europa moderna (Ridola in: Ramos, 2011. p. 94).

Assim sendo, a partir da contribuição de Friedrich, Ridola propõe uma elaboração conceitual de federalismo particularmente atenta nas variações históricas da transformação da

¹⁹⁰ FRIEDRICH, C. J. L' uomo, la comunità, l'ordine politico, a cura di. S. Ventura, Bologna 2002. p. 291 e 298.

sociedade. Ele se move entre a promessa de que o federalismo deve ser intenso (como um processo dinâmico e nem sempre com um desenho estático), um processo com o qual o fundo deve ser a dinâmica social como um produto da expressão da diferença a reconhecendo como matriz (ou seja, uma forma recorrente de se realizar uma cooperação eficaz e organizada de um grupo)¹⁹¹.

Revisitando Friedrich, a matriz intrínseca do processo federal traz uma linha constitutiva da elaboração da teoria, que gera o caráter consensual. Portanto, para os autores o dever do federalismo é formar institucionalmente um processo político amplo e geral capaz de operar a ordem política, ele resguarda federalmente os interesses de uma comunidade política. Vale ressaltar que a separação política, os demais tipos de associação, a participação de acordo com as necessidades de soluções, adoção de políticas que concordem com as decisões da comunidade para o problema são as formas como esses processos se desdobram.

O processo decisional acompanha o desenvolvimento comunitário, configurando a sua interface organizativa. O desenvolvimento federal deve possibilitar e refletir a estabilidade da pluralidade social, enquanto os valores e interesses coletivos devem coexistir em harmonia com os valores dos interesses e crenças específicos de cada território. Portanto o resultado desta conformação combina adversidade de um modo a coexistir diversas esferas de autonomia, formando uma comunidade mais inclusiva, essa comunidade mais inclusiva gera um sentimento de lealdade e, portanto, mais estabilidade.

Infine, il gradualismo del processi federalizzazione è apparso non solo come una variabile del frangenti ed è la storia politica e delle relazioni fra gli Stati, ma anche con una sequenza di dinamiche sociali, le quali hanno di volta in volta prodotto (e imposto) adattamenti degli ordinamenti decentrati alle trasformazioni dell'economia, del tessuto sociale, della cultura politica, i come il risultato di fenomeni di democratizzazione che hanno progressivamente spostato sul terreno societario la svolgimento del processo politico (Ridola in: Ramos, 2011. p. 96).

Assim sendo esse tema tem estado no centro da interpretação historiográfica da esperança constitucional estadunidense, e envolve-se da dinâmica pluralística o que é incerto e controverso. Basicamente não podemos enxergar na nação estadunidense os valores fundamentais históricos do federalismo. A dita democracia Norte Atlântica carrega consigo pressupostos e interesses muito distantes dos interesses da Europa. O autor explicita sua ideia com dois exemplos: o primeiro da aplicação do *new deal* enquanto uma ajuda de dois gumes vinda em direção à Europa após a Segunda Guerra Mundial em um período em que o velho continente estava se reerguendo e tentando se organizar. Portanto, a segunda diferença fica caracterizada no fato de que a nação dos Estados Unidos coloca em primeiro lugar os interesses econômicos para depois entender e discutir o que é

¹⁹¹ FRIEDRICH, C. J. L' uomo, la comunità, l'ordine politico, a cura di. S. Ventura, Bologna 2002. p. 257.

a sua federação se é que uma federação eles são. Enquanto a Europa mesmo aos escombros voltava se para a própria história e a própria teoria no intuito de reerguer a sua economia. A consequência é diferente em dois casos, bem como a forma de se conseguir os interesses, e por último os próprios interesses são completamente distintos¹⁹².

Perpassado esse histórico e essa dissociação que o autor vai fazer do dito federalismo estadunidense para o federalismo europeu ele nos fornece outra reflexão. Uma reflexão a respeito do paradigma federalista nas reformas do tratado e aqui o autor vai de Roma a Lisboa. Quais seriam o itinerário, ou a linha de percurso para a reconstrução do processo de integração europeia, e qual o problema ainda está por resolver e que perpassa o paradigma federalista?

Inicialmente a dificuldade de compreensão recorrente frente à experiência federal e de integração europeia são derivadas, em um plano geral, da circunstância de que o princípio do federalismo democrático é historicamente realizado na Esperança do estado nacional, para que esse evolua a partir de um estado soberano, caracterizando assim uma relativa homogeneidade na estrutura social que constitui a identidade comum, coisas como, a finalidade de uma esfera pública genuinamente constituída capaz de exprimir-se dentro de seu terreno político institucional. O nó problemático reside então, menos no paradigma das estatalidade é mais na tentativa de se estabelecer paradigmas.

Por outro lado, qual é o limite da possibilidade de se transferir a esperança de uma democracia enquanto o desenvolvimento da estatalidade própria, de um sistema composto de um cenário federativo soberano, que carrega consigo essa experiência histórica do estado, presente também e composta a partir de toda a reflexão política e constitucional? Trata-se de um tema não novo, mas que se dizem laçar a partir do desenvolvimento cultural europeu, de sua cultura política enquanto continente. A lentidão de se conseguir respostas, reside no fato de que o desenvolvimento cultural político apresenta uma velocidade muito distinta daquela que os fenômenos econômicos e políticos esperam do desenvolvimento humano. Segundo o autor (Ridola) a ideia federalista europeia é uma Esperança histórica e, portanto, há de se concretizar. O Manifesto de Ventotene¹⁹³,

¹⁹² Cf. Ridola in: Ramos, 2011. p. 96-97.

¹⁹³ “O Manifesto Ventotene (italiano : Manifesto di Ventotene), oficialmente intitulado Por uma Europa Livre e Unida. Um Projeto de Manifesto (Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto), é uma declaração política escrita por Altiero Spinelli , Ernesto Rossi e Eugenio Colorni [1] [2] enquanto estavam presos na ilha italiana Santo Stefano de a ilha de Ventotene durante a Segunda Guerra Mundial . Concluído em junho de 1941, o Manifesto circulou dentro da Resistência Italiana , e logo se tornou o programa do Movimento Federalista Europeu . O Manifesto apelou a uma federação socialista da Europa e do mundo. No texto, o Federalismo Europeu e o Federalismo Mundial são apresentados como forma de prevenir guerras futuras. Vayssi re observa que o manifesto   amplamente visto como o nascimento do federalismo europeu. Spinelli (1907–86), um ex-comunista, tornou-se um líder do movimento

por exemplo, enquanto declaração política, escrita por presos políticos italianos, expressa de forma inequívoca essa esperança federalista e histórica. Talvez a primeira manifestação federalista europeia que circulou dentro do movimento da resistência italiana e que posteriormente viria a se firmar enquanto um federalismo mundialista; para alguns até megalómano. Mais uma vez convém destacar que dentre os seus principais autores, Altiero Spinelli¹⁹⁴, estava um grande comunista que se torna líder do movimento federalista defendendo-o após a Segunda Guerra Mundial. Por óbvio o manifesto reivindicava grande reforma na estrutura política e principalmente na Constituição social do continente, já nasce não como um ideal e sim como uma proposta política robusta.

Como trazido por Ridola, o Manifesto de Ventotene traz a vontade de construção de uma Europa livre e unida, da realização de uma revolução europeia, que terá como propósito, a emancipação da classe trabalhadora e a realização para que essa tenha condições permanentes de ter uma humanidade cada vez mais viva. Reivindica também restabelecimento dos princípios fundamentais que trouxeram o desenvolvimento da sociedade europeia no século XIX, em particular, o princípio segundo onde as nações têm direito de organizar se em estado soberano absoluto e independente, do contrário a definição de uma política nacional exclusivista, e ante europeia. Reivindica para si o direito de se organizar enquanto estados federais. Com autor ainda vai fazer uma crítica baseada na estrutura econômica do capitalismo europeu e daí de mania burguesa, como Spinelli era comunista para ele o desenvolvimento da organização estatal tem que ver com o interesse de todos os homens que ele (aquele estado) constitui. Portanto, o desenvolvimento de uma federação europeia não pode levar em consideração interesses de parte de sua população e sim da ampla maioria. Isso esbarra em um outro princípio do manifesto que diz

federalista devido à sua autoria principal do Manifesto e à sua defesa no pós-guerra. O manifesto apelava a uma ruptura com o passado da Europa para formar um novo sistema político através de uma reestruturação da política e de uma ampla reforma social. Foi apresentado não como um ideal, mas como a melhor opção para a situação da Europa no pós-guerra”. Disponível em: <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu-it>. Acessado em 24 de novembro de 2023. Cf. <https://federalists.eu/history-and-achievements/>. Acessado em 21 de novembro de 2023.

¹⁹⁴ “Altiero Spinelli (31 de agosto de 1907 – 23 de maio de 1986) foi um político italiano, teórico político e federalista europeu, referido como um dos pais fundadores da União Europeia. Comunista e militante antifascista em sua juventude, Spinelli passou 10 anos preso pelo regime fascista italiano. Tendo ficado desiludido com o stalinismo, ele rompeu com o Partido Comunista da Itália em 1937. Internado em Ventotene durante a Segunda Guerra Mundial, ele, juntamente com colegas socialistas democráticos, redigiu o manifesto Por uma Europa Livre e Unida (mais comumente conhecido como Manifesto de Ventotene) em 1941, considerado um precursor do processo de integração europeia.

Spinelli teve um papel de liderança na fundação do Movimento Federalista Europeu, e teve forte influência nas primeiras décadas da integração europeia pós-Segunda Guerra Mundial. Mais tarde, ajudou a relançar o processo de integração na década de 1980. No momento da sua morte, era membro da Comissão Europeia durante seis anos e membro do Parlamento Europeu durante dez anos, até à sua morte. O edifício principal do Parlamento Europeu em Bruxelas leva o seu nome. O ano acadêmico de 1987-1988 no Colégio da Europa e o ano acadêmico de 2009-2010 no Colégio Europeu de Parma foram nomeados em sua homenagem”. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Altiero_Spinelli. Acessado em 21 de novembro de 2023. Cf. PINDER, John. Altiero Spinelli's European federal odyssey. *The International Spectator*, v. 42, n. 4, p. 571-588, 2007.

a respeito da necessidade de que se desenvolvessem estados nacionais não egoístas, que tenham o interesse primário no desenvolvimento próprio em face do desenvolvimento coletivo da Europa, parece repetitivo trazermos sempre novamente essa noção federalista, mas ela é o cerne principal de toda a construção do que é federalismo; e ela já está presente em 1941, apenas precisa ser recuperada.

Para Ridola, o princípio federal reflete, portanto, na combinação incindível das dimensões comunitária e institucional. O amálgama entre indivíduo, grupo e comunidade política em uma união deve perseguir de modo permanente e enérgico objetivo comum para manter a integridade de todas as partes.

Il federalismo è emerso come un importante tentativo di consigliare il diffuso desiderio delle popolazioni di conservare o restaurare i vantaggi delle società di piccole dimensioni con la crescente necessità di combinarsi i sistemi sempre più grandi allo scopo di impiegare risorse comuni o di mantenere o rafforzare la propria particolarità culturale all'interno di comunità più stesi. Ne consegue che - gli assetti istituzionali federali sono stati diffusamente applicati da un lato per integrare nuove comunità, conservando allo stesso tempo le diversità interne, i dall'altro per collegare tra loro comunità già costituite al fine di ricavarne sia i vantaggi economici che maggiori sicurezza (Ridola in: Ramos, 2011. p. 100).

E segue:

Ed invero - conclude Elazar - il principio federale offre possibilità di risolvere questo problema, il ricorre ad esso come chiave di interpretazione di forme storicamente assai diffuse di organizzazione di comunità politiche non significa necessariamente affermare l'equazione fra i processi federativi ed "un sistema federale nel senso convenzionale di uno stato federale moderno". Ciò perché in definitiva *"l'essenza del federalismo non deve essere cercata in un particolare insieme di istituzioni, ma nell'istituzionalizzazione di particolari relazioni tra i partecipanti alla vita politica"* (Elazar Apud Ridola in: Ramos, 2011. p. 100).

Portanto o autor advoga no sentido contrário de se tentar construir uma generalização de que os esquemas federativos são únicos e homogêneos. Para ele, o sistema do federalismo oferece uma alternativa contra o modelo centro periferia do ponto de vista da integração política por conta de todas as suas concessões igualmente políticas. Assim sendo, fica desperta a possibilidade de ir além do estado nação convencional.

A respeito dessa multiplicidade no pluralismo constitucional europeu:

Ed invero i riferimenti del trattato di Lisbona alla tutela delle minoranze, al pluralismo della società, alla tolleranza, alla solidarietà sembrano rivestire significati devi molteplici, come indicatori del superamento dell'originaria ispirazione funzionalista dei trattati istitutivi, come tasselli di un quadro costituzionale Comune di principi, ed infine come elementi identitari del patto che lega una comunità politica. Significati tutti che si lasciano alle spalle, in definitiva, l'idea che il processo di integrazione sia restato circoscritto al piano dello *Staatenverbund*, del rafforzamento della cooperazione

fra gli Stati e del correlativo restringimento del nucleo di sovranità di questi¹⁹⁵, per giungere a delineare i contorni di una *res publica* federalista la quale sposta l'obiettivo di integrazione anzitutto sul terreno dei legami di una comunità politica pluralista, senza porre necessariamente le basi di uno stato federale che ordini istituzioni statali e competenze in un assetto verticale unificato. E sotto questo profilo l'idea dell'unione europea come *res publica* federalista, che sempre a delinearsi con le recenti riforme dei trattati, supera decisamente la polarizzazione tra *Staatenverbund* e *Bundesstaat*, sul quale si è incentrata la discussione sugli sviluppi “costituzionali” dell'integrazione europea. La pubblica federalista è infatti qualcosa di più e di diverso rispetto ad un assetto istituzionale prefederale o destinato ad evolversi in prospettiva, i attraverso stadi interlocutori, verso una compiuta in statualità federale, in quanto essa si prefigge. Di orientale una comunità politica pluralista intorno ad un nucleo di valori di integrazione sociale. Se peraltro si ripercorre la storia della unificazione europea attraverso la lente dell'integrazione di una società pluralistica prima ed oltre che attraverso la lente dell'integrazione di stati sovrani, non sembra azzardato porsi l'interrogativo se le resistenze ad una peraltro improbabile ed illusoria prospettiva di uno stato federale europeo siano riuscite ad apprestare davvero argini alla trasformazione epocale della condizione storica della statualità in Europa, easy adesso no abbia contribuito in modo decisivo sin dalle origini già l'affermarsi della concezione funzionalistica del trattato istitutivi, indirizzata a porre le basi di una integrazione settoriale, ristretta ad una “società europea produttivistica” iper peraltro assai carente sul piano della legittimazione democratica [...] (Ridola in: Ramos, 2011. p. 101).

Em Ridola, fica instigada a tentativa de se produzir uma “tolerância constitucional”, na tentativa de se representar a dificuldade a peculiaridade do itinerário constitucional europeu como o valor fundamental que respalda a identidade coletiva - como povo, como nação, como Estado, como comunidade e como União. Com auxílio de Joseph Weiler¹⁹⁶, Ridola argumenta em favor do princípio da tolerância constitucional como base das reformas que foram caras a Friedrich, que já perpassamos no início deste capítulo. A caracterização do dinâmico processo de democracia ocorre de forma concomitante com o processo de federalização e, portanto, de inovação constitucional muito importante para o processo europeu como um todo.

La formulazione di esso sembra tuttavia è spingersi con costituzionalizzazione dell'Europa dimostri che un patto federativo può nascere anche con l'obiettivo di “rimanere una Union tra popoli distinti, tra identità politiche distinti, tra comunità politiche distinte”, senza produrre quella “amalgama di popoli diversi in uno solo, il che è appunto l'ideale e/o l'esperienza *de facto* della maggior parte degli Stati federali e non” (Ridola in: Ramos, 2011. p. 103).

Explicitado pelo autor que a construção da disciplina federal constitucional age a partir da tensão dialética que tenta produzir o *humus* cultural europeu. Ainda no final do século XX a ideia

¹⁹⁵ Cf. LENAERTS, Koen. Constitutionalism and the many faces of federalism. In: The Rule of Law and the Separation of Powers. Routledge, 2017. p. 491-550.

¹⁹⁶ “Joseph Halevi Horowitz Weiler OMRI (nascido em 2 de setembro de 1951) é um acadêmico americano, atualmente atuando como Cátedra Jean Monnet da União Europeia na Escola de Direito da Universidade de Nova York e membro sênior do Centro Minda de Gunzburg para Estudos Europeus, Harvard. Foi presidente do Instituto Universitário Europeu em Florença de 2013 a 2016. Possui diploma da Academia de Direito Internacional de Haia. Weiler é autor de obras relacionadas com o caráter sui generis da União Europeia. Ele é membro da Academia Americana de Artes e Ciências. Em 2022 foi agraciado com o Prêmio Ratzinger do Papa Francisco”. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/4822>. Acessado em 21 de novembro de 2023. Cf. WEILER, Joseph HH. Direito supranacional e sistema supranacional: Estrutura jurídica e processo político na Comunidade Europeia. 1982.

da integração recaí sobre a história e sobre um destino de estado nacional. A intenção, portanto, a ser fundada com valores constitucionais intensos que reconhecem uma identidade comum que passa a evoluir a partir do ato único europeu de 1986, sem jamais deixar de ter a prevalência da dimensão fundacional desse primeiro movimento do ordenamento comunitário. Outro lado, a ideia de uma conformação federativa já tem a funcionalidade do princípio democrático como compatível e apropriado como solução ao problema das decisões.

Le considerazioni che precedono inducono a concludere che il tentativo di declinare il processo di integrazione europea secondo il paradigma della democrazia federalista, sebbene non privo di aspetti problematici, non appartenga più ad un'utopia politica, quel che ispirò i padri del pensiero federalista nella cultura europea fra le due guerre mondiali. Occorre aggiungere che l'utilizzazione di questo paradigma in riferimento all'ordinamento europeo richiede di liberarsi dal pregiudizio che lo racchiude integralmente quadro della statualità. Ed invero il federalismo europeo, nel suo più che cinquantennale itinerario di sviluppo, adatto vita a qualcosa di più che ha uno stadio iniziale, prodromico di futuri assetti di uno stato federale, per altro destinati, in quanto tali, a restare incompiuti. Con seghe da ciò che la stessa categoria concettuale dello "stato federale" non adeguata alla comprensione del "federalismo" europeo: ciò perché il complesso intreccio di relazioni fra Unione e gli Stati membri ha assunto una configurazione policentrica irriducibile entro lo schema del *bundesstaatlicher Föderalismus*, il quale presupporrebbe il riconoscimento della perdita di sovranità da parte degli Stati membri; ma soprattutto perché il policentrismo del sistema dell'unione l'affermarsi di un sistema istituzionale i più livelli di spiegano un processo di diffusione dei luoghi decisionali che, coniugandosi con le dinamiche maggioritarie interni agli Stati membri, potenziano il tasso di democratizzazione pluralistica del sistema, liberandolo dal pregiudizio di "un legame pressoché indissolubile tra democrazia e stato-nazione (Ridola in: Ramos, 2011. p. 105-106).

Só então, Ridola trará suas considerações finais sobre a dinâmica constitucional da união, mais precisamente em uma sessão final de seu artigo intitulado "*federalismo e democracia na Europa*". Neste ponto o autor vai escrever a respeito da dinâmica constitucional da união. Para tentar compreender esse fenômeno, existe preteritamente, a necessidade de se tentar produzir uma "esfera pública europeia". Para se produzir essa esfera pública europeia dentro de um complexo federativo plural como o que existe, se faz necessário definir o que é a própria identidade cultural do continente, sua política e sua constituição. Por outro lado, não é necessário e nem é possível definir de forma homogênea o que é essa Constituição cultural e política. Sem a "unidade na diversidade" não se consegue entender o que é a esfera pública europeia. Não existe homogeneidade linguística comunicacional e que guiem as discussões públicas, ainda assim, se faz necessário criar um ambiente comunitário que seja sujeito a ouvir todas as capacidades de expressão unitárias que soma na esfera política e exprimem o que é a Europa. Esse é o espírito histórico da coesão europeia, essa é a manifestar ação histórica do desenvolvimento do estado nacional.

In primo luogo, esso è condizionato dalla capacità della sussidiarietà europea di operare come "motore di integrazione" di un federalismo alimentato "dal basso" piuttosto che come fattore di copertura g tendenze assuntrice o verticistiche. In secondo luogo, le potenzialità del principio del sussidiarietà età sono condizionate dall'affermazione dell'idea che i ricerca della dimensione della allocazione ottimali dei livelli di governo non risponda a esigenze di "economie di scala" o di efficienza del

processi decisionali, ma, muovendosi su un terreno alternativo a modelli di tipo funzionalistico o tecnocratico, utilizzi le potenzialità del principio rappresentativo per dare espressione alle tensioni pluralistiche della società europea, valorizzando il *continuum* di istituzioni democratico rappresentative che si dipana dalle regioni verso l'unione europea attraverso gli Stati membri: uno scenario che fa del sussidiarietà il pilastro del funzionamento della democrazia [...] (Ridola in: Ramos, 2011. p. 107).

Para direcionar sua conclusão:

Infine, un aspetto problematico è se (o in quale misura) il federalismo sussidiario, in quanto destinato a propagarsi nei livelli infrastrutturali, richieda uno *standard* di omogeneità Sistemi autonomistici che convivono al suo interno, come presupposto di una legittimazione democratica imperniata su un'“Europa delle regioni”. Gli interrogativi nascono dalla considerazione che il federalismo sussidiario dell'UE si inserisce in un quadro assai diversificato di sistemi autonomici degli Stati membri. Sono evidentemente suscettibili di omologazione. Ciò incontrerebbe ostacoli insuperabili non solo in condizioni storiche molto diverse, ma nell'attuale crescente disarticolazione dell'esperienza del decentramento territoriale in Europa: nella quale, anche a tacere della struttura peculiare dei *Kleinstaaten* idee soluzioni se centralistiche ancora persistenti in alcuni degli Stati membri, convivono esperienze federali molto strutturate (Germania, Austria), stati regionali (Spagna ed Italia), la regionalizzazione francese a forte connotazione amministrativa e partecipativa, [...]. Un panorama così articolato suggerisce peraltro di non fermarsi ad una rassegna di esperienze differenti, ma di spingersi più in profondità, allo scopo di valutare i problemi di coerenza complessiva che sorgono dal confronto fra gli assetti di decentramento autonomistico degli Stati e l'assetto federativo dell'UE. L'Europa è divenuta infatti il terreno su quale si sono sviluppate con sezioni molto differenti del decentramento autonomistico, risalenti alle peculiari condizioni storiche che lo hanno ispirato ed insieme corrispondenti alle differenti sollecitazioni provenienti dalla complessità sociale, dall'ascesa e dalla crisi dello Stato sociale, dall'attenzione tra democrazia e efficienza. Alle diversità profonde dei “sentieri” della storia dei popoli europei così come a trasformazioni fondamentali dell'economia e della società sono corrisposte specularmente soluzioni declinazioni differenti del federalismo: i del decentramento autonomistico: *coming-together-federalism*, nel quale gli Stati territoriali hanno rinunciato a preesistenti diritti sovrani per costituire una struttura statale unitaria, e *holding-together-federalism*, con il quale gli Stati membri di una disciolta Confederazione conservano difese più consistenti della loro autonomia; assetti che hanno osservato trasse più consistenti di un'originaria struttura confederale ed assetti evolutisi verso il modello del “stato federale unitario/unitarischer Bundestaat”; forme federali statocentrate o sociocentrate, prevalentemente costruite su articolazioni di unità statali o invece su articolazione comunitarie; assetti autonomia derivanti da spinte centripete o, come nel caso delle esperienze regionali, centrifughe; assetti orientati a realizzare la cooperazione fra le articolazioni del sistema autonomistico o invece a favorire la competizione fra di esse, assetti indirizzati all' *output*, a perseguire l'efficienza e l'allocazione ottimale dei compiti, o a potenziare il profilo dell'*input*, favorendo il legame tra autonomie e partecipazione diffusa¹⁹⁷ (Ridola in: Ramos, 2011. p. 108-109).

Por consequência as noções de um sistema federativo europeu e a articulação da autonomia dos estados são coisas diferentes. A união europeia precisa respeitar o fato de que já existe anteriormente uma entidade territorial infrestadual para além da nacional. Por outro lado, o princípio de subsidiariedade conferido pelo federalismo europeu apresenta uma estrutura muito forte, isso se dá porque a história do princípio de subsidiariedade demonstra que existe uma orientação e uma formação das diretrizes funcionais dentro de um território, ainda que não

¹⁹⁷ Cf. BENZ, Arthur; LEHMBRUCH, Gerhard (Ed.). *Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Springer-Verlag, 2013.

hierarquizante; ou seja a finalidade geral do princípio da subsidiariedade é garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, ou a uma autoridade local em relação ao poder central – permitindo uma harmoniosa coexistência de níveis de poderes, isso é a quintessência do federalismo em seu estado da arte.

É importante para a Europa colocar foco na construção dessa base social da União através da centralidade com o Parlamento Europeu, que permite uma maior participação da população europeia e por isso, aumentando a legitimidade de suas instituições. Através do parlamento, e não somente dele, o fortalecimento do processo político fará com que as ideias federalistas (e até mesmo as ideias antifederalistas) resistam no processo amplo, complexo e de dimensões intergovernamentais que compõem toda a União. Não se conseguirá construir uma Europa através da resistência de parte de seu *demos* fragmentando. A ideia própria de Europa, bem como suas instâncias representativas devem ganhar mais espaço em detrimento das instâncias burocráticas. Às formulações diretas de políticas que conseguiram dar unidade ao projeto europeu são as instituições políticas e não as instituições burocráticas, dessa maneira, passa mais uma vez pela questão representativa, só assim será possível mitigar de vez o chamado “déficit democrático”; não permitindo espaço para a recente da extrema direita autoritária que já exibe proeminência no continente.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorrido nosso itinerário dissertativo nos resta finalmente realizar a “amarração” de nossas ilações, bem como, depois de apresentadas as contribuições que coligimos para nos respaldar dizer a que viemos, - ainda que como todo pretense texto, autodenominado hegeliano, isso já venha ocorrendo ao longo de toda a exposição.

Iniciamos a primeira seção do capítulo um, um que inaugura a primeira parte situando o estudo em um problema muito bem trabalhado por Cabaleiro Saldanha e revisitado por nosso orientador Horta, o problema da colmeia oligárquica. Em Cabaleiro Saldanha a teoria do federalismo é fiel escudeira da brilhante tese e explica por que a comédia oligárquica é um problema, e é um problema histórico. Já em horta a questão posta é o fato de o município ser um instrumento anti federalista em Cruz estado na Constituição federal de 1988. Ainda em horta fica bastante claro que a ideologização do debate teórico é o que atrapalha a plena realização deste. Enfrentar o problema central da teoria do federalismo brasileiro de forma ideologizada Adam não nos permite conhecermos o que somos de fato. Para horta o poder é o problema central da teoria do federalismo e em nossa tentativa de aproximação entender o poder como problema da teoria do federalismo nos permite realizar um certo alerta à UE.

O que desponta, portanto, como hipótese ou solução a este problema ainda incipiente a entender que se fortalecemos as extremidades de um federalismo tripartite a região central deste mesmo federalismo fica fragilizada. No caso brasileiro hiperpresidencialismo e o municipalismo fragilizam os estados subnacionais e, portanto, todo o federalismo pátrio, nossa contribuição irá dizer que em uma possibilidade de se conformar um federalismo tripartite na união europeia o eixo central que será minado são os estados nacionais. Aqui reside o grande problema, se a devida atenção não for dada a este, A crescente escalada da extrema direita no solo europeu avançará como um trator sobre as estruturas supranacionais que com tanto custo estão a ser construídas no velho continente, e não nos enganemos, os movimentos de Extrema direita que crescem na Europa já estão a destruir as estruturas locais de poder dentro dos estados nacionais da união europeia.

Na seção segunda do capítulo primeiro existe uma tentativa de seccionar Teoria e História, só que ao apresentar a teoria do regionalismo de Bonavides fica claro que essa cisão não é tão simples de ser realizada e muitas vezes se realizada torna inócua a reflexão. Para discutir a teoria, Bonavides demonstra através da história que a discussão em si do que é regionalismo ou de como deveria ser o regionalismo é uma discussão muito antiga na história brasileira. Portanto fica claro como também com aceita horta que propor um federalismo é propor um direito ao

desenvolvimento, em Bonavides propor um federalismo regionalista é propor direitos e desenvolvimento. Assim sendo não existe federalismo seja ele regionalista ou não sem direito ao desenvolvimento. Ambos os autores vão nos permitir inferir também que o federalismo é o catalisador desse direito ao desenvolvimento pois ele combate a centralização do poder. Apresentada uma divergência clara entre Bonavides e Horta não enfraqueceu o que para nós justifica a escolha destes titulares para fazer a nossa discussão teórica, se em um momento um acredita que devemos diminuir a quantidade de antes na federação outro vai advogar no sentido de que deveríamos criar ou institucionalizar um quarto ente da federação - como não somos titular ficamos com a proposta intermediária. Ainda assim, nas duas contribuições a casa institucional do federalismo é o Senado e, portanto, ambos propõem reformas significativas para a Câmara alta bem como no caso de Bonavides reformas significativas também para o Supremo Tribunal Federal, para nós todas essas propostas são pertinentes.

O que fica importante de ser dito aqui a necessidade de se planejar é uma necessidade federalista, só que, quando falamos de federalismo regional a necessidade de se planejar torna todo o projeto passível de sucesso ou fracasso em maior escala. A respeito do planejamento o federalismo brasileiro tem muito mais a aprender do que a ensinar em relação ao federalismo europeu, portanto a simbiose que temos neste estudo é de que as coisas não devem estar nem tanto aos céus e nem tanto aos mares.

Por outro lado, achamos fundamental também trazer o contraditório. Por azar ou sorte a coligida foi Marta Arretche que dentre muitas ilações que não concordamos buscamos trazer algumas que coincidem com as nossas ideias. A professora titular do departamento de ciência política da USP identifica um inimigo comum quando vai discutir o federalismo brasileiro e o problema da concentração de poder, na visão da professora este inimigo é a hipertrofia da união, ainda que para ela a solução seja uma hipertrofia municipalista (que já deixamos bastante claro não ser a nossa posição). Mesmo não sendo a nossa posição, a titular reúne argumentos consideráveis que explicam que a municipalidade tem muita responsabilidade para pouco recurso. Aliás, a pecúnia é a Pedra fundamental da discussão da tese defendida por Arretche, por mais que ela tente disfarçar isso por meandros teóricos, em nossa visão frágeis, e históricos, que tentamos comprovar como falsos. Mesmo assim, vale ressaltar que autor identifica no problema do Poder que a concentração é o que deve ser combatido, mais uma vez, ainda que a proposta de solução seja errada o inimigo é o mesmo. Outras análises a respeito da obra da professora foram tecidas na seção terceira do primeiro capítulo.

Iniciando o segundo capítulo, ainda na parte primeira, o pensamento rebelde de Henriques sempre lastreado no que talvez seja o mais importante brasilianista de todos os tempos Darcy

Ribeiro, tenta explicitar a dor e a delícia do que é a conformação cultural brasileira. A proposta trina de Henriques discute um Brasil *em-si*, muitas vezes cooptado por um Brasil para-si, este sempre egoísta e individualista, que por bem ou por mal se imiscuem formando o Brasil *em-si-para-si*. Trazer elementos da cultura e sua formação diz da importância da cultura nesse movimento pendular que tentamos realizar entre teoria e história. Se aporeticamente não conseguimos descobrir se o ovo veio primeiro que a galinha, (ainda que em uma análise de lógica evolucionista darwinista seja obvio que foi a galinha) não poderíamos afirmar quem precede quem, teoria ou história, mesmo sabendo ser a História. Mas não falávamos de cultura? A cultura foi o dedo que impulsionou inicialmente esse pêndulo. Bem como Espírito santo é o elã entre Pai e Filho.

Ainda a respeito da história do federalismo pátrio elencamos as contribuições de Frei Caneca com as bases do pensamento de Paulo Bonavides, para só então, tentarmos inaugurar a ideia de História como devir. Inegavelmente, ao falar dos primórdios da federação brasileira, novamente esbarramos na questão da comédia oligárquica que retorna ao texto sem dele ter se despedido. Caímos também de forma principiológica nas discussões a respeito da evolução constitucional brasileira. Reafirma-se a ideia de que federalismo é necessariamente planejamento, ressalta-se também a ideia de que a teoria federalista sempre estará em permanente crise, pois ao contrário do que alguns tentam defender a teoria federalista não é finda em si própria e, portanto, sempre estará em constante mudança.

Paulo Bonavides vai trazer a ideia de que um estado unitário pode vir a conformar um Leviatã brasileiro e somente através do federalismo e de suas noções que isso pode ser evitado até aqui, e sem isso não conseguiremos evitar a conformação de um Leviatã brasileiro fora das noções do federalismo. O autor também nos explica o porquê da federação ou a noção de federação nascer no Império, para além do fato de que o entrelaço entre intervenção ou não do Estado e no Estado é também a história da teoria federalista nacional. A história federalista nacional então coincide com a história da evolução constitucional brasileira, dentre os pontos convergentes entre os autores selecionados estão a exaltação da Constituição de 1946 e a vontade de degradar da História a Constituição de 1967. Isso demonstra que o fato de uma Constituição ser mais ou menos autóctone, mais ou menos independente de influências externas lhe confere mais legitimidade, mesmo sabendo que as influências externas não são passíveis de esterilidade.

Horta nos brinda com uma mais acurada divisão da evolução constitucional brasileira, mais uma vez, estar na proa do navio talvez permita uma melhor visibilidade. Ainda assim, Paulo Bonavides, lá dos anos de 1970 já consegue renegar a Constituição de 1967 e de certa forma deambular que ela seja superada e dê espaço a um novo texto constitucional.

Iniciando a primeira secção do terceiro capítulo da dissertação constituinte da segunda parte do texto buscamos tentar explicar a ideia da Europa raptada com base em três eixos: o eixo da história (i), o eixo do desenvolvimento (ii) e o eixo da coesão social (iii). No eixo histórico perpassamos, ainda que muito brevemente pelos Tratados de Roma (1957), pelo período das expansões (1960-1970), pelo ato único europeu (1986), pelo tratado de Maastricht (1992), pela expansão do bloco ao leste europeu (2004), pelo período de crise iniciado no ano de 2000 (-2010), pelo Brexit (2016). No eixo do desenvolvimento destacamos a criação dos fundos regionais de desenvolvimento, as políticas de inclusão social, as políticas de mobilidade laboral, as políticas de sustentabilidade ambiental, a pujante tentativa de manutenção da paz e da estabilidade no continente, o fomento incansável ao intercâmbio cultural e educacional, a solidariedade nas várias crises suportadas pelo bloco. E a respeito da coesão social buscamos na história da Europa os elementos que, para nós, sobressaltam de importância no que hoje é a cultura da união europeia: o período grego (séculos V a IV a.c.), o período Romano (anos 509 ac. a 476 dc.), o período do feudalismo e da idade média (séculos X a IX), o período da Renascença e Iluminismo (séculos XIV a XVIII), o período do idealismo alemão (séculos XVII a XX ?), período dos Estados Nações e da modernidade (séculos XIX e XX), para o período presente onde a União Europeia enfrenta seus desafios contemporâneos (século XXI) - e assim tentamos instituir as Europas se suas eras.

A secção segunda Do capítulo terceiro tentamos esmiuçar como surge a ideia de federalismo europeu, ainda antes da segunda grande guerra mundial, que alguns autores vão chamar disse de segunda grande guerra civil europeia. Ainda em 1942 o comitê europeu é criado e já começa a debater sobre federalismo e sobre a possibilidade de se conceder parte da soberania nacional para a criação de uma entidade supranacional. Grandes líderes como Monet, Adenauer, De Gaule, Schuman, De Gasperi e Churchill são os capitaneadores desse momento inicial da UE. Ainda que o fenômeno da guerra civil europeia tenha levantado um receio de todo o continente com a teoria federalista, por conta principalmente de uma Alemanha unitária ter se voltado contra o continente, ainda assim, as ideias federalistas frutificam e seguem os seus desígnios guiados pelas Astúcia da Razão. Como já deixamos bem claro um federalismo unitarista e autoritário é tudo que não queremos, e para nós apenas um federalismo genuinamente democrático e descentralizado pode fazer frente a esse tipo de desafio autocrático. Utilizamos-nos do episódio da crise da cadeira vazia para demonstrar o quão dificultoso foi construir a ideia de Europa antes e depois de uma grande guerra mundial.

A seção terceira do capítulo três traz o que combinamos de pais fundantes do pensamento federalista europeu. A partir da seleção feita por Nicolas Mariscal de três proeminentes pensadores alguns pontos teóricos se mostram basilares para entender como se desenvolveu o pensamento a

respeito da teoria federalista europeia. Enterro dele Guy Hérald que através dos seus seis princípios desenvolve a ideia de método para pensar a teoria federalista europeia, Hérald também vai ser o primeiro a enxergar a Europa federal em três níveis, que para ele seriam o supranacional, o nacional e o regional. O segundo pensador é Brugmans, que vai trazer a filosofia federalista a partir de dez critérios, para ele o federalismo europeu não é o oposto de um federalismo regional e sim o complemento. Terceiro autor trazido por Mariscal é Friedrich, que vai enxergar a Europa a partir de cinco níveis, local, regional, nacional, supranacional e global. Friedrich clama por respeito ao *espírito federal* e vê nesse espírito federal dialética, onde o motor está sempre entre diferenciar e integrar, para ele era inevitável que a Europa um dia fosse se federalizar.

Na ideia de um federalismo europeísta dos dias de hoje Mariscal nos trouxe alguns autores que aqui tentaremos resumir atrelando os as suas contribuições. Sidjanski, o neofederalista que traz a ideia de que o federalismo é a Liberdade, constituído por três pilares: o espírito, o método e as instituições; era ferrenho defensor de uma Constituição para a união europeia. Fischer, através das 6 características ele cria o seu corpo de competência para embasar e defender também que a união deveria sim ter uma Constituição, que para ele deveria ser mais ampla e completa do que os tratados de Maastricht e Lisboa. Mazan, vai trazer a contribuição a respeito do direito europeu onde esse é mais do que o processo. Bogdandy destrincha oito teses, para embasar a sua ideia de uma união policêntrica, que seria realizada através de três legitimações: a jurídica, a técnica e a democrática.

Para explicitar o quarto e derradeiro capítulo é importante termos que para Bonavides a globalização é um entrave ao regionalismo brasileiro, em interpretação nossa o que o autor queria de fato dizer que para o regionalismo o neoliberalismo é quem é o entrave. Ainda na década de 1990 existiu uma certa confusão entre o que era globalização e o que era avanço neoliberal. Globalização é um fenômeno econômico e histórico irrefreável que se inicia em 1492 e até hoje não teve seu término. Neoliberalismo é o fenômeno do final da década de 1970 que se utiliza da globalização para se passar por algo inevitável, algo pela qual não existe uma alternativa. Desambiguado isso, temos em Bonavides a sólida ideia de que defender o regionalismo é defender a luta contra as desigualdades no âmbito da federação; a experiência europeia comprova isso de largo. Na Europa existe um certo medo do federalismo, por conta da experiência alemã na segunda guerra, já no Brasil existe um certo “amor” ao autoritarismo e ao unitarismo por conta das benesses que tais períodos trouxeram a população. Para além disso fica claro com o texto constitucional de 1988 que as postulações de Paulo Bonavides “venceram”, quem parece não ter vencido é a Constituição de 1988 que aos seus quinze anos de idade, segundo o autor mais parecia uma octogenária.

Encaminhando para nossa décima primeira secção, a última do capítulo quarto temos a contribuição de Callejón que afirma categoricamente federalismo é constitucionalismo. Na ideia do autor federalismo é como a democracia mesmo que você não goste mesmo que você considere que não é a melhor das formas políticas de organização é a mais sofisticada que temos no tempo presente, principalmente se formos tentar organizar estados ou Estados de grande extensão territorial e populacional. O autor também fala das bases federalistas estadunidenses onde fizemos uma distanciação e diferenciação deste para o federalismo europeu e para o federalismo brasileiro guardadas as convergências. Contribui também para o entendimento de que a evolução constitucional europeia se deu entre o embate entre socialistas e liberais, já que essa evolução constitucional não desemboca formalmente uma Constituição europeia cumpre debater as bases da supranacionalidade europeia. Explicita que nem todas as constituições possuem direito constitucional e que mesmo tendo este detalhe o federalismo é o caminho que descreve melhor a identidade constitucional do continente europeu. Por isso, é necessário redimensionar os espaços públicos e o tamanho do peso das constituições nacionais europeias sem abandoná-las reconhecendo a sua contribuição histórica enquanto Estados Nacionais.

A contribuição de Ramírez, também na obra organizada por Ramos. Para ele a natureza da conformação da união europeia é democrática e internacionalista, federal e confederada. Cita o problema do déficit democrático, e elenca no parlamento a possibilidade de solução deste problema, cognominado o mesmo de defensor do povo. Outro aspecto importante da contribuição de Ramires é o que chamamos de quarto elemento pós iluminista, o elemento da possibilidade de direcionamento político. No iluminismo havia apenas as preocupações sobre as questões jurisdicionais, executivas e legislativas -para o autor essa possibilidade de direcionamento político é um quarto elemento que deve ser considerado. Por fim, tece contundente e acertada crítica da cooptação do político pelo econômico que ocorre também em âmbito supranacional, na união europeia.

Rídola, mais complexo autor por nós utilizado também reflete a partir do tratado de Lisboa como os outros desta secção, Só que vai além e decreta que ele já se encontra obsoleto. Explica que o projeto político de federação europeia é do século XVIII na Itália, associado ao pensamento socialista. Decreta que o processo de integração da união europeia se encontra em estágio praticamente irreversível. Ensina que o direito europeu é quatro em um, é da integração, é regional, é nacional e é Internacional. Poderíamos afirmar então que o sonho de autores como Friedrich Rídola tanto utiliza-se pode vir a estar se concretizando, para nós já concretizou se, ainda que elas “aos poucos”, mas já se concretizou. O autor também coloca no *corner* oposto a experiência federal estadunidense, como todo grande federalista europeu. Traz o manifesto de Ventotene

(1941), igualmente ligado a movimentos socialistas como o grande precursor da ideia do federalismo europeu. Paolo Ridola talvez seja o mais proeminente autor com quem tivemos contato ao longo desta pesquisa, denso direto e muito bem acompanhado referencialmente falando.

E agora José? Diria o poeta mineiro. Colocadas tantas possibilidades à mesa, após termos nos posicionado enquanto dissertávamos o que se faz? Em uma tese de dissertação brilhante, lida recentemente encontrei tal parágrafo que ousou utilizar para finalizar este texto:

Para si, suas conquistas devem ser irrenunciáveis. Para o outro, eles devem produzir o mesmo convencimento livre e emancipador, sem o qual o seu *ethos* libertário e igualitário não teria se estabelecido. Que o outro sirva, enfim, de lição sobre si mesmo e que sua lição possa ser apresentada como alternativa de um diálogo futuro. (Ramos, 2011, p. 306.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ACCIOLY, Elizabeth. As fraturas do velho continente: uma radiografia da União Europeia. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, v. 4, n. 8, p. 12-18, 2016.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.
- BACELAR, Renan Victor Boy. Direito canônico: vivências históricas e teóricas da cultura jurídica ocidental. *Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais*. 2018.
- BACELAR, Renan Victor Boy. Te(le)ologia da história [manuscrito]: filosofia da história, religião e direitos humanos e fundamentais. *Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito*. 2023
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *A desordem mundial: O espectro da dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias*. Editora José Olympio, 2016.
- BARNES, Jonathan. *Aristóteles*. Edicoes Loyola, 2005.
- BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Texto rev., ampl. e atualizado. Rio de Janeiro: Forense, 1982. 153p.
- BASTOS JR, Ronaldo Carvalho. O desenho constitucional hiperpresidencialista na América Latina. *Revista Direitos Humanos e Sociedade*, v. 2, n. 1, p. 195-227, 2019.
- BENZ, Arthur; LEHMBRUCH, Gerhard (Ed.). *Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Springer-Verlag, 2013.
- BENZ, Arthur; SCHARPF, Fritz W.; ZINTL, Reinhard. *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das Regiões*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. História Constitucional do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1989, p. 18.
- BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de informação Legislativa*, v. 17, n. 65, p. 115-126, 1980.
- BORGES HORTA, Jose Luiz. História, Constituições e reconstitucionalização do Brasil. *Revista Brasileira Estudos Políticos*, v. 94, p. 121, 2006

- BORGES HORTA, Jose Luiz. Um Breve Introdução a Filosofia do Estado de John Locke. *Revista Brasileira Estudos Políticos*, v. 90, p. 239, 2004.
- BRANDT, Cristina Thedim. *A criação de municípios após a Constituição de 1988: impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional*. Revista de Informação Legislativa, ano 47, n. 187, jul./set., Brasília, Senado Federal, 2010.
- BRUGMANS, Henri. *La pensée politique du fédéralisme*, A. W. Sijthoff. Uitgeversmaatschappij. Leyden, 1969.
- CABALEIRO SALDANHA, Daniel. *Formação jurídica do Brasil: Uma história do Federalismo a brasileira*. Belo Horizonte. Faculdade de Direito da UFMG, 2017.
- CABALEIRO SALDANHA, Daniel. *Organização do Estado Brasileiro; o modelo do federalismo oligárquico*. Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2019.
- CALLEJÓN, Francisco Balaguer. *Fuentes del derecho*. Tecnos, 1991.
- CARVALHO, Orlando M. *A multiplicação dos municípios em Minas Gerais*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1957.
- CARVALHO, Orlando Magalhães. *Problemas fundamentaes do município*. Brasileira, 1937.
- CHACON, Vamireh. *História dos partidos políticos brasileiros*. Brasília: UnB, 1998.
- CODATO, Adriano Nervo. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. *História: Questões & Debates*, v. 40, n. 1, 2004.
- DAVID, René (2002). *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho 4 ed. São Paulo: Martins Fontes. ISBN 85-336-1563-9
- DE MAGALHÃES, José Luiz Quadros. O estado plurinacional na américa latina. *REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS JURÍDICOS—Faculdades Santo Agostinho*, v. 3, n. 2, p. 9-25, 2017.
- DE PAULA, João Antônio. Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. *Pesquisa & Debate*, v. 15, n. 2 (26), 2004.
- DEL VALLE, Alexandre. *Guerras contra a Europa*. Trad. José Augusto Carvalho. — Rio de Janeiro: Bom Texto, 2003.
- DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes. *Estado Federal e Tributação: das origens à crise atual*. v. 01. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

- DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova economia*, v. 19, p. 227-249, 2009.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. Editora Paz e Terra, 2014.
- FRIEDRICH, C. J. *L' uomo, la comunità, l'ordine politico, a cura di. S. Ventura*, Bologna. 2002. P. 291 e 298
- FRIEDRICH, C. J. Europa: *El Surgimiento de una nacion*. Alianza Editorial, Madrid, 1973 (edicion original em inglês em 1969).
- FRIEDRICH, C. J. *Trends of Federalism in theory and Practice*. Pall Mall Prrss, London, 1968.
- GASPARI, ELIO. *A Ditadura Envergonhada*, São Paulo: Cia da Letras, 2002.
- GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito e o problema do fetichismo institucional no pensamento de Roberto Mangabeira Unger*. Revista do mestrado em direito UCB, v. 3, p. 1-34, 2009.
- GOMES, Ciro Ferreira; Unger, Roberto Mangabeira. *O Próximo Passo: Uma Alternativa Prática ao Neoliberalismo*. v. 01. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996
- GONÇALVES, Mucio Tosta. Aulas 1 Metodologia de Pesquisa. São João Del Rei: UFSJ, 2021. [Power Point].
- HÄBERLE, Peter. Europa como comunidad constitucional en desarrollo. *Revista de derecho constitucional europeo*, n. 1, p. 11-24, 2004.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Carta a Niethammer de 28 de outubro de 1808, Correspondence de Hegel, Werke, (Hoffmeister), XXVII, Hamburgo, Meiner, 1952, p. 253 In: D'HONDT, Jacques. *Hegel*. Lisboa: Edições 70, 1999.
- HENRIQUES, Hugo Rezende. Brasil para que(m)? *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1–23, 2023
- HORTA, J. L. B. . Federalismo e Democracia. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–18, 2021. p. 8. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.37464. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revise/article/view/e37464>. Acesso em: 19 set. 2023.
- HORTA, José Luiz B. ; SALGADO, Karine. *História, Estado e Idealismo Alemão*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017. v. 1. 139p.
- HORTA, José Luiz B.; FREIRE, Thales M.; SIQUEIRA, Vinicius de. *A Era Pós-Ideologias e suas ameaças à Política e ao Estado de Direito*. Confluências (Niterói), v. 14, p. 120-133, 2012.

- HORTA, José Luiz Borges. *História do Estado de Direito*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2011.
- HORTA, José Luiz Borges. *Dialética do Poder Moderador: ensaio de uma Ontoteleologia do Estado do Brasil. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais*, 2020.
- HORTA, José Luiz Borges. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais [Recurso Eletrônico]*, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, jul./set. 2012. <http://dspace/xmlui/bitstream/item/4957/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 1 mar. 2013.
- HORTA, Raul Machado. *Organização constitucional do federalismo*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, ano 33, n. 28-29, Belo Horizonte, 1985-86, p. 10.
- HUGUENIN, Larissa; SILVA, Karen P.; MEIRELLES, Rosane MS. Não Olhe Para O Clima: Negacionismo Climático E O Papel Da Educação Ambiental Crítica. *VII Encontro Nacional de Ensino de Ciências, da Saúde e do Ambiente (VII ENE Ciências)*. 2022
- IASI, Mauro Luis. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, p. 285-317, 2012.
- KELSEN, Hans. *Reine Rechtslehre: Mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit*. Mohr Siebeck, 2017.
- LENAERTS, Koen. Constitutionalism and the many faces of federalism. In: *The Rule of Law and the Separation of Powers*. Routledge, 2017. p. 491-550.
- LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. *O Federalista: remédios republicanos para males republicanos*. Clássicos da política, 1997.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O federalismo alemão: aspectos gerais e dinâmica*. Instituto de Economia, UNICAMP, 2022.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Um novo município: federação de municípios ou Miniaturização dos Estados-membros*. In: Revista da OAB, s.l., ano XXVI, n. 62, 1996, p. 69 et seq.
- MARISCAL, Nicolás. *Teorías políticas de la integración europea*. Editorial Tecnos. 2003.
- MAYOS, Gonçal. Genealogía de la globalización. *Revista Umbral*, p. 51-76, 2011.
- MÉNARD, RENÉ (1991). *Mitologia Greco-Romana (título do original em francês: La mythologie dans l'art ancien et moderne)*. Volume I. Tradução: Aldo Della Nina. São Paulo: Opus editora. pp. 61,62,63,64,65.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 231p

MUNDOEDUCACAO.bol.uol.com.br/politica/cleptocracia.htm (acessado em 13 de março de 2018).

O Anteprojeto Afonso Arinos, presidente da comissão de notáveis, pode ser consultado nos anais da Constituinte, disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf> (acessado em 29.11.2016). Dentre os integrantes da comissão, destacavam-se, além de seu Presidente Afonso Arinos de Melo Franco, nomes como: Alberto Venâncio Filho, Cândido Antônio Mendes de Almeida, Cristovam Cavalcante Buarque, Celso Furtado, Edgar de Godói da Mata-Machado, Gilberto Freyre, Josaphat Marinho, José Afonso da

ORTEGA, Francisco. *Política da imanência* in: ORTEGA, Francisco. Genealogia da amizade. Editora Iluminuras Ltda, 2002.

PAULA, João Antônio de. *O Capitalismo no Brasil*. CEDEPLAR/FACE/UFMG. 2020, no prelo.

PEREIRA, Maria Helena da Rocha. *A república*. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira, v. 9, 1987.

PINDER, John. Altiero Spinelli's European federal odyssey. *The International Spectator*, v. 42, n. 4, p. 571-588, 2007.

RAMOS, Marcelo Maciel. "A invenção do Direito pelo Ocidente: uma investigação face à experiência normativa da China." Belo Horizonte. Faculdade de Direito da UFMG (2011). Tese de doutoramento.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Constituição e federalismo no mundo globalizado*. EDUFMA, 2011.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: formação e sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 1995, p. 108.

SALGADO, Joaquim Carlos. *O Estado Ético e O Estado Poético*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 27, n.2, p. 03-34, 1998.

SALGADO, Joaquim Carlos. *A ideia de justiça em Hegel*. Edições Loyola, 1996.

SALGADO, Joaquim Carlos; HORTA, José Luiz Borges. *Hegel, Liberdade e Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Site da OAB Seccional Minas Gerais em www.oab.org.br/seccional/mg (acessado em 11/06/2018).

SALGADO, Karine. *A filosofia da dignidade humana: por que a essência não chegou ao conceito?* Belo Horizonte: Mandamentos, 2011, p. 169.

- SARMIENTO, DANIEL. Poder Judicial e Integración Europea. La construcción de un modelo jurisdiccional para la Unión, Thomson-Civitas, Cátedra Garrigues Universidad de Navarra, 2004, 379 pp. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 21.
- SIDJANSKI, Dusan. Del Proyecto de tratado de Unión del Parlamento Europeo al acta única europea. *Integración latinoamericana*. Enero-febrero 1988. p.7-8
- SILVA, G. de S. O. e; MOURA, S. de S. . O desenvolvimentismo no Brasil. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–16, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.33232. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e33232>. Acesso em: 28 set. 2023
- SILVA, G. S. O. e SOARES, Daniel Marcelo Parreiras. Influências de José Alfredo de Oliveira Baracho: Além do Espelho In: BROCHADO, Mariah, HENRIQUES, Hugo Rezende, CARVALHO, João Pedro Braga de.(Org). (Org). *Sinfilosofia Do Estado* - homenagem ao professor Catedrático José Luiz Borges Horta - Belo Horizonte. 1ed.: Expert Editora, 2022, v. 1, p. 213-224.
- SILVA, G. S. O. Para uma Crítica do Município Enquanto ente Federado: Distopias Reais e Utopias possíveis. Defesa de Monografia de Conclusão de Bacharelado de Ciências do Estado. UFMG. 2018
- SILVA, Sepúlveda Pertence, José Saulo Ramos, Miguel Reale, Orlando Magalhães Carvalho, Paulo Brossard, Raphael de Almeida Magalhães e Raul Machado Horta.
- SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e políticas públicas / Márcia Miranda Soares e José Angelo Machado. -- Brasília: Enap, 2018. 112 p. : il.
- SWEET, Alec Stone. *The judicial construction of Europe*. Oxford University Press, 2004.
- TEIXEIRA, Carlos Sávio Gomes; ARAÚJO, Tiago Medeiros. O construtivismo institucional e a democracia brasileira. *Revista de Ciências do Estado*, v. 6, n. 2, p. 1-20, 2021.
- UNGER, R. M.; REGINATTO, V. N. .; CARVALHO, J. P. B. de; BELINOTTE, M. G. .; TEIXEIRA, C. S. G. .; ALMEIDA, P. O. de . Imaginação institucional: a vanguarda rebelde do pensamento brasileiro. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–17, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.35620. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e35620>. Acesso em: 27 set. 2023.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

- UNGER, Roberto Mangabeira. *Depois do colonialismo mental: repensar e reorganizar o Brasil*. Editora Autonomia Literária LTDA-ME, 2018.
- VAN MIDDELAAR, Luuk. *Politicídio: O assassinato da política na filosofia francesa*. É Realizações Editora Livraria e Distribuidora LTDA, 2018.
- WALTER Lipgens. (ed.), *Documents on the History of European Integration*. Volume I. Walter de Gruyter, Berlin and New York, 1985.
- WEFFORT, Francisco C. (org.) Os Clássicos da Política. São Paulo, Editora Ática, 2004, vol. 1.
- WEILER, Joseph HH. Direito supranacional e sistema supranacional: Estrutura jurídica e processo político na Comunidade Europeia. 1982.
- ZOLO, Danilo e COSTA, Pietro. *O Estado de Direito*. São Paulo. Martins Fontes, 2006.