



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O PODER: FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO EM PERSPECTIVA  
COMPARADA

João Paulo Seixas Pereira

Rio de Janeiro  
2019

JOÃO PAULO SEIXAS PEREIRA

O PODER: FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO EM PERSPECTIVA  
COMPARADA

Monografia apresentada como exigência de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da  
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Guilherme Braga Peña de Moraes

Coorientadora:

Prof<sup>a</sup>. Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro  
2019

JOÃO PAULO SEIXAS PEREIRA

O PODER: FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO EM PERSPECTIVA  
COMPARADA

Monografia apresentada como exigência de  
conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato  
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019. Grau atribuído: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado  
do Rio de Janeiro – EMERJ.

\_\_\_\_\_

Convidado: Prof. Marcelo Pereira de Almeida – Escola da Magistratura do Estado do Rio de  
Janeiro – EMERJ.

\_\_\_\_\_

Orientador: Prof. Guilherme Braga Peña de Moraes - Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro – EMERJ.

\_\_\_\_\_

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO –EMERJ –NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO AUTOR.

Aos meus pais Marcelo e Rose, que guiando-me pelo dourado caminho do meio me legaram o tesouro mais precioso deste mundo: a busca do Bem, do Belo e do Justo.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo apoio e carinho incondicional, pelas noites insones que comigo passaram, pelo cuidado, amor e proteção constantes, pelos sacrifícios que fizeram para que eu pudesse ser cada dia melhor. A esses nenhum agradecimento jamais será suficiente.

Ao meu querido irmão, Lucas, que com uma paciência hercúlea ouviu e discutiu cada tópico e problema deste trabalho.

A minha querida namorada, Daianna, pelo amor e pelo incentivo constante sem o qual este trabalho não estaria pronto.

A Professora Mônica Areal pela acuidade e pelas extensas conversas que tornaram esse trabalho mais leve e produtivo.

Ao Professor e Mestre Guilherme Peña, em quem muito me espelho e admiro.

*"O poder tende a corromper, e o poder absoluto corrompe absolutamente, de modo que os grandes homens são quase sempre homens maus."*

*( Lord Acton).*

*Proibido por quê ? Bem, p'ra receios,*

*P'ra servis e ignorantes vos levar*

*À adoração; pois sabe que no diagnosticado*

*Que comerdes, os olhos que achas claros,*

*E tão turvos são, se hão-de abrir perfeitos*

*E limpos, e quais deuses vós sereis*

*Sabendo o bem e o mal tão bem quanto eles,*

*E serdes vós quais deuses, como eu homem*

*Internamente, é lei de proporções;*

*De bruto homem eu, vós de humanos Deuses.*

*( A serpente em O Paraíso Perdido de John Milton).*

*Três Anéis para os Reis-Elfos sob este céu,*

*Sete para os Senhores Anões em seus rochosos corredores,*

*Nove para Homens Mortais, fadados ao eterno sono,*

*Um para o Senhor do Escuro em seu escuro trono,*

*Na terra de Mordor onde as sobras se deitam.*

*Um anel para todos governar. Um anel para encontrá-los,*

*Um anel para todos trazer e na escuridão aprisioná-los*

*Na terra de Mordor onde as sombras se deitam.*

*( O SENHOR DOS ANÉIS – J.R.R TOLKIEN).*

## SÍNTESE

O Poder, sua legitimidade, contenção e exercício são temas fundamentais da Ciência Política e do Direito, historicamente verifica-se que há demasiado Poder centralizado nas mãos da União, embora a Constituição de 1988 tenha adotado o Federalismo como cláusula pétrea. O presente trabalho busca compreender a natureza do Poder como substância pura, bem como desvelar sua natureza à luz da interpretação que lhe concede Bertrand De Jouvenel. A pesquisa realizada de forma interdisciplinar busca elucidar as causas históricas, políticas, sociais e econômicas que levaram à centralização do Poder no Brasil bem como suas consequências concretas. Analisar-se-á ainda as diferenças formacionais e ideativas entre o modelo de Federalismo brasileiro e o americano explorando lições que podem ser aprendidas com o Federalismo americano e as institucionais a que deu forma.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1.O PODER: TEORIA DE SEU EXERCÍCIO E DE SUA CONTENÇÃO.....	13
<b>1.1. Raízes da relação humana com o Poder: o fundamento da legitimidade do exercício Poder. ....</b>	<b>14</b>
<b>1.2. A Natureza do Poder: A tensão dialética entre a tendência egoísta e a tendência social.....</b>	<b>23</b>
<b>1.3.A tendência natural de crescimento e centralização do Poder.....</b>	<b>27</b>
<b>1.4. O controle do Poder: <i>Quis Custodiet Ipsos Custodes</i>.....</b>	<b>32</b>
2. ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS DA CENTRALIZAÇÃO DO PODER POLITICO NO BRASIL.....	35
<b>2.1. Sociedades Hidráulicas e Patrimonialismo.....</b>	<b>36</b>
<b>2.2. Ineficiência, Burocracia e Corrupção.....</b>	<b>42</b>
<b>2.3. Tirania e Totalitarismo: ciclos autoritários na história brasileira .....</b>	<b>48</b>
<b>2.4. Antinomia e Anomia: Leis que não pegam.....</b>	<b>64</b>
3. FEDERALISMO E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO: A COMPARAÇÃO DO MODELO AMERICANO E BRASILEIRO.....	69
<b>3.1. Origens Históricas e inspirações do Federalismo Brasileiro .....</b>	<b>72</b>
3.1.1. Funcionamento e estado Atual.....	78
<b>3.2. Origens Históricas e inspirações do Federalismo Americano.....</b>	<b>85</b>
3.2.1. Funcionamento e estado Atual.....	106
<b>3.3. Instituições inclusivas e as lições do Federalismo Americano.....</b>	<b>113</b>
CONCLUSÃO.....	118
REFERÊNCIAS.....	120

## INTRODUÇÃO

No ano de 2018 a Constituição Brasileira completou seus 30 anos, idade propícia para que seja realizada uma reflexão sobre suas virtudes e méritos, bem como suas vicissitudes e falhas. Toda lei positiva é formada segundo as contingências históricas, atores e forças que lhe deram causa, de maneira que, mudadas as circunstâncias, a lei deve adaptar-se às novas realidades. Noutra giro, não só a lei positiva é formada pelas circunstâncias que lhe deram causa, mas deve aprender com o testado, com a tradição e com as experiências positivas e negativas de outras nações.

Com o fim da ditadura militar, seguida da redemocratização e do surgimento da nova república, consolidada pela promulgação da Constituição de 1988, o país passou por grandes transformações legais, principalmente no que se refere a ampliação das garantias de direitos fundamentais. No entanto, a nova ordem constitucional não foi capaz de sanar a histórica cultura patrimonialista e cartorial, típica de sociedades hidráulicas, que impregna o convívio com a coisa pública, uma vez que a Constituição Federal de 1988 adotou uma forma de Estado e um modelo de Federalismo que concentrou demasiado Poder nas mãos da União e, por conseguinte, atribuiu à organização central e aos políticos em Brasília grande poder e a missão de organizar toda a sociedade desde cima, potencializando problemas históricos.

Em menos de trinta anos o sistema preconizado pela constituição encontra-se em grave crise institucional; a corrupção tornou-se sistêmica, a ineficiência do Estado, em todas as áreas, é patente, estados e municípios encontram-se em condição de penúria e calamidade. O Federalismo brasileiro encontra-se em crise ou mesmo em verdadeira falência institucional, é portanto imperioso que se repense o modelo à luz da melhor tradição da Ciência Política, a fim de perseguir um modelo de Federalismo mais sólido, eficiente e harmônico.

Nesse cenário reascende-se a discussão sobre a organização do Poder, sobre o modelo de Estado brasileiro, sua representatividade e mecanismos de controle político. Surgem no horizonte diversos projetos de lei que buscam “reformular a política”, todavia, em sua maioria, os projetos operam em um substrato político meramente formal, sem realmente empreender contra as raízes do problema: a centralização do Poder.

Este trabalho tem por objetivo realizar uma leitura histórica, política e social das causas da centralização do Poder no Brasil, bem como por meio do direito comparado e por meio da economia aplicada ao direito propor mecanismos para o aprimoramento do Federalismo brasileiro.

Parte-se de um arcabouço teórico próprio da ciência política e da historiografia para explicar a tendência de crescimento e centralização do Poder, em especial das contribuições trazidas por Bertrand De Jouvenel. Nesse contexto, e em todo o trabalho, busca-se empregar sempre o realismo político presente na Ciência Política, encarando-a como ela é, ou seja, interpretam-se os objetivos e os resultados da forma como estes se apresentam na realidade, mediante a experiência histórica e empírica, de modo que este trabalho não se utiliza do instrumento da Filosofia Política, que procuraria abordar a política como um dever-ser.

No âmbito da Ciência Política e suas implicações no direito e na economia, este trabalho se utiliza em especial da Escola Elitista, a qual compreende a política como um fenômeno *top-down* (de cima para baixo), partido de uma visão pessimista do Poder, centrada no fato de que os atores da política podem ser trocados mais a lógica e a essência do Poder permanecem as mesmas.

No campo econômico este trabalho se aproveita em especial de duas escolas econômicas: a Escola Austríaca e a Escola Institucionalista. Da escola austríaca emprega-se a praxiologia e a sua teoria do conhecimento. A Praxiologia é a teoria geral da ação humana concebida por Ludwig Von Mises, segundo a qual seres humanos agem por meio de um racionalismo crítico manifestando a vontade humana em um “comportamento propositado” na busca de melhorar sua situação individual, para os austríacos o direito, a política e a economia encontram-se englobadas pela Praxiologia. No que se refere a Teoria do Conhecimento, Frederich Von Hayek ensina que as ações humanas são tomadas segundo um conhecimento humano incompleto o qual está espalhado de maneira desigual entre os participantes dos mercados. Da escola Institucionalistas são empregadas suas concepções quanto à importância das instituições para a formação de sociedades abertas e para o desenvolvimento econômico, político e social.

Nessa esteira, faz-se uma investigação quanto à própria natureza do Poder, seus fundamentos, seu exercício e, por fim, à necessidade do estabelecimento de instituições capazes de contê-lo. Busca-se compreender as relações entre Poder, legitimidade e obediência, bem como as raízes da própria organização política.

Em seguida, realiza-se uma abordagem histórica e sociológica das causas da centralização do Poder no Brasil, bem como traz a lume explicações e consequências sociológicas, antropológicas e econômicas da centralização do Poder apresentando-se consequências concretas dos problemas causados por esse fenômeno; portanto, busca-se uma

visão aprofundada dos problemas trazidos pela centralização e concentração do Poder no Brasil.

Na procura por uma solução aos problemas diagnosticados, recorre-se a um modelo mais efetivo de federalismo, de maneira que é trazido à baila a comparação com o modelo federalista americano, o qual como pai de todos os federalismos sempre pode render lições valiosas quanto a mais adequada formação de mecanismos institucionais para o controle do Poder. Para conhecer um objeto de estudo, é necessário compreender seu *status quaestionis*, ou seja, qual o caminho que as ideias percorrem até assumirem a forma que detém hoje e é exatamente isso que norteia este capítulo, que realizará uma busca histórica nas raízes e no estado atual do federalismo americano e brasileiro. As duas construções federalistas são abordadas por uma concepção orgânica do fluxo da história e por métodos de interpretação próprios da economia aplicada ao direito, tendo em vista os incentivos econômicos e sociais disponíveis para ação humana individual em sociedade.

A pesquisa desenvolve-se pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente. Importante ressaltar que o trabalho não tem por finalidade exaurir a matéria em questão, mas sim realizar uma contribuição analítica para o avanço da discussão quanto à efetividade do federalismo no Brasil e as consequências institucionais específicas criadas pela centralização do Poder.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é qualitativa, porquanto o pesquisador utiliza a bibliografia pertinente à temática em foco – analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa – para sustentar a sua tese.

## 1. O PODER: TEORIA DE SEU EXERCÍCIO E DE SUA CONTENÇÃO

O Poder é uma das preocupações centrais da Ciência Política, de Aristóteles a Eric Voegelin, teóricos discutem qual o papel do Poder na sociedade, o que lhe concede legitimidade e como deve se dar seu exercício. A relevância do estudo do poder dentro da referida ciência é tamanha que autores como Bertrand Jouvenel e Georges Burdeau, sustentam que este é seu o objeto principal de seu estudo. Outros autores como Max Weber, Miguel Reale e Norberto Bobbio, asseguram que não há como compreender as sociedades humanas sem o estudo do Poder.

Mas afinal no que consiste o Poder? A etimologia da palavra<sup>1</sup>, que deriva do latim “*possum*” nos conduz ao significado que poder significa a “potência de influenciar ou comandar uma determinada conduta”. No entanto, no âmbito da ciência política especificamente o termo Poder não comporta apenas um significado, mas sim consiste em um termo polissêmico, cujo significado e extensão variarão muito de acordo com o estudo empreendido. No mais, não só o Poder não comporta apenas uma explicação, como comporta vários níveis de significado, modalidades e molduras teóricas.

Para os fins deste trabalho, o termo Poder será utilizado em sua acepção ampla, cujo significado aproximado consiste na: potência ou capacidade de mando e controle exercida direta ou indiretamente sobre um indivíduo ou grupo de indivíduos, limitando-lhes as possibilidades de ação humana coletiva ou individual no mundo.

O Poder pode manifestar-se de diversas formas, pode ser econômico, social, religioso, militar, midiático, estético ou criminal. A este trabalho interessa o Poder como potência, ou seja, o Poder que se manifesta por meio da coação direta ou indireta.

Segundo o cientista político Adriano Gianturco<sup>2</sup> “Não existe política sem poder. O poder é o fator mais importante da política, é o motor de tudo, é a essência e a variável independente da qual dependem todas as outras. ”

Logo, o estudo do Poder, sua natureza, seu nascimento, seu comportamento e sua tendência a hipertrofia e crescimento são o objeto deste capítulo.

---

<sup>1</sup>A palavra Poder deriva do «lat[im] *possum, potes, potūi, posse* "poder, ser capaz de"; a conj[ugação] de *possum* proveio da contaminação do v[erbo] \**poteo, \*potēre* que deu o tema do *perfectum potūi*, o do part[icípio] pres[ente] *potens* e da locução comp[osta] do adj[etivo] *potis* "senhor, possuidor"; sobre o rad[ical] do *perfectum*, com base nas f[ormas] citadas, a língua pop. refez secundariamente o inf[initivo] *potēre* > port[uguês] *poder*». Significa, entre outras coisas, «ter a faculdade ou a possibilidade de» e «possuir força física ou moral; ter influência, valimento. Fonte: *Dicionário Eletrônico Houaiss*]

<sup>2</sup> GIANTURCO, Adriano. *A ciência da política: uma introdução*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p.79.

## 1.1 Raízes da relação humana com o Poder: o fundamento da legitimidade do exercício Poder.

O Poder tem três propriedades certas, a legitimidade, a força e a beneficência<sup>3</sup> O exercício e a legitimidade do Poder constituem uma preocupação humana fundamental pelo menos desde o período neolítico<sup>4</sup>, pois é nesse contexto pré-civilizacional que a importância da organização dos meios de produção e da cooperação social se torna indispensável para a sobrevivência dos primeiros agrupamentos humanos. A quem cabe organizar as forças sociais existentes e com que legitimidade esse indivíduo ou um dado grupo de indivíduos o faz? Ou ainda, antes de se buscar o como e quem, é necessário buscar o porquê: que paixões agem no substrato mais profundo da alma humana que a impelem a obedecer a determinados comandos daquele(s) que cria(m) as necessárias hierarquias e estruturas de comandos para executá-las.

As primeiras organizações humanas, ainda agráficas e de tradição oral não dispunham de leis escritas, organizações complexas nem tampouco de instrumentos linguísticos refinados o bastante para gestar uma organização fundada apenas na razão ou mesmo na tradição escrita. Nesse contexto, os costumes, as crenças e os valores das sociedades primitivas, estão intrinsecamente ligados a causas metafísica e ou religiosas, cujos fundamentos podem ser explicados à luz dos estudos dos Mitos, ou das narrativas mito poéticas, como pontifica o historiador das Religiões Mircea Eliade<sup>5</sup>o mito consiste em:

Uma história sagrada que relata um acontecimento ocorrido no tempo primordial, o tempo fabuloso do princípio. Em outros termos o mito narra como, graças às façanhas dos Entes Sobrenaturais, uma realidade que passou a existir, seja uma realidade total, o cosmos, ou apenas um fragmento: uma ilha uma espécie vegetal, um comportamento humano, uma instituição. (...) Pelo fato de relatar a gesta dos Entes Sobrenaturais e a manifestação de seus poderes sagrados, o mito se torna modelo exemplar de todas as atividades humanas significativas.

Portanto, para Eliade as sociedades arcaicas ou primitivas concebem sua vida como resultado de certo número de eventos míticos, eventos esses que são sustentados e revividos de forma ritual e culminam na satisfação de necessidades religiosas, aspirações morais e imperativos de ordem social, constituindo o elemento vital da civilização humana<sup>6</sup>. A

<sup>3</sup>JOUVENEL, Bertrand de des Ursins. *O poder: história natural de seu crescimento*. São Paulo: Peixoto Neto. p. 47.

<sup>4</sup> Período histórico que vai aproximadamente do décimo milênio a.C., com o início da sedentarização e surgimento da agricultura, ao terceiro milênio a.C.

<sup>5</sup>ELIADE, Mircea. *Mito e Realidade*. São Paulo: Perspectiva S.A. 1972. p. 11

<sup>6</sup>*Ibid.*, p. 12

fundação mitológica de um agrupamento humano é um símbolo de união e poder que congrega determinados indivíduos que acreditam, mesmo que num nível inconsciente, partilhar de uma história e com destino em comum. Não apenas isso, a explicação mitológica ou cosmogônica funda a própria realidade na qual aqueles indivíduos desempenharam seus papéis.

O que caracteriza definitivamente essas sociedades tradicionais é a dualidade com que interpretam o próprio espaço, pois subtendem que seu território é o “mundo”, o restante é cosmos, ou “outro mundo”, um espaço caótico, estrangeiro, povoado de monstros espectros e demônios, de modo que contrapõe-se o espaço do caos ao espaço da ordem. O território habitado é sagrado precisamente porque deriva de um evento mitológico anterior que o consagrou.<sup>7</sup> Da mesma forma as instituições humanas primitivas extraem sua legitimação desses eventos míticos.

O mitólogo Joseph Campbell<sup>8</sup> por sua vez descreve o mito como uma “experiência de sentido” aduzindo que:

Em todo mundo habitado, em todas as épocas e sob todas as circunstâncias, os mitos humanos têm florescido; da mesma forma, esses mitos têm sido a viva inspiração de todos os demais produtos possíveis das atividades do corpo e da mente humanos. Não seria demais considerar o mito a abertura secreta através da qual as inexauríveis energias do cosmos penetram nas manifestações culturais humanas. As religiões, filosofias, artes, formas sociais do homem primitivo e histórico, descobertas fundamentais da ciência e da tecnologia e dos próprios sonhos que nos povoam o sono surgem do círculo básico e mágico do mito. O prodígio reside no fato de a eficácia característica, no sentido de tocar e inspirar profundos centros criativos, estar manifesta no mais desprezível conto de fadas narrado para fazer criança dormir – da mesma forma como o sabor do oceano se manifesta numa gota ou todo o mistério da vida num ovo de pulga. Pois os símbolos da mitologia não são fabricados; não podem ser ordenados, inventados ou permanentemente suprimidos. Esses símbolos são produções espontâneas da psique e cada um deles traz em si, intacto, o poder criador e sua fonte.

Logo, o mito também desempenha uma função integrativa que busca demonstrar as possibilidades hipotéticas da vida humana dentro de uma dada realidade. Os mitos além da “função fundadora” que desempenharam na história da civilização ocidental, nos trazem arquétipos úteis que explicam a natureza humana, designando caminhos e lições dentro das condutas humanas concretas e possíveis, consistindo na primeira forma de tradição e veículo daquilo que Russel Kirk ecoando Edmund Burke chamou de “imaginação moral”. Os mitos,

---

<sup>7</sup>ELIADE. Mircea. *O sagrado e o profano: a essência das religiões*. 4 ed. São Paulo: WMF. Martins Fontes. 2010. p. 32.

<sup>8</sup>CAMPBELL. Joseph. *O herói de Mil Faces*. 14 ed. São Paulo: Pensamento. 2007. p. 15.

desempenhando o mesmo papel que virá a ter a literatura<sup>9</sup>, alargam a capacidade do imaginário, nos abrindo a possibilidade da compreensão hipotético dedutiva da realidade. Ou seja, os mitos nos trazem os modelos possíveis da experiência humana.

Outro autor que tratou da importância das narrativas mitopoéticas na fundação das primeiras sociedades humanas, foi o Filologista e Mitólogo francês Georges Dumézil, que se notabilizou por seus estudos sobre a influência dos mitos na formação das sociedades proto-indo-europeias e seus arranjos sócias, em especial em seu livro *Mitra Varuna*<sup>10</sup>.

Dessa forma, as primeiras instituições humanas e sua relação com o poder encontram-se marcadas por profundas raízes no estado selvagem. Esse entusiasmo religioso ou metafísico que fundamenta as primeiras sociedades humanas e explica as primeiras formas de legitimação do Poder jamais desaparece do inconsciente coletivo<sup>11</sup>, permanecendo na cultura por meio de símbolos e imagens e constituindo um repertório de experiências comuns que unem um povo.

Posteriormente, adentra-se no momento civilizacional do surgimento dos povos guerreiros, que ocasionam o declínio das sociedades arcaicas, como nos ensina o historiador Christopher Dawson<sup>12</sup>:

O final do período neolítico europeu e período correspondente no oriente próximo foi marcado por grandes deslocamentos de povos e por invasões de grupos guerreiros, os quais romperam as fronteiras das antigas culturas, produzindo novas formas sociais e novas configurações entre povos e culturas. Esse movimento pode ser comparado às invasões bárbaras, as quais em fases históricas posteriores e com bastante frequência, marcaram o fim de uma civilização e o começo de uma outra era. De fato, ele é o mais remoto desse processo, o primeiro caso em que podemos rastrear o aparecimento da guerra organizada como fator de desenvolvimento histórico.

Na mitologia, bem como na psicologia Junguiana<sup>13</sup> um dos arquétipos<sup>14</sup> fundamentais que explicam a conduta humana é o do herói. O herói é representado por aquele indivíduo portador de qualidades quase sobre humanas que sacrifica seu próprio bem-estar

---

<sup>9</sup>FRYE, Northrop. *A imaginação educada*. Campinas: Vide Editorial. 2017. p. 24.

<sup>10</sup>DUMÉZIL, Georg. *Mitra Varuna: An Essay on Two Indo-European representations of Sovereignty*. New York: ZONE BOOKS, 1988

<sup>11</sup>Conceito de psicologia analítica cunhado pelo psiquiatra suíço Carl G. Jung, que consiste na camada mais profunda da psique onde residem traços, memórias e símbolos comuns a todos os seres humanos.

<sup>12</sup>Dawson, Christopher. *Dinâmicas da História do Mundo*. São Paulo: é Realizações. 2010. p.218.

<sup>13</sup>JUNG, Carl G et al. *O homem e seus símbolos*. 2. ed especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2008. p. 82 a 104.

<sup>14</sup> Modelo ou imagem padrão de alguma coisa, utilizado aqui na acepção que lhe concede Carl G. Jung para se referir aos modelos possíveis de conduta humana que residem dentro do inconsciente coletivo e que simbolizam as motivações humanas básicas.



físico ou mental na tentativa de controlar o caos e instituir a ordem. A vida do herói normalmente consiste numa jornada, na qual o herói rompe com os limites cosmológicos do mundo, fundando uma nova ordem (seja interna ou externa), onde o povo encontrará em fim o “seu espaço”, que uma vez sacralizado fundamenta a nova ordem social. Esse mito fundacional é um dos primeiros movimentos de legitimação do exercício do Poder. História ou hipótese é tal narrativa que acaba por conceder Poder real ao xamã, ao rei guerreiro ou aquele que desempenha o papel de intermediário entre os “Entes Sobrenaturais” e esse mundo.

A repetição da fábula do herói que encontra ou extrai a ordem de dentro do caos se repete por toda história humana, são exemplos: o mito de Zeus<sup>15</sup>, a fábula de Rômulo e Remo<sup>16</sup> e a jornada bíblica de Moisés<sup>17</sup> até Canaã.

O guerreiro representado na alegoria/arquétipo do herói ou de um grupo de heróis será um dos elementos determinante para formar o grupo que comanda a sociedade. O fenômeno da obediência ao poder continuará intimamente ligado a uma justificação metafísica ou mística na qual encontrará apoio, como ensina Necker<sup>18</sup>:

Só existe esse poder, disseram, pela reunião de todas as propriedades que formam sua essência; ele obtém sua força tanto dos apoios reais que lhe são dados quanto da assistência contínua do hábito e da imaginação; ele deve ter sua autoridade racional e sua influência mágica, deve agir como natureza, tanto por meios visíveis quanto por um ascendente desconhecido.

O consentimento racional a uma disciplina é naturalmente mais tardia que a vontade instintiva de dominar, portanto é de se compreender que a dominação não apresenta apenas uma forma legítima como dizia Weber, mas sim é precedida por uma dominação ilegítima em que a potência, ou a força do poder é a causa de sua expansão, não seu efeito. A formação dos vastos impérios não é senão o resultado da Conquista, representada na figura do guerreiro ou do Herói. Santo Agostinho<sup>19</sup> não tinha ilusões a esse respeito quando falava dos Romanos:

As assembleias de bandidos pequenos impérios; pois se trata de uma tropa de homens governados por um chefe, ligados por uma espécie de sociedade, e que

<sup>15</sup>Na mitologia grega Zeus é filho do Titã Cronos – símbolo do tempo, que com sua passagem rege todos os destinos e tudo devora – que governava o universo até que é derrotado por Zeus, que funda uma nova e próspera era no monte olimpo.

<sup>16</sup>Segundo a mitologia romana, Rômulo e Remo, descendentes de Enéas e filhos de Marte - Deus Romano da guerra, símbolo do princípio e da ação – são os fundadores imemoriáveis de Roma, sendo Rômulo seu primeiro rei. Suas façanhas são descritas por Helânico de Mitilene, Quinto Fábio Pictor, Tito Lívio, e Plutarco

<sup>17</sup>Moisés é um profeta do fundamental do judaísmo e cristianismo que liberta os hebreus do jugo egípcio e os conduz para Canaã, a terra prometida.

<sup>18</sup>NECKER. apud JOUVENEL. op. cit., p. 44.

<sup>19</sup>AGOSTINHO. apud ibid., p. 137.

partilham juntos o butim, conforme combinaram. Se uma companhia dessa espécie crescer, e homens perversos juntarem-se a ela em tão grande número que ela se apodere de praças onde estabelece a sede de sua dominação, se tomar cidades e subjugar povos, então ela se atribuirá o nome de Estado.

A ruptura das sociedades arcaicas pela figura do guerreiro/herói revoluciona a forma com que as sociedades se organizam, onde antes existia uma legitimidade extraída daquele que detinha o poder espiritual, o eixo do Poder se desloca para a vontade pura consubstanciada na força e portanto para o Poder em estado puro, pois a guerra subverte a hierarquia preestabelecida.

Esse sucesso pela via da conquista resulta essencialmente na ascensão de uma nova casta<sup>20</sup> ao Poder que não invoca inicialmente uma finalidade justa, sua preocupação consiste apenas em tirar proveito dos vencidos, criando uma união artificial dentro dos elementos heterogêneos conquistados. Em toda parte se vê grande conjunto, o “Estado”, caracterizado pela dominação parasitária de uma pequena sociedade sobre um agregado de outras sociedades.<sup>21</sup> Seguido do conturbado período inicial da dominação, a expansão das forças da sociedade dominadora passam a ser insuficientes quanto mais se estendem seus domínios, como ocorreu com Roma e o Império de Alexandre. É nesse momento que essas sociedades começam a disciplinar seu egoísmo dominador, que na formulação de Ihering virá a conduzir à força do Direito<sup>22</sup>.

Essa tendência egoísta do Poder, a qual será mais aprofundada no próximo tópico, é que desemboca na tentativa de sua manutenção – um poder que é exercido em si e para si deve buscar os meios de permanecer no poder – e preservação dos meios de dominação, pois com o tempo a força pura – manifestada no domínio coercitivo físico – se esgota, o que compele o Poder a buscar legitimação na massa subjugada. Esse movimento começa por buscar alianças nos chefes naturais do povo dominado, criando alianças com a única

---

<sup>20</sup>O termo aqui é usado dentro da acepção da trifuncionalidade das sociedades indo-europeias formulado pelo Mitólogo e Filólogo Georges Dumézil, que descrevia que dentro de toda estrutura de organização social há um arranjo psicológico, ideológico, social e político onde o poder é disputado por 3 castas fundamentais: a classe guerreira, a classe sacerdotal e a classe laboral. Esse esquema se repete por toda história indo-europeia, como nas castas Hindus – Brâmanes, Xátrias, Vaixás – na organização da sociedade estamental medieval – *Parlatorem, Laboratem, Bellatorem*- na organização Romana – Patrícios, Clientela/Plebeus, Escravos/Libertos e mesmo dentro do arranjo proposto por Platão na república em que a sociedade era seria dividida em três classes, uma produtora, uma guerreira e outra composta por filósofos. Curiosamente hipótese semelhante foi aventada recentemente pelo professor de Oxford, David Priestland, em seu livro “*Uma nova história do Poder: comerciante, guerreiro e sábio*. São Paulo; Companhia das Letras, 2014.”

<sup>21</sup>JOUVENEL, op. cit., p. 139.

<sup>22</sup>IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito* São Paulo: Forense, 2006.p.1.

finalidade de manter o controle. É necessário que se crie uma relação estável com a massa dominada, como nos demonstra Jouvenel<sup>23</sup>:

A mais elementar providência obriga os que dominam a buscar associados entre os súditos; Conforme a sociedade dominadora tenha a forma de uma cidade ou de um feudo (caso de Roma ou dos “normandos” da Inglaterra), a associação toma a forma de uma extensão do direito de cidade aos “aliados” ou do título de cavalaria aos servos.

A repugnância a esse processo necessário de renovação da força é particularmente viva nas cidades. Basta lembrar a oposição feita em Roma aos projetos de Lívio Druso em favor dos aliados e a guerra ruínosa que a república manteve antes de ceder.

Assim, a relação de dominação estabelecida pela conquista tende a conservar-se, o império romano é o império de Roma sobre as províncias, o *regnum Francorum* é o reino dos francos na Gália. Obtêm-se desse modo edifícios nos quais se mantém a sobreposição da sociedade que comanda às que obedecem: o império de Veneza é um exemplo relativamente recente disso.

Nesse período as sociedades tentem a organizar-se como monarquias ou aristocracias dependendo das situações concretas e do talento individual disponível entre aqueles que exercem a dominação. Aquele ou aqueles que conseguirem tirar proveito das forças latentes de um determinado conjunto social ou poderão usar essa força contra o conjunto, formando assim as primeiras engrenagens daquilo que virá a ser conhecido como Estado.

Assim, a fundação mitológica da origem a uma história comum, essa fase é sucedida pela conquista onde aqueles que representam ou descendem imemoravelmente da figura do herói ascendem ao poder, formando originalmente ou uma monarquia ou uma aristocracia cujo fundamento primeiro da obediência é metafísico e o fundamento segundo são as alianças e pactos realizados para a manutenção e preservação do Poder somados ao poder de coerção da força. É importante ressaltar que a importância dos mitos fundadores não se extingue na função desempenhada nas sociedades arcaicas, mas sua influência se estende a sociedade de organização complexa, como Atenas, Roma, Egito. A própria “civilização ocidental” partilha desse imaginário simbólico, extraíndo de narrativas mito poéticas fundacionais como a bíblia suas bases morais, seus costumes e seus valores. Logo, uma nova forma de legitimação não destrói ou elimina totalmente a anterior, mas a abrange e transcende, englobando os fundamentos anteriores, não é por outro motivo que Alexandre autodeclarou-se filho do Deus Hórus<sup>24</sup> ao conquistar o Egito, que Cortez destruiu as estátuas objeto de culto dos ameríndios

---

<sup>23</sup> JOUVENEL. op. cit., p. 140.

<sup>24</sup> Ao conquistar o Egito Alexandre o grande declara-se filho do Deus Sol Hórus, portanto, mesmo após a conquista busca sua legitimidade de comando numa atribuição mítica antes relacionada a legitimidade dos faraós.

ou que os revolucionários franceses impuseram um novo calendário<sup>25</sup>. Todos tiram proveito, ou ao menos recriam por novos símbolos as tradições do povo dominado.

Passando para as sociedades mais complexas, apresenta-se um novo quadro de referências da obediência ao Poder. Desloca-se o eixo da obediência do Divino para a Soberania Popular<sup>26</sup>, que inicialmente fora forjada pelos laços de obediência dos súditos para com os monarcas ou com a aristocracia dominante. Tal fenômeno passa a ocorrer por necessidade de reafirmação do domínio.

Um dos grandes teóricos da Soberania/Vontade Popular foi Rousseau<sup>27</sup>, que descrevia a vontade popular como:

Só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado segundo o fim de sua instituição, o bem comum, pois, se a discordância dos interesses particulares tornou necessária a fundação de sociedades, a harmonia desses interesses a possibilitou. Eis o que há de comum nos diversos interesses que formam o laço social, e não existiria sociedade alguma se não houvesse ponto que os interesses concordassem. Ora, é somente nesse comum interesse que deve ser governada a sociedade. Digo, portanto, que, não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral não pode nunca alienar-se; e o soberano, que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se poder representar. É dado transmitir o poder, não a vontade.

A concepção de soberania Rousseauiana pressupõe que em um tempo imemoriável o homem vivera em um estado de natureza onde havia liberdade total. Compelidos pela razão humana a associar-se, os homens teriam celebrado um contrato social por meio do qual transfeririam sem reservas seus direitos individuais para a uma vontade soberana que daria origem a própria soberania. Esse poder soberano é irrestrito, uma vez que esse corpo social adquire vida própria, tem uma extensão própria e é o único detentor da soberania.

A soberania concebida como vontade geral substitui o rei, mas mantém o aparato burocrático que assegurava a manutenção do poder monárquico. Curiosa é a concepção de Rousseau, que ao conceder sem restrições todos os direitos individuais à soberania, cria uma clara divisão entre uma soberania ilimitada e os súditos subordinados ao seu ditame. Essa nova “classe” de governantes ou condutores que representam a vontade geral identifica-se e confundem-se com ela. Essa classe se torna detentora singular da opinião pública e desse modo legitima seu mando.

---

<sup>25</sup>O ato, mais do que refletir a natureza da racionalidade iluminista, denota uma refundação do próprio tempo cosmológico segundo o domínio da assembleia constituinte.

<sup>26</sup>Uma tendência clara que demonstra o iluminismo, principalmente o francês, é o deslocamento do eixo teocêntrico/transcendente para o eixo antropocêntrico/imaneante.

<sup>27</sup>ROUSSEAU, Jean Jaques. *Do contrato Social*, livro II, cap. I, 3 ed. São Paulo: Martin Claret. 2010. p. 36.

Esse novo exercício é legitimado por um consentimento mais expresso e racional dos dominados, se transformando, mesmo que provisoriamente, em mando estável. É dessa forma nos explica Ortega y Gasset<sup>28</sup> “que o mando é o exercício normal da autoridade. E ele sempre se funda na opinião pública, mandar não é o gesto de arrebatar o poder, mas seu tranquilo exercício. Mandar é sentar, e consiste num exercício mais de nádegas do que de punhos. ” O mando tranquilo nas sociedades primitivas é exercido como que por um mandamento divino, ou mesmo por uma conexão direta daqueles responsáveis pelo mando como o divino ou transcendente, na qual na maioria das vezes não há nenhuma racionalização expressa. Nas sociedades de conquista, o primeiro fundamento é a força bruta mas a partir do momento em que se opera o declínio da força inicial é necessário para o mando tranquilo que se angarie forças dentro daqueles que compõe os súditos, formando-se as alianças e abrindo concessões. Já nas sociedades mais modernas a legitimação se concentra na submissão a vontade popular.

Faz sentido que também seja Ortega y Gasset<sup>29</sup> que melhor explicita a clássica concepção de que os elementos constitutivos do um Estado são soberania, povo e território, alegando que essa concepção deixa de fora um elemento central na formação do Estado, esse elemento é duplo ou dual, composto pela história comum, manifesta na cultura de um povo e em um projeto de porvir. O elemento é assim descrito:

Ter glórias comuns no passado, uma vontade comum no presente; ter feito grandes coisas juntos, querer fazer outras mais; eis aí as condições essenciais para ser um povo. No passado, uma herança de glórias e remorsos; no porvir, um mesmo programa a realizar... A existência de uma nação é um plebiscito cotidiano.[...] De fato, não é pouco o lastro de conexão que a ideia nacional conserva com o passado, o território e a raça; mas por isso mesmo é surpreendente notar como sempre triunfa nela o puro princípio de unificação humana, em torno de um incitante programa de vida.

Logo, todo sistema político, primitivo ou complexo tem em sua formação uma estrutura histórica de caráter plebiscitário. O que varia é a justificação da obediência, acredite a massa que se trata de um designo divino ou de sua própria vontade aliena a um ente distinto, a obediência depende necessariamente de uma justificação para o mando.

Apesar de tratarem-se de fundamentos que aparentam certa contrariedade, as sociedades que extraem legitimidade de um evento metafísico e as que extraem legitimidade

---

<sup>28</sup>GASSET, Jose Ortega y. *A rebelião das massas*. São Paulo: Vide Editorial. 2017. p. 208.

<sup>29</sup>Ibid., p. 225

da chama Vontade Geral são faces da mesma moeda, manifestações de um mesmo fenômeno. Ensina Bertrand de Jouvenel<sup>30</sup>:

A obediência é um dever pelo fato de existir, e de sermos obrigados a reconhecer, “direito de comandar em última instância na sociedade” que se chama soberania, direito de “dirigir as ações dos membros da sociedade como o poder de coagir, direito ao qual todos os particulares são obrigados a submeter-se sem que nenhum possa resistir.

O poder usa esse direito, que não é geralmente concebido como pertencendo a ele. Não, esse direito que transcende a todos os direitos particulares, esse direito absoluto e ilimitado, não poderia ser a propriedade de um homem ou de um grupo de homens. Ele supõe um titular bastante augusto para que nos deixemos guiar por ele, para que não possamos pensar em barganhar com ele. Esse titular é Deus ou então a sociedade.

Como veremos, sistemas tidos como os mais opostos, como os do Direito Divino e da Soberania Popular, são, na verdade, ramos de um tronco comum, a noção de Soberania, a ideia de que há em alguma parte um direito ao qual todos os outros cedem.

Por trás desse conceito jurídico, não é difícil perceber um conceito metafísico. É que a vontade suprema ordena e rege a comunidade humana, uma Vontade boa por natureza e à qual seria criminoso, opor-se, Vontade Divina ou Vontade Geral.

O que demonstra Jouvenel é que as duas explicações sobre a soberania do mando e a obediência ao Poder tem como norte uma vontade suprema que ordena as comunidades humanas. Pode-se concluir que o que legitima o Poder é sua origem, seja ela proveniente da Vontade Divina ou Vontade Geral. Já a legitimação apenas pela força é sempre provisória, pois uma vez que os elementos conquistadores se acomodam, eles tendem a relegitimar os elementos simbólicos metafísicos anteriores ou empreender na busca de alianças com lideranças preexistentes.

O elemento da legitimidade do Poder se transforma e tende a cristalizar-se na cultura do povo, que passa a obedecer a comandos voluntariamente e ou de acordo com a ordem daquele que legitimamente detém a soberania do uso do Poder. O que aqui é tido como cultura é definido por T.S Eliot<sup>31</sup> como:

o modo de vida de um povo em particular que vive junto em algum lugar. Essa cultura torna-se visível nas artes, em seu sistema social, em seus hábitos e costumes, em sua religião. Tais coisas somadas, porém não constituem a cultura, embora frequentemente falemos por conveniência como se o fizéssem. [...]. Todas essas coisas agem umas sobre as outras, e para entender inteiramente uma delas você tem que entender todas.

<sup>30</sup>JOUVENEL, op cit., p.49.

<sup>31</sup>ELIOT, T. S. *Notas para a definição de Cultura*. São Paulo: É Realizações. 2016. p. 135.

Assim, é desse conjunto que chamamos de cultura, formado por uma história comum, mitos, símbolos, imagens, ideias e memórias coletivas que o Poder extrai sua legitimidade. Toda ação daqueles que exercem o poder está sempre centrada e configurada dentro do âmbito e das experiências pretéritas comuns de um povo. Nessa concepção a legitimação também é uma espécie de controle do Poder, pois a cultura estabelece os limites para sua extensão e exercício.

### **1.2. A Natureza do Poder: A tensão dialética entre a tendência egoísta e a tendência social**

Como foi demonstrado, o Poder extrai sua legitimidade de uma vontade suprema que ordena os feitos humanos, seja seu fundamento cosmogônico ou antropogênico, essa legitimidade se condensa nas manifestações culturais e no inconsciente coletivo de um determinado povo. No entanto, a legitimidade do poder explica apenas o motivo pelo qual um indivíduo ou um grupo acata e obedece a determinados comandos. A legitimidade segundo Bertrand de Jouvenel é apenas uma das três propriedades certas do poder, uma vez que a essa devem ser somadas a Força e a Beneficência, pois o homem sempre tem uma crença na legitimidade do Poder, a esperança em sua Beneficência, e o sentimento de sua Força. Essas três propriedades não podem ser isoladas, pois não possuem existência e substância em si, apenas fazem sentir sua presença em todos os espíritos humanos<sup>32</sup>.

Desse modo, não se pode compreender as três propriedades sem que se tenha em mente a tensão constante que existe entre elas. A legitimidade constitui o elemento mais externo ou exógeno do Poder, uma vez normalmente não extrai seu significado da ação humana que a executa, mas sim de fatores externos e anteriores a própria ação.

A propriedade da Força por sua vez, quando pensada numa concepção ampla, confunde-se com o próprio conceito de potência Aristotélico, que consiste na capacidade de efetuar determinado desempenho, mesmo que o ator que detenha tal capacidade nunca chegue a convertê-lo em ato<sup>33</sup>. Ou seja, o Poder como força é uma possibilidade ampla de ação humana no mundo.

Em sua acepção política a ação humana adquire um caráter negativo repressivo, sendo a descrição de potência (*Match*) elaborada por Max Weber mais útil para compreender

---

<sup>32</sup>JOUVENEL, op. cit., p.47.

<sup>33</sup>ARISTÓTELES, *Metafísica*. Tradução Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1969. IX 8, 1050a 15-20.

essa manifestação do Poder. Essa consiste “na oportunidade de impor a sua própria vontade no interior de uma relação social, até mesmo contra resistências, pouco importando em que repouse tal oportunidade.”<sup>34</sup>. Essa potência pura do poder, que pode ser vista nas sociedades guerreiras tende a cristalizar-se em algumas das formas de dominação legítima elencadas por Weber<sup>35</sup>:

A dominação, ou seja, a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato pode fundar-se em diversos motivos de submissão, pode depender diretamente de uma constelação de interesses, ou seja, de considerações utilitárias de vantagens e inconveniente por parte daquele que obedece. Pode também depender de mero “costume” do hábito cego de um comportamento inveterado. Ou pode fundar-se finalmente no puro afeto, na mera inclinação pessoal do súdito. Não obstante, a dominação repouse apenas nesses fundamentos seria relativamente instável. Nas relações entre dominantes e dominados por outro lado, a dominação costuma apoiar-se internamente em bases jurídicas, nas quais se funda a sua “legitimidade”, e o abalo dessas crenças na legitimidade costuma acarretar consequências de grande alcance. Em forma totalmente pura, as “bases de legitimidade” da dominação são somente três, cada uma das quais se acha entrelaçada – no tipo puro-com uma estrutura sociológica fundamentalmente diversa do quadro e dos meios administrativos.

Logo, o exercício do Poder, seja por um indivíduo seja por um grupo, pode se fundamentar na capacidade de coação – força real – ou na de dominação (seja ela legal, carismática ou costumeira). Ocorre que essa dominação e sua extensão estão sujeitas às circunstâncias externas da legitimidade, bem como a fatores e composições históricas acidentais. Se antes a legitimidade do Rei – dominação carismática somada a dominação costumeira – era suficiente para a coesão nacional, após a queda das monarquias europeias o quadro histórico da dominação e do Poder muda de figura.

A revolução Francesa desfaz a união centrada no símbolo unificador do *Rex Magestas*, contida na figura de Luiz XIV, e a substituí pela concepção de Nação. Segundo Jouvanel<sup>36</sup> o trono não foi derrubado, apenas trocou de senhor. Onde antes existia a figura do rei passa existir o símbolo unificador da Nação, que consiste num “nós hipostasiado”, um personagem que adquire vida própria, vida está superior às partes que o compõe. A nação é a manifestação concreta da vontade geral de Rousseau encarnada.

É somente a partir desse momento que a Assembleia Legislativa Francesa é capaz de lançar a França numa empreitada militar que vai culminar na ascensão de Napoleão

---

<sup>34</sup>WEBER. apud. LEBRUN. Gerard. *O que é poder*. 14.ed. São Paulo. Brasiliense. 199. p.13.

<sup>35</sup> WEBER, Max. “Os três tipos puros de dominação legítima”. In: COHN, Gabriel (Org.) Max Weber: *Sociologia*. 7 ed. São Paulo: Ática, 1999. p. 128-141.

<sup>36</sup>JOUVENEL, op. cit., p. 74.



Bonaparte e nas primeiras leis francesas que tornarão a conscrição obrigatória, algo impensável na antiga monarquia absoluta, ou seja, a ascensão da figura da Nação acabar por culminar num alargamento da extensão do poder. Esse movimento não será refletido apenas na França revolucionária mas imporá a todos os outros Estados que façam o mesmo, sob pena de ser aniquilados pelos recém-formado grande exército francês.

Essa nova noção de que a Nação compõe-se de ente vivo e separado do corpo social, cuja composição não é feita pelos interesses particulares e alianças históricas firmadas, mas fruto de uma parte autônoma e consciente, onde a vontade de todos não necessariamente coincide com a vontade geral cria necessariamente um vácuo de poder, que será preenchido pelo já antes organizado corpo burocrático que servia ao rei – modifica-se os sujeitos que desempenham uma dada função, mas não a função desempenhada-. Conhecer e decidir sobre o que recai a vontade geral passa a ser função do Poder burocrático, que está convencido que age para o “bem comum” e não para seus próprios interesses.

Segundo Jouvenel<sup>37</sup>:

Essa visão de sociedade comporta imensas consequências. A noção de Bem Comum recebe um conteúdo completamente diferente do que tinha outrora. Não se trata mais de somente facilitar a cada indivíduo a realização de seu bem particular, mas de promover um Bem Social muito menos definido. A noção de finalidade do Poder adquire uma importância muito distinta daquela da idade média. Essa finalidade, então, era a justiça, era preciso “*jus suum cuique tribuere*”, zelar para que cada um obtivesse seu direito; mas qual direito? O direito que lhe reconhece uma lei fixa, o Costume. Portanto, era uma atividade essencialmente conservadora. Daí que a ideia de finalidade ou causa final não pudesse ser empregada para a extensão do poder. Mas tudo se modifica a partir do momento em que os direitos pertencentes aos indivíduos, os direitos subjetivos, perdem seu valor, relativamente a uma moralidade cada vez mais elevada que deve se realizar na sociedade. Como agente dessa realização, e em razão dessa finalidade, o Poder poderá justificar qualquer crescimento de sua extensão. Concebe-se então que doravante há lugar para as teorias da causa final do Poder, infinitamente vantajosas para este. Basta tomar por finalidade, por exemplo, o conceito indefinido de Justiça Social.

Aqui manifesta-se o caráter benevolente do Poder. A nova burocracia, investida pela vontade popular passa a enxergar o Poder por sua suposta finalidade: promover o bem comum. Esse novo aparelho do Estado difere totalmente das repúblicas antigas como Atenas, onde os cidadãos têm vontade e forças particulares. Há nas repúblicas antigas uma concordância de vontades, não há uma vontade dirigente e heterogenia que a todos governa, por esse motivo não existia um corpo burocrático permanente responsável pelas funções de “Estado”. Difere também do Estado monárquico, que via o Poder com um instrumento para si,

---

<sup>37</sup>Ibid., p. 76.

não desempenhando uma finalidade externa, salvo quando para assegurar o domínio por meio de alianças e concessões.

O Poder na mão dos reis apresentava uma característica francamente egoísta, é um poder em si e para si, personificado no próprio rei. Em sua nova manifestação, como consubstanciação da vontade popular na classe burocrática, o Poder passa a atribuir benefícios à massa governada, distribuindo ordem, justiça, segurança e prosperidade. Todavia, esse Poder inexoravelmente tenderá a escapar a sua intenção criadora e buscará uma existência em si e para si.<sup>38</sup>

Já relava Proudhon<sup>39</sup> em sua experiência como deputado na Assembleia de 1848:

Por mais que se diga que o eleito ou representante do povo é apenas o mandatário do povo, seu delegado, seu advogado, seu agente, seu intérprete etc.; a despeito dessa soberania teórica da massa e da subordinação oficial e legal de seu agente, representante ou intérprete, não se fará jamais que a autoridade ou a influência deste não sejam maiores que as da massa, e que ele aceite seriamente seu mandato. Sempre, apesar dos princípios, o delegado do soberano será o mestre do soberano. A nua soberania, se ousar dizer assim, é ainda mais despojada que a nua propriedade.

Aqueles indivíduos que se separaram da massa para representá-la, acabam formando um corpo distinto que renovará os interesses egoístas do Poder. Ou seja, a sociedade dá origem a uma pequena sociedade que se distingue dela, tendo seus próprios fins e interesses. Portanto, o que se vê aqui é que existe uma tensão dialética no âmago do Poder, a força da origem ao egoísmo, a benevolência da origem ao fundo social do poder. Esses dois elementos, o egoísmo e o social-ismo, vivem em constante tensão, lutam por um mesmo espaço e fomentam um o crescimento do outro.

Até psicologicamente há um fundo de desejo ou sede de poder dentro de cada ser humano<sup>40</sup>, o clima do poder faz com que aquele que conduz um agrupamento humano veja-se aumentado de forma quase física.

Esse egoísmo é elemento inerente e indissociável do Poder, esta é a dureza de sua realidade que fez com muitas das teorias sobre o Poder, de Platão à Marx, buscassem na utopia a solução para o expurgo do egoísmo, de forma que só restasse sua tendência social. No entanto, como a história nos demonstrou, a ascensão dos filósofos reis – na revolução

---

<sup>38</sup>Ibid., p. 148.

<sup>39</sup>PROUDHON apud Ibid., p. 149.

<sup>40</sup>Alfred Aldler um dos discípulos de Sigmund Freud formula uma teoria que tem por base a sede de poder. Segundo sua teoria, o meio social e a preocupação contínua do indivíduo em alcançar objetivos preestabelecidos são os determinantes básicos do comportamento humano, o que inclui a sede de poder e a notoriedade.

francesa – culminou com subida de Napoleão ao poder e as guerras napoleônicas. A ditadura do proletariado – na URSS, China, Ucrânia, Camboja, Cuba, Vietnã, Laos Coreia do Norte, Angola, Moçambique, Etiópia, Venezuela – culminou em regimes totalitários e ao menos 100 milhões de mortes apenas no século XX <sup>41</sup>. Ao maximizar a socialidade do Poder, incrementa-se sua busca por recursos e conseqüentemente incrementam-se a expansão de seus meios de ação o que por conseguinte reduz os meios de ação dos subordinados, daí o Poder passa a demandar cada vez mais controle e dominação, maximizando sua extensão e portanto inflando sua contra face egoísta.

Desta feita, qualquer construção que busque controlar o Poder jamais poderá deixar de observar essa tensão dialética natural existente em seu âmago. Ensina Jovenel<sup>42</sup>: “não importa de que maneira e com que espírito tenha sido instruído, ele não é anjo nem animal, mas um composto que a imagem do homem, reúne em si duas naturezas contraditórias.”

### 1.3. A tendência natural de crescimento e centralização do Poder

Dentro do Poder existem, portanto, duas tensões fundamentais, uma egoísta e outra social-ista, é dessa tensão dialética<sup>43</sup>, desse jogo antinômico que o Poder extrai sempre novas justificativas para seu crescimento. Revestido de uma aparência altruísta e motivado por sua natureza egoísta estudar a essência do Poder é estudar a história natural de seu crescimento, pois a classe burocrática permanente tende a adquirir vida e interesses particulares, como nos mostra Spencer<sup>44</sup>:

Toda organização humana estabelecida, é um exemplo da verdade de que a estrutura reguladora tende sempre a aumentar seu poder . A história de toda sociedade científica, toda sociedade com um objetivo qualquer, mostra como seu estado-maior, permanente no todo ou em parte, dirige as medidas e determina as ações sem encontrar muita resistência.

De volta as origens da legitimação do Poder descritas no tópico 1.1, nas sociedades arcaicas que tem a legitimação do poder em uma causa mítica ou religiosa, o Poder está limitado pelo próprio mandamento divino, há um direito objetivo imutável que limita o arbítrio. Ou seja, o direito natural é uma barreira natural ao arbítrio, pois aqueles legitimados

<sup>41</sup>COUTOUIS. Stephane [et al] *O livro negro do comunismo: crimes terror e repressão*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. Biblioteca do exército, 2000.

<sup>42</sup>JOUVENEL, op. cit., p. 152.

<sup>43</sup>Ibid., p. 157.

<sup>44</sup>SPENCER apud Ibid., p. 148.

para o exercício do Poder estão subordinados apenas à causas históricas mas também a eventos sobrenaturais que os precederam. A força dos reis xamãs é limitada pela tradição.

Nas sociedades medievais, ainda dotadas de um forte elemento constitutivo religioso, o Poder dos reis encontrava-se limitado pelas cúrias<sup>45</sup>, e principalmente pela igreja, que tinha um Poder tão vasto que era capaz de destituir o rei. É conhecida a história do Rei da Inglaterra, Henrique VIII, que apaixonado por Ana Bolena, desejava divorciar-se de Catarina de Aragão – pois esta era incapaz de lhe dar herdeiros homens – e tendo recebido a negativa papal, fundou a igreja anglicana e se autodeclarou sua maior autoridade, expandindo consideravelmente a concentração e o tamanho de seu Poder.

A ideia consolidada de que os reis medievais eram dotados de grande Poder e de um leque de ações quase ilimitado não condiz com a realidade. Os meios eram imensamente limitados pela ausência de um corpo burocrático extenso, seu poder era tolido pelas cúrias e pela igreja, a tecnologia impossibilitava-lhes um controle amplo, e faltavam-lhes mesmo os meios financeiros para tal. Como demonstra Christopher Dawson<sup>46</sup>:

Tornou-se logo evidente que um imponente teocracia imperial cristã do Ocidente era uma falácia pretensiosa, e embora os imperadores mais profundamente imbuídos com os ideias carolíngias – como Luís, o Piedoso, Carlos, o Calvo, e Carlos, o Simples- pudessem estabelecer, em suas capitulares os princípios do governo cristão e planos detalhados de reforma moral e litúrgica, eles se mostraram incapazes de fazer o mais básico: defender suas terras contra os pagãos ou fazer com que seus súditos obedecessem. O império da lei e a autoridade política do Estado tinham desaparecido, e o único princípio remanescente de coesão social permanecia o laço pessoal direto de lealdade e ajuda mútua entre o guerreiro e seu líder e o serviço e a proteção entre servo e senhor.

Portanto, o que se vê é que os meios de dominação e execução do Poder eram extremamente limitados na idade média. A verdadeira força subsistia mais em um substrato simbólico do que nas possibilidades concretas do exercício do Poder. Mesmo a possibilidade de mobilização de um exército permanente era algo impensável para a maioria dos monarcas europeus, uma vez que as tentativas de estabelecer a conscrição obrigatória resultaram em revoltas populares em vários principados e Estados. A necessidade de recrutar soldados mediante o pagamento de soldos era outro elemento que limitava o Poder dos monarcas, pois a própria extensão das guerras era estabelecida pela disponibilidade do tesouro e pela

---

<sup>45</sup>Também conhecidas como *Cúria Regis* ou *King's Cousil*. Consistia num corpo de conselheiros, escolhidos normalmente dentre as famílias e feudos mais relevantes, que aconselhavam e muitas vezes limitavam as ações reais. O *King's Cousil* da Inglaterra ganhou tamanha relevância que veio a se transformar no Parlamento Inglês.

<sup>46</sup>DAWSON, Christopher. *A criação do Ocidente: A religião e a Civilização Ocidental*. São Paulo: É Realizações, 2016. p. 181.

disposição da nobreza – a classe/casta guerreira *per excellence* – em submeter-se a uma empreitada militar.

O crescimento do poder pode perfeitamente ser mensurado pelo crescimento dos exércitos, da carga tributária e do número de seus funcionários. Um exemplo extraordinário da expansão do Poder pode ser visto na França<sup>47</sup>, entre o reinado de Felipe Augusto e a Restauração empreendida após as guerras napoleônicas. No reinado de Felipe, nenhum imposto o sustenta, não há exército permanente, seu tesouro está depositado no Templo, confiado a monges banqueiros. Sua guarda particular come à sua mesa e seus funcionários se resumem a poucos eclesiásticos e protegidos.

Chegado o reinado de Luís XIV, há cobrança regular de tributos, um exército permanente de duzentos mil homens. Seus intendentess, funcionários regulares, espalham-se por todo o reino e achacam a população, sua polícia maltrata os descontentes. A fome, e a revolta popular conduzem à Revolução Francesa, que promete restaurar a ordem e acabar com as revoltas.

Após a revolução, é introduzida a conscrição obrigatória, o já suntuoso orçamento público é duplicado na gestão de Napoleão e triplica sob a Restauração. Ou seja, mais tributos, mais soldados, mais leis e regulamentos, mais funcionários para cumpri-los.

Por fim, dentro da dinâmica que governa Estados soberanos, o crescimento do Poder de um determinado Estado demandará o crescimento do Poder nos Estados vizinhos, sob pena daqueles que não se subordinem a tal lógica concorrencial serem devastados por seus vizinhos. A conscrição obrigatória francesa que jogou a Europa nas guerras napoleônicas foi seguida da implementação da conscrição obrigatória nos Estados que buscavam resistir a ofensiva francesa.

Portanto, o que pode se observar na história é que o Poder cresce naturalmente, algumas vezes por conta de sua natureza egoísta, ao empregar sua insaciável fome de dominação, as vezes por sua faceta beneficente, ao prometer vantagens e benefícios a massa governada, o que necessariamente acarreta a necessidade de seu crescimento para satisfazer as infinitas vontades humanas.

Por sua vez, o Estado moderno nascido após as guerras napoleônicas continuou sua expansão implacável do Poder, as guerras que se seguiram foram cada vez maiores, mais dispendiosas e maior foi o aparato estatal necessário para promovê-las. Dentro das tendências

---

<sup>47</sup>JOUVENEL, op. cit., p. 168.

de expansão da máquina estatal pode-se encontrar dois grandes modelos, que nos remetem a prevalência da tendência egoística ou benevolente anteriormente descritas como essenciais ao Poder. Em ambos vê-se a expansão do Poder estatal para todos os âmbitos da vida humana.

A ascensão de regimes ultra-centralizadores, intervencionistas e burocráticos como o Nazismo/Fascismo e o Socialismo/Comunismo é fruto dessa tendência natural do Poder. Segundo Hayek<sup>48</sup> “o controle econômico não é apenas o controle de um setor da vida humana, distinto dos demais. É o controle dos meios que contribuirão para realização de todo os demais fins. Pois quem detém o controle exclusivo dos meios também determinará a que fins nos dedicaremos.”

Hayek em o “Caminho da Servidão”<sup>49</sup> descreve o trajeto pelo qual chega-se a longo prazo ao totalitarismo. Primeiramente<sup>50</sup> começa-se a planejar toda a sociedade, expandindo o controle burocrático por todo tecido social, nesse momento, ainda são permitidas opiniões variadas e divergentes. Um dos grupos de planejadores assume o Poder e por meio da propaganda passa a moldar a opinião pública. Um “homem forte” ergue-se para comandar sob aplausos das massas. Em nome de um projeto de unidade nacional (pureza da raça, eliminação dos inimigos, ameaça externa *et caterva*) críticos e dissidentes se tornam inimigos da nação e são boicotados, exilados ou expurgados. Encontra-se um alvo em comum, um inimigo interno ou externo, caso não exista cria-se um espantalho que estaria sabotando ou impedindo o projeto escolhido (judeus, burgueses, kulags, artistas, intelectuais). Cria-se um estado policialesco, onde impera a desconfiança e o denunciamento generalizado, ideais alternativas são proibidas, a polícia secreta é instituída. Tudo é normatizado e planejado, a esfera privada é totalmente politizada, por fim, todos os aspectos da vida humana individual e coletiva<sup>51</sup> são coletivizados e controlados.

Em relação àqueles Estados nos quais prevaleceu a tendência egoística do Poder em si e para si, formaram-se imensas máquinas estatais cuja expansão do Poder proporcionou desastres humanitários sem precedentes na história humana, como nos demonstra o cientista político R. J Rummel, <sup>52</sup>descrevendo o fenômeno que chamou de “democídio”:

---

<sup>48</sup>HAYEK, Frederich A. von. *O Caminho da Servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2015. p. 104.

<sup>49</sup>Ibid., p. 139 -153.

<sup>50</sup>GIANURCO. op. cit., p.71.

<sup>51</sup>É importante diferenciar o termo coletivo de coletivizado. O coletivo se dá de forma espontânea entre indivíduos livres, tais como as amizades, associações e relacionamentos. Coletivizado pressupõe uma força coerciva que obriga indivíduos a associarem-se.

<sup>52</sup>RUMMEL, R. J. *Death by government*. Revised edition. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1997. p. 1.

Poder mata; Poder absoluto mata absolutamente. Esse é o novo princípio do Poder que emerge de meus trabalhos anteriores sobre as causas da guerra e deste livro sobre genocídio e assassinatos em massas promovidos por Estados – o que eu chamo de democídio – neste século. Quando mais poder um governo detém, mais ele poderá agir arbitrariamente de acordo com os caprichos e desejos da elite, e mais facilmente ele poderá fazer guerras e assassinar súditos domésticos ou estrangeiros. Por outro lado, quanto mais contidos forem os poderes dos governos, quanto mais o poder é difuso, checado e balanceado, menos chance ele terá de agredir outros e cometer democídio. No extremo do Poder, os governos comunistas totalitários abateram dezenas de milhões de suas populações; em contraste, democracias mal conseguem executar assassinos em série.<sup>53</sup>

Portanto, a notável expansão das máquinas burocráticas em alguns casos culminou em genocídios e tragédias humanitárias. Esses Estados normalmente foram aqueles nos quais ao planejamento central somou-se a ideologias totalitárias.

De outro lado, nalguns Estados prevaleceu a faceta benevolente do Poder, estes, animados pelas ideias de John Maynard Keynes e outros desenvolvimentistas, pelo *New Deal* e pelos planejamentos econômicos da Alemanha e Rússia no início do século XX, tomou o Estado como locomotiva do progresso e expandiu de forma embrionária o papel das regulações e da ação estatal na economia. No mesmo sentido vieram os estados voltados para o bem-estar social, cujos direitos concedidos a população demandaram um crescente avanço das regulações, das burocracias e das cargas tributárias.

Diferentemente dos estados totalitários, os beneficentes não culminaram em democídios, por outro lado, acumularam débitos públicos impagáveis, reduziram liberdades e continuam em franca e constante expansão. No entanto, a expansão do aparato burocrático e a hipertrofia do Poder Político constituem ameaças constantes que proporcional a possibilidade de serem transformados em tiranias totalitárias por sua face egoísta latente.

Seria o destino da humanidade a inescapável escalada do Poder em forças cada vez mais formidáveis e arbitrárias, ou existiriam formas, instituições e ideias capazes de conter o poder?

---

<sup>53</sup>No original: Power kills; absolute Power kills absolutely. This new Power Principle is the message emerging from my previous work on the causes of war and from this book on genocide and government mass murder- what I call democide- in this century. The more power a government has, the more it can act arbitrarily according to the whims and desires of the elite, and the more it will make war on others and murder its foreign and domestic subjects. The more constrained the power of governments, the more power is diffused, checked, and balanced, the less it will aggress on others and commit democide. At the extremes of Power, totalitarian communist governments slaughter their people by the tens of millions; in contrast, many democracies can barely bring themselves to execute even serial murderers.

#### 1.4. O controle do Poder: *Quis Custodiet Ipsos Custodes*

O brocardo latino *Quis Custodiet Ipsos Custodes*<sup>54</sup>, cunhada pelo poeta romano Jovenal<sup>55</sup> e dramatizada pelo romance gráfico *Watchmen* de Alan Moore e Dave Gibbons, sintetiza e revela o problema fundamental no tratamento do Poder: como limitar e vigiar o poder daqueles que detêm o Poder. Afinal quem vigia os vigilantes?

O problema do exercício efetivo do poder faz parte indispensável das formas de governos descritas por Aristóteles e sua *Politica*<sup>56</sup>. O estagirita descreve que existem três formas legítimas – Monarquia, Aristocracia e Politeia (República na tradução latina),- e três formas corrompidas ou degradadas de exercício do Poder – Tirania, oligarquia e democracia. A divisão é feita de acordo com a forma com que o poder é exercido, se um manda pelo bem comum estamos diante de uma monarquia, de outro modo temos uma tirania. Se vários mandam em prol do bem comum fala-se em aristocracia, caso pensem apenas em si próprios ter-se-ia uma oligarquia. Porém, se cada um age de acordo com o bem de todos, temos uma politeia, de outro lado, se cada uma age na busca de seus próprios interesses tem-se uma democracia. Portanto, desde pelo menos Aristóteles e seu mestre Platão pode-se traçar uma preocupação fundamental com a disposição e organização daqueles que exercem o Poder.

O cuidado com o exercício e a forma como se dispõe e se movimenta o Poder sem dúvida foi objeto de diversos arranjos institucionais, morais e políticos ao longo da existência da civilização ocidental, no entanto, talvez a forma mais abrangentemente difundida e universalmente utilizada seja a separação de poder desenvolvida pelo Barão de Montesquieu (1689-1755). Para o cientista político francês o poder exercido pelo rei era concentrado demais e demandava uma fragmentação para que se evitasse a tirania e o arbítrio. Analisa Montesquieu<sup>57</sup> que:

há em cada Estado três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo Segundo, faz a paz ou faz a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado. (...).

<sup>54</sup> Em tradução livre : Quem vigia os vigilantes?

<sup>55</sup> JUVENAL, *Satire VI*. Disponível em: <<http://www.thelatinlibrary.com/juvenal/6.shtml>> Acesso em out. 2017.

<sup>56</sup> ARISTÓTELES. *A Política*. 5 ed. São Paulo: Martin Claret, 2010. p.147-161.

<sup>57</sup> MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. Rio de Janeiro: Brasil Cultural: Os Pensadores, 1973. p. 156.



Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura do poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do poder executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Assim esses poderes quando exercidos pelo mesmo indivíduo ou de forma excessivamente centralizada em poucos indivíduos criam margem para arbítrio, a tirania e a opressão. A partir de Montesquieu, uma rígida separação de poderes se tornou um axioma político seguido por praticamente todos os Estados Modernos, axioma esse que quando sumariamente fragilizado desenrolou-se necessariamente na deterioração da democracia e dos governos republicanos.

A ideia de Montesquieu é que o Poder limita o Poder. Indivíduos uma vez investidos em um cargo de comando tendem a agir segundo seus próprios interesses, a limitação do campo de ação desses indivíduos se dá pela contraparte de outros interessados no Poder, ou seja, o egoísmo do Poder pode ser um motor para criar mecanismos de freios e contrapesos que impedem uma centralização total do Poder.

Outro paradigma institucional de controle do Poder é o Federalismo, sistema de governo que busca descentralizar o Poder ao constituir dentro de um Estado-Nação diversos estados ou províncias autônomas, capazes de em grande medida legislar e autogovernar-se, sofrendo sempre algum grau de subordinação ou controle da União em prol da qual foram instituídos. A finalidade do federalismo é a contenção do poder central, que uma vez fragmentado em estados ou províncias tem seu Poder ou mando reduzido ou contido, de forma que assim não se caia numa tirania centralizada. Na mesma esteira, a União propicia a defesa dos estados contra elementos belicosos externos, bem como fortalece a coesão interna e facilita o comércio e a livre circulação de pessoas. Segundo Gianturco<sup>58</sup> “federalismo é uma divisão vertical: sua função é administrar e controlar melhor o território e dividir o poder. O federalismo é, então, um sistema com níveis múltiplos de governos com responsabilidades específicas, diferentes políticas públicas, bens públicos e governantes.

O Federalismo não é apenas um mecanismos de contenção e fragmentação do Poder, como constitui verdadeira garantia democrática, como explica Lorde Acton<sup>59</sup>:

---

<sup>58</sup>GIANTURCO, op. cit., p. 447.

<sup>59</sup>ACTON, apud HAYEK, p. 275.

Dentre todos os mecanismos de manutenção da democracia, o federalismo tem sido um dos mais eficazes e inatos. O sistema federal limita e contém a soberania dividindo-a, designando ao Estado apenas certos direitos previamente definidos. É o único método de conter o poder não só da maioria mas de todas as pessoas, e ainda capaz de fornecer uma base sustentável para uma segunda câmara, a qual tem se mostrado indispensável segurança para a manutenção da liberdade em qualquer democracia genuína.<sup>60</sup>

Com o mesmo fim a separação de poderes conjugada com o sistema federalista é concebida por James Madison no capítulo XLVII de “O Federalista”<sup>61</sup>:

Depois de ter examinado a forma geral do governo proposto e a massa geral de poder que lhe compete, segue-se o exame da sua organização particular e da distribuição dessa massa de poder pelas diferentes partes de que o dito governo compõe.

Repreende-se a Constituição proposta à infração do princípio político que exige a separação e distinção dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. [...]

Não há verdade política de maior valor intrínseco, ou escorada por melhores autoridades, do que aquela em que essa objeção se funda; a acumulação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mãos de um só indivíduo, ou de uma corporação, seja por efeito de conquista ou de eleição, constitui necessariamente tirania.

Portanto, se à Constituição proposta se pode fazer a objeção de acumular assim os poderes ou de os misturar de maneira que possa vir a resultar essa acumulação, é preciso rejeitá-la sem mais exame.

Portanto, a tripartição dos poderes proposta por Montesquieu e o Federalismo – principalmente o americano e o suíço – tem um núcleo em comum: a desconfiança quanto à centralização e o crescimento do poder. Ambas as instituições são mecanismos que propõem uma tensão organizada, onde a tensão existente entre poderes de interesses antagônicos contém o Poder e seu crescimento. Essa é a preocupação essencial da ciência política, a contenção e o exercício do Poder.

Não há dúvida, por outro lado, que algum grau de centralização é necessário para que uma ordem estatal seja construída, é necessário alguma concentração de poder para seja garantida a ordem propriamente dita, bem como para que se estabeleçam as “regras do jogo”, nesse sentido apesar de conter em si o germe de seu hipertrofiamento, alguma centralização é indispensável para que existam serviços públicos, administre-se uma justiça, imponha-se um

---

<sup>60</sup> No original: “Of all checks on democracy, federalism has been the most efficacious and the most congenial [...] The federal system limits and restrain the sovereign power by dividing it, and by assigning to Government only certain defined rights. It is the only method of curbing not only the majority but the power of the whole people, and it affords the strongest basis for a second chamber, which has been found essential security for freedom in every genuine democracy”

<sup>61</sup>HAMILTON, J, *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003 p. 298.

ordenamento legal e garanta-se a segurança e a formação de instituições. É nesse sentido que preleciona a escola institucionalista de economia, como explica Daron Acemoglu<sup>62</sup>:

Em decorrência de tamanha falta de centralização política e da inerente ausência mesmo do mínimo asseguramento dos direitos de propriedade, a sociedade somali nunca chegou a gerar incentivos necessários para o investimento em tecnologias que incrementassem a produtividade. [...]

O absolutismo não é a única modalidade de instituição política extrativista e não foi o único fator a impedir a industrialização. Instituições políticas e econômicas inclusivas requerem algum grau de centralização política para que o Estado possa impor a lei e a ordem, defender os direitos de propriedade e fomentar a atividade econômica, quando necessário, mediante o investimento em serviços públicos.

Segundo a Escola econômica institucionalista, tais elementos (instituições inclusivas) são essências para se determinar o fracasso ou a prosperidade de uma nação, como será abordado no capítulo 3.

É fundamental, portanto, que se enxergue o federalismo como uma mecanismo de contenção e fragmentação do Poder, embora ainda reserve algum poder ao ente central para que este promova a ordem dentro de uma moldura jurídica de distribuição de competências.

## 2. ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS DA CENTRALIZAÇÃO DO PODER POLITICO NO BRASIL

Conforme demonstrado, o Poder apresenta uma tendência natural de crescimento, especialmente nas tensões trazidas pelo mundo moderno, no entanto, determinados povos e civilizações apresentam características históricas e circunstâncias que podem vir a exacerbar essa tendência, acrescentando-lhe uma veia centralizadora e burocrática, esses elementos são determinados por forças profundas que atuam no inconsciente coletivo da sociedade.

O conceito de forças profundas, elaborado por Jean-Baptiste Duroselle<sup>63</sup> e posteriormente aperfeiçoado por Pierre Renouvin<sup>64</sup> é descrito pelo segundo em sua "Introdução à História das Relações Internacionais" (1967) como podendo ter sua origem em fontes: geográficas; demográficas; econômicas; da mentalidade coletiva; e correntes sentimentais. Sendo a primeira composta por atributos de posição e espaço que orientam a alocação dos agregados humanos. No segundo caso, discorre-se sobre o papel dos surtos demográficos e movimentos migratórios como constrangimentos do ambiente internacional.

<sup>62</sup> ACEMOGLU, Daron, ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 188-189.

<sup>63</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília, UNB/PRI. 2002.

<sup>64</sup> RENOUVIN, Pierre. *Histoire des Relations Internationales*. Paris, Hachette, 1994.

Sendo certo que as condições geográficas, ambientais e históricas afetam o comportamento individual e coletivo de uma dada sociedade, é imprescindível conhecer como esses elementos contribuíram para a formação e organização do imaginário nacional, bem como explicitar consequências e desafios trazidos por esta herança histórica e das forças profundas sobre as quais elas atuam.

## 2.1 Sociedades Hidráulicas e Patrimonialismo

Compreendido que existem forças profundas atuando sobre o inconsciente coletivo nacional, forças estas compostas por elementos muitas vezes desconhecidos e que fazem parte de uma herança há muito esquecida, é essencial que se estabeleça um vínculo entre determinadas experiências humanas compartilhadas em um passado distante e a configuração e organização das sociedades nos dias de hoje.

Portanto, é necessário um retorno histórico às relações sociais que antecederam o Estado moderno, mais especificamente as relações da era feudal ou idade média. Após as invasões bárbaras e a queda do Império Romano (476 D.C) o território Europeu antes praticamente unificado pela *Pax Romana* fragmentou-se em centenas de pequenos reinos e principados, dando origem ao feudalismo, nessa organização política extremamente descentralizada aqueles que eram proprietários de terras estabeleceram Feudos, terras muradas ou guardadas nas quais ofereciam proteção à camponeses em troca de trabalho.

Max Weber<sup>65</sup>, como já explicitado nesse trabalho, distinguia três formas possíveis de dominação, quais sejam: a dominação carismática, a dominação legal e a dominação tradicional, a qual divide-se em patrimonialismo e feudalismo. As formas tradicionais da dominação distinguem-se das modernas pelo modo de sua legitimação, predominando nesta última os procedimentos legais.

A dominação tradicional feudal se estabelece principalmente mediante contratos de vassalagem, que consistiam em contratos bilaterais entre vassalos e suseranos nos quais era estabelecida uma garantia da posição ocupada pelo feudatário, Weber<sup>66</sup> sustenta que esse estabelecimento de normas, direitos e deveres consiste na matriz primitiva sobre a qual foi construída a ideia de pacto político como fundamento da distribuição de poderes. Essa

---

<sup>65</sup>WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, V. I. 4 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2015, p. 148 a 152.

<sup>66</sup>PAIM, Antônio (Org.). *Patrimonialismo Brasileiro em Foco*. Campinas: Vide Editorial, 2015, p. 19.

configuração específica onde há uma limitação ao Poder do suserano pressupõe portanto que o vassalo, apesar de encontrar-se numa posição de subordinação, era um homem livre, sujeito de direitos e deveres que poderia até mesmo migrar para outro feudo caso as condições lhe fossem mais favoráveis.

Por outro lado, os “Estados” ou regiões onde predominava o domínio tradicional patrimonial as relações consistiam em verdadeiro prolongamento dos poderes do patriarca. Segundo Weber<sup>67</sup>:

a organização política patrimonial não conhece nem o conceito de competência nem o da autoridade ou magistratura no sentido atual, especialmente na medida em que o processo de apropriação se difunde. A separação entre os assuntos públicos e privados, entre patrimônio público e privado, e as atribuições senhoriais públicas e privadas dos funcionários desenvolveu-se só em certo grau, dentro do tipo arbitrário, mas desapareceu”. Mais explicitamente: “o Estado Patrimonial é o representante típico de um conjunto de tradições inquebrantáveis. O domínio exercido pelas normas racionais se substitui pela justiça do príncipe e seus funcionários. Tudo se baseia então em considerações pessoais. Os próprios privilégios outorgados pelo soberano são considerados provisórios.

Nesse mesmo contexto, Weber ressalta que enquanto no sistema feudal havia uma dupla vinculação do senhor pela tradição e pelos direitos, na dominação patrimonial há prevalência da vontade imposta de cima para baixo pelo senhor, ou seja, um mecanismo formado de cima para baixo ou *top down*. Na mesma toada, outra característica distintiva do feudalismo se encontrava na pequena participação e elaboração de um corpo de funções administrativas, uma vez que cabiam ao senhor apenas interesses de ordem econômica. Por sua vez, na dominação patrimonial o corpo burocrático e administrativo se mostrava extenso, perseguindo um acúmulo constante de novas funções.

No território Europeu a forma de dominação patrimonial se mostrava mais consolidada no império Russo, principalmente a partir do reinado de Ivan IV (1530-1584), também conhecido como Ivan o terrível, responsável pela elevação da Rússia a uma potência regional, bem como pela ampliação de suas fronteiras à dimensão continental, cujo reinado fortaleceu e centralizou o poder em Moscou. De outro lado, no que se refere a dominação feudal, o estado inglês em cujo o poder do monarca cresceu limitado pelos contratos de vassalagem que vieram a culminar na magna carta de 1215, que limitou enormemente o poder discricionário do rei, e estabeleceu representação parlamentar (consolidado, por exemplo, no

---

<sup>67</sup> PAIM, Antônio, et. al. *O Estado Patrimonial*. Disponível em: <<http://institutedehumanidades.com.br/arquivos/o%20estado%20patrimonial.pdf>> Acesso em: 04 mar 2018.

princípio do *no taxation without representation*<sup>68</sup>) e descentralizou o Poder. A esse propósito Weber<sup>69</sup> escreve:

Não é casual que o capitalismo especificamente moderno brote justamente pela primeira vez naquele país, Inglaterra, onde a estrutura de dominação condicionou uma redução ao mínimo do poder burocrático, assim como, já o capitalismo antigo havia alcançado seu ponto máximo em análogas circunstâncias.

Todavia, resta a pergunta: quais fatores anteriores a essa conjuntura determinaram a consolidação de uma forma de dominação patrimonial ou feudal, ou, há uma explicação para a pergunta: como se formam Estados mais fortes do que as sociedades que a compõe?

Aqui, é necessário retomar a compreensão das forças profundas que atuam sob o tecido social, faz-se imperioso, principalmente no caso Russo, e também no caso Português como será demonstrado, invocar aqui a interpretação histórica e política do cientista político alemão Karl Wittfogel<sup>70</sup>, que cunhou o conceito de Sociedades Hidráulicas em sua obra: “O despotismo oriental: estudo comparativo do poder total.”

Ao buscar as causas da centralização do Poder em determinadas sociedades Karl Wittfogel<sup>71</sup> por meio de minuciosa pesquisa história revelou que sociedades que se desenvolveram em torno da agricultura de irrigação, promoveram atividades de alta complexidade, voltadas para a construção de obras de grande magnitude, produzindo intrincados e centralizados aparatos estatais para organizar suas estruturas sociais e sua crescente burocracia.

Essas sociedades ao estabelecerem essa atividade em grande dimensão demandaram um arranjo legal no qual a propriedade privada necessária à agricultura não se transmitia apenas por herança nem se fragmentava, pois consistiam em espaço estratégico para a sobrevivência, o que conseqüentemente demandava uma organização superior em termos de defesa, trabalho, burocracia e comando. Nesses agrupamentos humanos as circunstâncias e limitações físicas desenvolveram portanto uma estrutura organizacional complexa que demandava centralização e prevalência de despotismo para seu funcionamento.

O processo descrito por Wittfogel é pode ser encontrado na sociedade Egípcia que se estrutura pela irrigação agrícola ao longo do rio Nilo, também é constatada na China ao longo do Rio amarelo, nas Américas nas sociedades Inca e Asteca bem com na Rússia que esteve

---

<sup>68</sup> Em tradução livre: “Sem representação, sem taxas”.

<sup>69</sup> WEBER apud. PAIM, p. 21.

<sup>70</sup> WITTFOGEL, Karl. *Oriental Despotism: A comparative Study of Total Power.*, Vintage; 1st Vintage Books ed edition. Yale University Press Inc, 1967, p.11.

<sup>71</sup>Ibid., p. 12.

submetida a dominação despótica bizantina e mongol, que apresentavam características de sociedades hidráulicas. O que interessa a este trabalho é a hipótese de Wittfogel de como esse fenômeno se reproduziu na Península Ibérica, assevera <sup>72</sup>:

Antes da invasão árabe, a Península Ibérica abrigava uma civilização feudal primitiva, comportando uma agricultura irrigada de pequena escala e, provavelmente, poucas empresas hidráulicas. Diferenciando-se profundamente, nesse aspecto, dos romanos que dominaram a Europa Ocidental, os conquistadores Árabes da Espanha conheciam perfeitamente a agricultura hidráulica e apressaram-se, no novo *habitat*, em levar a cabo aquelas obras que tinham se revelado extremamente proveitosas em seu país de origem. Sob a dominação muçulmana, a irrigação artificial foi melhorada e estendida, segundo os modelos orientais, compreendendo o emprego de métodos governamentais: sua direção era uma prerrogativa do Estado. Assim, a Espanha muçulmana torna-se mais que marginalmente oriental. Passa a construir-se em verdadeira sociedade hidráulica, administrada de modo despótico por funcionários nomeados e submetida a impostos segundo os métodos agro-estatais de taxação. O exército mouro passa de tribal a mercenário... Um sistema proto científico de irrigação e de cultura avançados nos domínios tipicamente hidráulicos da astronomia e da matemática. A Europa contemporânea nada tinha de comparável a lhe opor.

Portanto, a dominação moura na península ibérica por aproximadamente 700 anos (711-1492 D.C.), promoveu uma profunda mudança na organização do Estado e do espírito coletivo, nas instituições e nas relações sociais no território que viria a se transformar em Portugal. Essas mudanças favoreceram a formação de uma sociedade ordenada de cima para baixo, com prevalência da forma de dominação patrimonial como caracterizada por Max Weber, no mais, esse arranjo econômico e social não só favorece o crescimento do aparato estatal, como reforça a tendência natural do Poder – como descrita por Bertand de Jouvenel, e cria condições para que a burocracia detenha simultaneamente o poder político e o poder econômico. Por outro lado, a organização central favoreceu a precoce formação do estado português e sua proeminência nas grandes navegações.

O jurista e sociólogo brasileiro Raymundo Faoro, tendo em mente as categorias weberianas, assevera que o desenvolvimento histórico de Portugal é marcado por forte caráter patrimonialista e burocrático, o que por sua vez influenciou na composição e formação das instituições e costumes brasileiros. Faoro em sua obra, “Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro, ” refaz o percurso de nossa república, partindo da formação do Estado português, percorrendo o período colonial o período da primeira república e terminando na Era Vargas. Em sua exposição, Faoro demonstra que dentro das diferentes fases e mudanças pelas quais passou o Estado brasileiro há sempre uma constante, a existência de uma classe a qual nominou Estamento Burocrático.

---

<sup>72</sup> Idem., apud PAIM, Ibid., p. 22.

### Sobre o Estamento Burocrático, assevera Faoro<sup>73</sup>:

uma estrutura político social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. [...] A comunidade política conduz, comanda supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam mutuamente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo.

Esse corpo burocrático composto por aqueles que detém real poder decisório em um estado centralizador, por conta da contatante dificuldade de separação entre os assuntos públicos e privados, acabam por não só centralizar o poder político, mas também a concentrar o poder econômico. Esse estamento, importante ressaltar, não se confunde com a classe política ou com a elite, mas sim compõe uma autocracia de caráter autoritário que detém o controle político da máquina estatal direta ou indiretamente o qual subordina em prol de seus interesses egoísticos. Esse aparato se sobrai à estrutura normativa, compondo uma poder que atua nas sombras e que, em última análise, faz com que a soberania popular não exista, senão como farsa, escamoteação ou engodo<sup>74</sup>.

Faoro não é o único a diagnosticar essa tendência, Sérgio Buarque de Holanda<sup>75</sup>, ao descrever as características da república que se formava a partir da queda da monarquia em 1989 e a abolição da escravatura em 1988 disse:

A força de alheação da realidade política chegou ao cúmulo do absurdo, constituindo em meio de nossa nacionalidade nova, onde todos os elementos se propunham a impulsionar e fomentar um surto social robusto e progressivo, uma classe artificial, verdadeira superfetação, ingênua e francamente estranha a todos os interesses, onde, quase sempre com maior boa-fé, o brilho das fórmulas e o calor das imagens não passavam de pretexto para as lutas de conquista e a conservação de posições.

Isto posto, o Estamento Burocrático descrito por Faoro configura verdadeira burocracia permanente que se apossou da máquina estatal e governa desde cima, tento em mente apenas os interesses egoísticos do Poder e não o bem comum. Esse arranjo centralizador reforça a tendência natural de hipertrofia do Poder e ainda traz como consequências inevitáveis a ineficiência, o excesso burocrático e a corrupção.

<sup>73</sup>FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Biblioteca Azul, 2016, p. 819.

<sup>74</sup>Ibid., p. 829.

<sup>75</sup>HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. ed. rev. 2. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p 195.



O estamento burocrático, acaba por se tornar uma espécie de “elite”<sup>76</sup> que reúne normalmente o Poder político e econômico. Outra explicação possível para este tipo de fenômeno é trazido por Robert Michels<sup>77</sup> por meio da “lei de ferro da oligarquia” segundo a qual em todos os grupos tende-se a criar uma oligarquia, primeiramente por necessidade de organização, o que dá origem a uma crescente organização burocrática. Os membros da oligarquia após ascenderem ao poder passam a se preocupar com a manutenção deste e acabam por moderar os fins originários que os levaram ao Poder. Deste modo, acabam por manter o status quo para manter o poder.

A Escola Elitista reconhece algumas tipologias de elites, dentre elas podem ser elites fechadas ou abertas. Elites fechadas têm como característica a dificuldade da entrada de *outsiders*, tendendo a proliferar em sistemas autocráticos e super-burocráticos, enquanto elites abertas facilitam a entrada de novos membros, sendo típicas de sistemas democráticos e/ou liberais. A formação do patronato brasileiro descrito por Faoro adequa-se a tipologia de uma elite fechada.

Segundo Gianturco<sup>78</sup> a elite usa uma organização, estrutura ou ambiente para se enraizar no poder e se perpetuar no tempo. De modo que é a estrutura que gera a elite que daí passa a se aproveitar das estruturas/instituições para se perpetuar no exercício do Poder.

No caso brasileiro a herança administrativa portuguesa nos legou um estado efetivamente patrimonialista e burocrático, ensina Garschagen<sup>79</sup>:

O nosso patrimonialismo foi de fato uma herança do Estado português, legado que fundamentou tanto nossa monarquia quanto nossa república. A influência do governo de Portugal na nossa cultura política foi de tal sorte que o presidencialismo republicano se desenvolveu à maneira do Estado Português, a partir do crescimento estatal e da concentração de Poder.

O Patrimonialismo pode ser definido como a privatização do Poder por uma elite, o qual no Brasil remonta a uma construção histórica de Sociedade Hidráulica, a qual se manifesta em uma tendência burocrática e centralizadora que impregna a forma como os agentes do Estado se relacionam com a coisa pública, existindo sempre uma dificuldade de separação entre o público e o privado. Essas características se manifestaram concretamente com a formação de um estamento burocrático, uma espécie casta/elite que organiza a

---

<sup>76</sup> O termo aqui é usado dentro da concepção da teoria das elites, segundo a qual não é o povo que exerce o poder, mas as elites, seja em um estado democrático – no qual esse fato pode ser parcialmente remediado por instituições funcionais - ou num estado autoritário.

<sup>77</sup>MICHELS apud GIANTURCO, op. cit. p. 11.

<sup>78</sup>GIANTURCO op. cit., p.15.

<sup>79</sup>GARSCHAGEN, Bruno. *Pare de acreditar no governo*: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Record. 2015, p. 82.

sociedade desde cima e de acordo com seus próprios interesses egoísticos na busca da manutenção do poder.

## **2.2 Ineficiência, Burocracia e Corrupção**

Um Estado cujo o Poder, e portanto as competências e o processo decisório, encontram-se centralizados demanda a criação de um corpo burocrático, técnico ou não, sob o qual ordenará a sociedade desde cima, logo, pressupõe um planejamento minimamente ou fortemente centralizado. Esse corpo burocrático estará sujeito ao egoísmo do Poder descrito por Bertrand de Jouvenel e acabará por manifestar determinadas tendências universais que emanam necessariamente de um arranjo centralizado, essas tendências concêntricas e encadeadas são: a ineficiência, a burocracia excessiva e a corrupção.

Friederich A. Von Hayek, ganhador do prêmio nobel de economia de 1974, assevera que o problema da centralização é um problema de conhecimento. Ao demonstrar a ineficiência do planejamento central em oposição ao que chamava de ordem espontânea ou ordem estendida<sup>80</sup> o austríaco explicava que as informações necessárias para a tomada de decisões, em regra, estão dispersas na sociedade. Essas informações estão embutidas no sistema de livre preços estabelecido pelo mercado. Cada transação econômica entre indivíduos livres revela uma informação sobre a quantidade de produto circulando, sua disponibilidade e sua demanda, essa informação uma vez inserida na cadeia de consumidores, produtores e fornecedores cria uma verdadeira rede de informações descentralizadas que informa aos indivíduos qual a alocação mais eficiente do recurso disponível.

Segundo o autor, os problemas econômicos surgem sempre e exclusivamente em decorrência de mudanças. As informações dispersas no sistema descentralizado de preços revela indiretamente os milhares de pequenos ajustes diários que são necessários para o funcionamento de qualquer empreendimento, essas decisões, seja na decisão sobre a compra de material de escritório, da contratação de um novo funcionário, ou mesmo na decisão de adotar de determinada rota mais econômica<sup>81</sup>, podem render a economia de milhares ou mesmo milhões de reais.

---

<sup>80</sup>Segundo Hayek trata-se de uma condição em que múltiplos elementos de vários tipos se encontram de tal maneira relacionados entre si que, a partir de nosso contato com uma parte espacial ou temporal do todo, podemos aprender a formar expectativas corretas com relação ao restante ou, pelo menos, expectativas que tenham probabilidade de se revelar corretas.

<sup>81</sup> A empresa UPS, gigante do transporte de encomendas em 2004 descobriu que o consumo de seus carros é maior quando estes viram a esquerda e então passou instruir seus funcionários a evitarem tomar essa direção. Essa medida simples acarretou uma economia de 38 milhões de litros de combustível anualmente.

Ensina Hayek<sup>82</sup>:

Se pudermos convir que o problema econômico da sociedade é basicamente uma questão de se adaptar rapidamente às mudanças das circunstâncias particulares de tempo e lugar, parece ser evidente que, por consequência, as decisões fundamentais devem ser deixadas a cargo de pessoas que estejam familiarizadas com essas circunstâncias, que possam conhecer diretamente as mudanças relevantes e os recursos imediatamente disponíveis para lidar com elas. Não podemos esperar que essa problema seja resolvido por meio da transmissão de todo esse conhecimento para um diretório central que, depois de ter integrado todo esse saber, emita uma ordem. Precisamos da descentralização porque apenas assim podemos garantir que o conhecimento das circunstâncias particulares de tempo e lugar sejam prontamente utilizados. Mas o homem que está dentro de uma situação particular não pode tomar decisões com base apenas em seu conhecimento dos fatos relativos aos seus arredores imediatos, pois, apesar de este ser um conhecimento íntimo, é também limitado. No entanto, persiste o problema de como transmitir a esse homem informações suficientes para que ele seja capaz de encaixar suas decisões no padrão geral das mudanças do sistema econômico como um todo.

Desse modo, o sistema de preços não revela apenas informações quanto a quantidade, qualidade e disponibilidade de determinado bem, mas também revela centenas de informações dispersas sobre circunstâncias de tempo e espaço. Dentro da lógica proposta por Hayek a descentralização visa proporcionar a aproximação do processo decisório daquele que tem ciência, seja por meio da coleta formal de informações ou por meio do sistema de preços, das circunstâncias de tempo e espaço que interferem na decisão a ser tomada.

A descentralização portanto acarreta uma maximização da eficiência pois aproxima a informação – ou seja, as condições de tempo, espaço, preço, oferta e disponibilidade- daquele que tomará a decisão. Em sua via oposta, a centralização afasta daquele que tomará a decisão o conhecimento das circunstâncias concretas, fazendo com que suas decisões tenham uma tendência geral a ineficiência e inflexibilidade, uma vez que a autoridade que decide é aquele mais distante da realidade e da informação.

Essa concepção se manifesta no princípio da subsidiariedade, o qual afirma que a sociedade é primordialmente organizada *bottom up*, ou seja, baseada na autodeterminação e na responsabilidade individual de cada pessoa, nas cooperações orgânicas e espontâneas como a família e as associações privadas de indivíduos. De maneira que, no que se refere a solução de problemas, estas devem tentadas a partir do nível mais “baixo” e então devem ser escalonados de maneira a deixar para os órgãos centralizados apenas os problemas cujos níveis inferiores sejam incapazes de solucionar.

---

<sup>82</sup> HAYEK, Friederich. *O uso do conhecimento na sociedade*. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1665>>. Acesso em: 19 de mar. 2018.

A centralização no Brasil é problema antigo, de construção lenta e gradual, a qual manifesta-se em concepções conscientes e inconscientes do imaginário nacional. O problema da centralização já havia sido diagnosticado pelo Visconde do Uruguai, estadista do império, que, em 1862 denunciou<sup>83</sup>:

A centralização administrativa tende a multiplicar em demasia as rodas e as peças da máquina administrativa, os empregados, as comunicações hierárquicas do serviço, a papelada, a escrita, as dúvidas e as formalidades. [...] A absorção da gerência de todos os interesses, ainda que secundários e locais, pelo Governo Central, mata a vida nas localidades, nada lhes deixa a fazer, perpétua nelas a indiferença e a ignorância de seus negócios, fecha as portas da única escola em que a população pode aprender e habilitar-se praticamente para gerir negócios públicos.

A centralização e o crescimento do Poder, como demonstrado anteriormente, demanda a criação de um corpo burocrático permanente, que no caso brasileiro, dentro da concepção de Faoro acabou por transmutar-se em um estamento burocrático desconectado dos anseios populares e preocupado com a manutenção do *status quo*. No mais, como ensina Russel Kirk<sup>84</sup>: “os apelos contra a administração imprudente ou injusta torna-se imensamente difíceis quando são apenas vozes débeis de indivíduos ou grupos locais em oposição ao prestígio e influência dos administradores da capital.

A burocracia como tal não necessariamente um mal, mas uma aspecto necessário da organização do Estado, o problema reside exatamente em sua constatante expansão. Como afirma o economista austríaco Ludwig Von Mises<sup>85</sup>:

[...] a burocracia não é, em si mesma, boa ou má. É isto sim, um método de gerenciamento aplicável a diversas esferas da atividade humana. Há um campo – o manejo do aparato governamental – em que é forçoso haver métodos burocráticos. O que muitos hoje em dia julgam mal não é a burocracia como tal, mas sim a expansão, o crescimento cada vez maior da esfera em que se aplica o gerenciamento burocrático. A expansão é consequência inevitável da restrição progressiva que se vem fazendo à liberdade do cidadão; da tendência, inerente às políticas econômicas e sócias hodiernas, em direção a substituição da iniciativa privada pelo controle governamental.

Portanto, a centralização somada a esta tendência egoística, e em especial a própria conjuntura histórica e econômica do Brasil, manifesta-se na expansão descontrolada do formalismo burocrático, que tendo predileção pela forma e não pela essência acaba por gerar uma intrincada e complexa burocracia.

<sup>83</sup>URUGUAI, apud BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e Liberdade*. 3.ed. Brasília: Universidade de Brasília e Instituto Hélio Beltrão, 2002, p. 20.

<sup>84</sup>KIRK, Russell. *A Política da Prudência*. São Paulo: É Realizações, 2014, p. 296.

<sup>85</sup>MISES, Ludwig Von. *Burocracia*. Campinas: Vide Editorial, 2018, p. 14.

Uma vez que a administração centralizada é incapaz de obter cognoscência sobre todos os processos e todas as informações dispersas na sociedade, resta-lhe expandir seu controle por meio da criação de sub-redes de informação, comunicação e formalismos. A ideia de que a lei e o incremento de instrumentos burocráticos é capaz de ordenar de cima para baixo e transformar a sociedade é algo constante na historiografia brasileira, assim descreve essa constante Buarque de Holanda<sup>86</sup>:

pretender-se compassar os acontecimentos segundo sistemas, leis ou regulamentos de virtude provada, em acreditar que a letra morta pode influenciar por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo. A rigidez, a impermeabilidade, a perfeita homogeneidade da legislação parecem-nos considerar o único requisito obrigatório da boa ordem social. Não conhecemos outro recurso.

Essa mentalidade cria Constituições para não serem cumpridas e leis para serem violadas cujos conteúdos estão desconectados dos hábitos e costumes da população, tudo isso se dá em proveito de uma oligarquia organizada, sendo este um fenômeno recorrente na América do Sul. Ainda é Holanda<sup>87</sup> que denuncia que nossa aparente adesão a todos os formalismos que denota apenas uma ausência de forma espontânea.

A burocratização excessiva corrobora para a manutenção do *status quo*, uma vez que afasta a população do processo decisório e, em geral, dificulta a possibilidade do exercício de direitos contra o Estado, pois são necessários complexos procedimentos para que se tenha acesso às garantias e direitos. Houve tentativa de reduzir esses problemas históricos por meio de esforços presentes na Constituição de 1988, especialmente com instrumentos como o plebiscito, a possibilidade de projetos de lei de iniciativa popular, mandado de injunção individual e coletivo e o reforço à Defensoria Pública, no entanto, esses esforços ainda são insuficientes e tímidas para contornar esse problema histórico, e não atacam o problema da centralização processo decisório.

Essa burocratização do Estado e mesmo da vida no Brasil, gesta, ou ao menos incrementa outra mazela: a corrupção. O antropólogo brasileiro, Roberto da Matta, demonstra a grande incoerência existente entre o mundo das regras – ou seja, a dimensão normativa da lei-e a realidade – o mundo dos fatos concretos-. Para Matta<sup>88</sup>, nas sociedades como a inglesa, a francesa ou a americana há uma coerência intrínseca entre as regras jurídicas e as práticas da vida diária, enquanto no Brasil algumas normas aviltam o bom-senso e as regras reais da

---

<sup>86</sup> HOLANDA op. cit., p. 196.

<sup>87</sup> Ibid., p. 198.

<sup>88</sup> MATTA, Roberto da . *O que faz o brasil , Brasil ?*. Rio de Janeiro: Rocco. 1986, p 99.

própria sociedade, o que abre caminho para a corrupção burocrática e amplia a desconfiança no poder público.

Essa corrupção burocrática não se manifesta sempre e necessariamente na corrupção que consiste em desvio de verbas ou obtenção de vantagens ilícitas, mas normalmente aparece no conhecido “jeitinho brasileiro”, que consiste numa forma de navegação social capaz de oscilar entre as leis universais e as relações pessoais. Ou seja, haveria um verdadeiro choque entre uma realidade normativa e pretensamente universal que a todos deveria atingir e governar a rede de preferências e relações pessoais do indivíduo submetido a regra no caso concreto. Dentro deste sistema social dividido, segundo da Matta<sup>89</sup>, o coração do brasileiro balança entre duas unidades básicas: o indivíduo (sujeito das leis universais que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações sociais, que conduz ao polo tradicional do sistema).

É em sentido semelhante que o professor Luís Roberto Barroso<sup>90</sup>, Ministro do Supremo Tribunal Federal, descreve o fenômeno:

O pacote negativo inclui, também, o sentimento de desigualdade, de que as regras são para os outros, para os comuns, e não para os especiais como eu. E aí não é preciso respeitar a fila, é possível parar o carro na calçada ou entregar a documentação fora do prazo. Por vezes, a quebra de regras sociais transforma-se em violação direta e aberta da lei. E aí vêm as pequenas fraudes, como o atestado médico falso, a nota de táxi superfaturada para aumentar o reembolso ou a cobrança de preço diferente com nota ou sem nota. E depois, sem surpresa, vem a corrupção graúda, de quem paga propina para vencer a licitação, de quem obtém inside information para investir no mercado financeiro com lucros maiores do que os outros ou de quem paga vantagem ao diretor do fundo de pensão de empresa estatal para ele colocar dinheiro dos associados em um negócio pouco vantajoso

Essa tensão entre o mundo normativo e o real permite que seja reforçado o patrimonialismo do Estado brasileiro e que se nuble a fronteira do público e do privado. É dessa confusão entre o âmbito público e privado que surge por exemplo a figura da despachante ou do padrinho, segundo Matta<sup>91</sup>:

Ao longo do anos essa maneira de hierarquizar e manter as hierarquias do mundo social, criamos os despachantes ou padrinhos para baixo, esses mediadores que fazem a intermediação entre a pessoa e o aparelho de Estado quando se deseja obter um documento como o passaporte ou a nova placa de um automóvel. [...] No sistema social brasileiro, então, a lei universalizante e igualitária é utilizada frequentemente para servir como elemento fundamental da sujeição e diferenciação

---

<sup>89</sup> Ibid., p. 97.

<sup>90</sup> BARROSO. *Luís Roberto. Ética e Jeitinho Brasileiro: por que a gente é assim?* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 17 mai 2018.

<sup>91</sup> MATTÁ, Roberto da. *Carnavais Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco. 1997, p. 246.

política e social. Em outras palavras, as leis só se aplicam aos indivíduos e nunca as pessoas.

O desrespeito às “regras do jogo” geram um sentimento de total desconfiança em relação às regras/leis universalizantes. Tal fato soma-se constantes casos de corrupção e funcionam como motor para o aumento constante da burocracia, que visa impedir esses desrespeitos, todavia, como o problema reside não na burocracia em si mas na desconexão inicial entre as decisões tomadas para criação de regras e a realidade fática, a nova burocracia apenas insufla mais desrespeito às regras e portanto mais corrupção, em um ciclo vicioso e retroalimentado, pois quanto mais se confia na possibilidade da lei centralizada em modificar a realidade mais burocracia e cada vez mais a lei universalizante se torna inoperante.

Assim, quanto maior a centralização, maior será a burocracia, quanto maior e mais complexo o controle burocrático maior será a corrupção, que será engendrada pela busca de saídas não ortodoxas para se conseguir “facilidades” onde existem “dificuldades”. Logo, a centralização é o motor que alimenta o crescimento da burocracia, que por sua vez reforça a desconexão entre a realidade normativa e a fática que enseja a busca por brechas no controle burocrático que amplia a discricionariedade das decisões dos funcionários, culminando na corrupção.

Os recentes escândalos políticos e econômicos descobertos pela “operação lava jato” nada mais são fruto natural desse centralismo burocrático que historicamente governa e conduz o Estado Brasileiro. Explica o professor Ricardo Velez Rodriguez :

Os brasileiros assistem, nos eventos do Petrolão, a uma dessas raras circunstâncias na evolução do nosso secular Estado Patrimonial, que o público em geral não vê, mas que é observável por mentes preparadas. [...] No caso do Petrolão, esta seria a última etapa, a mais visível, de aparelhamento do sistema produtivo por uma ávida elite preparada para a função de privatizá-lo, tudo em benefício da burocracia estatal presidida pelo Partido.

No mesmo sentido caminha a pesquisa recentemente realizada pela Amcham Brasil<sup>92</sup>, a câmara de comércio Brasil Estados Unidos, e divulgada pelo Jornal “O Globo” na qual aponta que emaranhado de tributos e regulações excessivas e complexas são os fatores principais para corrupção no Brasil.

Noutro giro, a centralização política não gera apenas problemas administrativos ou legais mais reforça a tendência natural do poder de crescer e acumular-se, e no caso brasileiro

---

<sup>92</sup>BRASIL, O GLOBO. *Excesso de burocracia é o que mais para a corrupção, diz pesquisa da Amcham* Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/excesso-de-burocracia-o-que-mais-contribui-para-corrupcao-diz-pesquisa-23108863>>. Acesso em: 03 out 2018.

reforça os mecanismos de incentivos dispostos por nossa condição de sociedade de origem patrimonial e hidráulica. Dentro deste aspecto, retornando a Jouvenel e Wittfogel, pode-se constatar outra tendência de sociedades em que o poder cresce e funciona centralizadamente, a disposição constante dessas sociedades em tornarem-se vítimas de governos tirânicos, despóticos, autoritários ou mesmo totalitários.

### **2.3 Tirania e Totalitarismo: ciclos autoritários na história brasileira**

Como demonstrado neste trabalho, o Poder tem uma tendência orgânica de crescimento e centralização, no entanto, dependendo das circunstâncias históricas, do capital humano disponível e das instituições que o constroem ou inflamam ele pode adquirir características culminar em organizações democráticas ou tirânicas.

A observação histórica demonstra que países cuja organização se dá de forma unitária ou extremamente centralizada detém uma propensão em tornarem-se tirânicos. O caso Russo – que tal como o Brasil é um Estado que apresenta dimensões continentais, formação hidráulica e patrimonial – é interessante para se constatar essa tendência.

O território russo foi primeiramente unificado com dimensões continentais por Ivan IV (1547-1584), da casa de Rurik, também conhecido como Ivan o Terrível, que com mão de ferro conquistou todos os outros reinos da região, seja pela força ou pela diplomacia, e criou embrionariamente uma burocracia permanente que se tornaria responsável por coordenar os novos territórios. O primeiro Tzar foi também o criador da “*oprichnina*”<sup>93</sup>, uma política de estado implementada entre 1565 e 1572, essa política consistia na criação de uma polícia secreta, repressão massificada, execuções e confisco de terra de aristocratas dissidentes. A política da “*oprichnina*” foi responsável por consolidar o poder de forma centralizada em um tzarismo autocrático e despótico cujo controle recaía apenas no condutor do estado Russo.

Posteriormente a queda da casa de Rurik, o império Russo foi comandado pela dinastia dos Romanov (1721–1917), uma das mais longas e prósperas monarquias Europeias que manteve o aparato estatal russo fortemente centralizado. Na qual o poder político e econômico bem como o prestígio social estava concentrado na classe burocrática que servia o Estado. Essa dinâmica social é fartamente detalhada pelos grandes romancistas russos como: Nikolai Gógol, Aleksandr Pushkin, Iván Turgénev, Liev Tolstoi e Fiodor Dostoiévski.

A centralização foi ainda mais intensa nos governos de Pedro o Grande e Catarina a Grande que em busca de modernizar o estado russo aumentaram o controle moscovita sobre

---

<sup>93</sup>GORDIEVSKY, Oleg e Andrew, Chistopher. *KGB: The Inside Story of its intelligence operations from Lenin to Gorbachev* (Russian language edition, Moscow, Centerpoligraph). 1999, p. 21.



as províncias.<sup>94</sup> A centralização do poder, somada ausência a instituições que impeçam a formação de um imprensa e parlamento livres – freios naturais do poder- acaba no caso russo por culminar no maior esforço de centralização já realizado na história humana, a criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Explica Richard Pipes<sup>95</sup> em sua “História concisa da revolução Russa”:

O federalismo que Lenin tinha em mente não era aquele que garante aos Estados membros status igual e autoridade sobre seus territórios, mas algo que não assegurava nem uma coisa nem outra, Sob o regime uni partidário a fonte exclusiva de autoridade legislativa, executiva e judiciária era o Partido Comunista. Não obstante o estado estivesse dividido em linhas étnicas, de forma que os não russos pudessem sentir que tinham soberania, o Partido Comunista exerceria controle efetivo sobre a “federação”.

Portanto, as “repúblicas soviéticas” por mais que ostentassem formalmente uma forma federalista, nada tinham de descentralizadas, uma vez que todo o poder era exercido pela ditadura do partido único. Esse tipo de arranjo político, por certo, não surgiu do nada, e também não é *ab ovo* que as populações dominadas se submetem a esse tipo de dominação, são necessárias instituições pré formadas para que esse Poder seja exercido, também é necessário que a burocracia permanente comungue das vantagens trazidas pela centralização. O caso da União soviética sobrepassa qualquer forma de tirania despótica que jamais se vira nos governos autoritários tzaristas, pois é talvez nesse momento que se manifeste o primeiro governo totalitário na história humana.

No caso russo, por conta do regime socialista adotado, os meios de produção em regra foram confiscados de seus antigos proprietários e passaram a ser administrados diretamente por agentes do Estado. Hayek<sup>96</sup> infere que esse controle econômico sobre todas as coisas não se manifestará apenas na economia mas sim sobre todos os setores da vida, uma vez que caberá a uma administração central a escolha de quais bens serão produzidos e portanto quais desejos deverão ser satisfeitos, pois quem detêm o controle dos meios também determinará a que fim aos quais serão dedicados.

Segundo o antropólogo Flávio Gordon<sup>97</sup>, a onipresença estatal observada nos regimes comunistas é fenômeno inédito na história humana, *in verbis*:

<sup>94</sup>FREZZE, Gregory L., *História da Rússia*. São Paulo: Edições 70, 2017.

<sup>95</sup>PIPES, Richard *História Concisa da Revolução Russa*. 4 ed. Rio de Janeiro: Bestbolso. 2017. p. 299

<sup>96</sup>HAYEK, Frederich A. von. *O Caminho da Servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2015, p. 104

<sup>97</sup>GORDON, Flávio. *A corrupção da Inteligência: intelectuais e o poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 247.

Em contexto de totalitarismo, não há nada de ridículo no poder. O poder atinge aí tal magnitude, e tamanha intensidade, que chega a provocar temor reverencial no subconsciente de suas vítimas. [...] O Estado socialista não dorme jamais. Nele, alguém com ideias “subversivas” não apenas pode prosperar nem tampouco sobreviver. E, se não for destruído fisicamente, será psiquicamente, não podendo jamais propagar, nem sequer para si, pensamentos rebeldes.

Esse aparato estatal que aniquila e absorve o indivíduo em prol do coletivo e que se imiscui em todos os aspectos da vida humana é o caracteriza o totalitarismo. Hanna Arendt procura mostrar que em um regime totalitário existe uma “a dominação permanente de todos os indivíduos em toda e qualquer esfera da vida, nesse sentido<sup>98</sup>:

Como resultado dessa radical eficiência, extinguiu-se a espontaneidade dos povos sob o domínio totalitário com as atividades sociais e políticas, de sorte que a simples esterilidade política, que existia nas burocracias mais antigas, foi seguida de esterilidade total sob o regime totalitário.

Portanto, a extensão do domínio dos regimes totalitários adentrava até mesmo a vida interior dos indivíduos, não se restringindo ao domínio meramente econômico ou social mas buscando um controle quase que espiritual do indivíduo. É nesse sentido que Arendt<sup>99</sup> descreve a diferença entre antigas tiranias e aos regimes totalitários.

A distinção decisiva entre o domínio totalitário, baseado no terror, e as tiranias e ditaduras, impostas pela violência, é que o primeiro volta-se não apenas contra os seus inimigos mas também contra os amigos e correligionários, pois teme todo o poder, até mesmo o poder dos amigos. O clímax do terror é alcançado quando o Estado policial começa a devorar os seus próprios filhos, quando o carrasco de ontem torna-se a vítima de hoje.

Portanto, a centralização foi um elemento fundamental para que se instaura-se no caso russo um regime totalitário. A centralização quando destituída de mecanismos de freios e contrapesos internos e externos e instituições que se oponham ao poder, pode facilmente transformar-se em um regime tirânico ou totalitário.

No Brasil, pelo menos desde a proclamação da República em 1889, os períodos democráticos têm consistido em interregnos para ascensões de regimes autoritários. A monarquia constitucional e parlamentarista deu lugar a república positivista da espada, a república velha deu origem ao Estado Novo getulista e o período democrático deu lugar ao regime militar. Teria essa característica cíclica ligação com a centralização do poder político?

---

<sup>98</sup> ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 343

<sup>99</sup>Id., *Da violência*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985, p. 30.

A história política do Brasil é a história dos movimentos de expansão e contração do governo central. Quando o governo central se expande apresenta-se o crescimento de tendências autoritárias. Para comprovar esta afirmação é fundamental que se faça um pequeno mergulho pela história da formação do Brasil.

Após o descobrimento, a então terra de vera cruz foi dividida em 15 capitanias hereditárias concedidas a amigos, vassallos e simpatizantes da coroa. Segundo o historiador Boris Fausto<sup>100</sup>:

Os donatários receberam uma doação da Coroa, pela qual se tornavam possuidores mas não proprietários da terra. Isso significava, entre outras coisas, que não podiam vender ou dividir a capitania, cabendo ao rei o direito de modificá-la ou mesmo extingui-la. A posse dava aos donatários extensos poderes tanto na esfera econômica (arrecadação de tributos) como na esfera administrativa. A instalação de engenhos de açúcar e de moinhos de água e o uso de depósitos de sal dependiam de pagamento de direitos; parte dos tributos devidos à Coroa pela exploração do pau-brasil, de metais preciosos e de derivados da pesca cabiam também aos capitães donatários.

O que se observa é que não havia real independência das capitanias em relação à Coroa, pois era sempre necessário se reportar ao governo central de além-mar quando necessárias modificações nos negócios. O que se demonstra é que mesmo no arranjo das capitanias hereditárias existia centralização e subordinação a uma autoridade central que ordena a sociedade desde cima e a distância, típica organização presente em sociedades hidráulicas.

Das 15 capitanias hereditárias formadas, apenas as de São Vicente (SP) e Pernambuco (PE) prosperaram, todas as outras fracassaram em maior ou menor grau, seja por falta de recursos, desentendimentos internos ou ataques de índios. Ao longo do tempo as capitanias foram retomadas pela Coroa e voltaram a pertencer diretamente ao Estado. Aqui aparece a figura do Marquês de Pombal, que segundo Bruno Garschagen<sup>101</sup> empreendeu o seguinte:

No Brasil, a administração pombalina tornou decisões políticas que resultaram numa maior concentração de poder e num controle mais efetivo sobre a metrópole. [...] Como parte do processo de centralização de poder e ganho econômico, a administração de Pombal usou o poder político para estimular as atividades econômicas da colônia. [...] A nova política baseada no mercantilismo subjugou ainda mais a economia brasileira ao Estado Português, o que significava atualizar o projeto de colocar a iniciativa privada a serviço do governo.

---

<sup>100</sup>FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 45

<sup>101</sup>GARSCHAGEN. op. cit., p. 48.

Novamente, o que se vê aqui é a uma burocracia dirigente que governa desde cima para si e para os seus, resultando em um “capitalismo dirigido pelo estado”.

A vinda da família Real para o Brasil em 1808, por conta das invasões napoleônicas, representa um momento de grande transformação na história nacional. Não só a família real veio para o Brasil, mas com essa também foi transferido para o território nacional parte substancial do aparelho burocrático: “ministros, conselheiros, juízes da Corte Suprema, funcionários do tesouro, patentes do exército e da marinha, membros do alto clero.”<sup>102</sup> Com a chegada da corte, transfere-se a capital de Salvador para o Rio de Janeiro, que se torna o centro político e cultural do Brasil.

A presença da corte no Brasil realçou antigos descontentamentos populares – a revolução Pernambucana de 1817 foi uma resposta dos grandes proprietários rurais a centralização promovida pela Coroa – pois Dom João VI, segundo Fausto, “chamou tropas de Portugal para guarnecer as principais cidades e organizou o Exército, reservando os melhores postos para a nobreza lusa, aumentou tributos com o objetivo de financiar as despesas da corte e as campanhas militares na região do prata” que levariam a anexação da banda oriental ao Brasil<sup>103</sup>.

Após a independência em 1822 o Brasil, diferentemente dos territórios espanhóis na América Latina que experimentaram intensa fragmentação, permaneceu coeso e unificado, a manutenção da unidade territorial se deu ao custo de grande centralização política, administrativa e burocrática. A constituição de 1824 só conseguiu ser aprovada após o fechamento da assembleia constituinte por Dom Pedro I, pois esta era incapaz de entrar em acordo, segundo Fausto <sup>104</sup>“A primeira constituição brasileira nascia de cima para baixo, imposta pelo rei ao povo, embora devamos entender por povo a minoria de brancos e mestiços que votava e que de algum modo tinha participação na vida política.”

No mesmo sentido ensina o Ministro Gilmar Mendes<sup>105</sup>:

A Constituição de 1824 foi outorgada por D. Pedro I, depois de dissolvida a assembleia constituinte convocada no ano anterior. Foi a mais longeva das constituições brasileiras, durando 65 anos, somente tendo sido emendada uma vez, em 1834. Instituiu a monarquia constitucional e o Estado unitário, concentrando rigorosamente toda a autoridade política na Capital.

---

<sup>102</sup>FAUSTO. op. cit., p. 121.

<sup>103</sup>Área do rio da prata, atual Uruguai, onde portugueses e espanhóis se chocavam desde as últimas décadas do século XVII. Dom João VI realizou duas intervenções bem-sucedidas na região anexando a província ao território brasileiro.

<sup>104</sup>Ibid., p. 149.

<sup>105</sup>MENDES, Gilmar Ferreira, *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. -São Paulo: Saraiva, 2015, p. 99.

A nova Constituição estabeleceu voto indireto e censitário, o país foi dividido em províncias cujos presidentes eram nomeados pelo imperador. Essas novas instituições continuaram a contribuir para que a massa governada fosse alienada do Poder.

O período monárquico independente (1822-1891) foi marcado por revoltas independentistas que em sua maioria tinham origem nos descontentamentos populares com os poderes oligárquicos e a centralização do Poder. Dentre essas revoltas se destacaram a Sabinada (1837 a 1838) e a Guerra dos Farrapos (1835 a 1845), as quais tinham o objetivo de reduzir os pesados tributos federais e a obter maior autonomia para as províncias. A resposta do governo federal para essas revoltas foi a repressão política e mais centralização.

Após a guerra do Paraguai (1864-1870), o descontentamento dos militares com sua remuneração, somou-se ao descontentamento das oligarquias com a abolição de escravatura em 1888 vieram a culminar no golpe republicano de 1889, que expulsou o imperador Dom Pedro II e instaurou a República.

O verdadeiro golpe militar que derrubou a monarquia brasileira revestiu-se de verniz republicano, inspirado na revolução francesa e nas ideias positivistas de Auguste Comte<sup>106</sup>. Ensina sobre o período o historiador José Murilo de Carvalho<sup>107</sup>:

Tratava-se da implementação de um sistema de governo que se propunha, exatamente, trazer o povo para o prosaetrio da atividade política. A República, na voz de seus propagandistas mais radicais, como Silva Jardim e Lopez Trovão, era apresentada com a irrupção do povo na política, na melhor tradição da Revolução Francesa de 1789, a “revolução adorada”, como a chamava Silva Jardim. O regime monárquico, vivendo a sombra do Poder Moderador, era condenado pelo Manifesto republicano de 1870 como incompatível com a soberania nacional, que só poderia ser baseada na vontade popular.

A nova república, cujo período inicial ficou conhecido historicamente por república da espada inaugurou uma nova relação da união federal com o Poder. As diversas revoltas como a revolução federalista (1893 a 1895) e canudos (1896 a 1897), somada a força das oligarquias estaduais, obrigou a adoção de uma sustentação do governo sem a antiga indicação de interventores federais aos governos estaduais. O arranjo baseava-se primordialmente na manipulação dos partidos políticos, o que gerou alguma autonomia

---

<sup>106</sup> Filósofo Francês fundador do positivismo, doutrina que assevera que só seria possível adquirir o conhecimento verdadeiro por meio do conhecimento e método científico. Buscava por meio da educação moralizar os indivíduos.

<sup>107</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo. Companhia das Letras, 1987, p.11.

estadual, uma vez que os estados podiam contrair empréstimos estrangeiros e manter milícias próprias. Ensina Fausto<sup>108</sup>:

A república concretizou a autonomia estadual, dando plena expressão aos interesses de cada região. Isso se refletiu no plano da política através dos partidos republicanos restritos a cada Estado. As tentativas de organizar partidos nacionais foram transitórias ou fracassaram. Controlados por uma elite reduzida, os partidos republicanos decidiam os destinos da política nacional e fechavam acordos para a indicação de candidatos a presidência.

A necessidade de organização e concertação entre a política controlada pelas oligarquias estaduais e a União deu origem a chamada “política dos governadores”, institucionalizada no governo de Campos Salles (1889-1902) que consistia em fraudes massificadas para as eleições presidenciais enquanto a União se eximia de interferir diretamente nos assuntos dos Estados.

A relativa descentralização dos poderes da União, no entanto, não é seguida de uma descentralização efetiva do Poder, na acepção deste trabalho, pois o grande capital, os meios de produção e mesmo a possibilidade de ação humana individual continuaram restritos aos oligarcas e coronéis que não só eram os proprietários de boa parte das terras produtivas como também eram os políticos que comandam os Estados. De maneira que as Políticas dos Governadores funcionaram como um instrumento da elite para a centralização decisória do Poder. Os fatos históricos reforçam a teoria de Faoro, segundo a qual existiria um verdadeiro estamento burocrático que não só comandava a política formal mais também era detentor dos meios de ação políticos e quase monopolista do Poder político.

O ciclo de relativa “descentralização” da república oligárquica é quebrado pela revolução de 30, não é do escopo deste trabalho explorar a complexa rede de intrigas e tensões político-sociais que efetivamente levaram a revolução importa é que desta ascende vitorioso Getúlio Vargas.

Primeiramente é instalado um governo provisório que segundo Fausto<sup>109</sup>:

As medidas centralizadoras do governo provisório surgiram desde cedo. Em novembro de 1930, ele assumiu não só o Poder Executivo como o Legislativo, ao dissolver o Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais. Todos os antigos governadores, com exceção do novo governador eleito de Minas Gerais, foram demitidos e, em seu lugar, nomeados interventores federais. Em agosto de 1931, o chamado Código dos Interventores estabeleceu as normas de subordinação destes ao poder central. Limitava também a área de ação dos Estados, que ficaram proibidos de contrair empréstimos externos sem autorização do governo federal; gastar mais de 10% da despesa ordinária com os serviços de política militar; dotar as

---

<sup>108</sup>FAUSTO. op. cit., p. 262.

<sup>109</sup>Ibid., p. 333.

polícias estaduais de artilharia e aviação ou armá-las em proporção superior ao exército.

Portanto o Poder Executivo no início da Era Vargas encontrou franco protagonismo e oportunidade de crescimento. Seu avanço não se restringiu às antigas funções exercidas pelos governos do Estado liberal mas inaugura uma nova fase, a qual o professor Amado Cervo<sup>110</sup> nomeia de Estado Desenvolvimentista. Nesse paradigma de Estado o poder público no Brasil assume novo protagonismo, sendo agente direto do crescimento, interferindo diretamente na economia, abrindo empresas estatais, controlando o fluxo de capitais e principalmente fomentando a industrialização e a substituição de importações.

Em 1932 pressionado pelas elites paulistas, é convocada uma Assembleia Nacional Constituinte que dá origem a constituição de 1934, cujo teor não é capaz de dar fim as disputas entre as oligarquias locais e o governo federal.

A segunda constituição republicana teve vida curta, pois as tensões sócias e econômicas e uma suposta tentativa de golpe comunista (Plano Cohen) justificaram que Vargas outorgasse uma nova constituição. Estabelecia a nova carta<sup>111</sup> e seu artigo 73 “o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.”

Segundo Garschagen<sup>112</sup>:

Ao garantir amplos poderes para si próprio, Vargas fez o que todo ditador costuma fazer: fechou o congresso, outorgou uma nova Constituição, atribuindo ao Executivo o controle dos poderes legislativo e Judiciário, e determinou a proibição dos partidos políticos. Seu governo também perseguiu, torturou e matou opositores, e quem mais fosse considerado inimigo. [...]

A repressão política no governo Vargas foi institucionalizada e legalizada. Um estado de exceção foi juridicamente arquitetado, suspendeu direitos fundamentais e criminalizou certas atividades políticas, as que representassem ameaça à ordem estatal. A lei de segurança Nacional e as constituições de 1934 e 1937 eram o corolário daquela mentalidade política que estabelecia a supremacia do Estado sobre a sociedade brasileira.

---

<sup>110</sup> CERVO, Amado Luiz *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001)>. Acesso em: 09 abr 2018.

<sup>111</sup> BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* de 10 de Novembro de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 10 Abr 2018.

<sup>112</sup> GARSCHAGEN, op. cit., p. 162.

Portanto, a imensa centralização de Poder promovida pela Era Vargas inaugurou um estado policialesco e autoritário, cuja centralização do poder não encontra precedentes na história do Brasil.

O momento histórico parecia propício para ascensão de governos autoritários e centralizadores mundo afora como os regimes de Franco, Salazar, Mussolini, Hitler e Stalin. O contexto também se mostrava propício para a expansão das atividades econômicas dos estados, especialmente após o *crash* da bolsa de Nova York em 1929, e com grande proeminência das ideias de John Maynard Keynes e sua teoria econômica, segundo a qual o governo deveria intervir na economia em momentos de crise econômica por meio de medidas anticíclicas. Sobre o momento, afirma Boris Fausto<sup>113</sup>:

A partir da Primeira Guerra Mundial, os movimentos e ideias totalitários e autoritários começaram a ganhar força na Europa. Em 1922 Mussolini assumiu o poder na Itália; Stálin foi construindo seu poder absoluto na União Soviética; o nazismo se tornou vitorioso na Alemanha em 1933. A crise mundial concorreu também para o desprestígio da democracia liberal. Esse regime estava associado no plano econômico ao capitalismo. O capitalismo que prometera igualdade de oportunidades e abundância caíra em um buraco negro, do qual parecia incapaz de livrar-se. Em vez de uma vida melhor trouxera empobrecimento, desemprego, desesperança.

Os ideólogos autoritários ou totalitários consideravam a democracia liberal, com seus partidos e suas lutas políticas aparentemente inúteis, um regime incapaz de encontrar soluções para a crise. A época do capitalismo e da liberal democracia parecia pertencer ao passado.

Desse modo, parecia fazer parte do *zeitgeist*<sup>114</sup> a ascensão de regimes autoritários em detrimento da ordem liberal. É nesse sentido que vem a Constituição 1937, também conhecida como Polaca, a qual inaugura o chamado Estado Novo<sup>115</sup>, cuja tônica é de extrema centralização e repressão política institucionalizada. Embora faticamente repressiva e autoritária a Constituição em seu texto dizia preservar o regime republicano, o presidencialismo e o federalismo. Vestir um regime autoritário com uma capa de legalidade e legitimidade era uma preocupação central do governo varguista, e também o seria do regime militar. Ou seja, novamente observa-se que no Brasil há uma predileção para o verniz normativo em detrimento da realidade fática que o subjaz.

Dando azo ao crescimento da máquina pública, Vargas foi responsável por uma inigualável expansão da atividade do Estado, tendo sido responsável por criar algumas

---

<sup>113</sup>FAUSTO, op. cit., p. 353.

<sup>114</sup> Conceito criado pelo filósofo Georg Wilhelm Friedrich Hegel, que consiste no “espírito do tempo”, ou seja, uma força ou agente invisível que influencia as características de uma determinada época histórica.

<sup>115</sup>O nome é dado por Vargas, e seu objetivo era dissociar o estado nascente do estado “antigo” e “atrasado” da república velha. Curiosamente o mesmo nome era dado para o governo de inspiração fascista comandado por Antônio Oliveira Salazar em Portugal.



dezenas de órgãos que buscavam intervir na economia brasileira. Ainda, foram fundadas grandes estatais, encarregadas de puxar a locomotiva do desenvolvimento nacional, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional (1940) Companhia Vale do Rio Doce (1942), fábrica Nacional de Motores (1943) e, em seu retorno ao poder, a lei 2004 de 3 de outubro de 1953, que estabeleceu o monopólio estatal do petróleo e instituiu a Petrobras.

Todavia, as medidas econômicas tomadas por Getúlio surtem efeito, pelo menos no curto prazo, o que promoveu um intenso crescimento econômico, aumento de ganho real nos salários, industrialização e urbanização do território brasileiro. No mais, Vargas criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) e sua revista *Cultura Política* que visavam a criação de uma cultura autenticamente nacional, mas também empenhava-se em alavancar a popularidade do regime e a criação da imagem de Vargas como “pai dos pobres”. O departamento foi responsável por transformar elementos acidentais da cultura em verdadeiras paixões nacionais como o futebol, o carnaval e o samba.

Portanto, na chamada Era Vargas a União cercou-se de poderes, hipertrofiou-se e asfixiou a oposição e a liberdade, enfraqueceu o regionalismo e as políticas locais. Getúlio escorava-se naquela legitimidade carismática descrita por Max Weber, governava por meio de seu carisma pessoal, sendo sua imagem objeto de reverência, ou seja, trata-se de um governo populista de cunho personalista. Segundo André Pierre Taguieff<sup>116</sup> o populismo é assim caracterizado:

o populismo, oscilando entre o autoritarismo e o hiperdemocratismo, bem como o conservadorismo e o progressismo reformista – não poderia ser considerado nem como uma ideologia política, nem como um tipo de regime, mas como um estilo político, alicerçado no recurso sistemático à retórica de apelo ao povo e à posta em marcha de um modelo de legitimação de tipo carismático, o mais adequado para valorizar a mudança. É justamente porque se trata de um estilo, uma forma vazia preenchida do seu jeito por cada líder, que o populismo poder ser posto a serviço de objetivos antidemocráticos, bem como de uma vontade de democratização.

Durante boa parte de seu governo Vargas adotou uma política externa de “equidistância pragmática” entre os governos democráticos e os governos autoritários/fascistas (mormente Itália, Alemanha e Portugal), mesmo que demonstra-se certa simpatia e sincronia com as políticas, medidas e ideias dos últimos.

A Segunda Guerra Mundial rompe a política externa de equidistância e o Brasil vem a alinhar-se com os Aliados. A tensão do fim da guerra, somado ao contraste das ideias dos aliados com as políticas varguistas e insatisfações internas levam ao fim do Estado Novo.

---

<sup>116</sup> TAGUIEFF, apud RODRIGUEZ, Ricardo Vellez. *A Grande Mentira: Lula e o Patrimonialismo Brasileiro*. Campinas: Vide Editorial, 2017. p. 81.

O período democrático (1945-1964) que se segue foi marcado pela promulgação da constituição de 1946, que passou a reger o ordenamento jurídico pátrio. A nova Constituição opta pelo distanciamento do autoritarismo da carta de 1937, adotando uma postura liberal democrática, estabelecendo um modelo republicano, presidencialista, com separação de poderes e caracterizada por três níveis de entes federativos: União, Estados e Municípios.

O poder político estava dividido entre três grandes partidos, o PSD (Partido Social Democrático), a UDN (União Democrática Nacional) e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). O governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), membro do PSD foi marcado por uma tentativa de aproximação dos Estados Unidos com o fulcro de obter receitas destinadas pelo Plano Marshall para a recuperação da Europa e angariar apoio americano no cenário bipolar da guerra fria. Portanto, caracterizou-se por uma postura liberal na política externa e desregulamentadora.

O domínio do PSD durou pouco, pois nas eleições de 1950 Vargas retorna ao poder por meio do voto popular, e com ele as políticas intervencionistas e centralizadoras, que perdurarão até seu suicídio em agosto de 1954. Seu governo foi prosseguido pelo vice, Café Filho, que governaria até 1955, quando seria eleito Juscelino Kubitschek.

O governo de Juscelino ( 1956-1961) segundo Garschagen<sup>117</sup> pode ser assim definido:

O governo JK ficou conhecido pelo ambicioso projeto de desenvolvimento econômico que prometia cinquenta anos de progresso em cinco anos de gestão, e pela construção da nova capital do país, Brasília. Poucos presidentes conseguiram ser tão bem-sucedidos em dois grandes fracassos.

[...] Mesmo tendo herdado problemas do governo Vargas, incluindo uma inflação ascendente, JK não hesitou em expandir o papel do Estado na economia. O símbolo maior de sua administração foi o Plano de Metas, nome pomposo para designar um irresponsável projeto de desenvolvimento comandado pelo governo.

A era de Juscelino ficou marcada por um aumento significativo dos gastos públicos, do endividamento, inflação e aumento de impostos. A criação de Brasília, é um marco de centralização e desconexão do Poder central com a população. Segundo a propaganda oficial do governo, Brasília teria como objetivo gerar desenvolvimento e urbanização para o centro-oeste brasileiro, todavia, na prática, a retirada da capital do Rio de Janeiro serviu para o distanciamento do povo do processo político bem como dificultou a possibilidade de protestos e revoltas contra o poder Central.

A construção de Brasília reforçou a histórica construção de um estamento burocrático descolado da realidade fática dos estados e municípios. A nova capital isolou fisicamente os

---

<sup>117</sup>GARSCHAGEN, op. cit., p. 178.

governantes do povo ao retirar o Poder do Palácio do Catete no Rio de Janeiro, cidade cujo histórico de protestos era notável e transferi-la para um semiárido sem qualquer oposição ou conexão com a realidade concreta da sociedade brasileira.

Em outubro de 1960 Jânio Quadros do PTN, vence a eleição presidencial, tendo como vice<sup>118</sup> João Goulart, do PTB. O presidente eleito tomou medidas no âmbito externo e interno que foram por muitos consideradas contraditórias ao tentar angariar apoio tanto dos meios conservadores (cujo apoio da UDN e de Carlos Lacerda foi indispensável para sua vitória) como da esquerda, tendo, por exemplo, proibido biquínis e lança-perfume e ao mesmo tempo condecorado Ernesto Che Guevara com a mais alta honraria brasileira, a Ordem do Cruzeiro do Sul. Sua instabilidade e imprevisibilidade lhe renderam a perda do apoio da UDN e uma vasta dificuldade de conduzir o Congresso Nacional.

Todavia, o objetivo de Jânio, como divulgado em um artigo de sua autoria na revista *Foreign Affairs*'s<sup>119</sup>, era elaborar uma Política Externa Independente (PEI) que se desloca-se do eixo EUA-URSS fixado pela guerra fria. Não funcionou, em seu curto governo, Jânio Quadros conseguiu aprofundar a crise com seus aliados domésticos e internacionais

Em 25 de agosto de 1961 Jânio Quadros renuncia a presidência, alegando que fora obrigado a renunciar por conta de “forças terríveis”, o congresso aceitou sua renúncia e se iniciou uma luta pelo poder.

A Constituição de 1946<sup>120</sup> em seu Art. 79 não deixava dúvidas que Jango era o sucessor legítimo, todavia com nos explica Fausto<sup>121</sup> “a posse ficou suspensa, diante da iniciativa de setores militares que viam nele a encanação da República sindicalista e a brecha por onde os comunistas chegariam ao poder; Por acaso um acaso carregado de simbolismo, Jango se encontrava ausente do país, em visita a China Comunista.”

Como alternativa política para a posse de Jango, os poderes políticos do presidente foram limitados por meio de uma emenda constitucional, que instaurou provisoriamente um regime parlamentarista no Brasil.

O governo de João Goulart foi marcado pela tentativa de realização de reformas de base, reforma agrária, apoio as ligas camponesas, revoltas sindicais e um fracassado plano trienal para recuperação econômica. As medidas de Jango iam de encontro aos interesses dos

<sup>118</sup>Na época a eleição para Presidente e vice eram realizadas separadamente.

<sup>119</sup> QUADROS, Jânio. *Brazil's New Foreign Policy*. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/1961-10-01/brazils-new-foreign-policy>>. Acesso em: 14 Mai 2018.

<sup>120</sup> BRASIL *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 14 Mai 2018.

<sup>121</sup>FAUSTO, op. cit., p. 443.

grandes proprietários rurais. Concessões dadas a empresas estrangeiras desagradaram nacionalistas à esquerda e à direita, tentativas de emendar a constituição e decretar estado de sítio não angariaram apoio no congresso nacional e enfraqueceram o capital político do presidente. Os militares passaram a cogitar uma “intervenção defensiva” e cada vez mais as saídas democráticas foram sendo fechadas.

O descontrole das forças sócias no campo e nas fábricas, a ambição de poder dos militares, o descontentamento da classe média e dos setores agroexportadores com a inflação e a estagnação econômica somada ao sempre presente da ameaça comunista em tempos de guerra fria foram elementos fundamentais para que os militares tomassem o poder. Segundo Boris Fausto<sup>122</sup>:

O movimento de 31 de Março de 1964 tinha sido lançado aparentemente para livrar o país da corrupção e do comunismo e para restaurar a democracia, mas o novo regime começou a mudar as instituições do país através de decretos, chamados de Ato institucionais (AI). Eles eram justificados como decorrência “do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções”

Em menos de 100 anos o Brasil se vê pela terceira vez governado desde cima por um regime de cunho autoritário e centralizador. Desta vez os militares assumiram diretamente o projeto político a ser implementado pelo regime. A grande desordem criada pelo governo de João Goulart, somada a “utopia planejadora, centralista, acompanhada por uma visão catastrófica da desordem administrativa e do caráter errático do voto popular”<sup>123</sup> fomentaram uma fé inquebrantável no salvacionismo do planejamento positivista militar, em uma espécie de sebastianismo<sup>124</sup> tardio.

O primeiro Ato Institucional (AI-1) foi baixado em 9 de abril de 1964, e deu início, formal a repressão. O Ato, pelo menos em forma, mantinha em vigor a constituição de 1946<sup>125</sup>, bem como o funcionamento do congresso. No entanto, aquele foi responsável pelo reforço ao Poder Executivo e esvaziamento do legislativo, uma vez que suspendeu imunidades parlamentares, soma-se a isso a relativização das garantias dos servidores

---

<sup>122</sup>FAUSTO. op. cit., 465.

<sup>123</sup>GARSCHAGEN, op. cit., p.193.

<sup>124</sup>Referência ao Rei de Portugal D. Sebastião que desapareceu na batalha de Alcácer-Quibir em 1578, cujo corpo jamais foi encontrado e que acreditava-se que retornaria para salvar o Reino de Portugal de todos os problemas que assolavam Portugal.

<sup>125</sup>Novamente se nota nos regimes autoritários nacionais uma tentativa de manutenção de uma aparência formal de legalidade, enquanto em substância agiu totalmente em desacordo com os direitos humanos e as garantias constitucionais.

públicos e magistrados pelo prazo de 6 meses, como previsto no Art. 7º do Ato Institucional I<sup>126</sup>, cujo objetivo era realizar expurgos na administração pública.

Ainda em 1964 o general Humberto de Alencar Castelo Branco foi eleito presidente por votação indireta no Congresso Nacional, o plano do novo presidente consistiu na tentativa reestruturar o sistema econômico do país, modernizar e expurgar elementos dissidentes do aparelho do Estatal e conter as revoltas das ligas camponesas e sindicatos.

Em 1965 realizaram-se eleições diretas para os governos dos estados, cujo resultado foi desfavorável ao projeto dos militares, uma vez que diversos colaboradores getulistas e figuras antipáticas ao regime ascenderam ao Poder. As pressões internas da chamada “linha-dura” obrigaram Castelo a baixar o AI-2<sup>127</sup> em 17 de outubro de 1965, pouco depois o resultado das eleições. O ato extinguiu os partidos políticos existentes, e concentrou ainda mais poder no executivo que passou a poder legislar sobre assuntos importantes por meio de decretos-lei. A partir desse momento o poder no legislativo estava dividido entre a Arena (partido de sustentação do regime) e o MDB (partido de oposição mas sem unidade ideológica).

Segue-se o Ato institucional nº 3, logo depois do qual ocorrem as eleições legislativas de 1966, na qual a Arena obteve maioria. Nessa toada foi “eleito” indiretamente para a presidência Artur Costa e Silva. Ainda no governo Castelo Branco baixa o AI-4 que cujo objetivo maior era a convocação para uma constituinte extraordinária que viria a aprovar a Constituição de 1967: Segundo o historiador Marco Antônio Villa<sup>128</sup>, o regime ainda não teria definido com clareza seu perfil, pois permitiu eleições diretas para governador e vice, embora tenha atribuído a eleição do presidente para um “colégio eleitoral”, tal medida “foi um enorme passo atrás em relação às Constituições de 1891, 1934 e 1946. Retirava dos cidadãos a eleição direta do presidente da República.

No governo de Costa e Silva a oposição organiza uma frente ampla e a a luta armada se intensifica. Proveniente da linha dura do exército o presidente aproveita-se do momento e baixa o Ato Institucional nº5 – o qual seria mantido até 1979 – fechando congresso e inaugurando a fase mais autoritária do regime militar. O ato concedeu o poder ao presidente

---

<sup>126</sup> BRASIL, *Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 17 mai 2018.

<sup>127</sup> Dentro dos meandros militares Castelo Branco era considerado muito moderado, fazendo parte da elite intelectual do exército proveniente a ESG (Escola Superior de Guerra), também conhecida como “grupo da Sorbonne”. A linha-dura acreditava que o governo era muito complacente com os inimigos do regime, em sua visão, seria necessário uma escalada autoritária para conter o avanço comunista e “sanear” o Estado.

<sup>128</sup>VILLA, Marco Antônio. *A história das constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. São Paulo: Leya, 2011, p. 68.

para fechar o congresso, suspendeu a garantia do *Habeas Corpus* aos acusados de crimes contra a segurança nacional, e centralizou enorme Poder no Executivo. Segundo Fausto:

A partir do AI-5, o núcleo militar do poder concentrou-se na chamada comunidade de informações, isto é, naquelas figuras que estavam no comando dos órgãos de vigilância e repressão. Abriu-se um novo ciclo de cassação de mandatos, perda de direitos políticos e expurgos do funcionalismo, abrangendo muitos professores universitários. Estabeleceu-se na prática a censura dos meios de comunicação; a tortura passou a fazer parte integrante dos métodos de governo.

O governo do general Emílio Garrastazu Médice aprofundou a repressão e manteve a organização de seus antecessores tendo sido responsável pelo declínio da luta armada. Nessa época o Brasil vivia o chamado “milagre econômico”, com alto crescimento e baixa inflação, o que por meio da propaganda massificada alavancou a popularidade do regime.

Ernesto Geisel tomou posse com a promessa de começar um processo de abertura lenta gradual e segura, todavia seus esforços foram desacelerados pela pressão da linha-dura do exército e por conta da primeira crise do petróleo em 1973, que teve grande impacto na economia nacional.

O presidente Geisel revogou o AI-5 em 31 de Dezembro de 1978 e foi capaz de eleger seu sucessor, o presidente João Baptista Figueredo, o qual continuou o processo de abertura. Segundo Garschagen<sup>129</sup>:

Figueredo não estava para brincadeira. Começou a libertar os presos políticos e a restituir os direitos cassados pelos atos institucionais. Em 28 de agosto de 1979, sancionou a lei que concedeu a anistia “ a todos quantos, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979 cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos cassados.

A lei da anistia foi fundamental para promover a transição pacífica da ditadura militar para o governo civil, sem uma ruptura violenta, mas foi criticada à época, assim como é hoje, por beneficiar também os militares envolvidos na repressão, na tortura e nas mortes.

Apesar do crescimento nominal no PIB, o período/regime militar ocasionou uma imensa concentração de renda. O controle do governo sobre a economia, mormente no campo da regulação, tributação e aumento expressivo de burocracia serviu para criar um ambiente de dependência estatal, fechamento econômico e crescimento burocrático. O fim do regime ocorre apenas em 15 de março de 1985, como saldo o governo “reforçou no imaginário popular

---

<sup>129</sup>GARSCHAGEN, op. cit., p. 200.

a ideia de que o Estado deve intervir para garantir a ordem pública, econômica e social, e assim servir a população”.<sup>130</sup>

O fim do governo vem na toada das manifestações populares que buscavam restaurar a democracia, principalmente por meio do movimento diretas já. Todavia, os militares ainda não acreditavam que a transição pudesse ser realizada diretamente, alienando mais uma vez o Poder da população, assim, foram realizadas eleições diretas para o legislativo e executivo estadual e municipal, e eleições indiretas para presidente.

Em 15 de janeiro de 1985, a chapa Tancredo Neves e José Sarney foi eleita indiretamente por meio de colégios eleitorais, todavia Tancredo jamais chegou a tomar posse pois morreu antes de assumir, fazendo com que o Poder recaísse no colo de José Sarney do MDB.

O governo Sarney ficaria marcado por dois fatos fundamentais: a crise econômica, que resultaria em uma explosiva inflação e sucessivas empreitadas e a realização de uma assembleia constituinte que daria origem a Constituição Cidadã de 1988.

A Constituição de 1988 é um marco no constitucionalismo brasileiro, nas palavras do Professor Luís Roberto Barroso<sup>131</sup>:

A Constituição de 1988 é o símbolo maior de uma história de sucesso: a transição de um estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito. Sob sua vigência, realizaram-se inúmeras eleições presidenciais, por voto direto, secreto e universal, com debate público amplo, participação popular e alternância de partidos políticos no poder. Mais que tudo, a Constituição assegurou ao país três décadas de estabilidade institucional. E não foram tempos banais. Justamente pelo contrário. Ao longo desse período, diversos episódios deflagraram crises que, em outras épocas, dificilmente teriam deixado de levar à ruptura da legalidade constitucional.

A nova carta constitucional expandiu e assegurou direitos e garantias fundamentais, criou mecanismos de freios e contrapesos institucionais e também inovou na história brasileira ao reconhecer o município como ente da federação. Todavia, a constituição já nasceu eivada de determinados problemas, principalmente quando observada pela ótica da economia aplicada ao direito e da ciência política. Uma vez que criou um federalismo insuficiente e centralizado na união, somado a uma carta extensa, burocrática e prolixa.

Roberto Campos<sup>132</sup>, desde logo apontou que a Constituição Brasileira fomentaria um Estado burocrático, inchado, ineficiente e “*hiperfiscalista*”:

---

<sup>130</sup>Idem., p. 202.

<sup>131</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 499.

<sup>132</sup>CAMPOS, Roberto. *O Século Esquisito*. 1.ed. Rio de Janeiro: Topbooks. 1990, p. 197.

Que contribuição trará a nova Constituição para inserir o Brasil nessa onda modernizante? Rigorosamente, nenhuma. O Brasil está desembarcando do mundo. Em vez da ‘desregulamentação’, o Estado fará planos globais e normatizará a atividade econômica. Em vez de encorajar o Poder Executivo a intensificar a privatização, amplia-se o monopólio da Petrobrás, nacionaliza-se a mineração, a União passa a ser proprietária e não apenas administradora do subsolo, os governos estaduais falidos terão o monopólio do gás canalizado. Enquanto a Inglaterra, o Japão e a Espanha, entre outros, privatizam suas grandes empresas telefônicas, o Brasil transforma em monopólio estatal todas as telecomunicações, inclusive a transmissão de dados. Na sociedade de informação isso representa enorme concentração de poder nas mãos da ‘*nomenklatura*’ estatal, sujeita a frequentes perversões ideológicas

Apesar dos significativos avanços no que se refere aos direitos humanos e as garantias constitucionais proporcionadas pela constituição de 88, esta também é passível de críticas, principalmente no que se refere a concentração de Poder nas mão da União, como será discutido no próximo capítulo.

Neste pequeno giro pela história brasileira fica clara a importância da centralização do Poder para a ascensão e para a posterior manutenção de regimes autoritários na história brasileira. A centralização é elemento indispensável para que se implementem medidas antidemocráticas, antimajoritárias e para que sejam sufocados todos os outros meios de ação individuais ou coletivos que poderiam resistir a tirania. É certo que a constituição de 1988 obteve significativo avanço nesta ceara, mas ainda encontra-se parcialmente contaminada pela mentalidade centralizadora que permeia a história brasileira.

#### **2.4. Antinomia e Anomia: Leis que não pegam**

O fenômeno da centralização e crescimento excessivo do Poder, principalmente no caso brasileiro, produzem outra consequência nefasta: as chamadas leis que não pegam. Dentro do escopo deste trabalho, entende-se como “leis que não pegam” aquelas leis que apesar de terem sido produzidas com observância do processo legislativo regular não foram aplicadas, impostas ou seguidas pela população. Ou seja, tratam-se de normas de observância obrigatória que estão formalmente em vigência, mas não são capazes de manifestar-se em eficácia real e não obtém “vigência social”.

A centralização do Poder, como afirmado no capítulo 2.2 deste trabalho traz primeiramente um problema de conhecimento, uma vez que a burocracia está distante dos fatos e da realidade social primeira e os mecanismos institucionais existentes não são capazes de promover o conhecimento exato das necessidades quantitativas e qualitativas para uma produção legislativa adequada. A centralização da competência legislativa nas mãos da União



em um grande número de matérias manifesta-se por meio de leis cuja aplicação não consegue ou mesmo não pode se estender por todo território nacional.

Por outro lado, o problema não é apenas a qualidade, ou a falta dela que afeta a produção legislativa, mas também sua quantidade, segundo levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT)<sup>133</sup> o Brasil, desde a Constituição de 1988, editou mais de 5,4 milhões textos normativos<sup>134</sup>. São 769 normas por dia útil. O estudo aponta, ainda, que somente 4,13% dos textos não sofreu alguma edição neste período.

Na verdade, não se sabe ao certo quantas leis existem em vigor no Brasil nesse momento, o que contribui para que o país ocupe 130º lugar no ranking de segurança jurídica elaborado pelo banco mundial<sup>135</sup>. Segundo o professor Ricardo Gueiros<sup>136</sup>:

o número de leis é diretamente proporcional à falta de eficácia delas. Quanto menor a eficácia da legislação, mais se tem a sensação de que uma nova lei solucionará o problema: tanto é que é comum o discurso de que nossas leis estão desatualizadas. Não é verdade: há vários países com leis extremamente antigas. Muda-se apenas a interpretação. Não acredito que nossas leis são ruins. Apenas acho que não são aplicadas.

Essa profusão de textos normativos está ligada diretamente a natureza cartorial, burocrática e patrimonial da sociedade brasileira, mas também é proveniente de um sistema de incentivos<sup>137</sup> que promove eleitoralmente políticos quando estes têm larga produção legislativa, há uma noção arraigada na sociedade de que tudo se resolve por lei, ao mesmo tempo em que há uma desconexão entre o mundo normativo e o mundo da conduta.

Esse descompasso entre a norma e a ação humana individual se explica por dois fatores. Primeiramente, o excesso de produção legislativa nos âmbitos federal, estadual e municipal gera muitas vezes conflitos de competência (mesmo que aparentes) quanto ao ente responsável por determinada produção legislativa e sua extensão, pois a constituição federal em seu art. 21 atribui enorme Poder a União para legislar sobre um grande quantidade de assuntos, quando se tratar de competência concorrente (Art. 24) a União será responsável por

<sup>133</sup> AMARAL, Gilberto Luiz do. *Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos da Constituição*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/estudo-ibpt-edicao-criacao-leis.pdf>>. Acesso em: 21 mai. de 2018.

<sup>134</sup> No levantamento foram consideradas, além de leis, medidas provisórias, instruções normativas, emendas constitucionais, decretos, portarias e atos declaratórios.

<sup>135</sup> Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_18/2013/05/14/3852/20130611145222154002a.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2013/05/14/3852/20130611145222154002a.pdf)>. Acesso em 21 de maio de 2018.

<sup>136</sup> GUEIROS, apud SPERANDIO, Luan. *Por que as leis brasileiras são tão ruins e inaplicáveis?* Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/08/por-que-as-leis-brasileiras-sao-tao-doidas/>>. Acesso em: 03 dez 2018.

<sup>137</sup> Os incentivos neste contexto são tomados na acepção que lhe conferem a Teoria econômica da Escolha pública.

editar normas gerais restando aos Estados o poder de legislar sobre assuntos regionais e aos municípios legislar sobre assuntos locais.

A enorme quantidade de leis concorrentes dificulta a compreensão de quais leis estão realmente em vigor, quais já foram revogadas e qual a extensão que devem tomar determinados dispositivos normativos, soma-se a isso a constante falta de técnica legislativa. Essa situação muitas vezes é responsável por gerar um verdadeiro estado de antinomia, pois é comum que existam normas que se excluam mutuamente, ou que conflitem no todo ou em parte, dificultando aos aplicadores do direito e principalmente ao cidadão saber qual norma deverá ser seguida. Nesse contexto existem normas cuja vigência pode ser confirmada, mas que são ineficazes, importante nesse sentido o alerta de Miguel Reale<sup>138</sup>:

Neste particular, o problema da eficácia pode verificar-se em quatro hipóteses; ou a lei encontra logo correspondência na vida social, harmonizando-se vigência e eficácia; ou a lei, embora vigente e por ser vigente, deve subordinar-se a uma “processo fático” para produzir todos seus efeitos, ou então, pode dar-se um fenômeno delicado: - o das leis que durante um certo período, mais ou menos longo, tem eficácia e depois a perdem; e, finalmente, o caso mais delicado ainda da vigência puramente abstrata, que não prenuncia uma experiência possível, e como tal, sem qualquer efetividade.

Cabe aos homens de Estado evitar o divórcio entre a realidade social e certas normas, que não tem ou jamais tiveram razão de ser, porque em conflito com as tendências e os legítimos interesses dominantes no seio da comunidade. Infelizmente, muito facilmente e olvida que leis falhas ou nocivas, além do mal que lhes é próprio, redundam no desprestígio das leis boas.

Neste contexto, o pior dos cenários é exatamente o descrito por Reale, o desprestígio de leis ruins acaba acarretando o desprestígio das leis boas. Dessa maneira, o excesso de produção legislativa acaba por gerar um estado de antinomia, que afeta dimensão da eficácia das leis em vigor, prejudicando a segurança jurídica em suas duas acepções, na previsibilidade e na confiança.

O segundo problema acarretado pela desconexão entre a dimensão deontológico normativa e a dimensão ontológico concreta é a anomia. O Sociólogo Francês Émile Durkheim<sup>139</sup>, foi o primeiro a empregar o termo, ao descrever a anomia como um fato social e patológico que consistia na ausência de mecanismos legais que regulam um sistema gerando desordem social.

Hans Kelsen<sup>140</sup> assevera que o objetivo do ordenamento jurídico é o de motivar os homens a uma conduta através da representação de uma sanção hipotética, nesta motivação

<sup>138</sup>REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 611.

<sup>139</sup>DURKHEIM, E. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes. 2010, p. 382-385.

<sup>140</sup>KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito: introdução a problemática científica do direito* 7. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 92.

residiria a eficácia do ordenamento jurídico. Portanto, a eficácia de um ordenamento jurídico recai sobre a capacidade de coerção e observância das normas vigentes.

No caso Brasileiro em especial, a anomia não se refere exatamente a uma ausência de normas, mas sim a uma pluralidade excessiva de normas e a um estado de não observância das mesmas. Diagnóstico semelhante foi elaborado por Carlos S. Nino<sup>141</sup>, jurista argentino, que descrevia a anomia como um fator determinante para explicar os níveis baixos de produtividade e eficiência da sociedade argentina, segundo o autor a Constituição, as leis em geral e o povo não estariam em diálogo, mas desconectados uns dos outros, o que produziria o fenômeno que denominou de “anomia boba”, nesse sentido:

Uma ação coletiva é anômica, no sentido de uma ilegalidade “boba”, a qual aqui nos interessa, se ela é menos eficiente que qualquer outra que se poderia ter em uma mesma situação coletiva e em que se observa uma certa norma[...] Há anomia boba somente quando a ação coletiva em questão se caracteriza pela inobservância de normas e há pelo menos uma certa norma cuja observância conduziria a uma ação coletiva mais eficiente numa mesma situação.<sup>142</sup>

Nino se utiliza da teoria dos jogos para afirmar que esse estado de anomia faz com que os indivíduos busquem apenas seus próprios interesses e benefícios, gerando uma carência de interesse na cooperação e mútuo benefício. Esse estado de coisas fomentaria instabilidade, imprevisibilidade.

As normas jurídicas, para serem consideradas com tal, devem apresentar determinadas características, tais como abstratividade, generalidade, imperatividade e coercitividade. Quando manifestadas em uma norma formal, essas características especificam determinadas circunstâncias que devem ser satisfeitas para que o um dado indivíduo possa agir dentro de um leque de opções dentro da legalidade, ou seja, a lei estabelece genericamente um escopo, um dado número de possibilidades concretas dentre as quais um indivíduo poderá agir livremente, logo, as leis numa acepção instrumental fornecem um dado (um conhecimento) ao indivíduo, o qual o utilizará dentro de suas circunstâncias de tempo e espaço para basear suas decisões.

---

<sup>141</sup> NINO, Carlos S. *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Ariel. 2011, p. 39.

<sup>142</sup>No original:[U]na acción colectiva es anômica, en el sentido de ilegalidad “boba” que aquí nos interesa, si ella es menos eficiente que cualquier otra que se podría dar en la misma situación colectiva y en la que se observara una cierta norma. [...] Hay anomia boba sólo cuando la acción colectiva en cuestión se caracteriza por la inobservancia de normas y hay al menos una cierta norma que conduciría a una acción colectiva más eficiente en la misma situación

Desse modo, os indivíduos no campo de sua ação humana individual utilizam-se dos parâmetros, do “*frame*” de legalidade para tomarem as melhores decisões de acordo com seus próprios interesses, assim ensina Hayek<sup>143</sup>:

O significado para o indivíduo do conhecimento de que certas regras serão universalmente aplicáveis é que diferentes objetos e formas de ação obterão novas propriedades. Ele sabe das relações de causa e efeito humanas que as leis terão em suas ações e isso o permite planejar-se com confiança. Há pouca diferença entre o conhecimento de que se ele fizer uma fogueira em sua sala de estar sua casa pegará fogo, e o conhecimento de que se colocar fogo na casa de seu vizinho ele irá preso. Como as leis da natureza, as leis do estado providenciam aspectos fixos no ambiente em que ele pode se mover; mesmo que eles eliminem certas escolhas possíveis que estariam abertas para ele, elas, como regra, não limitam as escolhas específicas de ação que algum outro gostaria que ele fizesse.<sup>144</sup>

Portanto, o conhecimento individual da lei, a certeza de sua vigência e de sua imperatividade são fundamentais para que decisões conscientes sejam tomadas, a ausência desses elementos cria um estado de imprevisibilidade e insegurança que limita e constrange as ações possíveis dos indivíduos. Assim, a anomia se manifesta no fato de que o excesso de normas e burocracias impede um maior escopo de liberdade, reduz o campo de expressão da criatividade da ação humana, e coloca todos os indivíduos num espaço de insegurança por não terem conhecimento do âmbito no qual podem agir.

Os múltiplos problemas trazidos pela centralização do Poder abordados nesse capítulo tem consequências graves e profundas para sociedade e a economia brasileira. Manifestam-se na falta de confiança para fazer negócios e competitividade<sup>145</sup> no Brasil<sup>146</sup>, na excessiva carga tributária que visa sustentar uma enorme burocracia voltada a “garantir” por meio de selos, carimbos e procedimentos cartórias todo tipo de transação. Ou seja, a anomia se manifesta na ausência geral de confiança, burocracia, corrupção num ciclo de retroalimentação perverso.

<sup>143</sup> HAYEK, Frederich A. von. *Constitution of Liberty: the definitive edition*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.p.221

<sup>144</sup> No original: The significance for the individual of the knowledge that certain rules will be universally applied is that, in consequence, the different objects and forms of action acquire for him new properties. He knows of man-made cause-and-effect relations which he can make laws on his actions, and it helps him to make plans with confidence. There is little difference between the knowledge that if he builds a bonfire on the floor of his living room his house will burn down, and the knowledge that if he sets his neighbor's house on fire he will find himself in jail. Like the laws of nature, the laws of the state provide fixed features in the environment in which he has to move; though they eliminate certain choices open to him, they do not, as a rule, limit the choice of some specific action that somebody else wants him to take.

<sup>145</sup> *World Economic Forum Global Competitiveness Report 2016–2017*. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)>. p. 126. Acesso em: 01 jun 2018.

<sup>146</sup> O Brasil ocupa o 81º lugar no ranking de competitividade global elaborado pelo Banco Mundial, dentre as causas apontadas pela pesquisa estão a baixa segurança institucional, a corrupção, a regulação excessiva e a alta e complexa carga tributária.

A insegurança jurídica contribui também para as elevadas taxas de juros praticadas no país, uma vez que a insegurança eleva o preço do capital. Na mesma toada, a ausência de previsibilidade institucional, burocracia e inchaço estatal fazem com que o Brasil figure em péssima colocação nos rankings de liberdade econômica elaborados pela *Heritage Foundation*<sup>147</sup> e pelo *Fraser Institute*<sup>148</sup>. A liberdade econômica, como demonstrado por esses relatórios têm estreita conexão com aumento de bem-estar geral, desenvolvimento, riqueza e IDH ( índice de desenvolvimento humano) dos países. Embora seja apenas um elemento constituinte de um complexo arranjo institucional que explica esse estado de coisas a centralização por certo encontra-se dentre suas principais responsáveis.

### 3. FEDERALISMO E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO: A COMPARAÇÃO DO MODELO AMERICANO E O BRASILEIRO

Como visto anteriormente, a forma como o poder se organiza em uma dada sociedade é elemento indissociável da ciência política e, portanto, elemento central na organização dos Estados, os quais organizam-se de formas variadas conforme sua história acumulada, seu capital humano, econômico e social bem como pela mobilização das forças políticas e psicológicas que influem no inconsciente coletivo.

Dentre as organizações possíveis os Estados podem adotar uma determinada forma de governo (Monarquia ou República) e um determinado sistema de governo (Presidencialismo ou Parlamentarismo). No que se refere a sua forma estrutural, os Estados podem ser divididos em duas principais categorias: unitários e compostos. Aqueles são estados cujo poder emana de apenas um ente central no qual as competências estão concentradas, portanto é um sistema caracterizado pela centralização política e o monismo do poder. Os estados compostos dividem-se em: a) de união pessoal; b) de união real; c) confederação; d) federação.

A união real e união pessoal geralmente consistem em Estados monárquicos que se estabeleceram pela convergência de uma ou mais linhas dinásticas. Naqueles cuja união é pessoal os Estados detém soberania no plano interno e no plano internacional, estando unidos

---

<sup>147</sup> USA. *Heritage Foundation. Index of Economic Freedom.* Disponível em: <[https://www.heritage.org/index/pdf/2018/book/index\\_2018.pdf](https://www.heritage.org/index/pdf/2018/book/index_2018.pdf)>. Acesso em 1 jun 2018.

<sup>148</sup> CANADA. *Fraser Institute. Index of Economic Freedom.* Disponível em <<https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/map?geozone=world&page=map&year=2015&countries=BRA>>. Acesso em 1 de jun de 2018.

em princípio pelo vínculo físico com o soberano<sup>149</sup>. Enquanto nos Estados em que vigora união real compreende-se a existência de apenas uma pessoa jurídica de direito público internacional.

A confederação consiste na união ou associação de Estado soberanos firmada por tratado internacional com o objetivo de garantir a segurança interna e defesa, bem como outras finalidades pactuadas. Os membros da confederação permanecem dotados de soberania detendo o direito de secessão, ou seja, podem romper livremente os vínculos que estabelecidos pelo tratado. Segundo Marcelo Novelino<sup>150</sup>, a esses Estados é reservado o direito de nulificação, segundo o qual podem opor-se livremente às decisões do Parlamento Confederal, conhecido como Dieta.

Os Estados federados por sua vez são aqueles formados a partir de uma Constituição, composto por entes políticos autônomos e dotados de personalidade jurídica de direito público. São Estados nos quais as competências estão descentralizadas, consistindo em entes autônomos que se subordinam parcialmente a uma autoridade central, de forma que propõe-se a ser um sistema de descentralização política. Konrad Hess<sup>151</sup>, assim definia o federalismo:

devemos entender o federalismo como um princípio político fundamental, que tem como objetivo unificar totalidades políticas diferenciadas em um conjunto de regras comuns, postas de modo a efetivar uma colaboração comum entre seus componentes. A elasticidade que reveste a ideia de Federal deve-se em parte ao contexto maior na qual se insere o problema, sendo assim, cabe a pesquisa, enfocar os elementos que tomará como base na formação daquilo que se chama de federalismo e a especificidade que ganha em cada Estado.

Por sua vez, o professor Marcelo Novelino<sup>152</sup> assevera que são características essenciais da federação a descentralização político administrativa fixada pela Constituição, a participação das vontades parciais na vontade geral e a auto-organização dos Estados-membros. Aduz ainda Novelino:

Ao lado das características essenciais, existem requisitos para a manutenção de um Estado Federal, tais como a rigidez constitucional, a imutabilidade da forma federativa e a existência de órgãos encarregados de exercer o controle de constitucionalidade das leis.

---

<sup>149</sup>ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 14.

<sup>150</sup>NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 9 ed. rev. E atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p 700.

<sup>151</sup>HESS, apud SANTOS, Ronaldo Alencar dos, ANDRADE, Priscila Lopes. *Evolução histórica do Federalismo brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

<sup>152</sup>Ibid., p. 702.

Portanto, o Federalismo consiste em um pacto entre entes autônomos que abrem mão de sua soberania em prol de um ente central federal por meio de uma constituição escrita rígida que atribuirá competências e poderes aos entes e órgãos federados.

A autonomia concedida aos entes federativos é limitada pela constituição, ou seja, existe uma zona de autodeterminação onde os estados podem estabelecer suas próprias regras, este atributo difere da soberania, uma vez que esta consiste em uma autodeterminação incondicionada por elementos externos. A autonomia das entidades federativas tem quatro predicados, quais sejam: a) autogoverno; b) auto-organização; c) autoadministração; d) auto-legislação.<sup>153</sup>

O Federalismo ainda pode ser compreendido por meio de diversas classificações e categorias, seja quanto a sua origem, sua repartição de competências, sua concentração de poder e sua homogeneidade na distribuição de competências.

Quanto a surgimento ou origem o Federalismo pode se dar por agregação ou desagregação. O primeiro ocorre quando Estados soberanos decidem abdicar de sua soberania para formar um único ente, enquanto o segundo ocorre quando um estado unitário empreende um processo de descentralização para formar entes autônomos. Esse é o caso brasileiro, pois o Brasil antes da constituição de 1891 era um Estado unitário, o qual foi transformado em federação.

Na esfera da concentração do Poder, o federalismo pode ser centrípeto, centrífugo ou ainda, equilibrado. O federalismo centrípeto caracteriza-se por um acúmulo de competência e poder na união e um relativo esvaziamento do poder dos entes federados. O federalismo centrífugo retira o poder do centro, buscando repartir o poder com os estados-membros, concedendo-lhes maior autonomia política, legislativa, financeira, orçamentária e administrativa. O federalismo equilibrado por sua vez busca um balanceamento entre o poder central e o poder dos estados-membros.

No que se refere a repartição de competências, o federalismo pode ser dual, de integração ou de cooperação. O primeiro estabelece zonas fixas e estanques de atribuições sobre as quais os entes poderão legislar. O segundo é caracterizado por uma relação de subordinação entre os entes federados e a União, o que acarreta grande crescimento e prevalência do poder central.

Quanto a homogeneidade na distribuição de competências o federalismo pode ser simétrico ou assimétrico. O federalismo simétrico, tendo o modelo americano como paradigmático estabelece uma igualdade jurídica e fática entre os estados-membros, enquanto

---

<sup>153</sup>Ibid., p. 703.

o federalismo assimétrico estabelece relativas desigualdades entre os estados-membros, tal fato normalmente decorre de forças históricas que moldaram regiões e culturas de forma assimétrica dentro de um determinado território.

Pode-se dizer que o federalismo brasileiro dentro dessas classificações enquadra-se como tendo origem por desagregação, competência por cooperação (Art. 24 CRFB/88)<sup>154</sup>, concentração de Poder centrípeta (apesar dos esforços contrários da Constituição de 1988) e assimetria na distribuição de competências. Enquanto o federalismo americano tem origem por agregação, competência por cooperação, concentração centrífuga do Poder e simétrico quanto a distribuição de competências.

Portanto, o que diferencia, ao menos tendo como ponto de partida uma abordagem jurídica, o federalismo americano do Brasileiro é sua formação (desagregação x agregação) e sua concentração do Poder (centrífuga x centrípeta). Todavia, o escopo deste trabalho é trazer não só trazer a delimitações jurídicas das diferenças entre o federalismo americano e o brasileiro, mas sim realizar uma abordagem por meio dos instrumentos da ciência política, história e economia. Portanto, é necessário que se aborde a diferença na formação dos dois federalismos, bem como que se destrinche quais ideias e forças subjazem no substrato mais profundo destes sistemas.

### **3.1 Origens Históricas e inspirações do Federalismo Brasileiro**

O federalismo brasileiro passou por diversas e amplas transformações ao longo de sua existência. A instabilidade política, as revoluções, e as diversas mudanças na matriz constitucional em muito contribuíram para sua inconstância. Portanto, é necessário que se empreenda um pequeno giro pela história das constituições brasileiras e a forma como o Estado se organizou. No mais, é fundamental que se esclareça qual era o arcabouço de ideias que permearam as diversas constituições e foram responsáveis por sua fundamentação.

Após o retorno de Dom João VI para Portugal em 1921 e a independência do Brasil em 1922, foi convocada pelo imperador uma assembleia constituinte que viria a ser composta por 100 deputados de diversos estados, todavia, conflitos internos e divergências não conseguiram atingir consenso e gerar uma constituição que agradasse o imperador, o qual acabou por dissolver a assembleia. A primeira constituição brasileira foi outorgada por Dom Pedro I, em 25 de março de 1824. A constituição estabelecia um estado unitário, e sofreu

---

<sup>154</sup>BRASIL. Artigo 24. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2018.



forte influência da constituição francesa de 1814. A escolha do estado unitário tinha por objetivo manter a integridade territorial em um país de dimensões continentais, bem como assegurar o poder nas mãos da coroa.

O fechamento da assembleia constituinte foi recebida com grande insatisfação pelas províncias, as quais eclodiram em revoltas, os rebeldes foram reprimidos violentamente<sup>155</sup>. O momento histórico vinha no caminhar das revoluções americana e francesa e do iluminismo, com as ideias de liberdade, igualdade, fraternidade, dissolução dos estados absolutos, sufrágio universal e republicanismo. Nesse sentido, explica o historiador Jorge Caldeira<sup>156</sup>:

Muitos dos constituintes viam a si mesmo pelo figurino iluminista: como representantes eleitos da população, e portanto responsáveis por transformar o governo, como monarca e tudo, num intermediário entre a soberania geral e a execução de sua vontade. Estavam dispostos a tolerar um rei à frente de um dos poderes – mas também a redigir uma constituição na qual teria papel central o Poder Legislativo que inauguravam. Perderam o primeiro round – mas a luta continuou.

Apesar das revoltas a constituição se manteve com apoio dos comerciantes-fidalgos que partilhavam dos valores do antigo regime. Portanto, existia um estado unitário com poderes centralizados na figura do imperador, cuja constituição não fora elaborada por um processo democrático, embora alguma parte do texto elaborado pela constituinte tenha prevalecido e parte de alguns ideais iluministas – como a divisão de poderes e a representação popular – tenham alcançado a carta.

A Constituição de 1891 nasce fruto de um golpe de estado dado pelos militares com apoio da elite latifundiária, política, econômica e militar e foi a primeira a estabelecer a forma federativa de Estado transformando as províncias em estados. Consagrou um modelo rígido e dualista de repartição de competências bem como o sistema bicameral. A nova carta, provavelmente pela influência de Ruy Barbosa, foi inspirada pela Constituição Americana de 1787 no que se refere ao modelo de organização e funcionamento da federação. Segundo Lilian Schwarcz<sup>157</sup>:

A proposta federalista, por sua vez, organizava o novo regime em bases descentralizadas, dando às antigas províncias, agora transformadas em estados, maior autonomia e controle fiscal, e jogava por terra a crença no centralismo monárquico como agente de coesão nacional. A agenda republicana substituiu o Poder Moderador – a chave da organização política do império – pelo princípio da divisão e equilíbrio entre os poderes

<sup>155</sup>VILLA, op. cit., p. 9.

<sup>156</sup>CALDEIRA, Jorge. *A história da riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p. 211.

<sup>157</sup>SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloísa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 320.

Executivo, Legislativo e Judiciário, garantiu a liberdade religiosa, extinguiu a vitaliciedade do Senado e aprovou o sufrágio universal, em lugar do sistema censitário até então vigente. [...] Contudo, certas características vindas de longa data persistiam e foram até aprimoradas. Uma delas o perfil oligárquico da nação: novas leis eleitorais mantiveram o número reduzido de eleitores e cidadãos elegíveis para os cargos públicos.

A república da espada que sucedeu a constituição de 1891 foi marcada por grande centralização e autoritarismo. No campo das ideias os militares que assumiram o poder foram profundamente influenciados pelo positivismo de Augusto Comte, com destaque para o coronel Benjamim Constant. O positivismo consiste em uma doutrina sociológica, filosófica e política que prega a superioridade do método científico com única forma capaz de obter conhecimento verdadeiro, excluindo do âmbito da ciência tudo que for metafísico ou teológico. No campo político o positivismo se manifesta em uma tentativa de administração científica que buscava pelos mecanismos do Estado, mormente pela educação e pela propaganda, reformar e moralizar os indivíduos. Segundo Garschagen<sup>158</sup>:

Antes de qualquer tentativa de organização política, era preciso desenvolver uma atividade educativa com a finalidade de moralizar a sociedade e transformar as mentalidades e costumes.

A escola positivista, pra Comte, era a única que poderia satisfazer simultaneamente todas as “grandes necessidades sócias, propagando com sabedoria a única instrução sistemática que pode [...] preparar uma verdadeira reorganização, primeiro mental, depois moral, e, por fim, política” Um objetivo bastante modesto que aliciou muitos brasileiros.

O positivismo partia da constatação de que a desordem interior, mental e moral das pessoas era a fonte do mal dentro da comunidade, não os interesses e a turbulência suscitados pela política. Para regenerar a sociedade era antes preciso atacar a desordem mental na sua origem.

A influência do positivismo viria a impregnar todas as Constituições futuras e sua sombra permanece na atual bandeira do Brasil na qual lê-se a máxima política positivista Ordem e Progresso, inspirada pela comteana “O Amor por princípio e a Ordem por base; o Progresso por meta, representando as aspirações a uma sociedade justa, fraterna e progressista.”

A Constituição de 1934 representava um retorno aos modelos europeus de constituições analíticas, e teve forte influência da constituição de Weimar de 1919. Segundo Novelino<sup>159</sup>, “inaugurou um federalismo cooperativo, sendo mais centralizadora que sua antecessora, ampliando o rol de competências da União.” Embora centraliza-se poderes na União esta foi a primeira constituição a reconhecer interesses autônomos dos municípios

<sup>158</sup> GARSCHAGEN, op. cit., p. 131.

<sup>159</sup> NOVELINO, op. cit., p. 712.

apresentando uma proposta cooperativa de federalismo, seu artigo 13160 assevera que era aquele, o município, era o mais próximo do real titular do poder, devendo, portanto, ser capaz de atos políticos no atendimento de seu “peculiar interesse”.

A Constituição foi concebida como resposta imediata da revolução constitucionalista de 1932 e vinha centrada na ideia de um estado forte e nacionalista com efusiva preocupação com a segurança nacional, segundo Villa<sup>161</sup>:

No campo das liberdades democráticas, a Constituição restringiu os direitos fundamentais. A introdução do conceito de segurança nacional recebeu destaque especial. Era uma novidade, produto do autoritarismo da década de 1930. Foram reservados nove artigos à segurança nacional e apenas dois aos direitos e garantias individuais. Foi concedido o estado de guerra, que implicava a suspensão das garantias constitucionais. A obsessão pela segurança chegou a tal ponto que “nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado que não está quite com as obrigações estatuídas em lei para com a segurança nacional” (art. 163, § 2.º).

O culto do Estado forte é típico do período. Os Estados Unidos não eram mais o modelo. A inspiração vinha da Europa, do totalitarismo. Todos atacavam as ideias liberais, consideradas anacrônicas.

A carta de 1934 teve vida curta, pois foi esmagada pela ascensão do Estado Novo getulista. A Constituição de 1937 manteve a influência das constituições europeias, bem como reproduziu formalmente o modelo de competências da anterior. No entanto, a Constituição de 1937, se notabilizou pela centralização unitária, uma vez que cabia ao presidente a nomeação de interventores nos estados-membros, portanto, retomamos aqui uma discussão do capítulo anterior: a tendência dos governos autoritários brasileiros revestirem seu arbítrio com uma capa de legalidade, no Estado Novo, apesar da manutenção formal do federalismo o que vigorava *de facto* era um estado supercentralizado, autoritário e quase unitário. Segundo Clève<sup>162</sup>:

Pode-se compreender a evolução do federalismo brasileiro, numa dialética histórica marcada pelas modificações na compreensão jurídica do instituto. Esta dialética é marcada pelos conflitos de interesses sociais que engendraram cada construção normativa. A evolução do federalismo brasileiro foi uma constante oscilação entre Estado Unitário e Federal, visto que “a cada ditadura ou regime de exceção morria o Estado Federal para ceder lugar a uma espécie de Estado Unitário não assumido”

<sup>160</sup> BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

<sup>161</sup>VILLA, op. cit., p. 34.

<sup>162</sup> CLÈVE, Clemerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional*. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 59

A constituição foi redigida por Francisco Campos<sup>163</sup>, ministro da justiça do novo regime, e tinha inspiração claramente fascista, permitindo uma enorme concentração de poder nas mãos do poder executivo, enfraquecimento do federalismo e do sistema de freios e contrapesos institucional. Era uma carta militarista, conservadora<sup>164</sup>, caudilhista e positivista.

Sobre a constituição de 1937 e o federalismo, esclarece Dircêo Torrencilhas Ramos<sup>165</sup>:

Não se pode falar, nesta situação, em federalismo, relações de poderes, representação etc., que é o objeto de nosso estudo. Se a cooperação até aqui vista, dada predominância para a União, com o federalismo dualista transformando-se no federalismo cooperativo, com o Estado Novo mais se acentuou esta característica, aproximando ao que se chama de federalismo de integração, sujeitando a esfera Estadual à União.

Portanto o Estado Novo se fiava em ideias de bases fascistas, centralizadoras e autoritárias, tendo na prática abolido um federalismo genuíno. A nova carta constitucional seria promulgada em 18 de Setembro de 1946, trava-se de um texto redemocratizador que buscava realinhar o Brasil aos valores dos países democráticos que venceram a Segunda Guerra Mundial. A constituição restaurou o federalismo, reestabeleceu a divisão de competências entre União e estados, bem como assegurou aos municípios a eleição de prefeitos, vice-prefeitos e a possibilidade de legislar sobre serviços locais e competência tributária.<sup>166</sup> A constituição era reflexo de um amalgama de influências, tendo o modelo federal sido inspirado pela constituição americana, o presidencialismo da constituição francesa a proteção dos direitos sociais pela constituição de Weimar.

Embora tenha restaurado nominalmente o modelo federalista a carta manteve forte tendência de centralização, continha uma preocupação desenvolvimentista que acabava por sobrecarregar as forças econômicas na União, que manteve forte protagonismo por todo o período de sua vigência.

Com a ascensão do regime militar, o qual dissolveu os partidos e instaurou outro ciclo autoritário na história brasileira, foi criada uma nova Constituição em 1967 cujo teor era menos relevante do que aquele do Ato Institucional de número cinco (AI-5) que conferiu

---

<sup>163</sup> A constituição teve clara inspiração no modelo da legislação fascista do ditador polonês Józef Pilsudski e parte das leis do Estado Novo foram inspiradas na legislação do Regime de Benedito Mussolini na Itália. Campos, pautado por convicções antiliberais, anticomunistas e autoritárias foi um dos principais artífices do arcabouço jurídico que permitiu a manutenção de Vargas no Poder. Após o fim do estado novo ainda contribuiu na elaboração dos primeiros atos institucionais (AI-1 e AI-2) e enviou sugestão para elaboração da Constituição de 1967.

<sup>164</sup> O termo é aqui empregado no sentido de manutenção do *status quo* e não no sentido do conservadorismo político como corrente de pensamento.

<sup>165</sup> RAMOS, Dircêo Torrencillas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p.49.

<sup>166</sup> NOVELINO, op. cit., p. 712.

poderes quase que absolutos ao Presidente da República. A constituição apresentava baixíssimo grau de descentralização. Os municípios considerados estratégicos por sua riqueza hidromineral ficaram a cargo dos Estados e aqueles considerados de “interesse nacional” ficaram a cargo da União. Esse momento constitucional ficaria marcado não só pela imensa concentração de Poder nas mãos do Executivo mas também pela repressão, tortura, censura à imprensa e às artes, e violenta perseguição de opositores.

A constituição de 1967 bem como o AI-5 não tinham um veste ideológica clara, de maneira que não é fácil traçar todas as influências que a gestaram, embora fossem, sem dúvida, autoritários e ufanistas. Todavia, pode-se enxergar na condução do regime, ou seja, na *praxys*, a remanescência do positivismo nas forças armadas, principalmente dentre a linha dura, que acreditava que um estado forte era necessário para ordenar a sociedade desde cima. O regime continuou com o desenvolvimentismo neokeynisiano no campo econômico, fomentando “campeões nacionais” por meio de crédito subsidiado, foi prolífico na criação de empresas estatais e aumento do gasto público, bem como no investimento pesado em infraestrutura. A repressão claramente fora gestada pela preocupação com a ameaça comunista no cenário de Guerra Fria, agravada pela guerrilha. Embora anticomunista, o governo pautou-se por independência no cenário internacional, nem sempre se alinhando aos interesses do bloco da OTAN.

Superado o ciclo autoritário do regime militar o Brasil ingressou em sua terceira onda de democratização e funda-se a “nova república” com a promulgação da constituição de 1988. A Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso<sup>167</sup>:

Percorremos um longo caminho. Pouco mais de duzentos anos separam a vinda da família real para o Brasil e a comemoração do vigésimo quinto aniversário da constituição de 1988. Nesse intervalo, a colônia exótica e semiabandonada tornou-se uma das dez maiores economias do mundo. O império de viés autoritário, fundado em uma Carta outorgada, converteu-se em um Estado Constitucional democrático e estável, com alternância de poder e absorção institucional de crises políticas. Do regime escravocrata, restou-nos a diversidade racial e cultural, capaz de enfrentar – não sem percalços, é certo – o preconceito e a discriminação persistentes. Não foi uma história de poucos acidentes. Da independência até hoje, tivemos oito cartas constitucionais: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988, em um melancólico estigma de instabilidade e falta de continuidade das instituições. A constituição de 1988 representa o ponto culminante dessa trajetória, catalisando o esforço de inúmeras gerações de brasileiros contra o autoritarismo, a exclusão social e o patrimonialismo, estigmas da formação nacional. Nem tudo foram flores, mas há muitas razões para celebrá-la.

---

<sup>167</sup>BARROSO, op. cit., p. 489

A Constituição de 1988 inegavelmente trouxe significativos avanços na proteção dos direitos humanos, na ampliação dos direitos individuais e coletivos bem como no aprimoramento dos instrumentos e garantias que os resguardam. Todavia, mesmo adotando um modelo que na forma se pretende federalista manteve-se alinhada com a longa marcha das forças históricas que concentraram Poder excessivo nas mãos da União, fomentando o patrimonialismo institucional e crescimento do estamento burocrático.

Portanto, pode-se dizer que em sua maioria, as Constituições brasileiras foram animadas por um espírito iluminista francês, coerente com um positivismo sociológico que por meio da razão busca ordenar a sociedade desde cima. Há uma constante crença na benevolência do Poder, e portanto dos instrumentos do Estado como motor da prosperidade geral, da ordem e do futuro, bem como uma profunda confiança no racionalismo planejador como demiurgo social. A concentração de Poder é uma consequência lógica dessa composição ideológica do espírito nacional, cuja fundação já é de uma sociedade hidráulica e patrimonial, portanto centralizado e tendente ao autoritarismo.

### 3.1.1 Funcionamento e Estado Atual.

A chamada Constituição cidadã foi promulgada em 5 de outubro de 1988, trata-se de uma constituição democrática, analítica, prolixa, rígida<sup>168</sup> e dogmática. Na perspectiva ideológica a constituição busca contemporizar anseios liberais ao proteger a livre iniciativa e a ordem econômica e “sociais-democratas” ao estabelecer e promover direitos sociais, ou seja, manifesta-se em seu corpo um anseio por pluralidade de valores e reconhecimento das forças sociais e políticas que a gestaram.

No âmbito histórico a Constituição sofreu forte influência do constitucionalismo pós-guerra da Europa continental, principalmente as mudanças ocorridas na Itália, Alemanha, Espanha e Portugal, uma vez que todos também buscavam distanciar-se do legado de regimes autoritários. Nesse sentido, adequou-se no campo jurídico a criar um estado que fornecesse diversos serviços e proteções à população, fomentando, ao menos em objetivo, um estado de bem-estar social.

O pós-positivismo, doutrina que se apresenta como uma terceira via entre o jusnaturalismo e o positivismo jurídico, influenciou sobremaneira a Constituição importando na busca por clareza, objetividade e certeza sem desconectá-los de uma filosofia moral e de

---

<sup>168</sup>Há aqueles na doutrina como, Alexandre de Moraes que a considerem super-rígida devido à existência de cláusulas pétreas que detém caráter imutável.

uma filosofia política.<sup>169</sup> Essa influência consubstanciou-se em importantes marcos teóricos, como o reconhecimento da força normativa das disposições constitucionais, a expansão da jurisdição constitucional e uma nova hermenêutica constitucional.

A constituição de 1988 foi fortemente influenciada pela Constituição Portuguesa de 1976, pelas reformas de base promovidas por João Goulart<sup>170</sup> e pela ideia de Constituição dirigente elaborada por José Joaquim Gomes Canotilho. A última, fez com que a constituição transformasse-se em verdadeiro programa econômico-social para o país, de certo que foram poucos os campos da vida e da ação humana que a constituição não buscou normatizar.

No plano dos direitos fundamentais foi consagrado o princípio da dignidade humana como eixo axiológico que sustenta todo ordenamento jurídico. A carta concedeu proteção às liberdades de associação, imprensa, expressão, reunião, assegurou direitos como o devido processo legal e a presunção de inocência, ofereceu diversas proteções aos direitos sociais, previu proteção aos direitos difusos e coletivos, ao consumidor e ao meio ambiente.

A preocupação em impedir o recrudescimento do regime político, assegurar o pluralismo e a democracia esteve fortemente presente na Assembleia Constituinte, esse intento fomentou uma carta constitucional excessivamente prolixa e extensa<sup>171</sup> o que por sua vez acabou por constitucionalizar e engessar diversas matérias que poderiam ter sido objeto de leis ordinárias ou complementares. Esse estado de coisas explica o fato de uma jovem constituição de apenas 30 anos já contar com surpreendentes 99 emendas<sup>172</sup>. O procedimento necessário para a alteração da Constituição, com a necessidade de votação de três quintos dos votos em dois turnos de votação em cada uma das casas legislativas (equivalente a 308 votos na Câmara e 49 no Senado) é um processo politicamente custoso que cria imensos problemas de governabilidade.

Repetindo a tendência histórica, os períodos nacionais que sucedem regimes autoritários e centralizadores visam restaurar um equilíbrio federativo, reestruturando o federalismo e readequando as atribuições e competências da União. A forma federativa foi erguida ao status de cláusula pétrea (CF, art. 60, §4º) de modo que fica clara a valorização do

---

<sup>169</sup> BARRROSO, op. cit., p. 533.

<sup>170</sup> Das reformas de base foram retiradas as medidas provisórias, os monopólios estatais na economia, o voto dos analfabetos e a função social da propriedade.

<sup>171</sup> À época de sua promulgação a Constituição de 1988 já contava com 245 artigos.

<sup>172</sup> BRASIL, *Emendas Constitucionais*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm)>. Acesso em 12 jul. 2018.

constituente originário ao instituto.. O federalismo proposto pela carta de 88 é um federalismo de modelo moderno<sup>173</sup>, segundo Gilmar Mendes<sup>174</sup>:

O chamado modelo moderno responde às contingências da crescente complexidade da vida social, exigindo ação dirigente e unificada do Estado, em especial para enfrentar crises sociais e guerras. Isso favoreceu uma dilatação dos poderes da União com nova técnica de repartição de competências, em que se discriminam competências legislativas exclusivas do poder central e também uma competência comum ou concorrente, mista, a ser explorada tanto pela União como pelos Estados-membros.

Adotou o princípio da preponderância do interesse, de maneira a distribuir de forma harmônica as competências legislativas, conforme ensina Novelino<sup>175</sup>:

A Competência para tratar de assuntos de interesse nacional ou predominantemente geral foi atribuída à União. É o caso, por exemplo, da competência para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes (CF, art. 22, IX); emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (CF, art. 22, XV); normas gerais de licitação e contratação (CF, art. 22, XXVII); ou, ainda, defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (CF, art. 22, XXVIII). A competência para tratar de assuntos de interesse predominantemente local, foi atribuída aos Municípios (CF, art. 30, I). A competência residual para tratar de assuntos de interesse regional ficou a cargo dos Estados (CF, art. 25, § 1.º). Ao Distrito Federal, em razão de sua natureza híbrida, foi atribuída competência para tratar de assuntos de interesse regional e local (CF, art. 32, § 1.º).

A distribuição de competências, portanto, é vertical admitindo-se um âmbito de concorrência entre os entes federados, o que veio a consagrar um verdadeiro “condomínio legislativo”. Na repartição da competência legislativa concorrente, o legislador constituinte optou pela consagração de competências não cumulativas, cabendo à União estabelecer as normas gerais (CF, art. 24, § 1.º) e aos Estados e Distrito Federal a criação de normas específicas, por meio do exercício de competência suplementar (CF, art. 24, § 2.º).<sup>176</sup> Restou aos Municípios por sua vez complementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30, II) quando tratar-se de assuntos de interesse local (CF, art. 30, I).

Embora a regra seja a existência de uma distribuição vertical de competência, algumas matérias foram reservadas como competências privativas ou exclusivas da União. A doutrina diverge sobre a efetiva diferença entre essas atribuições, defendendo a doutrina tradicional

---

<sup>173</sup>Diferencia-se e contrapõe-se ao modelo clássico, exemplificado na Constituição Americana de 1776 que específicas atribuições apenas da União, deixando aos Estados as competências residuais em todas as matérias não atribuídas à União.

<sup>174</sup> MENDES, op. cit., p. 816.

<sup>175</sup> NOVELINO, op. cit., p. 632.

<sup>176</sup> Ibid., p. 636.



que as competências privativas poderiam ser delegadas (CF, arts. 22, parágrafo único, e 84, parágrafo único), enquanto as exclusivas não seriam passíveis de delegação. Há, todavia, autores que não fazem nenhuma diferença entre os termos. Essa falta de clareza no corpo constitucional, fruto de falta de técnica legislativa, resulta em insegurança jurídica e engessamento de competências.

No que se refere a organização político-administrativa a federação brasileira inovou ao elevar o município ao patamar de ente federativo, adotando uma federação tricotômica, segundo Novelino<sup>177</sup>:

A organização político-administrativa da federação brasileira compreende, como entidades autônomas, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (CF, art. 18). No mesmo diapasão, a *Lex Mater* estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (CF, art. 1.º). Este dispositivo consagra o princípio da indissolubilidade do pacto federativo, o qual afasta o direito de secessão dos entes federados. Como finalidades básicas deste princípio são apontadas: I) a manutenção da unidade nacional; e II) a necessidade descentralizadora.

Apesar da previsão constitucional expressa, existem àqueles que desafiam essa lógica, tal como o Ministro Gilmar Ferreira Mendes<sup>178</sup> que assevera que por mais que a Constituição tenha dado grande relevo ao município o típico estado federal pressupõe que a participação dos entes na formação da vontade federal, o que no caso dos estados resulta no Senado Federal. Os municípios tampouco dispõem de um Poder Judiciário, de modo que não se trataria propriamente de um ente federativo, mas um “quase-ente”.

Atualmente o Brasil conta com 5.570 municípios<sup>179</sup>, a Constituição prevê que Municípios podem ser criados, fundidos ou desmembrados na forma do art. 18, § 4º, com a redação da Emenda Constitucional n. 15 /96. A lei complementar que deveria tratar do tema sofreu diversas modificações e provavelmente seu projeto será alterado novamente nesta legislatura<sup>180</sup>. Após a promulgação da constituição houve algum acréscimo exacerbado no número de municípios, todavia o furor foi logo contido por certa mora legislativa. A questão do municipalismo sempre foi tema presente nos debates sobre o federalismo brasileiro, tendo

<sup>177</sup> Ibid., p. 639.

<sup>178</sup> GILMAR, op. cit., p. 835.

<sup>179</sup> BRASIL, *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=254598>>. Acesso em: 17 de jul. 2018.

<sup>180</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/555164-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-NOVAS-REGRAS-PARA-CRIACAO-DE-MUNICIPIOS.html>. Acesso em: 03 dez 2018.

diversos autores se debruçado sobre o tema, entre eles destacam-se Oliveria Vianna<sup>181</sup> e Victor Nunes Leal<sup>182</sup>.

No que pese o municipalismo da república velha ter se mostrado um instrumento de *rentseeking*<sup>183</sup> e manutenção das elites agrárias no poder, não se pode olvidar que é no município que desenvolve a relação primeira do cidadão e seus representantes, tratando-se da célula de maior representação e que possibilita a melhor possibilidade de responsabilização dos políticos, de acordo com o princípio da subsidiariedade.

Do ponto de vista da centralização do Poder, o Brasil adotou claramente um federalismo centrípeto, ou seja, as competências e o poder tendem ao centro e não para fora dele. Segundo Rafael de Lazari<sup>184</sup>:

A concentração de poder é importante maneira de analisar a estrutura federativa, pois define "*o quão federativo*" quer ser um país. O *federalismo centrípeto*, um tanto virtual, mantém traços unitaristas, por pouco repartir das extensas competências constitucionais, criando um ente federal hipertrofiado em detrimento de outros entes raquíticos; o *federalismo centrífugo*, ideal para modelos consagrados e consolidados no tempo, deposita enorme confiança em que os entes federativos que não o federal atuem em sintonia a fim de legitimar justamente o órgão federal (apenas para que não restem pontas soltas, é comum que estas expressões "centrífugo" e "centrípeto" sejam referidas também, respectivamente, para os federalismos por desagregação e por agregação, mas não é o sentido que se dá aqui para as expressões, tendo em vista que elas são neste comentário direcionadas para uma análise quanto à concentração de poder, como o título elucida, e não quanto ao processo formador estatal); o *federalismo equilibrado*, por fim, mantém a presença federal em paridade com os demais entes federativos. O Brasil se inseriria neste último caso, diz-se por convenção ante a análise fria da Lei Fundamental de 1988.

Como bem ressalta o autor, é difícil enxergar no ordenamento brasileiro um federalismo equilibrado. Por mais que a carta constitucional tenha previsto um modelo de distribuição razoável de competências, no que se refere a arrecadação a União acaba concentrando a maior parte da arrecadação. Segundo o a Frente Nacional de Prefeitos<sup>185</sup>, hoje a União fica com 55,6% de toda a receita arrecada no país, os Estados ficam com 25,1% e os municípios com apenas 19,3%. Nesse sentido, aduz Barroso<sup>186</sup>:

<sup>181</sup>VIANNA, Oliveira., *Pequenos estudos de psicologia social*. 3.a edição revista e aumentada, Rio e Janeiro, Biblioteca Brasileira, Companhia Editora Nacional. 1975.

<sup>182</sup>LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Sistema Representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

<sup>183</sup>GIANTURCO, op. cit., p. 52.

<sup>184</sup>LAZARI, Rafael. *União e federalismo centrípeto: uma análise crítica quanto à concentração de poderes*. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/FederalismoaBrasileira/124,MI281025,71043-Uniao+e+federalismo+centripeto+uma+analise+critica+quanto+a>. Acesso em: 17 jul. 2018.

<sup>185</sup>Frente Nacional de Prefeitos apud FUCS, José. *A descentralização do Poder*. O Estado de S.Paulo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,a-descentralizacao-do-poder,10000100131> Acesso em 18 de jul 2018.

<sup>186</sup>BARROSO, op. cit., p. 515.

A partilha das receitas tributárias, de outro parte, embora um pouco mais equânime do que no regime anterior, ainda favorece de modo significativo a União, principal beneficiária da elevadíssima carga tributária vigente no Brasil. De parte disso, ao longo dos anos, a União a ampliou sua arrecadação mediante contribuições sociais, tributo em relação ao qual Estados e Municípios não tem participação, contribuindo ainda mais para a hegemonia federal.

Hoje as contribuições sociais constituem uma fonte arrecadatória superior aos impostos<sup>187</sup>, favorecendo um comportamento predatório do governo federal que passou cada vez mais a centrar seus esforços nos reajustes das contribuições sociais em detrimento dos impostos, uma vez que esta receita não precisa ser repassada para Estado e Municípios. Tal conjuntura reforça os Poderes de negociação da União e faz com que governadores e prefeitos tenham que “dobrar-se” aos interesses federais em busca de receitas, que serão concedidos ou não mediante critérios políticos e subjetivos.

Portanto, no que pese os estados e municípios terem que custear boa parte dos serviços ofertados à população, tais como segurança, saúde, educação e transporte, a maior fatia da arrecadação permanece nas mãos da União, o que quer dizer que as populações dos municípios e Estados em regra ficam a mercê do humor dos burocratas encastelados em Brasília.

A situação se torna mais grave pelo fato dos Estados deterem pouca autonomia legislativa em matéria tributária, não podendo readequar seus tributos de acordo com a situação. Ou seja, no que pese a adoção formal por um modelo federalista na questão tributária, as receitas e portanto o Poder estão em grande medida concentradas nas mãos da União, inviabilizando o bom funcionamento da Federação. Segundo Gianturco<sup>188</sup>:

um elemento essencial do verdadeiro federalismo é o federalismo fiscal, ou seja, os entes federados (municípios, províncias ou estados) devem ter a autonomia de arrecadar impostos como e quanto querem para serem verdadeiramente responsáveis por fornecer serviços. A maioria dos impostos, então, deveria ir para os níveis mais locais, e só uma pequena fatia para o nível mais abrangente. Se não há federalismo fiscal, não há federalismo. Um sistema no qual a maioria dos impostos vai para a federação e apenas alguns decimais volta para os níveis locais não é federalista.

O federalismo se baseia na ideia de que as atividades estatais podem ser cumpridas de forma mais eficiente em nível local. Trata-se do critério da subsidiariedade: “preferir sempre o nível mais baixo, quanto possível”

A centralização tributária não apenas levanta dúvida quanto à efetividade do federalismo brasileiro mais gera diversos outros problemas. Dentre eles pode-se destacar o

---

<sup>187</sup> ALVES, apud TEIXEIRA, Matheus. *Centralização da arrecadação fiscal pela União agrava a crise econômica e política*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-23/entrevista-raquel-alves-tributarista-assessora-luiz-fux>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

<sup>188</sup> GIANTURCO, op. cit., p. 449.

fato de que a centralização manifesta-se economicamente em “benefícios concentrados e custos difusos”, isto é, a concentração de recursos não União favorece o *rentseeking* de políticos e lobistas que tem por objetivo favorecer apenas um grupo, associação ou região ao custo de toda população.

A título de exemplo<sup>189</sup>, é possível imaginar uma obra realizada e custeada pelo governo federal em um dado município, cujo valor seria de R\$ 200.000.000 (duzentos milhões de reais), e cuja população seja de 20.000 habitantes, em tese, cada habitante receberia um benefício de R\$ 10,000 (dez mil reais), e a obra seria custeada pelos 200 milhões de brasileiros, os quais não obteriam qualquer benefício. Como o custo está disperso socialmente é difícil criar mecanismo de responsabilização política dos agentes, pois a população não consegue monitorar gastos que em escala se tornam irrelevantes individualmente.

Na mesma toada, a Escola econômica da *Public Choice* concebe o *pork barrel system*<sup>190</sup>:

Visto que cada deputado federal é eleito no próprio estado, a própria região, quando se está discutindo como alocar recursos federais ele irá sempre tentar gastar aqueles recursos no próprio estado para os próprios eleitores e não para o bem do país. Isso é o Pork Barrel System: projetos nacionais que beneficiam o eleitorado local e específico de cada representante.

Essa concentração de Poder tributário nas mãos da União acarreta uma maximização de incentivos para reprodução dos comportamentos de *rentseeking e lobby*, junto ao Poder central. *Rentseeking* consiste<sup>191</sup> na prática de busca de renda, uma renda pessoal sem produzir algo e sem adicionar um valor agregado, simplesmente subtraindo parte do valor de uma atividade já existente, enquanto o *lobby* consiste na pressão organizada por um grupo para que agentes políticos tomem decisões, passem legislações ou regulações que favoreçam o grupo de pressão. Tais comportamentos deslocam parte das forças produtivas para “empreendedorismo político”, isso quer dizer que os agentes políticos passam a responder aos *inputs* dos lobistas, agindo ativamente em busca de lucro político.

Logo, o que se vê no modelo federalista atual é uma centralização de poder econômico na União, enquanto os Municípios e Estados arcam com boa parte dos gastos sociais, investimento e despesas obrigatórias previstas constitucionalmente. Dessa forma, a “pirâmide federalista” encontra-se invertida no cenário nacional, aqueles entes que deveriam

---

<sup>189</sup>Ibid., p. 48.

<sup>190</sup>Ibid., p. 49.

<sup>191</sup>Ibid., p. 53.

receber a maior fatia das receitas são os mais penalizados em detrimento daquele que só deveria ter competências subsidiárias e tratar de assuntos de importância nacional.

Como a tendência natural do Poder é concentrar-se e hipertrofiar-se é tranquilo afirmar que esse Estado de coisas não se reverterá com os incentivos disponíveis no momento, pelo contrário, há propostas<sup>192</sup> de centralizar ainda mais a carga tributária tramitando no congresso, por meio da criação de um IVA-Nacional<sup>193</sup>. A ideia em um primeiro momento pode parecer interessante, unificar diversos tributos, evitar guerra fiscal e reduzir o contencioso administrativo entre Estados, todavia, sendo o tributo arrecadado pela União, mais um vez os Estados e Municípios estarão sujeitos aos humores de Brasília.

Noutro giro, a temida Guerra Fiscal não é de todo maléfica, trata-se apenas de uma competição fiscal a fim de atrair maior investimento, trata-se dentro de um conjunto largo de uma “competição institucional”. Em regra<sup>194</sup> seus efeitos são a diminuição da carga tributária, melhora do gasto estatal, atração de negócios e aumento do PIB.

Dessa forma, faz-se urgente uma renovação institucional por meio da criação de instituições inclusivas e eliminação de instituições extrativistas, bem como uma extensa reforma constitucional, que readéque as competências de acordo com o princípio da subsidiariedade, fragmente o Poder concentrado na União, ou seja, é necessária uma virada federalista.

### **3.2 Origens Históricas e inspirações do Federalismo Americano**

Neste ano de 2018 a Constituição Americana (1776) completa 242 anos de existência, contando com apenas 7 artigos<sup>195</sup> e diminutas 27 Emendas, esta carta constitui um raríssimo caso de estabilidade, continuidade e força normativa. O federalismo americano por sua vez é outro raro caso de sucesso institucional, durabilidade, estabilidade e segurança jurídica.

Para que se possa buscar compreender a Constituição Americana é fundamental conhecer o arcabouço intelectual, e as forças e contingências históricas que lhe deram vida. A experiência americana, talvez como nenhuma outra, foi forjada por um conjunto excepcional

---

<sup>192</sup> Proposta de reforma tributária prevê fim de dez impostos, diz relator. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5090296/proposta-de-reforma-tributaria-preve-fim-de-dez-impostos-diz-relator>>. Acesso em: 18 jul 2018.

<sup>193</sup> Imposto sobre valor agregado que viria a substituir diversos tributos incidentes sobre a venda de mercadoria e prestação de serviços.

<sup>194</sup> GIANTURCO, op cit., p. 448.

<sup>195</sup> USA. *Constitution of the United States*. Disponível em: <[https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)>. Acesso em: 18 jul 2018.

de indivíduos, animados pelas ideias que formavam o iluminismo americano e moldado no fogo de circunstâncias críticas<sup>196</sup>.

Após a descoberta da América em 12 de outubro de 1492 pelo navegador genovês Cristóvão Colombo, o então rei da Inglaterra, Henrique VII (1485-1509), financiou a expedição de John Cabot em 1497, o qual viria a ser o primeiro Inglês a explorar o solo norte-americano. A colonização do território foi atrasada pelo efeito devastador que a guerra das rosas<sup>197</sup> infligira na economia inglesa.

Foi somente em 1583 que o explorador Sir Humphrey Gilbert proclamou o território como a primeira colônia ultramarina da Inglaterra, sob o reinado de Elisabeth I (1558-1603), dando início a expansão do Império Britânico. A autorização recebida por Gilbert restringia-se a exploração de territórios não ocupados por espanhóis e franceses, uma vez que a Inglaterra temia uma guerra contra a poderosa armada espanhola.

A primeira tentativa de colonização, com a criação de assentamentos permanentes com objetivos de exploração, começa em Roanoke Island, a colônia foi nomeada Virgínia em homenagem a rainha<sup>198</sup>, em território onde hoje é a Carolina do Norte. A primeira colônia experimentou fortes adversidades com a oposição dos nativos e a dificuldade de encontrar recursos naturais em abundância como ocorrera nas colônias espanholas e portuguesas, o que contribuiu para a frustração dos primeiros colonos, os quais sonhavam com as riquezas do novo mundo. Ao mesmo tempo, na Inglaterra, aconteceria o evento que viria a transformar a Inglaterra na soberana dos mares com a destruição invencível armada espanhola em 1588. Os esforços de guerra desviaram a atenção da coroa da colônia, que acabou sendo abandonada à própria sorte.

A primeira empreitada colonial terminou em completo desastre, como nos relata Paul Johnson<sup>199</sup> “o experimento falhou por dois motivos fundamentais. Primeiro a frustração dos exploradores com a ausência de ouro e prata, somada as dificuldades e conflitos com os índios (a baixa densidade populacional e a insubordinação tornavam difícil o uso de mão de obra). Em segundo lugar, Johnson elenca o fato de que a colônia de Roanoke fora uma experiência inteiramente secular, faltava-lhe uma dimensão religiosa.

---

<sup>196</sup> Circunstâncias críticas segundo a escola neoinstitucionalista de economia consistem em eventos de magnitude considerável que rompem o equilíbrio político e econômico existente em uma ou mais sociedades

<sup>197</sup> Guerra Civil inglesa ocorrida entre 1455 e 1485, na qual as casas de York e Lancaster que disputavam o controle do Trono Inglês. Tendo saído vitoriosa a casa de Lancaster de Henrique Tudor. O conflito ficou conhecido guerras das rosas por conta dos brasões heráldicos das casas, rosas brancas e rosas vermelhas respectivamente.

<sup>198</sup> Elisabeth I também era conhecida como a rainha virgem pelo fato de não ter se casado.

<sup>199</sup> JOHNSON, Paul. *A History of the American People*. New York: Harper Collins Publishers, 1999, p. 18 – 19.

Na era elisabetana era comum que fossem expedidas autorizações (*charters*)<sup>200</sup> para que “companhias de aventureiros” investissem seu próprio capital sob seu próprio risco em empreitadas ultramarinas. Assim, uma vez refundada a *Virgínia Company* lança uma nova expedição para a América, segundo Jonhson<sup>201</sup>:

Os londrinos seguiram o caminho para o antigo assentamento de Roanoke, entrando na baía de Chesapeake em 1607. Fundaram uma cidade que nomearam Jamestown, em homenagem a seu soberano, 40 milhas rio acima no Rio Powhatan, também renomeado em favor de Jaime. O assentamento de Jamestown é de importância histórica fundamental pois ele inaugura a presença Inglesa na América da Norte. Todavia, como colônia deixou muito a desejar. Desta vez, os homens que geriam a *Virgínia Company* de Londres não deixaram de lado elemento religioso, no entanto enxergavam o propósito divino como instrumento de conversão dos nativos.<sup>202</sup>

Inicialmente a colônia de Jamestown não aprendeu com o insucesso de seus antecessores, pois manteve a tentativa de implementar uma colônia de exploração de moldes mercantilistas, com uso forçado de mão de obra nativa e busca por metais preciosos. Todavia, o processo fracassou rapidamente, pelos mesmos motivos que levaram a derrocada da primeira Colônia. Buscando compensar os pesados investimentos, a *Virginia Company* passou a adotar um regime de semi-servidão com os colonos, o que produziu ainda mais insatisfação, fome e baixa produtividade. Foi somente após 11 anos de insucesso que a companhia implementou uma modalidade diferenciada de colonização. Primeiramente, foram enviadas famílias com objetivo de assentamento permanente no novo mundo, com eles vieram carpinteiros, marceneiros, mineiros, hortelãos, pescadores, ferreiros, tecelões, artesões. Explica Acemocl<sup>203</sup> :

A partir de 1618 partiu-se para uma estratégia radicalmente nova. Diante da impossibilidade de coagir tanto os habitantes locais quanto os colonos, a única alternativa restante era fornecer incentivos a estes últimos. Em 1618 a companhia inaugurou um sistema de concessões (*headright system*) que brindava cada colono do sexo masculino com 50 acres de terra e mais 50 acres para cada membro de sua família e todos os servos que uma família conseguisse levar a Virgínia. Os colonos ganharam suas casas e foram liberados de seus contratos, e em 1619 foi introduzida uma Assembleia Geral que efetivamente conferiu voz a cada homem adulto nas leis e instituições que regiam a colônia. Era o início da democracia nos Estados Unidos.

<sup>200</sup>No inglês original “*charters*”, que consistiam em alvarás ou autorizações expedidas pela rainha para que fossem organizadas tais companhias.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>202</sup>No original: The Londoners followed up the old Roanoke settlement by entering the Chesapeake Bay in 1607 and making out a city they called Jamestown, after their sovereign, 40 miles up the Powhatan River, renamed James too. The Jamestown settlement is of historic importance because it began the continuous English presence in North America. But as a colony it left much to be desired. This time, the man who ran the Virginia Company from London did not leave out the religious element, though they saw their divine purpose largely in terms of converting Indians.

<sup>203</sup>ACEMOGLU, op. cit., p. 18.

O novo modelo modifica completamente os incentivos econômicos existentes na colônia, acarretando um enorme aumento de produtividade, crescimento econômico e portanto a necessidade da formação de instituições embrionárias, como a primeira assembleia geral da Virgínia, ocorrida em Jamestown em 30 de Julho de 1619, cujo objetivo era aperfeiçoar “à luz da experiência e da vontade popular” os códigos de conduta formulados anteriormente, para isso foi organizado um mini-parlamento, que contava com representantes eleitos e um governador que representava a vontade do Rei. Nesse sentido ensina Paul Johnson<sup>204</sup>:

Desta forma, na primeira década de sua fundação a colônia adquiriu instituições representativas nos modelos de Westminster. Não havia nada como isso em qualquer outra colônia americana, fossem elas Espanholas, Portuguesas ou Francesas, mesmo que estas contassem com mais de um séculos<sup>205</sup>

Apenas algumas semanas após primeira assembleia geral da Virgínia chegaram a América os primeiros negros em regime de servidão, vendidos por um comerciante holandês. Estes homens não eram escravos propriamente ditos, mas servos (*indentured servant*) cuja servidão era criada para o pagamento de uma dívida. A servidão expirava normalmente no prazo de 5 ou 7 anos e diversos trabalhadores brancos chegaram a América sob o mesmo regime. Após o término do contrato ambos eram considerados homens livres, podendo comprar terras.

Embora os primeiros negros trazidos para a América tenham sido apenas “servos”, o sucesso das *plantations* gerou uma enorme demanda por esta mão de obra. Somente a partir do século XVIII o uso de mão de obra escrava (*chattel slaves*)<sup>206</sup> se tornaria massificado. Esse evento marcaria uma enorme ambiguidade na história americana, de um lado a rápida e espontânea formação de instituições inclusivas, representativas e democráticas de outro, o uso peculiar da mão de obra escrava como força laborativa primordial na produção de bens primários. Essa contradição só começaria a ser resolvida por uma sangrenta guerra civil em 1861.

---

<sup>204</sup>JOHNSON, op. cit., p. 27.

<sup>205</sup> No original: Thus, within a decade of it's foundation, the colony had acquired a representative institution on the Westminster model. There was nothing like it in any of the American Colonies, be they Spanish, Portuguese or French, though some of the had now been in existence over a century

<sup>206</sup> Escravidão tradicional em que o indivíduo é tratado como coisa e não como sujeito de direito e deveres. Apesar de ter sido iniciada em 1619 só tomou proporções consideráveis nos EUA no séc. XVIII.



Outro evento formador indispensável para a compreensão da América é a chegada dos peregrinos puritanos no navio *Mayflower* em 1620. Explica Luís Alberto de Fischer Awazu<sup>207</sup>:

Ainda durante a viagem, peregrinos e representantes da Companhia das Índias Orientais, reunidos em camarote daquele barco, redigiram e assinaram documento comprometendo-se a formar governo próprio, orientado por dispositivos regulamentares ditados para o bem comum.

Deste modo, os peregrinos do *Mayflower* não invocaram a carta régia, mas sim, o pacto do *Mayflower*. Lançaram-se as bases do *self-governament*, ou seja, da autonomia governamental, mesmo sem deixar de fazer parte da comunidade britânica.

O contrato assinado no *Mayflower* na verdade era um pacto<sup>208</sup> como aquele de origem bíblica celebrado entre Deus e os Israelitas. Um verdadeiro evento/mito fundador como aquele trabalhado no capítulo 1 deste trabalho. No entanto, o pacto não se detinha apenas raízes religiosas, mas viria a dialogar com as teorias contratualistas do séc. XVII. Explica Johnson<sup>209</sup>:

O que era memorável sobre este contrato em particular é que ele não fora realizado entre servos e mestres, entre o povo e o rei, mas sim entre indivíduos semelhantes, tendo Deus como testemunha e cossignatário simbólico. Era como se essa pequena comunidade que viajava para a América tivesse realizado um compromisso de criar um tipo diferente de personalidade coletiva para viver uma nova vida do outro lado do Atlântico.<sup>210</sup>

Esses peregrinos acreditavam que estavam conduzindo um exercício de excepcionalismo ao fundar uma sociedade baseada em valores religiosos. Os puritanos se fixaram em Plymouth, Massachusetts e em 1629 fundaram a *Massachusetts Bay Company*.

Outras denominações cristãs vieram para a América, fossem motivados por perseguições religiosas na Europa ou pelas oportunidades quase ilimitadas que a nova colônia representava. Os católicos foram para Maryland e na Pennsylvania se estabeleceram os *quakers*, e assim por diante. Esse pluralismo religioso passaria também a fazer parte da essência americana.

<sup>207</sup> AWAZU, Luís Alberto de Fischer. *O Federalismo brasileiro e o desenvolvimento nacional: a cooperação como elemento de equilíbrio na federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 93.

<sup>208</sup> O termo original em inglês é “*covenant*” o que denota um acordo com o divino, algo transcende os indivíduos presentes.

<sup>209</sup> JOHNSON, op. cit., p. 30.

<sup>210</sup> No original: What was remarkable about this particular contract was that it was not between a servant and a master, or a people and a king, but between a group of like-minded individuals and each other, with God as witness and symbolic co-signatory. It was as though this small community, in going to America together, pledged themselves to create a different kind of collective personality, living a new life across the Atlantic.

Até o meio do século XVIII a América progrediu rapidamente, era indubitavelmente uma história de sucesso. Consistia em uma sociedade com auto-governo, sua população dobrava a cada geração. A maioria dos homens que lá vivia desfrutava de padrões de vida europeus<sup>211</sup>. A prosperidade experimentada inicialmente refreou o furor religioso que animara os peregrinos. É nesse cenário de intenso aumento de prosperidade material e num princípio de refretamento religioso que surge o movimento que ficou conhecido como “*The Great Awakening*”<sup>212</sup>.

Encabeçado por William Tennet e Jonathan Edwards, o movimento consistiu em uma releitura do ethos protestante, ao relacionar o conhecimento de Deus com o conhecimento em si, tratava-se de uma insistência de que a educação era o caminho para a salvação<sup>213</sup>. Suas ideias tinham inquestionáveis tons políticos, tratavam a América como um experimento excepcional, a possibilidade de trazer a cidade de Deus à terra. Havia algo de escatológico e dramático em suas pregações. O movimento representou o nascimento de uma verdadeira “igreja americana”, um rompimento com as formalidades das liturgias europeias e principalmente a ênfase na experiência individual como orientadora da moralidade e da boa vida. O “*Great Awakening*” foi um evento proto revolucionário, como explica Johnson<sup>214</sup>:

Como John Adams viria a colocar: “A revolução foi efetuada mesmo antes de a guerra começar. A revolução estava nos corações e nas mentes do povo; uma mudança em seus sentimentos religiosos de seus deveres e obrigações.” Foi um casamento entre o racionalismo das elites americanas tocadas pelo iluminismo com o grande despertar das massas, que permitiu o entusiasmo popular que seria canalizado para a revolução – a qual brevemente viria a ser identificada como um evento escatológico. Nenhum dessas forças poderia ter obtido êxito sem a outra. A revolução não poderia ter acontecido sem esse arcabouço religioso. A diferença essencial entre a Revolução Americana e a Francesa é que a Americana em sua origem é um evento religioso. Esse fato moldou a Revolução Americana do princípio ao fim e determinou a natureza do Estado independente que dela nasceria.<sup>215</sup>

---

<sup>211</sup>JOHNSON, op. cit., p.108.

<sup>212</sup> Em tradução livre: O grande despertar.

<sup>213</sup>Ibid., p.110.

<sup>214</sup>Ibid., p. 116.

<sup>215</sup>No original: As John Adams was to put it, long afterwards :”the revolution was effected before the war commenced. The Revolution was in the mind and hearts of the people: and change in their religious sentiments of their duties and obligations.” It was the marriage between the rationalism of the American elites touched by the Enlightenment with the spirit of the Great Awakening among the masses which enabled the popular enthusiasm thus arosed to be channeled into the political aims of the Revolution – itself soon identified as the coming eschatological event. Neither force could have succeeded without the other. The Revolution could not have taken place without this religious background. The essential difference between the American Revolution and the French Revolution is that the American Revolution, in it’s origins, was a religious event. That fact was to shape the American Revolution from the start to finish and determine the nature of the independent state it brought into being

A flexibilização de parte da dogmática cristã, conjugada com uma doutrina de salvação foi também um elemento fundamental para a formação de um ethos do trabalho e da riqueza nos Estados Unidos. A percepção de que o protestantismo puritano estava ligado diretamente com a ascensão do modelo capitalista foi descrita por Max Weber<sup>216</sup> em sua obra “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, na qual o autor relaciona diretamente o ethos protestante e a expansão/surgimento do modo de produção capitalista, *in verbis*:

Mas, no passado e até a atualidade, foi exatamente uma característica específica da democracia americana o facto de ela não ser um amontoado informe de indivíduos mas sim um labirinto de asso criações voluntárias exclusivas. Se até há pouco tempo não reconhecia, ou só o fazia minimamente, o prestígio da origem e da riqueza herdada, do cargo e da educação recebida, também estava longe de receber de braços abertos, nessas associações qualquer um como se fosse seu igual. [...]

Na época colonial, nas regiões centrais da Nova Inglaterra, principalmente em Massachusetts era pressuposto da cidadania plena no Estado o reconhecimento da plenitude de direitos perante a igreja. [...] O enorme significado social da admissão de pleno direito numa comunidade eclesiástica, principalmente o direito a participar na comunhão, actuava nas seitas no sentido de cultivar um ética profissional ascética, o que estava adequado ao capitalismo moderno, na época em que surgiu.

Enquanto as consequências do “*Great Awakening*” se desenrolavam na colônia, a Inglaterra ingressa em um período pré-revolucionário. O rei Charles II morre em 1685, sem deixar herdeiros, de maneira que o trono passa para seu irmão James II, ocorre que Jaime se convertera ao catolicismo espalhando o temor que sua linhagem católica pudesse se estabelecer definitivamente na Inglaterra. A insatisfação aumenta quando o Rei implementa a criação de um exército permanente e começa a fortalecer seu poder em detrimento do parlamento. Esse cenário fomenta uma conspiração parlamentar para depor Jaime II em favor de sua filha protestante, Maria, casada com Guilherme de Orange, líder dos países baixos. A tomada do poder se dá de forma pacífica e o evento fica conhecido como Revolução Gloriosa.

A maior consequência da revolução é o aumento dos poderes do parlamento e a estabilidade distanciada garantida para a coroa, o evento garantiu também estabilidade política, econômica e a segurança jurídica que foram indispensáveis para o protagonismo inglês na Revolução Industrial. Outra consequência da Revolução foi a promulgação da Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) em 1689, explica Marcelo Novaes<sup>217</sup>:

Essa declaração, emitida pelo Parlamento, impunha várias restrições ao poder real. A essência política da declaração é a ideia de que o monarca deve buscar

<sup>216</sup> WEBER, Max, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. 7 ed. Lisboa: Editorial Presença, 2001, p. 202-203.

<sup>217</sup> NOVAES, Marcel. *O grande experimento: a desconhecida história da revolução americana e do nascimento da democracia moderna*. Rio de Janeiro: Record, 2016, p. 29.

consentimento do povo para suas ações, sendo o povo representado pelo parlamento. Juntamente com a Magna Carta, a Lei de Habeas Corpus e outras leis, a Declaração de Direitos constitui o que se entende pela Constituição Britânica; Dentre outras coisas, ela estabelecia que nenhum imposto poderia ser instituído sem autorização do Parlamento, que todo cidadão tinha direito de encaminhar petições ao monarca, que nenhum exército permanente seria mantido em tempos de paz, que a liberdade de expressão era absoluta no Parlamento e que punições cruéis eram proibidas.

As colônias prosperaram com pouca interferência da Coroa, tendo já nessa época se estruturado em treze colônias<sup>218</sup>, cada um com sua forma peculiar de autogoverno, na realidade cada colônia atuava como se fosse verdadeiramente um país, detendo suas próprias leis, judiciário e tributos. No entanto, após a Revolução Gloriosa as colônias passaram a ser impactadas pelas diversas guerras travadas pela Inglaterra<sup>219</sup>. As tensões entre as monarquias inglesas e francesas logo se transportaram para as colônias, dando início ao que ficou conhecido como Guerras Franco-Índigenas<sup>220</sup>. Os franceses tinham colônias no norte americano, na região onde se encontra o Canadá e no centro do continente ( Louisiana), na porção central do continente. Na época, Americanos (ingleses), Franceses e os nativos disputavam o controle da região, durante os conflitos os franceses aliaram-se aos nativos americanos<sup>221</sup>, passando a realizar ataques as colônias de Nova York e Ohio.

Os constantes ataques às colônias incentivaram a criação do primeiro esforço coletivo de unificação colonial. Em 1754 foi organizado em Albany, Nova York o primeiro congresso colonial para discutir planos de defesa contra os ataques dos índios e franceses. A ideia foi capitaneada por Benjamin Franklin, o qual viria a desempenhar um papel fundamental no processo de independência e na formação da Constituição Americana. Franklin estava convencido de que a única forma das colônias conseguirem prosperidade e estabilidade, evitando os ataques dos franceses e dos índios era formando uma união continental<sup>222</sup>.

A ideia da União Continental levantava a possibilidade da criação de um corpo de representantes eleitos pelas colônias, os quais teriam o poder de instituir tributos para esforços de guerra e promulgar leis que regulassem o relacionamento com os índios e a compra de terras para criação de novas colônias. Como explica Novaes<sup>223</sup>:

---

<sup>218</sup> *New Hampshire; Massachusetts, Rhode Island, Connecticut; New York; New Jersey; Pennsylvania, Delaware; Maryland; Virgínia; North Carolina; South Carolina e Georgia.*

<sup>219</sup> A Rainha Mary e o Rei Guilherme travaram a guerra dos Nove Anos ( 1688-1697). Sua sucessora, Anne ingressou em outra guerra que duraria 10 anos (1702-1712). Após trinta anos de paz, o Rei George ingressa na Guerra da Sucessão Espanhola (1744-1748) e por fim a guerra dos sete anos entre 1756-1763.

<sup>220</sup> Não se tratava propriamente de uma guerra aberta e total, mas diversos incidentes, conflitos de terra e invasões que desestabilizavam a região, os eventos se deram no longo período entre 1689 e 1763.

<sup>221</sup> As alianças eram instáveis e regionais, dentro os aliados franceses estavam: a confederação wabanaki, membros das tribos Abenaki, Mi'kmaq, Algoquin, Lenape, Ojibwa, Ottawa, Shawnee e Wyandot.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 37.

Já podemos notar nessa época, por meio das ideias de Franklin, o surgimento de questões que mais tarde se tornariam centrais na discussão política em torno da independência. Ele fazia questão de que o “conselho” que propunha fosse um corpo formado por representantes eleitos [...] Como vimos, era um princípio exposto na Declaração de Direitos inglesa de 1689: somente um corpo político que representa o povo pode obrigar esse povo a pagar impostos. “É um direito indiscutível dos ingleses não serem taxados sem seu consentimento”, escreveu Franklin.

A discussão levantava duas questões jurídicas fundamentais para os anos vindouros, “poderia o Parlamento instituir tributos às colônias?” e “estariam as colônias representadas no Parlamento?”. Embora o plano previsse que o rei indicaria uma representante com poder de veto, este ao ser enviado ao Parlamento foi vetado em sua integralidade. Após o veto não restou outra opção senão o envio de tropas para as colônias, cerca de 20 mil homens foram enviados, o que acarretou a vitória inglesa nas guerras Franco-Indígenas, embora tenha sido obtida mediante um altíssimo custo financeiro para a coroa.

Em 1760 Rei George com apenas 22 anos chega do poder, evento que marca uma modificação das relações entre colônias e metrópole. As constantes guerras com a França e a necessidade da manutenção de regimentos militares na colônia endividaram o tesouro inglês, que então decide elevar a carga tributária das colônias.

O açúcar das colônias já vinha sendo tributado desde 1733 com a Lei do Melaço (*Molasses Act*), no entanto, o contrabando e a falta de fiscalização contribuíram para o baixo impacto econômico do tributo. Em 1764 é promulgada a Lei do Açúcar (*Sugar Act*) que implementou uma rígida fiscalização sobre o comércio de açúcar, com o aumento do número de fiscais bem como o regime de exclusividade no comércio de diversas mercadorias. A nova lei ainda previa que as pessoas processadas por sua violação seriam julgadas por uma corte do vice-almirantado, na qual o réu era considerado culpado a menos que pudesse provar sua inocência, violando os julgamentos realizados por *juris populares* que vigiam na colônia.

Logo em seguida, em 1765, é promulgada a Lei do Selo (*Stamp Act*) que impunha uma taxa sobre todos os documentos impressos da colônia, de livros a testamentos. Os novos tributos não mais eram vistos como meios de regulação do comércio, mas sim com fins arrecadatórios, gerando revoltas nas colônias da Virgínia, Massachusetts, Nova York, Boston e Filadélfia. Nesse contexto foi formado um congresso em Nova York, conforme explica Novaes<sup>224</sup>:

---

<sup>224</sup>Ibid., p. 44.

Ainda em outubro de 1765, um encontro de delegados de nove das treze colônias aconteceu em Nova York, no chamado Congresso da Lei do Selo. Publicaram um conjunto de declarações [...], onde constava que: “é condição indissociável e essencial à liberdade de um povo, e um direito inequívoco dos cidadãos ingleses, que nenhuma taxa lhes seja imposta sem seu consentimento, declarado pessoalmente ou por meio de seus representantes [...] os indivíduos dessas colônias não são, e dadas as circunstâncias locais, nem poderiam ser representados na Câmara dos Comuns da Grã-Bretanha”. Ao final das discussões o congresso endereçou uma petição ao rei para que a lei do selo fosse revogada.

Após apenas cinco meses de vigência a lei do Selo foi revogada, no entanto, o Parlamento fez questão de publicar um ato no qual se reservava o direito de fazer leis para as colônias. Como consequência, as colônias começaram a perceber seu próprio poder quando unidas, o que manifestou no aumento da participação popular na política e na renovação dos quadros das assembleias.

O parlamento inglês, insatisfeito com a resistência colonial, promulgou a lei do aquartelamento (*Quartering Act*) que determinava a manutenção permanentemente de tropas em solo americano, as quais deveriam ser mantidas e custeadas pelos colonos. Logo em seguida em 1767 são criadas as Tarifas Townshend<sup>225</sup>, que impunham taxaço sobre o vinho, papel tinta, seda, chumbo e chá. O objetivo era estabelecer um tributo indireto que servisse de precedente para futuros tributos diretos. Inicialmente a tarifa gerou poucos problemas, uma vez que incidia apenas sobre mercadorias que não eram produzidas pela colônia, o que restringia sua incidência apenas àqueles que importassem tais bens.

É nesse momento que aparece o primeiro panfleto<sup>226</sup> de grande importância para a independência, o qual ficou conhecido como “Cartas de um fazendeiro da Pensilvânia”. Na verdade o panfleto fora escrito por John Dickson, importante comerciante, advogado e político da Filadélfia. Nas cartas, Dickson defendia a ideia que as colônias não estavam representadas no parlamento britânico, de modo que tributos diretos feriam os preceitos estabelecidos na *Bill of Rights*<sup>227</sup>.

Na cidade de Boston as novas regulações desencadearam um processo de resistência capitaneado por Samuel Adams<sup>228</sup>, que buscou por meio da “Carta de Massachusetts” requerer ao rei a revogação das tarifas. Londres reagiu imediatamente e a escalada das

<sup>225</sup> Estabelecidas pelo então ministro das finanças Charles Townshend.

<sup>226</sup> Os panfletos viriam a ter enorme importância no processo de independência americano, uma vez que eram lidos por boa parte da população letrada, circulavam com facilidade e por baixo custo. Foram fundamentais para a disseminação das ideias da independência e para as discussões futuras entre os grandes intelectuais da época.

<sup>227</sup> Em específico a referência a máxima: Sem representação, sem tributos (*no taxation without representation*)

<sup>228</sup> Formado em Harvard, Samuel Adams era um líder nato, advogado, político, e jornalista. Foi responsável pela criação de uma organização clandestina chamada filhos da liberdade (*Sons of Liberty*), que contava com comerciantes, advogados, artesões e político a qual organizava manifestações e publicava matérias contra as medidas vindas de Londres.

tensões culminou com no “Massacre de Boston”, no qual soldados britânicos mataram cinco pessoas e feriram diversas outras. O episódio unificou diversos comerciantes contra as tarifas os quais passaram a boicotar os produtos, reduzindo significativamente a arrecadação britânica.

Em 1770 o governo britânico decide revogar as tarifas, salvo aquela incidente sobre o chá. A tributação sobre o chá ocasionou intensa redução em sua importação, substituído normalmente pelo contrabando de chá holandês. Nesse cenário o foi criada a Lei do Chá (*Tea Act*) que buscava eliminar os intermediários na venda do chá, como o objetivo de reduzir seu preço final. A lei foi extremamente mal recebida na colônia, como coloca Marcelo Novaes:

Entretanto, a interpretação que rapidamente se espalhou pela colônia era que , ao comprarem aquele chá, estariam, na prática, aceitando serem taxados pelo Parlamento. Desse ponto de vista, receber o chá se tornava impensável. Assim que ficaram conhecidos os termos da nova lei, uma grande reunião de cidadãos da Filadélfia declarou que qualquer um que importasse aquele chá seria considerado “um inimigo desse país” ( neste caso país significava a Pensilvânia).

Cidades portuárias como Nova York, Filadélfia, Charleston e Boston passaram a se organizar para impedir o descarregamento de navios da Companhia das Índias Orientais que transportam chá. Em Boston os protestos se transformaram em revolta, na quais algumas centenas de cidadãos invadiram os navios da Companhia atracados no porto e atiraram ao mar centenas de caixas de chá, o episódio ficou conhecido como festa do chá de Boston (*Boston Tea Party*). Paul Johnson<sup>229</sup>, citando John Adams, assim delimitou a importância do episódio:

Como ele (John Adams) colocou: o povo não deve se sublevar sem que faça algo memorável, algo notável e impactante. Essa destruição do chá é tão corajosa, tão audaciosa, tão firme, intrépida e inflexível que só poderá ter importantes consequências, as quais serão tão duradouras e que só posso considerá-las como uma época da história.[...] Adams estava certo. O episódio teve como efeito forçar que ambos os lados do atlântico passassem a refletir onde se encaixar nessa controvérsia. Teve como efeito a polarização das opiniões. Os Americanos, ou a maioria deles, estava exultante e orgulhosa. Os ingleses, ou boa parte deles, estavam revoltados. Em maio de 1774, por recomendação do governo o parlamento fechou o porto de Boston para todo o tráfego e dois meses depois passou os “Atos de Coerção”. De todos os eventos, essas medidas legislativas, que incluíam o aquartelamento compulsório de tropas britânicas nas casas de cidadão americanos de Boston e de outras localidades, foram chamadas pela mídia americana de “Atos intoleráveis”. Estes marcam o verdadeiro começo da guerra americana pela independência. 230

<sup>229</sup> JOHNSON, op. cit. p. 141.

<sup>230</sup>No original: “As he put it: “The people should never rise without doing something to be remembered something notable and striking. This destruction to the tea is so bold, so daring, so firm, intrepid and inflexible, and it must have so importance consequences, and so lasting, that i can’t but consider it an epoch of history”. Adams was quite right. The episode had the effect of forcing everyone on the both sides of the Atlantic to

A festa do chá de Boston teve como consequência a promulgação das Leis coercitivas (*Coercitive Acts*) os quais ficaram conhecidos como atos intoleráveis, que interferiam diretamente na política local, impedindo eleições e impondo restrições ao comércio e buscavam reestruturar toda a organização política da colônia de Massachusetts. A revolta contra as medidas se espalhou rapidamente pelas colônias, as quais não tolerariam uma interferência direta em seu já consolidado regime de autogoverno. George Washington resumiu o clima de oposição as medidas dizendo que “a causa de Boston [...] agora é e sempre será a causa da América”.

As colônias começaram a se organizar, por iniciativa de Massachusetts, foram enviadas cartas para a formação de um “Congresso Continental”. Em 5 de Setembro de 1774 é realizado o primeiro congresso, com a presença de todas as colônias excetuando-se a recém-formada Geórgia. Desde o princípio o Congresso se divide em duas facções, uma composta pelas colônias representadas por moderados que ainda buscavam a possibilidade de uma reconciliação com a Inglaterra e os mais radicalizados que desejava uma ruptura.

Dentre as diversas discussões levantadas pelo congresso, para o escopo deste trabalho é importante ressaltar quatro acontecimentos. O início de preparações militares com a formação de milícias, mas sem ainda armá-las. A decisão de que cada colônia teria um voto de igual peso, ou seja, os congressistas não era representantes do povo, mas sim das Colônias<sup>231</sup>. O encaminhamento de uma petição endereçada ao rei, na qual pedia-se que este se utilizasse de sua autoridade real para interceder junto ao parlamento em favor das colônias. Por fim, a organização de um boicote generalizado.

Em 20 de novembro de 1775 soldados britânicos entraram em confronto com milicianos em Lexington, as hostilidades foram iniciadas, dando início a uma sangrenta guerra que viria durar 8 anos.

O Segundo Congresso Continental se inicia em 10 de maio de 1775, com a presença de 65 representantes das treze colônias. Inicialmente o congresso tenta apaziguar os ânimos enviando uma proposta de paz (*Olive Branch Petition*) ao rei, o se recusa a sequer ver seu

---

consider where they stood in the controversy. It polarized opinion. The Americans, or most of them were exhilarated and proud. The English, or most of them, were outraged.[...] In March 1774, on the invitation of the government, parliament closed the port of Boston to all traffic and two months later passed the Coercive Acts.[...] At all events, these legislative measures, which included the compulsory quartering of troops on American citizens in Boston and elsewhere, were lumped together by the American media under the term of “the Intolerable Acts”. They mark the true beginning of the American War of Independence.

<sup>231</sup>Tratou-se de uma artimanha política organizada por Samuel Adams, que buscava angariar apoio das colônias com menos população para a causa da independência.



conteúdo. Em vistas a proximidade da guerra George Washington é nomeado como comandante geral do exército continental e uma declaração formal de guerra é elaborada por Thomas Jefferson e John Dickinson.

Ainda em 1775 o rei declara as colônias em “estado de rebelião”, asseverando que todos os colonos que apoiassem a rebelião seriam considerados traidores. A situação é definitivamente inflamada em 10 de Janeiro de 1776 pelo lançamento do panfleto revolucionário “Senso Comum”, escrito por Thomas Paine. Em seu panfleto, Paine defende a independência Americana, a formação de uma República independente e o rompimento dos laços com a Grã-Bretanha, assevera<sup>232</sup> que “nada é capaz de resolver nossos problemas tão expedientemente como uma franca e determinada declaração em favor da de independência”.

Para financiar esforços de guerra são enviados emissários para a França, em busca de apoio financeiro e militar. No mesmo contexto é estabelecida a lei da proibição (*Prohibitory Act*) na qual o império britânico declarava e estabelecia um bloqueio aos portos americanos. A resposta do Congresso Continental foi abrir os portos ao comércio com todas as nações na esperança de angariar aliados e material para a guerra.

A independência era inevitável, um grupo composto por John Adams, Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, Roger Sherman e Robert Livingston ficou responsável por elaborar a declaração de independência. Em 2 de julho de 1776<sup>233</sup> foi aprovada pelo congresso a declaração de independência dos Estados Unidos. Em seu famoso preâmbulo a declaração<sup>234</sup> estabelece: “Consideramos estas verdades como autoevidentes, que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes são vida, liberdade e busca da felicidade.”<sup>235</sup>

Ainda em 1776, foi formada a partir de moção apresentada por Richard Henry Lee em 7 de junho a criação de um plano de confederação. O objetivo primário era a criação de um ente capaz de unificar os esforços de guerra. Dentro da confederação os estados se resguardavam o direito a secessão e cada um teria direito a um voto, independente de sua população. A primeira Constituição Americana ficou conhecida como Artigos da Confederação e definia o seguinte:

---

<sup>232</sup>PAIM, Thomas. *Senso Comum*. São Paulo: Martin Claret, 2005, p.75

<sup>233</sup> As discussões posteriores quanto a detalhes do texto fizeram que a publicação só ocorresse em 4 de julho, dia no qual até hoje é celebrada a independência americana.

<sup>234</sup> USA. *The Declaration of Independence*. Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/declaration>> Acesso em: 18 jul 2018.

<sup>235</sup> No original :*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.*

1) estabelecia o nome da confederação: “ Estados Unidos da América”; 2) assegurava a soberania de cada estado; 3) os estados formavam uma aliança de amizade para seu mútuo bem-estar e segurança;4) estabelecia a liberdade de trânsito de pessoas entre estados ( criminosos capturados em outro estado deveriam ser extraditados); 5) alocava um voto para cada estado no congresso da confederação;6) política externa, relações comerciais estrangeiras e declarações de guerra ficavam a cargo do governo central; não poderia haver Exército estadual;não poderia haver títulos de nobreza; 7) no Exército Nacional, coronéis e oficiais menores seriam nomeados pelas legislaturas estaduais;8) os estados contribuiriam para o Tesouro Nacional em proporção ao valor de suas terras;9) estabelecia várias atribuições do congresso;10) Estabelecia funções do “comitê dos Estados”, desmancho logo depois;11) o Canadá deveria ser admitido na confederação, se assim o desejasse; 12) a confederação assumiria dívidas de guerras anteriormente feitas pelo congresso;13) os artigos só poderiam ser alterados com autorização do congresso e ratificação por todos os estados.<sup>236</sup>

A declaração e a formação da confederação segue-se um longa, custosa e sangrenta guerra de independência que durou de 1775 a 1783. No exército continental serviram de forma intermitente duzentos e trinta e um mil soldados, enquanto o exército Britânico era composto por vinte e dois mil ingleses, vinte mil americanos leais a coroa e trinta mil mercenários germânicos. A guerra vitimou oficialmente seis mil e oitocentos americanos, deixando seis mil e cem feridos, embora alguns historiadores acrescentem dezoito mil casualidades decorrentes de doenças. Os ingleses segundo os relatos imperiais sofreram vinte de dois mil baixas.<sup>237</sup>

A revolução teve seu estopim, portanto, com a quebra do paradigma da subordinação colonial à metrópole inglesa, essa ruptura do monopólio legítimo da força é por certo o indicativo da quebra ordem constituída. Como colocou Hannah Arendt<sup>238</sup>: “toda autoridade se assenta na opinião, e nada demonstra isso mais claramente que o fato de que uma recusa universal em obedecer pode dar início, de súbito e inesperadamente, a algo que então se converte numa revolução.”

Esse contexto e os caminhos que levaram as revoltas colônias é fundamental para compreender que a luta pela independência se iniciou como uma revolta tributária, fundada em um descontentamento pelo descumprimento das leis naturais e do ordenamento da *common law* britânica. Era, do mesmo modo, uma revolta contra um Poder Central distante, encastelado em Londres, há centenas de quilômetros de distância, o qual era incapaz de compreender a realidade concreta das colônias e buscava ordená-las desde cima.

Nesse sentido, compreensão do processo de independência norte-americano é indispensável não só a realização do enquadramento histórico dos fatos que a ensejaram, mas

<sup>236</sup> NOVAES, op. cit., p. 94.

<sup>237</sup> USA. *American Revolution — FAQs: 1775-1783*. Disponível em: <<https://www.battlefields.org/learn/articles/american-revolution-faqs>>. Acesso em: 03 out 2018.

<sup>238</sup> ARENDT, Hannah. *Sore a Revolução*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p.54.

o deslocamento do eixo de observação para os indivíduos notáveis que a capitanearam e o conjunto subjacente de ideias e valores que os animavam.

Os indivíduos que protagonizaram a independência compunham uma verdadeira plêiade de gênios, indivíduos notáveis e de talentos variados como John Dickson, Patrick Henry, Thomas Paine, Stephen Hopkins, Samuel Adams, John Hancock, Richard Henry Lee, John Adams, Benjamin Franklin, Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Jefferson, James Madison e George Washington. Dentre eles, os sete últimos ficaram conhecidos como Pais Fundadores (*Funding Fathers* 239) da América, pois tiveram papel fundamental na organização dos primeiros governos americanos. Como colocou Hayek<sup>240</sup>:

Foram eles singularmente afortunados, talvez como nenhum outro povo tenha sido em situação similar, ao ter entre seus líderes profundos estudiosos de filosofia política. É memorável o fato de que embora o país ainda fosse atrasado em muitos aspectos, sua ciência política ocupasse os primeiros escalões. Haviam ao menos seis americanos que ocupavam o mesmo nível dos mais elevados Europeus, como Smith, Turgot, Mill e Humboldt. Tratava-se de homens tão versados na tradição clássica quanto os pensadores ingleses do século anterior, os quais também eram conhecidos por aqueles.[...] Eles tratavam como uma doutrina fundamental o fato de que uma constituição fixa era essencial para qualquer governo livre e que essa constituição significava um governo limitado.<sup>241</sup>

Em sua maioria os Pais Fundadores eram verdadeiros filhos do renascimento, homens versados em filosofia, grego, latim, francês, política, literatura, matemática e ciências da natureza. Eram leitores assíduos dos panfletos inflamatórios publicados no EUA e na Europa. Dentre suas maiores influências intelectuais, sem dúvida estavam o pensamento de Marco Aurélio, Cícero, John Locke, Montesquieu, William Blackstone, Cesare Becarria, Niccolo Machiavelli, David Hume, Sir Thomas More e Issac Newton.

Esses homens não eram apenas teóricos iluministas, mas verdadeiros homens práticos, eram advogados, juizes, proprietários de terras, agricultores, comerciantes, diplomatas,

---

<sup>239</sup> Acredita-se que alcinha tenha sido estabelecida definitivamente pelo historiador americano Warren G Harding em 1916, no entanto o termo “*fathers*” já era usado comumente pela população e pela historiografia. O termo também é utilizado por alguns historiadores para se referir àqueles que participaram da assinatura da Declaração de independência em 1776 em substituição a “*Signers*”, o qual não deve ser confundido com “*Framers*”, que são definidos pelos arquivos nacionais (*National Archives and Records Administration*) e pela historiadora Dorothy Horton McGee como aqueles 55 indivíduos que foram apontados como delegados para a convenção constitucional em 1787, a qual daria origem ao esboço da Constituição Americana.

<sup>240</sup> HAYEK, op. cit. p. 263

<sup>241</sup> No original: They were singularly fortunate, as perhaps no other people has been in a similar situation, in having among their leaders a number of profound students of political philosophy. It is a remarkable fact that when in many other respects the new country was still very backward, it could be said that “it is in political science only that America occupies the first rank. There are six Americans on a level with the foremost Europeans, with Smith and Turgot, Mill and Humboldt. They were, moreover, men as much steeped in the classical tradition as any of the English thinkers of the preceding century had been and were fully acquainted with the ideas of the latter. [...] They regarded it as fundamental doctrine that a “fixed constitution” was essential to any free government and that a constitution meant a limited government.

inventores e soldados. É nesse sentido que preleciona a historiadora das ideias Gertrude Himmelfarb<sup>242</sup>, descreve como os Pais Fundadores se aproximaram de sua tarefa: “Eles eram homens práticos, que estavam envolvidos em trabalhos do governo, sendo, de fato, os atores principais da vida pública, da qual também eram seus principais teóricos”

Embora algumas correntes historiográficas enxerguem o iluminismo como um corpo de ideias um tanto monolítico<sup>243</sup>, cujo coração encontrar-se-ia na França com Montesquieu, Rosseau e Voltaire, a historiadora Gertrude Himmelfarb assevera que o movimento intelectual americano compõe uma experiência à parte do iluminismo Europeu. A autora<sup>244</sup>, divide os movimento iluminista em três: iluminismo francês, iluminismo britânico e iluminismo americano. Cada movimento representaria “diferentes aproximações à modernidade, hábitos intelectuais e emocionais alternativos de consciência e sensibilidade.”

O Iluminismo Americano, segundo Himmelfarb<sup>245</sup>, representaria a “política da liberdade”, a qual visava criar uma “nova ciência da política” para estabelecer uma nova república sobre a sólida fundação da liberdade. Um corpo peculiar de ideias que tinha a liberdade como seu bastião. Dentre seus fundamentos a liberdade religiosa, as liberdades civis e políticas, a autodeterminação, a república, o direito natural e as instituições.

Dentre as características que fundamentaram o iluminismo americano está uma enorme desconfiança do Poder, um pessimismo com a habilidade dos homens de sustentar um “espírito público” sem que fossem necessárias instituições capazes de conter o espírito caído dos homens. Esse enquadramento realista da natureza humana fica claro no Federalista quando Hamilton, Jay e Madison<sup>246</sup> discutem a necessidade da existência de forças contrapostas capazes de controlar o Poder:

Mas o verdadeiro meio de embarçar que os diferentes poderes não se vão sucessivamente acumulando nas mesmas mãos, consiste em dar àqueles que os exercitam meios suficientes e interesse pessoal para resistir a usurpações. [...] É desgraça inerente à natureza humana a necessidade de tais meios, já que a necessidade dos governos em si mesma uma desgraça. Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo: mas quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimentos dos

<sup>242</sup>HIMMELFARB, Gertrude. *Os caminhos para a modernidade: Os iluminismos britânico, francês e americano*. São Paulo: É Realizações, 2011, p. 240-241.

<sup>243</sup> Academicamente a divisão do iluminismo em blocos de influência variadas já é relativamente comum, embora a visão corriqueira passada nas escolas e nos meios não especializados seja aquela do iluminismo como apenas um único “estilo de pensamento”, essa interpretação se deve mormente pela influência do historiador Peter Gay com seu famoso livro “*The enlightenment: An interpretation*, vol I: the rise of modern paganism”.

<sup>244</sup>Ibid., p. 15.

<sup>245</sup>Ibid., p. 33.

<sup>246</sup>HAMILTON, J. *O Federalista. Belo Horizonte: Lider, 2003, p. 318.*

governados e segundo obrigá-lo a cumprir suas obrigações. A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador: mas a insuficiência desse meio está demonstrada pela experiência.

Deste curto trecho é possível extrair a necessidade vislumbrada pelos fundadores de criar mecanismos institucionais capazes de controlar a ambição dos homens, portanto a existência de mecanismos de freios de contrapesos (*checks and balances*) capazes de assegurar o regime republicano. Embora pessimistas quanto a natureza humana, também existia dentre os fundadores uma crença inabalável da capacidade do homem para o bem e para virtude, que deveria ser desenvolvida por uma educação voltada para a virtude e pela moral religiosa. A Constituição Americana esta de tal ponto imbuída desta visão que John Adams<sup>247</sup> chegou a dizer: “Nossa Constituição foi feita somente para um povo moral e religioso. Ela é inadequada para o governo de qualquer outro”.

Toqueville<sup>248</sup> realizou observações em sentido semelhante ao asseverar que “A religião, que entre os americanos nunca se imiscui diretamente no governo da sociedade, deve, então, ser considerada como a primeira de suas instituições políticas; pois se a religião não dá a eles o gosto pela liberdade, de modo singular ela ao meno facilita seu uso.”

Noutro giro, outro elemento fundamental para compreender o ideário americano é a importância dada ao comércio e à tributação, bem como ao arcabouço jurídico capaz de conter o abuso de poder. As incertezas criadas pelas repentinas tarifas e regulações britânicas que ensejaram a revolução criaram um sistema que inicialmente permitia pouquíssima flexibilidade expansiva para a União e dava protagonismo a mecanismos estaduais ou regionais. Os artigos da confederação, a título de exemplo, não permitiam que a União criasse tributos. Ou seja, era uma República que nascia fundada num ideário de liberdade, descentralização tributária e *rule of law*.

Portanto, o espírito intelectual que animava os fundadores e que impregnaria irredutivelmente sua Constituição era escorado em uma concepção ampla de liberdade que buscava a criação de uma república livre e voltada para o comércio, cujas instituições fossem capazes de assegurar um regime democrático e controlar os abusos de Poder, mas que esta obrigação não recaísse apenas no Estado mas sim na consciência e na formação moral de cada americano.

---

<sup>247</sup>ADAMS apud HIMMELFARB, op. cit., p. 262.

<sup>248</sup>TOQUEVILLE apud HIMMELFARB, p. 260.

A guerra da independência termina oficialmente com a assinatura do tratado de Paris em Setembro de 1783, no qual a Inglaterra reconheceu a independência das colônias americanas. O fim da guerra desencadeou diversas discussões sobre a necessidade da manutenção da confederação, uma vez que sua formação foi pautada pela necessidade de unificação dos esforços de guerra. Havia dentre os americanos uma enorme desconfiança quanto a ceder poderes a um órgão central que detivesse competências constitucionais.

Ocorre que a guerra arrasara as finanças da Confederação, a qual por força de seus artigos era incapaz de criar impostos federais. Como a competência tributária da confederação era extremamente restrita e a dos estados muito ampla, não tardou o aparecimento de rivalidades, restrições comerciais e tarifas mútuas entre os estados. A expansão monetária realizada durante a guerra gerou uma inflação fora de controle. A situação fez com que o Congresso convocasse em fevereiro de 1787 uma convenção de delegados dos Estados para a revisão dos artigos da Confederação.

Uma vez reunido, o congresso ( Convenção da Filadélfia) contava com 55 delegados de 12 Estados americanos - Rhode Island não enviou representantes-. Embora convocada a reformular os artigos da confederação, a convenção não se limitou a sua função original, mas se propôs a criar uma Constituição federal, capaz de organizar os estados sob a égide de uma união federal.

As intensas discussões do comitê deram origem ao esboço da constituição americana, cuja redação final foi definida por William Johnson, Gouverneur Morris e Hamilton, King e Madison. Como colocou Hayek<sup>249</sup> “a constituição americana é um produto de design no qual pela primeira vez na história moderna um povo escolheu deliberadamente construir um tipo de governo sob o qual desejassem viver.”

Em 17 de Setembro de 1787 a convenção produziu uma Constituição breve, com apenas sete artigos, a qual foi aprovada por 39 dos 55 delegados presentes, sua formação, as ideias que a perpassam são a culminação de uma modelo de representatividade, *rule of law*, e autogoverno que começou em no pequeno experimento de *Jamestown*. Após sua aprovação era necessária sua ratificação, de modo que em 29 de Setembro a Constituição foi enviada para as assembleias estaduais para deliberação.

---

<sup>249</sup>HAYEK, op cit., p. 273.

Para a composição política de um acordo entre estados independentes e com diversos interesses antagônicos entre si só foi possível, segundo Zimmerman<sup>250</sup>, mediante a afirmação de três grandes compromissos:

*The great compromise* – Os estados maiores queriam representação proporcional no Congresso, enquanto os menores objetivavam um igual número de representantes estaduais. Isto ficou finalmente resolvido, com a criação de um Congresso bicameral. A câmara dos Representantes representaria proporcionalmente a população e o Senado, que por sua vez, possuiria representação estadual igualitária.

*The commercial compromise* – Para agradar aos fazendeiros sulistas, bem como atender aos interesses industriais do norte, ao Congresso foi conferido poder de regular o comércio com nações estrangeiras e dos Estados-membros entre si. Contudo, o congresso ficaria impedido de elaborar leis que vedassem a entrada de escravos negros até 1807 (somente a partir de 1808). De igual forma, este também não poderia taxar a exportação; e para ratificar um tratado internacional seriam necessários dois terços dos votos no Senado.

*The three-fifths Compromise* – O sul queria que seus escravos fossem considerados como população para o aumento de sua participação na Câmara dos Representantes. O norte, por outro lado, não aceitava esta posição sulista. O impasse foi resolvido com a permissão para que cada escravo negro valesse três quintos de um homem branco. Em outras palavras, apenas três dentre cinco dos escravos do Sul poderiam ser contados como população para fins de representação parlamentar.

Embora os arranjos para a composição política contingente fossem indispensáveis para assegurar a aprovação da Constituição, os ideais da revolução e a do iluminismo americano compunham o verdadeiro fundo sob qual a constituição se manifestava. Hayek<sup>251</sup>, define bem como a desconfiança do Poder e a necessidade de seu controle perpassava a constituição americana:

A experiência lhes ensinou que qualquer constituição que aloque e distribua diferentes poderes pode limitar o poder de qualquer autoridade. A constituição poderia confinar-se em matérias procedimentais, determinando a fonte de toda a autoridade. Mas eles dificilmente a chamariam de “constituição”, um documento que meramente determinasse que isto ou aquilo deve ser lei. Eles percebiam que, um documento desenhado com o propósito específico de limitar o poder da autoridade também lhes limitaria o poder, não só no que diz respeito as matérias que deveriam ser almejadas mas também quanto aos métodos que poderiam ser empregados. A liberdade dos colonos significava que o governo deveria ter apenas o poder necessário para determinadas ações que lhe fossem explicitamente atribuídas por lei, de forma que ninguém deveria possuir qualquer poder arbitrário<sup>252</sup>

<sup>250</sup>ZIMMERMANN, op. cit., p. 247.

<sup>251</sup>HAYEK. op. cit. p. 265

<sup>252</sup> No original: Their experience had also taught them that any constitution that allocated and distributed the different powers thereby necessarily limited the power of any authority. A constitution might conceivably confine itself to procedural matters and merely determine the source of all authority. But they would hardly have called “constitution” a document which merely said that whatever such and such a body or person shall be law. They perceived that, once such document assigned specific power to difficult authorities, it would also limit their powers not only in regard to the subjects of the aims to be pursued but also with regard to the methods to be employed. To the colonists, freedom meant that government should have power only for such action as was explicitly required by law, so that nobody should possess any arbitrary power.

A Constituição foi publicada por diversos jornais pelo país à fora e rapidamente comentários e correntes contra e a favor da Constituição organizaram-se em dois grandes grupos, os federalistas e os antifederalistas. O primeiro grupo, capitaneado por Gouverneur Morris, James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, assegurava que era necessária a criação de uma união forte para assegurar a segurança e prosperidades dos estados que a compõe. O segundo grupo, era encabeçado por Patrick Henry, Richard Henry Lee, Robert Yates e Samuel Bryan, desconfiava da concentração de poder que fora criada nas mãos da união, acreditando que a constituição era um golpe antidemocrático que estava traindo os ideais de liberdade da revolução.

Os panfletos que tiveram papel fundamental na revolução foram novamente veículo para a popularização, democratização e disseminação de ideias na jovem nação americana. Os federalistas emplacaram uma série de artigos escritos por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, os quais ficaram conhecidos como os “*The federalists papers*”, cujo teor permanece relevante até hoje. Como expôs Himmelfarb<sup>253</sup>:

É notável que o *The Federalist* – escrito por três homens que muitas vezes discordavam entre si [...] tenha alcançado a atenção e o respeito que alcançou e , o que é digno de nota, ainda alcança. Contra os Poderosos argumentos antifederalistas, os federalistas defendiam o princípio essencial da constituição: um forte governo central com o devido respeito pelos direitos e liberdades tanto dos indivíduos quanto dos estados. Nenhum assunto era tão amplo ou tão restrito que não pudessem se debruçar sobre ele: taxaço e representação; guerra e comércio; relações exteriores e assuntos domésticos; a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos. De um jeito ou de outro, eles tentavam reconciliar o que muitos acreditavam ser irreconciliável, a saber, a soberania do Estado e a liberdade dos indivíduos.

Por sua vez, os contra-argumentos “antifederalistas”<sup>254</sup> também compõe uma incrível coletânea política, principalmente no que se refere aos perigos da concentração do Poder e dos limites da ação do Estado. Esses debates públicos à respeito da Constituição e sua ratificação podem ser encontrados na coletânea “*The Debate on the Constitution*” e as discussões quanto as ratificações estaduais compõe vários volumes da coleção “*The Documentary History of the Ratification of the Constitution*.”<sup>255</sup>

Embora pertinentes, as críticas antifederalista foram incapazes de formular uma proposta coerente capaz de se sobrepôr a Constituição, tendo sido derrota pela posição

<sup>253</sup>HIMMELFARB, op. cit., p. 242.

<sup>254</sup>Embora chamados de antifederalistas, os críticos da união não eram propriamente contrários ao federalismo, mas sim desconfiavam da concentração de Poder nas mãos na União, da amplitude e vagueza dos poderes atribuídos ao Poder Legislativo.

<sup>255</sup>NOVAES, op. cit., p. 168.



federalista. Após intensas discussões os 13 estados originais ratificaram a Constituição Americana, tendo sido Rhode Island o último a fazê-lo, apenas em 1790 quando Washington já era presidente havia quase um ano.

O sentimento dos fundadores, sua crença na responsabilidade individual e no governo local descentralizado foi perfeitamente sintetizada pelo professor de Yale Henry Wade Rogers<sup>256</sup>:

Aqueles que escreveram sobre instituições política apontaram diversas vezes as vantagens do governo local sobre um governo centralizado. Eles nos ensinaram que um autogoverno local desenvolve uma cidadania enérgica, enquanto a centralização desenvolve uma cidadania enervada; que o autogoverno conduz a um firme progresso das sociedades, enquanto um governo centralizado envolve condições que são irrazoáveis e não produzem o progresso das sociedades; que em um autogoverno oficiais existem para o benefício do povo, enquanto em um governo centralizado o povo existe para o benefício dos oficiais; que o autogoverno promove a educação política do povo, enquanto a centralização baseada no princípio de que tudo deve ser feito para as pessoas e não pelas pessoas cria um espírito de dependência que emascula as faculdade morais e intelectuais e incapacita para a cidadania; que o governo local exerce um influência que revigora, enquanto o governo centralizado exerce uma influência que cega; que a base do autogoverno é a confiança é a confiança nos indivíduos, enquanto no governo centralizado é a desconfiança generalizada; que o governo local fixa responsabilidades pelos malfeitos e promove reparações pelos danos causados, enquanto nenhuma responsabilidade existe sob o sistema de centralização, dificultando reparações; que sob um autogoverno local todo indivíduo tem uma papel a desempenhar e um dever a cumprir nos afazeres públicos, enquanto sob um governo centralizado os negócios de uns devem ser geridos por outros.<sup>257</sup>

Portanto, a constituição americana, como já dito, foi forjada no fogo de circunstâncias críticas irreproduzíveis, seja pela unicidade de sua população, sua história ou mesmo os grandes homens que a produziram. Todavia, seu arranjo institucional segue sendo um paradigma contra o arbítrio, o abuso de poder e uma sólida defesa para as liberdades individuais. Como coloca Luiz Alberto de Fischer Awazu<sup>258</sup>:

<sup>256</sup>Rogers, Henry Wade. “The Constitution and the New Federalism.” *The North American Review*, vol. 188, no. 634, 1908, pp. 321–335. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/25106198](http://www.jstor.org/stable/25106198)>. Acesso em: 30 out 2018.

<sup>257</sup>No original: The writers on political institutions have pointed out many times the advantages of local government over centralized government. They have taught us that local self-government develops an energetic citizenship, and centralization an enervated one; that local self-government is conducive to the steady progress of society, and that centralization involves conditions which are unsound and do make for the progress of society; that under self-government officials exist for the benefit of the people, and that under centralization the people exist for the benefit of the officials; that local self-government provides for the political education of the people, and that centralization, based upon the principle that everything is to be done for the people rather than by the people, creates a spirit of dependence which dwarfs the intellectual and moral faculties and incapacitates for citizenship; that local self-government exerts an influence which invigorates, and centralization an influence which blights; that the basis of local self-government is confidence in the people, while the fundamental idea of centralization is distrust of the people; that local self-government fixes responsibility for wrongs and renders a redress for grievances practicable; that no responsibility anywhere exists under a system of centralization and that redress is difficult to obtain for acts of commission or omission; that under local self-government every individual has a part to perform and a duty to discharge in public affairs, while under a centralized government one's affairs are managed by others.

<sup>258</sup>AWAZU op. cit., p 98.

(...) Significou um grande avanço na forma de organização do Estado, destacando-se a forma federativa, a separação de poderes e a instituição do Presidencialismo. A independência dos poderes, em torno dos quais se divide o poder dos Estados, consagrou-se no mundo ocidental como sinônimo de garantia da proteção dos direitos individuais na era das constituições liberais dos séculos XVIII e XIX.

Após 231 anos, e apenas 27 emendas, a Constituição americana sobreviveu a uma guerra civil, duas guerras mundiais e foi capaz de transformar uma nação de agricultores e comerciantes na nação mais rica da terra. Embora as circunstâncias históricas sejam por sua natureza irreproduzíveis, é possível aprender com o arcabouço constitucional americano mecanismos institucionais que visem a criação de um ambiente de segurança jurídica e força normativa. Uma das lições fundamentais apresentadas pela Constituição americana é a desconfiança com a centralização do poder e a necessidade de se estabelecerem mecanismos de freios e contrapesos para o controle do arbítrio e defesa da liberdade.

### 3.2.1 Funcionamento e Estado Atual.

O resultado inicial da composição criada pela Constituição americana foi um federalismo dual, na qual as competências da União estavam extensivamente definidas pela Constituição, enquanto os Estados teriam competência subsidiária para legislar ou atuar em todas as áreas que não fossem competência da União. A organização criada buscava gerar um equilíbrio dinâmico entre as forças de centralização e descentralização, no entanto, a Constituição não prevê expressamente ou com precisão todas as possibilidades de conflitos entre Estados e a União, de maneira que existe uma área cinzenta na qual legisladores e governantes podem atuar.

Pouco tempo após sua ratificação da Constituição e da formação da primeira composição da Suprema Corte Americana<sup>259</sup>, o judiciário foi chamado a decidir questões que ao longo da história americana viriam a representar instrumentos significativos para o aumento da centralização do Poder, bem como mecanismos para o aumento da discricionariedade do Poder executivo em detrimento ao Poder Legislativo.

---

<sup>259</sup>Estabelecida pela Constituição e implementada pelo “Judiciary Act of 1789” a Suprema Corte Americana tinha como “*Chief Justice*” uma das mentes por trás da elaboração da Constituição: John Jay. Compuseram ainda a primeira formação da Suprema Corte os seguintes “*justices*”: John Rutledge; Oliver Ellworth; John Marshall; Roger Brooke Taney; Salmon Portland Taney; Morrison Remick Waite; Melville Weston Fuller e Edward Douglass White.

O primeiro presidente americano foi George Washington, herói da revolução, o qual escolheu Alexander Hamilton para o cargo de secretário do tesouro. Hamilton foi responsável pela fundação e organização do sistema financeiro e fiscal do governo americano, sendo um entusiasta da ideia de uma União forte capaz de organizar e alavancar o desenvolvimento do país. Para tal feito Hamilton convenceu Washington a estabelecer o “*Bank of the United States*”, instituição que seria responsável por promover o desenvolvimento econômico, imprimir papel-moeda, e prover empréstimos para o governo<sup>260</sup>.

Ocorre que o decreto que permitia a criação e manutenção do banco expirou em 1811, de modo que o presidente à época, James Madison, criou um segundo banco em 1816 sob forte pressão contrária da oposição. A controvérsia chegou ao judiciário no caso *McCulloch v. Maryland*, no qual um funcionário do “*Second Bank of United States*” se recusou a pagar uma tarifa local incidente sobre o sistema bancário, no caso, Maryland alegava que o banco não poderia ter sido criado por não haver previsão expressa dessa competência na Constituição. O *chief of Justice*, John Marshall estabeleceu em seu julgado a constitucionalidade do ato que criou o banco, mesmo que não houvesse autorização expressa da Constituição. Nascia no caso chamada “*doctrine of implied powers*”<sup>261</sup>, que garantiu ao congresso uma extensa gama de poderes discricionários por meio dos quais o congresso poderia cumprir suas atribuições constitucionais. Decidiu ainda a Corte Suprema que as leis nacionais/federais deveriam ter supremacia sobre a legislação Estadual, in verbis<sup>262</sup>:

O governo da união, embora limitado em seus poderes, é supremo dentro de sua esfera de ação e suas leis ,quando feitas em consonância com a constituição, formam a “lei da terra”. As ações de *Maryland* violariam a supremacia nacional por que “ o poder de taxar é o poder de destruir”. Esse segundo julgado estabeleceu o princípio da supremacia nacional, que proibiu os estados de interferir em atividades legais realizadas pelo governo federal. 263

A essa decisão somou-se o julgado *Gibbons v. Ogden*, que interpretando a “cláusula de comércio” (*Article I, Section 8* da Constituição Americana.) determinou ser de competência da União a concessão de permissões para operação de transportes comerciais

<sup>260</sup> USA. *The Evolution of American Federalism*. Disponível em: <<https://courses.lumenlearning.com/amgovernment/chapter/the-evolution-of-american-federalism/>>. Acesso em: 24 out. 2018.

<sup>261</sup>Em tradução livre: Doutrina dos poderes implícitos.

<sup>262</sup>USA. *McCulloch v. Maryland*, apud *Ibid*.

<sup>263</sup>No original: The government of the Union, though limited in its powers, is supreme within its sphere of action and its laws, when made in pursuance of the constitution, form the supreme law of the land.” Maryland’s action violated national supremacy because “the power to tax is the power to destroy.” This second ruling established the principle of national supremacy, which prohibits states from meddling in the lawful activities of the national government.

marítimos interestaduais. Nesse diapasão foi reafirmada a força do *Licensing Act of 1793*, ato do congresso que regulava a navegação.

Nas décadas que se seguiram, principalmente nos governos de John Adams (1797-1801) e Andrew Jackson (1829-1837), ocorreu uma intensa disputa das forças centralizadoras contra as forças descentralizadoras no que se refere a tributos e tarifas. Desses embates surgiu a *Doctrine of Nullification*<sup>264</sup>, segundo a qual os estados teriam o poder/direito de negar o cumprimento de leis federais que considerassem inconstitucionais, por pouco a disputa não manifestou-se em um conflito militar aberto entre a União e os Estados, tendo apenas sido pacificado pelo *Compromise Tariff Act of 1833* que reduziu as tarifas federais e deu fim a “crise da nulificação”.

Em 1857 a Suprema Corte decidiu no conhecido case *Dred Scott v. Sandford*<sup>265</sup>, que o congresso nacional não tinha poderes para banir a escravidão em todo o território nacional. Abraham Lincon assume a presidência dos Estados Unidos em 1860, com uma plataforma abolicionista. Onze estados do sul declaram sua secessão por receio de que fossem realizadas mudanças na instituição da escravidão. A crise federalista se transformou em guerra civil quando em 1863 Lincon proclama a “*Emancipation Proclamation*”<sup>266</sup>. A guerra civil teve efeitos devastadores sobre a economia e a política americana, ceifando a vida de mais de 620.000 mil americanos<sup>267</sup>, mas finalmente livrou o país das chagas da escravidão.

A derrota dos estados confederados representou mais um momento de centralização de forças na União, acabando de vez o direito de secessão e a possibilidade dos estados desafiarem leis federais, foram ratificadas a décima quarta e décima quinta emendas a Constituição Americana, que aboliram a escravidão e reconheceram que todas as pessoas nascidas ou naturalizadas no EUA estavam sujeitas a sua jurisdição e são seus cidadãos.

A guerra civil marca o fim de um período de acomodação das forças recém-criadas pela Constituição, prevalecendo uma maior centralização do Poder na União, como descreve Joseph R. Marbach<sup>268</sup>:

---

<sup>264</sup>Em tradução livre: Doutrina da nulificação.

<sup>265</sup>O julgado da lavra do Chief Justice Roger B. Taney não só assevera que o congresso não tem permissão para abolir a escravidão em todo território nacional, mas também reconhece que escravos são “coisas”/“propriedade” e que os direitos de seus “proprietários” estariam protegidos pela quinta emenda. A decisão reconhece ainda que americanos afrodescendentes não eram cidadãos americanos não podendo ingressar com processos em cortes federais. Esta permanece uma das mais infames decisões da história da corte.

<sup>266</sup>Em tradução livre: Proclamação da emancipação. O documento histórico libertou todos os escravos dos estados rebeldes.

<sup>267</sup>USA. American Battlefield Trust. *The Cost of War: Killed, Wounded, Captured, and Missing*. Disponível em: <<https://www.battlefields.org/learn/articles/civil-war-casualties>>. Acesso em: 29 out 2018.

<sup>268</sup>MARBACH, apud. Ibid.

No período entre 1819 e 1860 o governo nacional buscou estabelecer seu recém criado papel como União, o que por sua vez provocou os estados a resistirem, buscando seus próprios interesses. Com exceção da guerra civil a Suprema Corte foi capaz de aplacar as controvérsias entre os estados e a União. De uma perspectiva histórica, o princípio da supremacia federal não fez mais que estreitar o escopo da autoridade dos estados e restringir sua invasão em poderes atribuídos a União.<sup>269</sup>

Com a intensificação da industrialização nos EUA, foi criado o *Sherman Act* com o objetivo de impedir a formação de monopólios, no entanto a Suprema Corte impôs freios ao crescimento do poder regulatório da União em *United States v. E. C. Knight* e em *Lochner v. New York*. O primeiro *case* restringiu o poder da União para regular manufaturas, enquanto o segundo proibiu a união de estabelecer número máximo de horas semanais trabalhadas por violação a décima quarta emenda.

Embora tenha operado um incremento do protagonismo da União, a Suprema Corte fundamental para a manutenção no século XIX de um federalismo dual, no qual os limites entre as competências da União e dos Estados foi mantida segundo os ditames da Constituição Americana. Existiam claramente âmbitos de atuação exclusiva no qual as instâncias do poder não se sobrepunham.

A quebra do paradigma dual do federalismo americano se inicia no segundo quarto do século XX com a crise de 1929. A profunda crise econômica pela qual o país passava aumentou a pressão no governo federal pra que este encabeçasse um movimento coordenado pela recuperação nacional. Nascia nos EUA o federalismo cooperativo<sup>270</sup>:

O Federalismo Cooperativo nasce de uma necessidade e perdura ao longo do século vinte, uma vez que os governos federais e locais se beneficiaram. Sob este modelo, os níveis de governos coordenam suas ações para a resolução de problemas nacionais, como a grande depressão e as lutas por direitos civis que surgiria nas próximas décadas. Em contraste com o federalismo dual, ele erodiu as fronteiras entre as competências federais e estaduais, levando a mistura das camadas, formando um “bolo de mármore”<sup>271</sup>. A era do federalismo cooperativo contribuiu para uma crescente incursão do poder e autoridade federal no domínio dos Estados, bem como a expansão do poder central em áreas de competências concorrente.<sup>272</sup>

<sup>269</sup>No original: The period between 1819 and the 1860s demonstrated that the national government sought to establish its role within the newly created federal design, which in turn often provoked the states to resist as they sought to protect their interests. With the exception of the Civil War, the Supreme Court settled the power struggles between the states and national government. From a historical perspective, the national supremacy principle introduced during this period did not so much narrow the states’ scope of constitutional authority as restrict their encroachment on national powers.

<sup>270</sup>Ibid.

<sup>271</sup>O conceito foi cunhado por Monton Grodzins na década de 50. O autor fazia a analogia de que o federalismo americano dual era como se fosse um “torta em camadas” na qual as atribuições do governo federal e estadual estavam claramente divididas. Após a década de 30 Grodzins defende que o federalismo americano se pareceria mais como uma “bolo de mármore” no qual as camadas se misturam, formando um amálgama de seus vários “sabores” e “ingredientes” de forma não individualizáveis.

<sup>272</sup>No original: Cooperative federalism was born of necessity and lasted well into the twentieth century as the national and state governments each found it beneficial. Under this model, both levels of government

As políticas do *New Deal*, criadas pelo presidente Franklin Delano Roosevelt, impuseram uma grande virada centralizadora na federação americana. Inicialmente os avanços da União foram contidos por decisões<sup>273</sup> da Suprema Corte, no entanto após uma proposta do presidente para aumentar o número de Ministros da Suprema Corte para que suas medidas fossem aprovadas, o *Chief Justice* Charles Evans Hughes e o *Justice* Owen Roberts, mudaram de posição quanto a abrangência dos poderes da União, permitindo as regulações e a centralização criada pelas políticas do *New Deal*.

A nova posição da corte se consolidou com a julgado do *case National Labor Relations Board (NLRB) v. Jones and Laughlin Steel* que decidiu que o congresso tinha competência para regular manufaturas e relações de trabalho<sup>274</sup>. O *New Deal* marca uma virada na organização, nas atribuições na própria forma e extensão do governo nos Estados Unidos. Antes de seu advento, vigia um estado de modelo liberal quase completo, com baixíssima regulação, poucos benefícios sociais e burocracia. O novo modelo criou fundos de pensão, seguro-desemprego, subsídios a agricultura, indústria e manufatura e proteções a sindicatos. A modificação segue o *zeitgeist* do momento, como explicado no capítulo anterior, a primeira metade do século XX foi marcada por movimentos de centralização política, escalada autoritária bem como pela implementação de um estado de bem-estar social<sup>275</sup> (*welfare state*).

No governo do Presidente Lyndon Johnson (1963-1969) é lançado um conjunto de legislações apelidados de “*Great Society*” o qual marca mais um momento de expansão das atribuições da União:

Em 1960, a administração do presidente Lyndon Johnson expandiu o papel do Estado na sociedade ainda mais. *Medicaid* ( programa que provia assistência médica a indigentes), *Medicare* ( programa que provia seguro saúde a idosos e deficientes), e programas de nutrição para escolas foram criados. Os programas “The Elementary and Secondary Education Act (1965)”, “the Higher Education Act (1965)”, e “the Head Start preschool program (1965) foram criados para igualar as oportunidades escolares. Foram criados ainda o “the Clean Air Act (1965)”, “the

---

coordinated their actions to solve national problems, such as the Great Depression and the civil rights struggle of the following decades. In contrast to dual federalism, it erodes the jurisdictional boundaries between the states and national government, leading to a blending of layers as in a marble cake. The era of cooperative federalism contributed to the gradual incursion of national authority into the jurisdictional domain of the states, as well as the expansion of the national government’s power in concurrent policy areas.

<sup>273</sup>A Suprema Corte julgou inconstitucionais decretos de Roosevelt como: *National Industrial Recovery Act* e o *Agricultural Adjustment Act*, sob o argumento de que a União estaria indevidamente interferindo em matérias de competência Estadual.

<sup>274</sup>Ibid.

<sup>275</sup>Modelo consolidado na Constituição Mexicana (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*) de 1917 e na Constituição da “República de Weimar” (*Verfassung des Deutschen Reichs*) de 1919.

Highway Safety Act (1966)”, e o “Fair Packaging and Labeling Act (1966)” para promover proteção ambiental e para o consumidor. Finalmente, foram criadas leis para promover renovação urbana, desenvolvimento habitacional, e casas populares. Em adição a estes programas da “Great Society, foram promulgados o “ Civil Rights Act (1964) e o “Voting Rights Act (1965) os quais concederam ao governo federal eficientes ferramentas para a promoção dos direitos civis por todo o país.

276

Embora no modelo cooperativo de federalismo a união tenha adquirido ainda mais protagonismo, os estados eram chamados a gerir fundos em conjunto com a união criando alguma sintonia coordenativa e flexibilidade entre os governos federal e estadual. No mesmo sentido, algumas atribuições exclusivas continuaram pertencendo aos estados. Por outro lado, o federalismo de cooperação expandiu enormemente o aparato burocrático do Estado e incrementou a dependência dos estados de recursos da União. Uma das maiores críticas realizadas ao sistema era a vinculação dos repasses da União, de modo que os Estados apesar de gestores do fundo tinham que dispendê-los em programas específicos vinculados ao governo federal.

Os governos de Richard Nixon (1969–1974) e Ronald Reagan (1981–1989) foram marcadas pela ideia de um “Novo Federalismo” (*New Federalism*). O governo Nixon criou os “*general revenue sharing programs*”<sup>277</sup>, que passou a liberar recursos aos estados com baixíssimo grau vinculação a um gasto específico.

Reagan foi eleito com uma plataforma conservadora<sup>278</sup>, regionalista e anticomunista que tinha como mote a devolução (*devolution revolution*), ou seja, devolver o poder que antes havia sido centralizado para as mãos dos estados. A ideia era que o pêndulo havia avançado em demasia para o poder central, de modo que era necessária uma reestruturação do federalismo imaginado pelos pais fundadores para devolver o Poder àqueles entes que encontravam-se mais próximos da população, da mesma forma o governo Reagan buscou

<sup>276</sup>No original: In the 1960s, President Lyndon Johnson’s administration expanded the national government’s role in society even more. Medicaid (which provides medical assistance to the indigent), Medicare (which provides health insurance to the elderly and disabled), and school nutrition programs were created. The Elementary and Secondary Education Act (1965), the Higher Education Act (1965), and the Head Start preschool program (1965) were established to expand educational opportunities and equality. The Clean Air Act (1965), the Highway Safety Act (1966), and the Fair Packaging and Labeling Act (1966) promoted environmental and consumer protection. Finally, laws were passed to promote urban renewal, public housing development, and affordable housing. In addition to these Great Society programs, the Civil Rights Act (1964) and the Voting Rights Act (1965) gave the federal government effective tools to promote civil rights equality across the country.

<sup>277</sup>Programas de gerenciamento de receita compartilhada.

<sup>278</sup>Conservador no caso em tela é empregado como o movimento político e social de matriz anglo-saxã cuja origem remonta as ideias do político e filósofo Edmund Burke. O conservadorismo americano à época era muito influenciado pelo filósofo conservador Russel Kirk por meio de suas obras “*The Conservative Mind*” e “*The Politics of Prudence*”, bem como pela revista conservadora semanal “*National Review*”, fundada por William Buckley Jr. Outras obras extremamente influentes no período foram “*Atlas Shrugged*” de Ayn Rand, “*Witness*” de Whittaker Chambers e “*Road to Serfdom*” de Friedrich Von Hayek.

reduzir a carga tributária e a burocracia federais. Essas ideias deram origem ao “*Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981*” que aumentou a discricionariedade dos no uso dos repasses da união, concedendo maior autonomia aos estados.

Ao mesmo tempo, a Suprema Corte também experimentou uma virada descentralizadora em diversos *leading cases* como em: *Webster v. Reproductive Health Service*; *New York v. Smith*; *United States v. Lopez*; *Seminole Tribe v. Flórida*; *Boerne v. Flores*; *Printz v. US* e *Florida Prepaid v. College Saving Bank*.

Apesar de reconhecer a nova disposição mais centralizadora do federalismo americano, existem autores como Gilberto Bercovici<sup>279</sup>, que reconhecem virtude nesse modelo:

o que ocorre com o federalismo norte-americano, a partir do *New Deal*, foi a transformação das relações União-Estados, dando origem às tendências fundamentais das políticas públicas desenvolvidas posteriormente. Comparativamente à União, os Estados perderam grande parte de sua autoridade e não a recuperaram mais. O que também não gero nenhuma “ditadura federal”, nem se deve exclusivamente à política nacionalista de Roosevelt. Na realidade os Estados perderam a capacidade de solucionar, isoladamente, os principais problemas econômicos sócias de suas populações, ao mesmo tempo que a União construiu e consolidou um vasto e poderoso aparelho administrativo federal.

Ao longo do tempo, comprovando a teoria de Bertrand de Jouvenel de que o Poder detém uma tendência inata a concentrar-se e hipertrofiar-se, o federalismo americano foi se tornando cada vez mais centrípeto. No entanto, as instituições criadas pela Constituição Americana foram capazes de impedir que a centralização se converte-se em arbítrio, mantendo uma história de transições de governo pacíficos e democráticos.

O sistema de freios de contrapesos institucional pensado pelos *funding fathers* foi capaz de reformar-se, expandindo direitos e garantias individuais sem que a liberdade fosse vilipendiada e sem que o Estado se torna-se o centro da vida humana. Da mesma forma, embora alguma centralização tenha ocorrido, ainda há um grande e amplo leque de competências estaduais que permitem uma melhor adequação as suas realidades regionais.

A duradoura Constituição Americana foi capaz de adaptar-se a momento de crises, e ainda dotou as instituições uma flexibilidade capaz de realizar movimentos centrípetos e centrífugos de acordo com as contingências históricas. A desconfiança inicial com quanto a centralização do Poder e seu exercício foi indispensável para o sucesso dessas instituições.

---

<sup>279</sup>BERCOVICI apud. AWAZU. op cit., p. 101.



### 3.3 Instituições e as lições do Federalismo Americano

Instituições podem ser conceituadas como sendo as regras de um certo jogo, que determinam o que os jogadores podem e não podem fazer. As instituições portanto delimitam um ambiente de regras segundo as quais agentes tomam decisões individuais racionais (ações humanas), agindo de acordo com as informações disponíveis. Nesse sentido, as instituições fornecem incentivos, ou seja, estímulos para que determinadas ações sejam tomadas em certo sentido. Assim cada estado e sociedade funcionam com um conjunto de regras econômicas e políticas e à medida que influenciam comportamentos e incentivos na vida real, as instituições forjam o sucesso ou fracasso dos países.<sup>280</sup>

Todo indivíduo humano possui racionalidade e se porta de maneira a buscar uma melhoria em sua situação individual, quando realiza uma ação humana, um indivíduo se vale de seus conhecimentos e da situação espaço temporal na qual esta inserido para agir respondendo a incentivos, de modo que as regras do jogo contribuem ou determinam a maneira segundo a qual indivíduos e grupos se portaram em sociedade.

Segundo a Escola Neo-institucionalista de economia, em especial Daron Acemoglu e James Robinson em seu livro “Por que as Nações Fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza” cada padrão institucional esta intimamente ligado com suas raízes, uma vez que uma vez que uma sociedade se organiza de uma determinada maneira esta tende a permanecer dentro daquele arcabouço institucional sob o qual foi organizada. Logo, os resultados políticos e econômicos de determinado país são fruto suas instituições, sendo estas instituições distintas devido a contingências históricas, os resultados também serão completamente distintos.

As instituições podem ser divididas em instituições políticas e econômicas. Instituições Políticas delimitam quem são os detentores do Poder e para que fim e de que forma deve ser empregado. Instituições econômicas regem o funcionamento da economia, portanto regulam as trocas realizadas pelos indivíduos, as garantias relacionadas aos contratos, a estabilidade da moeda, o acesso a bens e serviços e a disponibilidade e liberdade de trabalho.

Instituições podem apresentar ainda duas qualidades: podem ser inclusivas ou extrativistas. As instituições inclusivas favorecem aquilo que Karl Popper<sup>281</sup> chamava de sociedade aberta, na qual, sustentada em raízes democráticas, todo e qualquer interveniente social teria uma voz ativa.

---

<sup>280</sup>ACEMOGLU, op. cit., p. 32.

<sup>281</sup> POPPER, Karl Raimund. *A Sociedade Aberta e seus Inimigos*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1987.

No que se refere a instituições econômicas inclusivas, explicam Acemoglu e Robinson<sup>282</sup>

Instituições econômicas inclusivas, como as encontradas na Coreia do Sul ou nos Estados Unidos, são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazer as escolhas que bem entenderem.

Para serem inclusivas, instituições econômicas devem incluir segurança da propriedade privada, sistema jurídica imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contatos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão.

As instituições econômicas inclusivas fomentam a competitividade e a atividade econômica, produzindo inovação tecnológica e aumentando por conseguinte a prosperidade e a produtividade. Para isso, é necessária a presença de estabilidade jurídica, segurança dos contratos e garantias ao exercício do direito de propriedade. Nesse sentido, é razoável pensar, por exemplo, que uma carga tributária exacerbada gere um desincentivo a produção e um incentivo a sonegação, como demonstrado pela curva de Laffer<sup>283</sup>, ou que regras de propriedade que não garantam este direito tendem a reduzir o incentivo a produção, uma vez que quem quer que seja não irá se propor a investir e produzir se puder ter todo seu trabalho expropriado, seja pela autoridade estatal, seja por outros agentes econômicos.

Instituições inclusivas demandam ainda oportunidades econômicas não só para a elite mas para uma parcela ampla e crescente da população. Assim, há uma íntima relação entre pluralismo e instituições econômicas inclusivas. Um dos efeitos indissociáveis da inovação tecnológica trazida por instituições econômicas inclusivas é o que o Economista Joseph Schumpeter chamou de “destruição criativa”: o processo de inovação gerado pela dinâmica do mercado, por meio da qual novas tecnologias, produtos e métodos de produção substituem

---

<sup>282</sup> ACEMOGLU, op. cit., p. 58.

<sup>283</sup> A curva de Laffer é uma representação teórica elaborada pelo economista Arthur Laffer que visa ilustrar o conceito de “elasticidade da receita taxável”. Parte-se do axioma de que se o valor obtido como uma alíquota 0% é zero, e que o valor obtido por uma tarifa de 100% também seria zero, uma vez que aniquilaria os mecanismos de incentivos para a produção de riqueza individual. Nesse sentido, como as duas pontas do gráfico são zero em algum momento deverá existir uma queda de arrecadação em relação a alíquota aplicada, de maneira que, em tese, deve existir uma zona de alíquota que quando ultrapassada para a reduzir a arrecadação, ou seja, aumentar as alíquotas além de certo ponto torna-se improdutivo, à medida que a receita também passa a diminuir. Pesquisas recentes elaboradas por Christina Romer, Professora de Economia da Universidade da Califórnia sugerem que a alíquota estimada para queda de arrecadação está em torno de 33%.

<sup>284</sup> A teoria de Laffer obteve resultados práticos no governo de Ronald Reagan quando a redução da alíquota dos tributos cobrados sobre a renda resultaram em maior arrecadação para o Estado e não em sua queda como seria esperado. O evento faz parte dos bem-sucedidos resultados da Reganomics, as políticas econômicas e geopolíticas do governo de Ronald Reagan.

outros mais antigos, desviando recursos para áreas mais produtivas. Segundo Schumpeter esta dinâmica é a força motriz do crescimento econômico e fato essencial do capitalismo.

A “destruição criativa” não gera apenas efeitos econômicos, uma vez que a inovação tecnológica e o surgimento de novas formas de trabalho e produção permite a circulação de ideias, capital e mão de obra, exercendo um efeito oxigenante na política por meio da reformulação, ascensão e queda de forças econômicas que antes manter-se-iam estáveis. De modo que a “destruição criativa” acaba por se tornar um mecanismo que reduz o *rent seeking*, o capitalismo de compadrinho, os monopólios e a concentração de poder político e econômico.

Instituições Políticas inclusivas por sua vez compreendem o Estado de Direito (*rule of law*), separação de poderes, respeito aos contratos e a propriedade privada, sistema representativo, imprensa livre, e, ou seja, asseguram uma distribuição de poder por toda a sociedade, produzindo elites abertas que permitem a circulação de Poder e de riqueza, funcionando como freios contra o arbítrio do poder político. A presença de instituições inclusivas produz um *feedback* positivo, ou um círculo virtuoso, como demonstram Acemoglu e Robinson:285

As instituições econômicas inclusivas acarretavam o desenvolvimento de mercados inclusivos, induzindo uma alocação de recursos mais eficiente, maior estímulo ao investimento em educação e desenvolvimento de competências e inovações contínuas em tecnologia. [...]

Outro Aspecto positivo é que sob instituições políticas e econômicas inclusivas, o controle do poder perdia centralidade. [...]

A lógica do círculo virtuoso tornava também cada vez mais impraticáveis eventuais medidas repressivas, de novo em virtude do *feedback* positivo entre as instituições políticas e econômicas inclusivas. As instituições econômicas inclusivas levam a uma distribuição de recursos mais equitativa que as extrativistas. Desse modo, conferem mais poder aos cidadãos de modo geral e criam, assim, condições mais igualitárias mesmo no tocante à disputa de poder – o que torna mais difícil para uma pequena elite esmagar as massas em vez de ceder às suas demandas.

Assim a existência de instituições políticas inclusivas fomenta mercados abertos e a produção e de instituições econômicas inclusivas, permitindo a formação de incentivos para o progresso econômico ao mesmo tempo que operam redistribuição de renda e de Poder de tal modo que a situação particular de um ditador predatório outros detentores de Poder acaba sendo pior<sup>286</sup>, ou seja, instituições inclusivas produzem um ciclo virtuoso de prosperidade e riqueza.

<sup>285</sup>ACEMOGLU. op. cit., p. 243-244.

<sup>286</sup>Ibid., p. 66.

Por outro lado, instituições econômicas extrativistas geram incentivos diametralmente opostos. Produzem insegurança jurídica, pouca diversidade de mercado, regulações e burocracias asfixiantes, inflação descontrolada e mercados fechados. Nesses cenários os mecanismos de mercados são moldados de maneira francamente exploratória, não permitindo a formação de uma classe de mercadores ou homens de negócios fortes fora da elite dominante que pudessem ser capazes de fornecer o suporte material para a construção de instituições inclusivas.

As instituições políticas extrativistas por sua vez são aquelas que não são capazes de impor freios ao uso do Poder, nelas o Poder se encontra concentrado nas mãos de uma elite a qual promove a riqueza de poucos em detrimento de muitos. Quem controla o “Estado” é beneficiário de um Poder sem contrapesos, reduzem-se as disputas internas por poder, bloqueia-se a inovação científica e impede-se a destruição criativa. Essa elite acaba por concentrar tanto Poder econômico e político que passa a reunir mercenários a seu favor, comprar juízes e manipular eleições.

A presença de instituições extrativistas produz mercados concentrados que servirão a uma elite centralizadora que por sua vez produzirá novas regras para manter-se no Poder, formando um ciclo vicioso extrativista, assevera Acemoglu<sup>287</sup>:

Instituições econômicas extrativistas concentram poder nas mãos de uma pequena elite e impõem poucas restrições ao exercício do poder. As instituições econômicas são então, em geral, estruturadas por essa elite, de modo a extorquir recursos do restante da sociedade. As instituições políticas extrativistas, assim, naturalmente acompanham suas congêneres políticas. Com efeito, sua sobrevivência será inerentemente dependente de instituições políticas extrativistas. As instituições políticas inclusivas tenderiam a erradicar as instituições econômicas que expropriam recursos da maioria, erguem barreiras alfandegárias e suprimem o funcionamento dos mercados de modo que apenas poucos deles se beneficiam. [...]

Essa relação sinérgica entre instituições econômicas e políticas extrativistas engendra um arraigado círculo vicioso: as instituições políticas conferem às elites o poder político de selecionar aquelas instituições econômicas com menos restrições ou forças contrárias. Permitem também que elas estruturem as futuras instituições políticas e sua evolução. As instituições econômicas extrativistas, por sua vez, vêm enriquecer as mesmas elites cuja riqueza e o poder econômico ajudam a consolidar seu domínio político.

Portanto, tem-se que a presença de instituições econômicas extrativistas fomentam elites fechadas que produzirão por sua vez instituições políticas extrativistas centralizados do Poder. Esses dois elementos se coordenam e influenciam mutuamente gerando um ciclo vicioso retroalimentado.

---

<sup>287</sup>Ibid., p. 64.

O Federalismo é sem dúvida uma instituição, ou seja, funciona como uma regra para o jogo de poderes que se desenrola numa dada sociedade. Ao longo deste trabalho pode-se ver que o Federalismo brasileiro funcionou em boa parte da história nacional como um mecanismo de concentração de Poder político e econômico, servindo quase sempre a uma elite fechada que tentava ordenar toda a sociedade desde cima.

A elite criada por condições históricas e antropológicas (Sociedade Hidráulica e Patrimonial) no Brasil transformou-se naquilo que Raymundo Faoro chamou de “Estamento Burocrático”, uma espécie de elite política e econômica que governa para si alienada dos anseios da população. Diversos eventos históricos rememorados nesse trabalho apontam para ciclos de centralização autoritários na história brasileira, esses momentos correspondem exatamente aquilo que Robert Michels chamou de Lei de Ferro da Oligarquia: O império foi substituído por uma breve ditadura militar, a república da espada, a qual foi reformulada em moldes civis pela política dos governadores, que então foi destronada pelo Estado Novo Getulista, que por sua vez deu origem a desconexão do Poder central com o povo no Governo de JK, e posteriormente o Regime Militar de 1964, sendo o período constitucional da nova república uma jovem mas alvissareira exceção a essa regra.

Desse modo, embora algo se modifica-se externamente as instituições extrativistas que mantinham as elites no Poder permaneciam as mesmas. Conforme explicam Acemoglu e Robinson<sup>288</sup>, de acordo com a Lei de Ferro da Oligarquia elaborado por Robert Michels: “é justamente da essência da lei de ferro da oligarquia, essa faceta específica do círculo vicioso, que os novos líderes que vêm derrubar os antigos com promessas de mudança radical nada trazam de novo, além de mais do mesmo.

No entanto, o Federalismo americano, somado a um outro conjunto de ideias políticas e circunstâncias críticas, foi capaz de fomentar instituições inclusivas. Esse percurso não se deu sem incidentes, a escravidão, a guerra civil e algumas medidas do governo de Franklin Delano Roosevelt certamente se adequam à características extrativistas, todavia, a robustez das instituições americanas foi capaz de resistir e paulatinamente desmontar instituições extrativistas.

Os rumos da história são sempre incertos e fortuitos, todavia, uma vez criadas instituições políticas inclusivas e encarado o Poder de forma realista e empírica, compreendendo sua natureza eminentemente centralizadora e hipertrofiante é possível a criação de um círculo virtuoso, aumentando a possibilidade de fomento de mais instituições

---

<sup>288</sup>Ibid., p. 281.

inclusivas que a longo prazo desconcentrarão e limitarão o Poder e fundarão um economia mais dinâmica, inovadora e próspera.

#### CONCLUSÃO:

Essa pesquisa constatou que o Poder é uma das preocupações centrais da ciência política. Como demonstrado por Bertrand de Jouvenel, o Poder detém características intrínsecas a seu exercício que culminam necessariamente em sua concentração e expansão. O Poder se manifesta em diferentes níveis ou camadas que somam-se a história de um povo e acabam por limitar ou expandir a forma como será exercido em determinadas circunstâncias. O Poder pode se legitimar pela força, pela benevolência ou pela forma de dominação.

A preocupação com o crescimento descontrolado do poder foi remediada nos sistemas jurídicos ocidentais por meio da adoção da Separação de Poderes e pelo Federalismo. No entanto, o modelo Federalista adotado no Brasil foi insuficiente para conter a tendência centralizado do Poder.

Muitas das mazelas nacionais tem origem na centralização, pois o Brasil detém características próprias de uma sociedade patrimonial como descrito por Weber, e comunga com a formação centralizadora das sociedades Hidráulicas, como exposto por Karl Witfogell, nesse sentido a formação do Estado brasileiro acabou por gerar uma classe burocrática alheia aos anseios da população, esse fato decorre primordialmente da distância entre governados e governantes.

Constatado que a formação do estado brasileiro é por si só centralizadora, o problema criado pela centralização é primeiramente informacional, pois segundo a teoria de Hayek, as informações necessárias para que se tome decisões eficientes está dispersa na sociedade, aqueles que governam à distância estão imbuídos de uma arrogância fatal ao tentarem tomar decisões sem conhecerem as circunstâncias concretas dos indivíduos que serão afetados pela organização proposta de forma centralizada.

A desconexão entre as regras gerais feitas desde cima e a realidade concreta amplia a confusão patrimonialista entre o domínio público e privado, dando origem, segundo Roberto da Matta ao “jeitinho brasileiro”, modo de navegação social que permeia o convívio social brasileiro. A busca de brechas e caminhos não ortodoxos fomenta a corrupção e o desrespeitos as regras universais que a todos deveriam ser aplicadas, essa desconexão também é responsável pelo fenômeno das “leis que não pegam”. Outro problema trazido pela centralização no Brasil são as “cíclicas” alternativas autoritárias implementadas no/pelo

Estado, como a República da Espada, a Era Vargas e o Regime Militar, esta dinâmica autoritária pode ser compreendida tendo-se em vista a natureza fechadas das elites nacionais que produziram instituições que favorecem a centralização política e econômica e que em tempos de ruptura tendem a ser substituídas por elites ainda mais arrogantes e centralizadoras, conforme dispõe a Lei de Ferro da Oligarquia cunhada por Robert Michaels.

Parte do problema da inefetividade do federalismo brasileiro pode ser explicado historicamente, uma vez que a coroa centralizou por demais o Poder para tentar manter coeso o continental território brasileiro. Noutro sentido, governantes alçados ao Poder fizeram uma opção consciente pelo positivismo burocrático e a centralização para a manutenção da ordem.

Outro fator que explica a centralização do Federalismo Brasileiro está no arcabouço de ideias que o inspiraram quando comparado ao Federalismo Americano o qual foi inspirado pelo liberalismo econômico e político bem como pela influência das ideias conservadoras e consuetudinárias britânicas. Noutro giro, a própria formação do Federalismo Brasileiro – centrífugo- e contraposição ao americano – centrípeto- explica essa tendência.

Embora nominalmente federalista o Brasil quase sempre funcionou como um estado unitário, houve quase sempre uma concentração de competências institucionais e legais na mão da União que impediu ou dificultou a formação de uma diversificação institucional capaz de lidar com as realidades regionais e impedir/frear o Poder da União. Por outro o federalismo americano desde logo operou como um mecanismo de contrapeso contra o poder central, fomentando uma diversificação institucional e uma melhor adequação entre as regras postas e a realidade social.

Nesse sentido um arcabouço institucional centralizador com todas as mazelas que lhe são peculiares produziu diversos efeitos maléficos à administração pública. Essa tendência se não contraditada e remediada por instrumentos de contrapesos pode gerar anomia jurídica, ineficiência, burocracia excessiva e até mesmo ciclos autoritários ou totalitários.

Conforme preleciona a Escola Institucionalista de Economia as instituições são fundamentais na produção de incentivos, os quais influenciam o comportamento social e econômicos dos agentes individuais. Desse modo, reformando as instituições é possível produzir os incentivos adequados para criação de uma sociedade mais livre, dinâmica, rica e plural. No mais, ao fomentar instituições políticas inclusivas realmente efetivas estas tenderam a produzir incentivos para instituições econômicas inclusivas o que produz um *feedback* positivo, ou um círculo virtuoso, como demonstram Acemoglu e Robinson, o qual por sua vez acarretara no incremento na eficiência de alocação de recursos , maior estímulo

ao investimento em educação e desenvolvimento de competências e inovações contínuas em tecnologia.

Por todo exposto, é urgente que se refaça a leitura do Poder como uma força benevolente e caridosa enxergando-o com a realismo político e com a visão histórica que lhe é devida, ou seja, compreendendo a tensão dialética exercida por sua face egoísta. Dessa forma, escapando-se da ilusão do Poder benevolente poderão ser realizadas reformas no sentido do aprofundamento do federalismo brasileiro segundo o princípio da subsidiariedade, buscando sempre aproximar o Poder do indivíduo, para que floresçam instituições inclusivas e a prosperidade.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AMARAL, Gilberto Luiz do. *Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos da Constituição*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/estudo-ibpt-edicao-criacao-leis.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. *Da violência*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

\_\_\_\_\_. *Sobre a Revolução*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARISTÓTELES. *A Política*. 5 ed. São Paulo: Martin Claret, 2010.

\_\_\_\_\_. *Metafísica*. Tradução Leonel Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1969.

AWAZU, Luís Alberto de Fischer. *O Federalismo brasileiro e o desenvolvimento nacional: a cooperação como elemento de equilíbrio na federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

\_\_\_\_\_. *Ética e Jeitinho Brasileiro: por que a gente é assim?* Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

BASTIAT, Frederich. *A lei*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2015.

BASTOS, Celso. *A Federação no Brasil*. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização - PrND. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo. 1985.



BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e Liberdade*. 3.ed. Brasília: Universidade de Brasília e Instituto Hélio Beltrão, 2002.

BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução na França*. São Paulo: EDIPRO, 2014.

BRASIL, *Ato Institucional nº 1*, de 9 de abril de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 17 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. *Ato Institucional nº 5*, de 9 de abril de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 17 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de Março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 17 mai. 2018

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 03 mai. 2018

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 03 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Emendas Constitucionais*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística : Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010*. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=254598>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

CALDEIRA, Jorge. *A história da riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAMPBELL, Joseph. *O Herói de mil faces*. 14. ed. São Paulo: Pensamento, 2013.

CAMPOS, Roberto. *O Século Esquisito*. 1ed. Rio de Janeiro: Topbooks. 1990.

CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Introdução a Ciência Política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1978.

CERVO, Amado Luiz. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001)>. Acesso em: 09 abr. 2018.

COOTER, Robert. ULEN, Thomas. *Law and Economics*. 6. ed. Boston: Pearson Education, 2012.

COURTOIS, Stéphane, et. al. *O livro negro do Comunismo: Crimes, Terror e Repressão*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: Biblioteca do Exército, 2000.

DALLARRI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DAWSON, Christopher. *Dinâmicas da História do Mundo*. São Paulo: É Realizações, 2014.

\_\_\_\_\_. *A criação do Ocidente: A religião e a Civilização Ocidental*. São Paulo: É Realizações, 2016.

DUMÉZIL, Georg. *Mitra Varuna: an essay on two Indo-European representations of Sovereignty*. New York: Zone Books, 1988.

ELIADE, Mircea. *O mito e realidade*. São Paulo: Perspectiva S.A, 1972.

\_\_\_\_\_. *O Sagrado e o Profano*. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 5. Ed. São Paulo: Biblioteca Azul, 2016.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

FELISBINO, Riberti de Almeida. *Os municípios brasileiros nas constituições federais, 1824 a 1988*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-munic%C3%Adpios-brasileiros-nas-constitui%C3%A7%C3%B5es-federais-1824-1988>>. Acesso em: 12 jul 2018.

Fraser Institute. *Index of Economic Freedom*. Disponível em: <<https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/map?geozone=world&page=map&year=2015&countries=BRA>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

FREIRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51. ed. rev. São Paulo: Global, 2006.

FREZZE, Gregory L. *História da Rússia*. São Paulo: Edições 70, 2017.

FRYE, Northop, *A imaginação Educada*. Campinas: Vide editorial, 2017.

FUCS, José. *A descentralização do Poder*. O Estado de S.Paulo. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,a-descentralizacao-do-poder,10000100131>> Acesso em: 18 jul. 2018.

GASSET, Jose Ortega y. *A Rebelião das Massas*. 5. ed. São Paulo: Vide Editorial, 2016.

GARSCHAGEN, Bruno. *Pare de acreditar no governo: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GIBBON, Edward. *A História do declínio e queda do Império Romano*. ed. abreviada. São Paulo: Companhia das Letras: Círculo do Livro, 1989.

GIANTURCO, Adriano. *A ciência da política: uma introdução*. 2ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018

GORDON, Flávio. *A corrupção da Inteligência: intelectuais e o poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

GORDIEVSKY, Oleg e Andrew, Chistopher. *KGB: The Inside Story of its intelligence operations from Lenin to Gorbachev* (Russian language edition, Moscow, Centerpoligraph). 1999.

HAMILTON, J, *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HIMMELFARB, Gertrude. *Os caminhos para a modernidade: Os iluminismos britânico, francês e americano*. São Paulo: É Realizações, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. ed. rev. 2. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HAYEK, Frederich A. von. *Constitution of Liberty: the definitive edition*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

\_\_\_\_\_. *O Erro Fatal do Socialismo*. São Paulo: Faro Editorial. 2017.

\_\_\_\_\_. *O Caminho da Servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2015.

\_\_\_\_\_. *O uso do conhecimento na sociedade*. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1665>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*. São Paulo: Forense, 2006.

JOHNSON, Paul. *Tempos Modernos: O mundo dos Anos 20 aos 80*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Instituto Liberal, 1994.

\_\_\_\_\_. *A History of the American People*. New York: Harper Collins Publishers, 1999.

JOUVENEL, Bertrand. *O Poder: A história natural de seu crescimento*. São Paulo: Peixoto Neto, 2005.

JUNG, Carl Gustav [et al]. *O homem e seus símbolos*. 2.ed. especial. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 2008.

JUVENAL, *Satire VI*. Disponível em: <<http://www.thelatinlibrary.com/juvenal/6.shtml>> Acesso em: 13 out. 2017.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito: introdução a problemática científica do direito* 7. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

KIRK, Russell. *A Política da Prudência*. São Paulo: É Realizações, 2014.

KING, Loren Cities, Subsidiarity, and Federalism. New York: Forthcoming in James Fleming and Jacob Levy, eds. NOMOS LV: Federalism and Subsidiarity (NYU Press, 2014).

KRISTOL, Irving, et. al. *A ordem constitucional Americana (1787-1987)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

LAZARI, Rafael. *União e federalismo centrípeto: uma análise crítica quanto à concentração de poderes*. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/FederalismoaBrasileira/124,MI281025,71043-Uniao+e+federalismo+centripeto+uma+analise+critica+quanto+a>. Acesso em: 17 jul. 2018.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Sistema Representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEBRUN, Gerard. *O que é Poder*. 14. ed. 3. reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 2001.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MATTA, Roberto da. *O que faz o brasil, Brasil?*. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

\_\_\_\_\_. *Carnavais Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco. 1997.

MCGEE, Dorothy Horton. *Framers of the constitution. Library of the Congress*, 1987.

MENDES, Gilmar ferreira. *Curso de direito constitucional*. 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MISES, Ludwig Von. *A Ação Humana*. São Paulo: Mises Brasil, 2014.

\_\_\_\_\_. *A Mentalidade Anti-Capitalista*. São Paulo: Mises Brasil, 2014.

\_\_\_\_\_. *As Seis Lições*. São Paulo: Mises Brasil, 2014.

\_\_\_\_\_. *Burocracia*. Campinas: Vide Editorial, 2018.

MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. Rio de Janeiro: Brasil Cultural: Os Pensadores, 1973.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOROZOV, Boris Morozov. *Decentralization and Economic Growth: Specification, Measurement, and Direction of Causal Relationship*. International Journal of Public Administration, 2017.

NINO, Carlos S. *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Ariel, 2011.

NOVAES, Marcel. *O grande experimento: a desconhecida história da revolução americana e do nascimento da democracia moderna*. Rio de Janeiro: Record, 2016.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 9 ed. rev. E atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

O GLOBO: *Excesso de burocracia é o que mais para a corrupção, diz pesquisa da Amcham*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/excesso-de-burocracia-o-que-mais-contribui-para-corrupcao-diz-pesquisa-23108863>>. Acesso em: 3 out. 2018.

OLIVA DE SOUZA, Terezinha. *Impasses do federalismo brasileiro: Sergipe, a Revolta de Fausto Cardoso*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

PAIM, Antônio (Org.), *Patrimonialismo Brasileiro em Foco*. Campinas: Vide Editorial, 2015.

PAIM, Antônio, et. al. *O Estado Patrimonial*. <http://institutedhumanidades.com.br/arquivos/o%20estado%20patrimonial.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2018.

PAINE, Thomas. *Senso Comum*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

PIPES, Richard. *História Concisa da Revolução Russa* 4 ed. Rio de Janeiro: Bestbolso, 2017.

PLATÃO, *A República*. 5 ed. São Paulo: Martin Claret, 2010.

POPPER, Karl Raimund. *A Sociedade Aberta e seus Inimigos Vol I*. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1987.

RAMOS, Dircêo Torrecillas . *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

QUADROS, Jânio. *Brazil's New Foreign Policy*. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/1961-10-01/brazils-new-foreign-policy>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

RODRIGUEZ, Ricardo Vellez. *A Grande Mentira: Lula e o Patrimonialismo Brasileiro*. Campinas: Vide Editorial, 2017.

RODRIGUEZ-POSE, Andrés e KRØIJER, Anne. *Fiscal Decentralization and Economic Growth in Cenral and Eastern Europe*. London: LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series. LEQS Paper n 12/2009.

RÖPKE, Wilhelm. *A Humane Economy: The Social Framework of the Free Market*. Chicago. Henry Regnery Company, 1961.

ROUSSEAU, Jean Jaques. *Do contrato Social*. 3 ed. São Paulo: Martins Claret, 2000.

ROTHBARD, Murray. *Manifesto Libertário*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2017.

\_\_\_\_\_. *O que o governo fez com nosso Dinheiro*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2017.

RUMMEL, R. J. *Death by government*. Revised edition. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1997.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos , ANDRADE, Priscila Lopes. *Evolução histórica do Federalismo brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

SCHWARCZ, Lilia Moritz e Starling, Heloísa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 1ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHART, Bernard. *O federalismo Norte-Americano Atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SCRUTON, Roger. *As vantagens do pessimismo e o perigo da falsa esperança*. São Paulo: É Realizações, 2015.

SPERANDIO, Luan. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/08/por-que-as-leis-brasileiras-sao-tao-doidas/>>. Acesso em: 03 dez 2018.

STROH, Guy W. *A Filosofia Americana*. São Paulo: Cultrix, 1992.

STRAUSS, Leo. *Direito Natural e História*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. *Uma introdução a Filosofia a Política: Dez ensaios*. São Paulo: É Realizações, 2016.

TOQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 4.ed. Belo Horizonte: Italiana Limitada, 1998

\_\_\_\_\_. *O antigo regime e a revolução*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

USA, *American Revolution — FAQs: 1775-1783*. Disponível em: <<https://www.battlefields.org/learn/articles/american-revolution-faqs>>. Acesso em: 03 out 2018.

\_\_\_\_\_. American Battlefield Trust. *The Cost of War: Killed, Wounded, Captured, and Missing*. Disponível em: <<https://www.battlefields.org/learn/articles/civil-war-casualties>>. Acesso em: 29 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Constitution of the United States*. Disponível em: <[https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. *Heritage Foundation. Index of Economic Freedom*. Disponível em: <[https://www.heritage.org/index/pdf/2018/book/index\\_2018.pdf](https://www.heritage.org/index/pdf/2018/book/index_2018.pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lumen Learning Courses, American Government. *The Evolution of American Federalism*. Disponível em: <<https://courses.lumenlearning.com/amgovernment/chapter/the-evolution-of-american-federalism/>>. Acesso em: 29 out. 2018.

\_\_\_\_\_. ROCHE III, Geroge Charles. *American Federalism: Origins* Disponível em : <<https://fee.org/articles/american-federalism-origins/>>. Acesso em: 29. out 2018.

\_\_\_\_\_. Rogers, Henry Wade. “*The Constitution and the New Federalism*.” *The North American Review*, vol. 188, no. 634, 1908, pp. 321–335. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/25106198](http://www.jstor.org/stable/25106198)>. Acesso em: 30 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *The Declaration of Independence*. Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/declaration>> Acesso em: 18 jul. 2018.

VIANNA, Oliveira., *Pequenos estudos de psychologia social*. 3 ed. revista e aumentada, Rio e Janeiro: Biblioteca Brasileira, Companhia Editora Nacional, 1975.

VILLA, Marco Antônio. *A história das constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. São Paulo: Leya, 2011.

VOEGELIN, Eric. *Hitler e os Alemães*. São Paulo: É Realizações, 2007

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, V. I. 4 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2015

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, V. II. 4 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2015

\_\_\_\_\_. *Os três tipos puros de dominação legítima*. In: COHN, Gabriel (Org.) Max Weber: *Sociologia*. 7 ed. São Paulo: Ática, 7. ed., 1999.

\_\_\_\_\_. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. 7 ed. Lisboa: Editorial Presença, 2001.

WITTFOGEL, Karl. *Oriental Despotism: A comparative Study of Total Power*., Vintage; 1st Vintage Books ed edition. Yale University Press Inc, 1967.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, 2ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005