

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

JOSIMAR DE SOUZA SILVA

**A EMERGÊNCIA DO ASSOCIATIVISMO POLÍTICO DE MUNICÍPIOS
NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Alfenas/MG

2015

JOSIMAR DE SOUZA SILVA

**A EMERGÊNCIA DO ASSOCIATIVISMO POLÍTICO DE MUNICÍPIOS
NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais da Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Ciência Política. Orientador: Prof. Dr. Gleyton Carlos da Silva Trindade.

Alfenas/MG

2015

JOSIMAR DE SOUZA SILVA

**A EMERGÊNCIA DO ASSOCIATIVISMO POLÍTICO DE MUNICÍPIOS
NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova este Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alfenas.

Aprovado em: 09 de Julho de 2015.

Prof. Dr. Gleyton Carlos da Silva Trindade
Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Sandro Amadeu Cerveira
Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Antônio Ribeiro
Universidade Federal de Alfenas

Dedico aos meus pais pelo
suporte quando precisei
recomeçar.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que mesmo com poucas condições me ajudaram até o final. A Maria das Graças Aureliano Chaves, pelo precioso suporte nos momentos mais delicados da minha permanência em Alfenas. Ao amigo Pedro Coimbra, cujos auxílios foram de extrema importância para que eu pudesse ingressar efetivamente na Universidade Federal de Alfenas. Às políticas públicas de Assistência Estudantil, essenciais para que eu chegasse até aqui podendo me dedicar exclusivamente aos estudos. Ao Instituto de Ciências Humanas e Letras pelo esmero na formação dos profissionais em Ciências Sociais; especialmente ao Prof. Dr. Gleyton Trindade, pela tutoria neste trabalho. Aos “camaradas” que desde o início tornaram esta jornada mais agradável: Luciano Ferreira Mendes, André Luiz Albernaz Siqueira, Tiago Santana de Oliveira, Sarah Lopes Reis, Guilherme de Moura Polidoro e Flávia de Moura Polidoro; e aos que chegaram durante a caminhada: Janete Brandão, Gabriel Santana, Eduardo Oliveira, João Paulo Machado, Flávia Letícia, Isabella Augustonelli e Equipe Fórmula Fitness. Aos colegas de classe pelas parcerias acadêmicas.

A idade não é decisiva; o que é decisivo é a inflexibilidade em ver as realidades da vida, e a capacidade de enfrentar essas realidades e corresponder a elas interiormente.

(Max Weber)

RESUMO

O texto a seguir analisa o fenômeno do associativismo político de municípios no federalismo brasileiro a partir das reflexões teóricas clássicas e contemporâneas sobre as instituições políticas até a formulação da engenharia política federalista moderna. Para a compreensão do associativismo de municípios no federalismo brasileiro serão levantadas na bibliografia acadêmica as discussões políticas clássicas e contemporâneas basilares na formação do pensamento federalista moderno. Tendo se estabelecido conclusivamente na Constituição de 1988, em busca de uma maior descentralização do poder, o federalismo no Brasil fez do município um novo ente federado também dotado de autonomia, autogoverno local e atribuições administrativas estratégicas na organização da União. Esta nova instância na organização político-administrativa, no entanto, tem colocado no campo das disputas políticas um novo ator político através das associações políticas de municípios. Como veremos, a compreensão deste associativismo político de municípios está na compreensão do próprio federalismo e da forma que este se formata no Brasil, onde suas especificidades, sua construção política, social e histórica tiveram como resultado um tipo *sui generis* de federalismo que atribui aos municípios responsabilidades na federação, fazendo emergir este novo ator político através das associações de municípios.

Palavras-chave: federalismo, associativismo político, município.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. A CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO POLÍTICO SOBRE A IMPORTÂNCIA DO DESENHO INSTITUCIONAL NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO	11
2.1. As bases do pensamento político sobre as instituições políticas.....	11
2.2. A percepção da importância da forma de organização do Estado como mantenedor da liberdade.	13
2.2.1. O desafio de construir um sistema institucional garantidor da liberdade.....	15
2.3. A ideia federalista	16
2.3.1. A organização político-administrativa no federalismo norte americano	20
3. O FEDERALISMO NO BRASIL	22
3.1. Do embate político: a origem do federalismo no Brasil.....	22
3.2. A perspectiva sociopolítica do federalismo brasileiro	27
3.3. Do Federalismo Brasileiro.....	31
3.3.1. Hipóteses e críticas sobre o federalismo brasileiro consolidado pela Constituição Federal de 1988.....	32
3.3.2. Da governabilidade no sistema federalista brasileiro	33
3.3.3. Cooperação e competição entre os governos.....	34
4. A EMERGÊNCIA DO ASSOCIATIVISMO POLÍTICO DE MUNICÍPIOS.....	36
4.1. As reflexões contemporâneas sobre o município no federalismo brasileiro.	37
4.1.1. A importância do município na descentralização da gestão pública	38
4.2. O Associativismo entre os municípios	40
4.2.1. Os mecanismos legitimadores do associativismo	41
4.2.1.1. A perspectiva antropológica	41
4.2.1.2. A perspectiva sociológica.....	42
4.3. Exemplos de associativismo de municípios: FECAM e ALAGO.	44
5. CONCLUSÃO.....	47

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....49

1. INTRODUÇÃO

Ainda que própria do século XVIII, a organização político-administrativa federalista moderna nasce de um intenso debate político sobre a organização do poder na sociedade desde as clássicas discussões e reflexões sobre as instituições políticas, as “vicissitudes das cidades-estados”¹, a “dimensão simbólica do poder”², o “funcionamento dos regimes políticos”³ e as formas de “organizações políticas mantenedoras da paz”⁴. Como veremos na forma federalista clássica abordada pelos chamados “Pais Federalistas” Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, as discussões que nos trouxeram aos sistemas descentralizados de poder contemporâneos nasceram do embate entre os pensadores de uma “liberdade republicana” e os defensores da monarquia ou da organização político-administrativa confederalista.

As discussões sobre os tipos ideais de administração democrática da “coisa pública” chegam ao Brasil já no início do século XIX, culminando na República Federativa do Brasil já na Constituição de 1891. No entanto, enquanto a “engenharia federalista” norte-americana optou pela convergência centrípeta do poder, a brasileira buscou um maior grau de descentralização, chegando à instituição de um novo ente federado autônomo na Constituição de 1988, o município. Este novo membro administrativo tornou a convergência do poder ainda mais centrífuga, passando da forma dual à tripartida de organização do poder. A união política destes municípios tem posto no campo das disputas políticas, das esferas estaduais à federal, um novo ator político através de suas associações políticas. Buscaremos entender neste trabalho porque este associativismo aparece na dinâmica federalista brasileira. Para isto, entendendo a Ciência Política como um aparato teórico adequado aos estudos das instituições políticas⁵, buscaremos por suas lentes como

¹ Como aparece tanto na discussão “idealista” de Platão quanto na “moralista” de Aristóteles sobre os princípios norteadores das cidades-estados (GEERTZ, 2001, p.191).

² Especialmente a partir da discussão simbólica do poder proposta em Maquiavel (TRINDADE, 2013, p.156).

³ Como apresentado nas reflexões de Montesquieu (WEFFORT, 2009, p.113).

⁴ Especialmente na percepção contratualista de Estado, como nas concepções de paz de Thomas Hobbes e Rousseau (BOBBIO, 2000, p.538-539).

⁵ Partindo do entendimento de seus crivos filosóficos, sociológicos, antropológicos e jurídicos como ideais à compreensão das instituições, sistemas e processos políticos (BONAVIDES, 2006, p.40), os

este sistema federativo se constrói discursivamente, chega ao Brasil e se formata de forma a possibilitar estas replicantes associações entre os municípios⁶.

Para esta compreensão serão levantadas na bibliografia acadêmica as discussões políticas clássicas e contemporâneas basilares na formação do pensamento federalista moderno, o que nos levará à compreensão da especificidade do federalismo brasileiro, sua construção política, social e histórica que tiveram como resultado um tipo *sui generis* de federalismo que atribui aos municípios responsabilidades na federação; levando-nos à compreensão da emergência do associativismo de municípios no Brasil. Esta engenharia institucional acabou por estabelecer um novo ator político relevante, o município, possibilitando na organização da república federativa brasileira um tipo particular de associativismo político que é o associativismo entre municípios.

quais nos possibilitam uma melhor compreensão da forma federalista de organização do Estado moderno e os aspectos internos de sua forma de administração da “coisa pública”.

⁶ Um campo ainda pouco explorado pelos acadêmicos da Ciência Política brasileira, tal qual o próprio federalismo brasileiro, como conclui Fernando Abrucio, um dos principais estudiosos contemporâneos sobre o federalismo brasileiro (ABRUCIO, 1998, p.17).

2. A CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO POLÍTICO SOBRE A IMPORTÂNCIA DO DESENHO INSTITUCIONAL NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Na história da análise sobre a política observamos, desde Platão, importantes reflexões sobre poder, governo, leis, liberdade e soberania. Tais reflexões são basilares na discussão sobre as instituições políticas, as quais ganham maior atenção a partir de Maquiavel. Em Maquiavel o “desenho político-institucional” de uma sociedade passa a ser apontado de forma mais intensa como fato importante na manutenção soberania de um povo e estabilidade do próprio poder. As instituições políticas passam a ser observadas para a compreensão da relação de poder entre os homens. Neste capítulo faremos o levantamento de importantes reflexões clássicas sobre a organização do poder, culminando no federalismo norte americano como fruto deste desafio de pensar as instituições políticas.

2.1. As bases do pensamento político sobre as instituições políticas

A consolidação de um Estado Soberano, pela perspectiva de uma forma de poder comum acima dos contraentes (BOBBIO, 2000, p.691) ou de um Estado Nacional que monopoliza legitimamente a violência dentro de determinado espaço geográfico (ARENDDT, 1985, p.22; CHAUI, 2000, p.06), nasceu de um lento e conflituoso processo de disputas pelo poder, o que nos leva à própria formação, também lenta e conflituosa, do que hoje conhecemos por *política*. Pela perspectiva de Marilena Chauí (2005, p.5), uma invenção humana que nos permite expressar as diferenças e os conflitos sem os transformar em uma guerra total..

Este processo envolvendo a organização da política, do poder, da representação e da busca por desenhos institucionais reguladores de “diferenças” e “conflitos”, nasce especialmente do enfrentamento das formas absolutistas e despóticas de poder dominantes até o século XVII. Regredindo às reflexões greco-romanas sobre a questão do poder encontramos o início do pensamento sobre a política em suas reflexões sobre a organização da *Polis*, a Cidade (CHAUI, 2000, p.05). Apesar da juventude da Ciência Política como ferramenta analítica,

encontramos já nas reflexões dos antigos pensadores gregos o seu “DNA” (SABINE, 1964). Dos primeiros pensadores temos o destaque ao pensamento político de Platão em suas percepções de justiça, organização social e idealização de um determinado arranjo social (PAVIANI, 2003). Em Aristóteles encontramos a concepção do conjunto de ações – que podemos chamar de ações políticas – que estaria na essência do próprio homem, um “animal político”, o *politikós*. Este homem político de Aristóteles se ocuparia e se preocuparia sobre coisas da *polis* – a cidade (BOBBIO, 2000, p.159). No entanto, a fim de não cometermos anacronismo, vale ressaltar que a terminologia aristotélica para *política* difere das considerações atuais, tendo sido paulatinamente substituído por outras expressões tais como “ciência do Estado”, “doutrina do Estado”, “ciência política”, “filosofia política” etc. (BOBBIO, 2000, p.160).

Quando saltamos de Platão e Aristóteles às reflexões sobre o sistema de condução do poder no pensamento medieval, encontramos um intenso debate sobre a autoridade e função do Estado sob a perspectiva cristã de Santo Agostinho, o qual através da ideia de uma “Cidade de Deus” cujos sinais se expressariam fora da “Igreja de Cristo” elabora toda uma teologia política – *política agostiniana* – sobre a autoridade e função do Estado e da Igreja (COSTA, 2009). Mas foi confrontado pela filosofia moderna – inicial e especialmente sob as reflexões de Maquiavel e seu pensamento sobre a questão do poder, Estado e Governo que independiam da Igreja ou mesmo da moral (BOBBIO, 2000, p.162) – o pensamento medieval se viu “corrompido” no humanismo, vendo a negação do ideal de subordinação da autoridade política ao “sagrado”, passando do espiritual ao temporal, levantando um pensamento político moderno, uma nova filosofia política e o começo de uma análise política independente (BIGNOTTO, 1991; SKINNER, 1988).

Após dez séculos de um pensamento político sob a égide da Igreja Romana, processa-se na história do pensamento político um divisor teórico sobre as percepções de questões como soberania, poder, leis, público, privado, etc. Destacam-se neste momento importantes reflexões de Nicolau Maquiavel, as quais “apontariam para uma nova forma de pensamento em rompimento tanto com os manuais cristãos de governo quanto com os trabalhos clássicos da antiguidade” (TRINDADE, 2013, p.157). Este pensamento maquiaveliano tem sido apontado no debate contemporâneo como uma “virada” no pensamento político⁷, com destaque

⁷ CERVEIRA, Sandro Amadeu. “Maquiavel” (*lecture*). Aula de Ciência Política II, do Curso de Ciências Sociais, na Universidade Federal de Alfenas. Alfenas, Minas Gerais. 10 de Novembro de 2014.

especial aos textos *O Príncipe* e *Discorsis*. No primeiro texto, ao expor a questão da estrutura de regimento do poder de um principado para além da figura pessoal do governante como fonte importante na estabilidade do poder, contrapondo à tirania um governo regulador de conflitos, Maquiavel fizera em suas reflexões uma espécie de taxonomia do Estado ao observar os desenhos institucionais dos principados “hereditários, mistos e novos”. Nos *Discorsis* apontou como a configuração da República apresentava uma produção da liberdade através do “natural” tumulto deste desenho institucional (ABREU, 2013, p.68). A professora Maria Aparecida, que traduz estes tumultos por “conflitos”, elucida o pensamento de Maquiavel mostrando que para o pensador clássico a república romana era configurada de tal forma a “administrar” o “conflito de interesses” através de seu desenho institucional do governo. A premissa da configuração social a ser administrada apresenta de um lado um povo que quer apenas não ser oprimido, e de outro os ricos querem oprimir. Roma teria conseguido estabelecer o ideal de liberdade do povo através da “inclusão do povo (e de seus interesses) no interior da comunidade política” (ABREU, 2013, p.70). A concretização da liberdade na reflexão maquiaveliana está no governo de instituições (leis). Tais percepções de Maquiavel sobre o desenho institucional como basilar na estabilidade política será fonte importante na construção da engenharia federalista como forma de regência do Estado.

2.2.A percepção da importância da forma de organização do Estado como mantenedor da liberdade.

Ao buscar compreender como a política se processa – antes de “como ela deve ser” – Maquiavel trouxe ao pensamento político uma nova forma de pensar através da busca por sistemas adequados de regimento do poder em um Estado. Assim, dos primeiros pensadores pós-Maquiavel se destacaram aqueles que propuseram formas contratuais de organização da sociedade, tais como os ingleses Thomas Hobbes, John Locke e mais tarde o suíço Jean-Jacques-Rousseau. Contemporâneo a estes, pouco mais tarde, destaca-se o pensamento montesquiano sobre a liberdade em uma forma democrática de poder.

O primeiro contratualista supracitado, Thomas Hobbes, caminhou sobre a questão de um poder absoluto que se apresentaria na imagem de um Estado Soberano, detentor legítimo da violência a fim de manter unidade e paz social (RIBEIRO, 2006, p.53). O “Soberano” hobbesiano tem como legados a segurança e paz social – aparece aqui a própria imagem do Estado enquanto um ser que pensa o todo. Este “Soberano” sabe “ler” o gênero humano e não ser dominado pelo interesse particular destes (RIBEIRO, 2006, p.58).

Em John Locke o pensamento construído sobre a unidade popular se encontra primeiramente na imagem dos *gentlemen*, homens “educados politicamente” para representar o povo (FILHO, 1996, p.8). Mesmo tendo retomado a linha teológico-política de alguns pensadores do medievo, colocando em vigência moralidades e leis naturais preestabelecidas por Deus como norteadoras da conduta social, há nos escritos de Locke uma discussão importante para a percepção moderna da política (LOCKE, 2007, p.100s). O Estado lockeano não concebia uma “submissão ilimitada do arbítrio de outrem” (LOCKE, 2005, p.205) ou um legislativo “arbitrário sobre a vida e os haveres do povo”, nele era preciso pensar em formas de preservação dos direitos privados através de instituições representativas “limitadas ao bem público” (LOCKE, 2005, pp. 504, 505). Em Locke pensar a sociedade é pensar em como organizar o poder que os indivíduos legam à sociedade política, pois sem o consentimento destes não há como organizar a sociedade (LOCKE, 2005, p.601).

Esta unidade que só se promove através de formas de regimento bem definidas contratualmente norteou também a reflexão do pensador suíço Jean-Jacques Rousseau ao concluir que “Estado e individuo deveriam se encontrar mutuamente; [devendo] crescer e vir a ser um com o outro a fim de se associarem daí em diante de maneira indissolúvel nesse crescimento conjunto” (CASSIRER, 1999, p.58, 64). A análise de Rousseau importa à construção da percepção da forma de organização do Estado porque pensa a ordem social em seu conjunto, observando uma sociedade que estaria contrária a uma dada ordem natural, ou “estado de natureza” (STAROBINSKI, 2011, p.38). No célebre *Do Contrato Social* Rousseau postula a necessidade de uma liberdade social feita por indivíduos que “abdicam de toda vontade secreta e ‘particular’” (STAROBINSKI, 2011, p.64), uma proposta pactual que deveria buscar por uma sociedade igualitária baseada no interesse comum (COUTINHO, 2011, p.16). A soberania estaria no povo e não no

representante deste, pois uma representação soberana sobre o povo seria contrária à própria liberdade (NASCIMENTO, 2006, p.198).

2.2.1. O desafio de construir um sistema institucional garantidor da liberdade

É através da reflexão de Montesquieu que a discussão sobre a forma mais adequada de organização do poder rumo à elaboração federalista norte-americana. Sobre a ideia de uma classe social cuja função natural seria a organização da sociedade, a saber, a monarquia, Montesquieu trouxe ao pensamento político a noção de uma liberdade que só poderia ser garantida por uma forma específica de organização da sociedade (ALBUQUERQUE, 2006, p.113). Através da ideia de instituições e leis regentes das relações entre os homens teorizou sobre a estabilidade da sociedade como consequência da estabilidade do próprio modelo de governo (ALBUQUERQUE, 2006, p.116). Já no início do século XVIII os pensadores montesquianos defendiam o sistema monárquico como mais adequado à liberdade dos cidadãos porque garantiria, mediante instituições políticas, a liberdade e governo estável, enquanto a república seria um sistema frágil por ser dependente da virtuosidade dos homens, portanto incompatível com uma sociedade numerosa, cujas divisões sociais não permitiriam a prosperidade da virtude (ALBUQUERQUE, 2006, p.118).

Ainda que contrário aos privilégios da nobreza, Montesquieu via na divisão de poderes dentro do sistema monárquico como condição para a consolidação do Estado de direito através dos poderes executivo e legislativo como expressão das “forças reais da sociedade” (ALBUQUERQUE, 2006, p.120), mas deixava abertos alguns problemas sobre a amplitude da representação e, principalmente sobre a forma de condução da Lei – o que mais tarde seria resolvido pelos federalistas com a noção do Constitucionalismo, resolvendo a questão da estabilidade por mecanismos de “freios e contrapesos” (BOBBIO, 1998, p.248). Para Montesquieu, o modelo republicano de governo seria dependente constante da virtude de seus governantes para sua estabilidade (MONTESQUIEU, 2005, p.32), enquanto na monarquia isto seria evitado pela natureza da “honra”, a qual seria reguladora entre

as instancias executivas e legislativas (ALBUQUERQUE, 2006, p.141). Montesquieu apontou para a importância da “mútua capacidade de vetar” e obrigação de “caminhar de comum acordo” – que seria o sistema de “pesos e contrapesos” dos poderes executivos e legislativos. O poder de julgar deveria ser uma nova instância de poder não cativa às outras instâncias, independente e temporária (ALBUQUERQUE, 2006, p.175). Os problemas desta instância de poder seriam a incapacidade de influir sobre os outros dois poderes e a inoperância na ausência de violações dos direitos públicos (ALBUQUERQUE, 2006, p.180-181). O modelo de regimento do Estado deveria, na percepção de Montesquieu, pensar a “natureza ou índole do povo”, determinantes ao desenvolvimento do Estado, assim como na própria extensão territorial (CHAUÍ, 2000, p.496).

Na perspectiva de Émile Durkheim há no pensamento montesquiano a ascensão da própria Ciência Social, pois é apresentado um dispositivo da vida social e a natureza das coisas se torna fundamental para a coordenação da própria sociedade (DURKHEIM, 2008, p.14). Na percepção das leis como necessárias às relações humanas (MONTESQUIEU, 2005, p.12), Montesquieu pensou em uma forma de poder que se sustentasse pela liberdade constituída por estas leis (MONTESQUIEU, 2005, p.166), pela ideia de liberdade constitucionalizada, garantida por leis – onde veremos os primeiros indícios do pensamento de Montesquieu nos *país federalistas*.

2.3. A ideia federalista

A transição do debate de Montesquieu para os “país federalistas” parte da Convenção Federal de 1787, na Filadélfia, Estados Unidos, na qual começou a elaboração da Constituição dos Estados Unidos em substituição aos “Artigos da Confederação⁸” firmados em 1781, após a declaração de independência⁹ das treze

⁸ Os Artigos da Confederação, formulados em 1776 e plenamente ratificados em 1781, regiam a chamada “Confederação dos Estados Unidos da América”, cujo governo central existia somente através de um congresso formado por um sistema onde cada estado detinha o direito a um voto. Fonte: Biblioteca Digital Mundial. Disponível em <http://www.wdl.org/pt/item/2717/> Acesso em 30 de Março de 2015.

⁹ Reconhecida pela Inglaterra somente em 1783, com a assinatura do Tratado de Paris (TOTA, 2009, p.37).

colônias inglesas¹⁰ que formaram a união dos Estados Confederados (LIMONGI, 2006, p.246). A discussão política acontece através da série de ensaios publicados na imprensa de Nova Iorque em 1788 em defesa da nova Constituição, ficando conhecida como “O Federalista”, dos chamados *founding fathers*¹¹, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. A discussão sobre a nova Constituição durou meses, sendo ratificada somente em Maio de 1790 (KARNAL, 2001, p.93).

Já no primeiro artigo publicado por Alexander Hamilton em defesa da nova Constituição, a forma de governo dos Artigos da Confederação foi apontada como “uma experiência equivocada e ineficiente de governo”, fazendo-se necessária a elaboração de um novo arranjo institucional que criasse uma verdadeira União capaz de manter “a segurança e o bem-estar de cada uma das partes compositoras” (Art. 1º de “O Federalista”)¹². A nova Constituição buscava por um sistema que considerasse todo o processo histórico de regime monárquico, interpretado naquele momento como uma tirania marcada por um mercantilismo monopolizador (GREENE & POLE, 1984, pp.385-386), além de constantes criações de tributos e não representação devida dos colonos no parlamento (JUNQUEIRA, 2007, p.8)¹³.

A autonomia de cada estado atravessava toda a Constituição (KARNAL, 2011, p.94). A resolução norte-americana para o problema entre harmonia e governabilidade parte desta forma federalista de governo, da união de entidades federadas autônomas ligadas por um Governo Federal¹⁴, o qual seria capaz de preservar ideologicamente a liberdade individual através de uma organização unitária, prevenindo a insurgência de facções (TOTA, 2009, p.44). Não era a proposta de uma redução do poder dos estados, mas uma nova concepção de extensão da ação do poder através de uma separação constitucional de

¹⁰ Neste momento compostas pelos estados da Virgínia, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Geórgia, Maryland, Pensilvânia, Nova York, New Jersey, Delaware, Connecticut, Rhode Island, New Hampshire e Massachusetts.

¹¹ Usualmente também referenciados como “pais fundadores” e “pais federalistas”.

¹² Disponível em http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_01.html Acesso em 30 de Março de 2015.

¹³ As imposições britânicas geraram grandes conflitos com os colonos, ficando famosa, por exemplo, a expressão no *taxation without representation* (JUNQUEIRA, 2007, p.15). Os ideais de justiça e liberdade que alcançaram os solos do “Novo Mundo” – especialmente pelo pelos peregrinos que chegaram à América em 1620, episódio lembrado pela historiografia norte-americana como marco fundante do ideal de liberdade – viam-se ameaçados pelas constantes imposições da coroa Inglesa às colônias. Uma sucessão de imposições cambiais, massacres (como o *Massacre de Boston* em 5 de Março de 1770) e “leis intoleráveis” levantou discussões sobre a razoabilidade da obediência à Metrópole, especialmente nos discursos de muitos autores iluministas críticos ao sistema monárquico, culminando no 4 de Julho de 1776, no Congresso da Filadélfia (KARNAL, 2011).

¹⁴ Trabalhamos aqui com definição de Governo Federal como “aquele onde em um país há a regência de dois níveis de governo, cada qual com ao menos uma área de jurisdição na qual é autônomo” (TSEBELIS, 2009, p.1985).

competências e principalmente um mecanismo capaz de garantir um “tranquilo ambiente de paz” (LIMONGI, 2006, p.260)¹⁵.

A forma de organização do poder pensada pelos *pais federalistas* buscava resolver o velho problema da competição que fazia emergir pequenos grupos facciosos (ABREU, 2013, p.88). Hannah Arendt aponta ainda para um diálogo entre os “pais federalistas” e Montesquieu ao observar um desenho institucional político que confere poder ao Estado – com menos violência em relação à tirania – através do apoio popular alcançado no sistema de representação; como mostrou Madison, todos os governos se apoiariam na opinião (ARENDR, 1985, p.22).

No Artigo 18º de “O Federalista”¹⁶ Hamilton e Madison criticaram a insuficiência da Confederação dos Estados Unidos, regidos pelos Artigos da Confederação, na manutenção da paz, liberdade e proteção contra sistemas tirânicos. Mostraram como o modelo da antiga república grega, diferentemente do sistema Confederalista, outorgava mais autonomia e autoridade ao poder federal, pois

[...] tal Consulado [grego] tinha autoridade para propor e resolver quaisquer conflitos, para julgar com finalidade ao bem estar da Grécia; para declarar e prosseguir uma Guerra; para decidir as controvérsias entre seus membros [...] para usar a força da confederação sobre os insurgentes; para admitirem novos membros [...] (Artigo 18º, tradução nossa¹⁷).

Para os “pais federalistas” a experiência contada pela História ensinava sobre a tendência da anarquia entre os confederados pela ausência de um poder central com poder legítimo sobre os entes.

A organização dos poderes trazidos pela concepção federalista apresentada por Madison, no Artigo 47º, de Fevereiro de 1788¹⁸, visava uma nova forma de distribuição dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de forma descentralizada a fim de não permitir a restrição da liberdade de uns pelos outros através da possibilidade dada pela centralização dos mesmos em uma só mão, ou nas mãos de poucos – o que possibilitaria uma nova tirania. No artigo, Madison embasa sua ideia de descentralização do poder em Montesquieu, chamado por ele de “oráculo” da tripartição de poderes. Estes poderes deveriam funcionar como moderadores entre si, sem forma arbitral ou hierárquica de poder, como fizera à época a Constituição de

¹⁵ Que debatia diretamente com os antifederalistas, ou confederalistas, os quais temiam que os estados ficassem sem nenhum poder (TOTA, 2009, p.45). Aqui também há um debate com a defesa monarquista, para a qual o sistema monárquico era o melhor “mantenedor” da paz.

¹⁶ Disponível em <http://thomas.loc.gov/home/histdox/fedpapers.html> Acesso em 30 de Março de 2015.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem

Massachusetts ao determinar (como cita Madison), pelo princípio da liberdade, na qual nenhum poder deveria exercer poder sobre o outro, correspondendo assim com a doutrina de Montesquieu. Citando Montesquieu, Madison diz:

“Quando os poderes Legislativo e Executivo são unidos em uma mesma pessoa ou corpo”, ele diz, “não há liberdade porque ao surgirem as mínimas apreensões, o Monarca ou Senado promulgarão leis tirânicas e as executarão de forma tirânica”. Novamente, “estando juntos os poderes judiciários e legislativos, a vida e a liberdade dos sujeitos seriam expostas a um controle arbitrário, pois o Juiz seria também o Legislador. Estando o Juiz com o poder Executivo, este poderia se comportar de forma violenta e opressora”. (Artigo 47º, tradução nossa)

Entretanto, como expôs no Artigo seguinte, Artigo 48º, tais poderes não deveriam trabalhar de forma tão distante a não ter um controle constitucional de um sobre o outro.

Em defesa de união federalistas, no Artigo 51º, Madison mostrou como tal união seria para a governabilidade uma forma de “freios e contrapesos” forçados pela mútua relação entre os entes federados (LIMONGI, 2006, p.272). Como observa Fernando Abrucio, no ideal de “O Federalista” há a busca por uma federação democrática que evite a tirania, que garanta autonomia dos entes federados e crie mecanismos institucionais de controle de uma esfera de poder sobre a outra (ABRUCIO, 1998, p.27). A liberdade, novamente, encontra-se como centro do debate, renascendo a ideia de uma liberdade em um modelo sólido de governo, especialmente na percepção sobre um poder capaz de baixar leis (LIMONGI, 2006, p.247).

A preocupação com a validade das leis e estabilidade do governo respondera à premissa da “liberdade construída pelo direito de fazer o que as leis permitem” (MONTESQUIEU, 2005, p.166), enquanto a distribuição do poder, preservando e conferindo maior autonomia aos entes federados (Estados e União), dialogara diretamente com a visão de Montesquieu sobre a falta de moderação do poder dentro de um governo democrático. A “engenharia federalista” tirava todos os poderes das mãos de um só ente federado, evitando a tirania (LIMONGI, 2006, p.251). Esta “engenharia” dos “pais federalistas” pensou primeiramente em forma de controlar os conflitos de uma república de grande extensão como a dos Estados Unidos, o que diferia das repúblicas greco-romanas observadas por Rousseau e Montesquieu (LIMONGI, 2006, p.255). Estando os Estados Unidos assumindo características e formas de uma nação, no âmbito máximo da representação, por

exemplo, pela perspectiva de John Jay no Artigo 64º, o Senado traria aos Estados igual representatividade através de seus homens mais capazes, talentosos, íntegros e dispostos a defenderem os interesses de suas constituições.

2.3.1. A organização político-administrativa no federalismo norte americano

O federalismo é naturalmente descentralizado no sentido de organizar a administração política de um Estado através da coexistência de mais de um centro de poder com certo grau de autonomia política e econômica, convergentes, no entanto, para um poder central (PRESTES, 2013). No entanto há variações nos pactos federativos modernos, do nível de autonomia de cada ente federado à quantidade destes centros de poder ou ainda instâncias administrativas. Como apresentamos até aqui, o discurso federalista norte americano foi formulado sobre dois níveis de federados, os Estados e a União. Próprio do ideal federalista, a divisão administrativa da federação deveria buscar o fortalecimento da União, atribuindo soberania somente a esta e autonomia aos demais entes federados (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012). Entretanto, diferentemente do que aconteceu no Brasil em 1988, a ideia de município como ente federativo autônomo não aparece no arranjo dos *pais federalistas*. Este federalismo dual permitia somente aos Estados a auto-organização e o auto-regimento através de constituições e legislações próprias, atuando apenas no âmbito de seus territórios (OLIVEIRA FILHO, 2009, p.193,197).

O pensador francês Benjamin Constant apontou nesta “engenharia política”, em 1810, um modelo que protegia as liberdades individuais e específicas por força da lei – fazendo assim eco aos *Federalist Papers* (CONSTANT, 2007, p.32). Para Constant, a união federalista fora a melhor forma de contenção das ambições individuais em países populosos porque conseguia administrar as questões de todos em um governo instituído por todos (CONSTANT, 2007, p.541)¹⁹. Assim como o desafio de uma administração central de um território de largas medidas

¹⁹ No século XVII os Estados Unidos da América passaram por um grande crescimento populacional, passando de 250 mil habitantes nas 13 colônias, em 1700, para dois milhões e meio na época da Independência (KARNAL, 2011, p.66).

fronteiriças²⁰, o sistema federalista ainda foi provado pela forte tradição colonial do autogoverno.

Pela perspectiva da época, o resultado da Constituição de 1787 foi uma República Federal com maior grau de democracia possível, presando por princípios de ordem, ponderação dos poderes e liberdade, como vemos na análise de Alexis de Tocqueville sobre o sistema desenvolvido nos Estados Unidos em seu texto “A Democracia na América” (TOCQUEVILLE, 2005; KARNAL, 2011). Para Tocqueville, o sistema norte-americano foi o princípio de soberania do povo, especialmente em sua forma de elaboração das leis políticas que permitiu à sociedade agir “por si e sobre si mesma” (TOCQUEVILLE, 2005, p.65, 68). Conclui Tocqueville que a América fora o país do mundo que mais conseguira aproveitar do associativismo em favor de uma grande diversidade de objetivos (QUIRINO, 2006, p.169). Na perspectiva de Grosseberg, garantiu-se neste modelo “flexibilidade e durabilidade, como desejara Madison e os outros fundadores” (GROSSEBERG, 2008, p.1).

Esta “engenharia” federalista norte-americana, que nasceu de uma reflexão sobre as questões da liberdade e do poder, e que é muito mais ampla do que a apresentada neste capítulo, foi ratificada no Brasil pela Constituição de 1891. No entanto, poucos anos antes de tal ratificação, entrou em nossos debates políticos pelas portas do pensamento político liberal, inspirado pela estrutura de organização do poder criada nos Estados Unidos, servindo gradativamente aos interesses tanto de conservadores quanto de fortes setores da economia brasileira. Como as instituições políticas precisam ser inventadas e reinventadas para darem conta da demanda pública, o federalismo chega ao Brasil com forte influência das elaborações norte-americanas, mas se formata a uma nova demanda e, como veremos no Capítulo II, faz emergir um *federalismo brasileiro*.

²⁰ No período da Revolução Americana, as terras indígenas para além das fronteiras dos 13 Estados ainda não eram configuradas como os Estados que conhecemos nos dias atuais. O Governo Federal não criou uma política de extermínio dos indígenas nativos norte-americanos, no entanto, seus princípios políticos, econômicos, religiosos e necessidades, acabaram por criar uma “civilização dos indígenas”, gerando assim uma expansão territorial “civilizada” de forma massiva no século de 1780 a 1880 nas terras do Vale do Mississippi (TRIGGER & WASHBURN, 1996, p.399-538).

3. O FEDERALISMO NO BRASIL

Da discussão entre os clássicos do Pensamento político Brasileiro à ratificação.

Como modelo de governo estatuído constitucionalmente, o federalismo foi introduzido no Brasil com a Constituição de 1891. Inicialmente sem a configuração do município como ente federado, o que ocorreu somente com a Constituinte de 1988. Segundo Marcelo Figueiredo

[..] com a proclamação da República em 1889, a ideia federativa empolgou o país. O Decreto nº 1 do Governo Provisório proclamou como forma de governo da nação brasileira a *República federativa*. As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo-se os Estados Unidos do Brasil, dizia o Decreto. Cada um desses estados, no exercício de sua legítima autonomia, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo seus corpos deliberantes e seus governos locais. (FIGUEIREDO, 2012, p. 226)

Como veremos em alguns discursos políticos do século XIX no Brasil através das defesas federalistas dos jornais *A Federação* e *A Reforma* – sob a influência de Gaspar Silveira Martins – dos políticos liberais e conservadores como Tavares Bastos, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, a experiência federalista norte americana empolgava as novas democracias mundo a fora, sendo adotada por parte da elite política brasileira como o melhor caminho para organização política.

3.1. Do embate político: a origem do federalismo no Brasil.

Foi do conflito com o sistema centralizador monárquico que o federalismo se alimentou no Brasil, tornando-se, porém, uma proposta de descentralização do poder, levando à transformação das antigas Províncias em Estados autônomos, unidos por um Governo Federal, instituindo então a República dos Estados Unidos do Brasil, conforme disposto no Art. 1º da Constituição de 1891²¹. Sobre o município neste momento, legou-se aos estados, em suas Constituições, que assegurassem a autonomia destes em tudo quanto tocasse a seu peculiar interesse (FIGUEIREDO,

²¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm Acesso em 30 de Setembro de 2014.

p. 227, 2012). A confluência do poder também não foi estável a Constituinte de 1988, pois até chegar à plena instalação de um federalismo realmente descentralizado a convergência do poder oscilou em suas formas centrífuga e centrípeta com as fases do Estado Novo (1937 a 1946), Segunda República (1946 a 1964), e Regime Militar (de 1964 a 1985, quando começaram as “Diretas Já”).

A historiografia nos mostra que em uma das guerras civis do Rio Grande do Sul, como na chamada de *Revolução Federalista* encontramos uma grande discussão sobre uma estrutura de “república federalista” efervescendo na sociedade da época de forma não consensual, tanto nos debates políticos em plenário quanto fora deles:

[...] após Floriano Peixoto assumir a Presidência da República, temeroso de que os federalistas tentassem uma possível restauração da monarquia, transfere seu total apoio para que o PRR [Partido Republicano do Rio Grande do Sul] recuperasse o poder estadual. Sobre a acusação dos castilhistas, de que os federalistas eram restauradores monárquicos, podemos dizer, que isto é encarado mais como uma tática de Castilhos para lhe garantir o apoio do governo federal, do que de fato realidade. Pois, afirmar que havia dentro do Partido Federalista um movimento restauracionista é impreciso (MACHADO, 2009, p.5).

A *Revolução Federalista* foi apontada pelo professor Francisco das Neves Alves²², em sua análise sobre os processos das pacificações das guerrilhas rio-grandenses, como um movimento reativo à proposta republicana, buscando restabelecer uma tradição parlamentar, entrando em conflito violento com as forças da República (ALVES, 1996, p.98). A efervescência do federalismo pode ser vista nos dois jornais com maior destaque na defesa do sistema, a saber, o jornal *A Reforma*²³ e o *A Federação*²⁴, sendo ambos influenciados pelo pensamento do presidente do Partido Liberal e fundador do Partido Federalista Gaspar Silveira Martins²⁵. A crítica liberal ao sistema político imperial se voltava principalmente ao Senado vitalício, à eleição indireta e à forma do sistema representativo; dentre as defesas estavam o estado laico, a imigração europeia e a liberdade religiosa (PADOIN, 2013, p.24).

Apesar da defesa monarquista por parte dos conservadores, não era dubitável a implantação ou não do federalismo enquanto desenho político institucional para o Brasil do XIX, mas o era a configuração centralizadora ou

²² Professor de Biblioteconomia e História da Universidade Federal do Rio Grande.

²³ Disponível em <http://www.ceara.pro.br/Hemeroteca/RF1930.html> Acesso em 08 de Abril de 2015.

²⁴ Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=388653> Acesso em 08 de Abril de 2015.

²⁵ Foi Deputado Provincial, Deputado Geral, Ministro da Fazenda, Senador do Império, Presidente da Província do Rio Grande do Sul e Conselheiro de Estado Extraordinário (PADOIN, 2013, p.15).

descentralizadora deste sistema. Destaca-se nesta análise a importante obra de Aureliano Cândido Tavares Bastos²⁶, *A Província* (1870). Desde o início da obra Bastos critica os modelos políticos cujas formas de regência da sociedade suprimem o que ele chama “primeira condição da vida”, a liberdade (BASTOS, 1937, p.6). Em defesa da descentralização aponta os eventos revolucionários nas colônias inglesas ao final do século XVIII, mostrando como as sociedades modernas estavam rumando a formas de governos que “excitavam o espírito do povo” através de instituições livres (BASTOS, 1937, p.37). Sobre o sistema federalista norte americano, Bastos classificou como uma “federação forte” que não forjava a autonomia das repúblicas federadas (BASTOS, 1937, p.43). Um federalismo descentralizado não era somente uma questão administrativa na perspectiva de Tavares Bastos, era também uma condição para uma Reforma Política plena que levasse a sociedade brasileira a uma sólida democracia (FILHO, 1978, p.165).

Ainda que tenham surgido algumas importantes disputas armadas a fim de impor o pensamento político defendido por diferentes grupos²⁷, foi fora das guerrilhas que surgiram importantes debates políticos sobre o federalismo no Brasil no século XIX. O começo da experiência republicana é também a fase de maior organização das ideologias partidárias no Brasil (MOTTA, 1999, p.38), as quais apresentavam inicialmente “grande devoção pela experiência dos EUA” cuja organização estatal encontrara no federalismo uma forma de fortalecimento da União e autonomia dos Estados (MOTTA, 1999, p.40). No Brasil, o federalismo serviu a ambas as ideologias políticas principais, Conservadores e Liberais. Ainda que ao Partido Conservador tenham sido atribuídos leis e projetos centralizadores e ao Partido Liberal a descentralização administrativa, eleição direta, soberania popular, direitos individuais e fortalecimento dos municípios (PADOIN, 2013, p.147). A defesa federalista, no entanto, era parte de ambos os partidos.

O conjunto de pensamentos aparentemente controversos do primeiro deles, Joaquim Nabuco, exemplifica a aclamação por uma estrutura federalista de organização do poder no Brasil. A defesa federalista de Nabuco se enquadra no que Norberto Bobbio chama de apaixonada defesa federalista da democracia (BOBBIO,

²⁶ Doutor em Direito e eleito duas vezes deputado da Província de Alagoas, destacou-se como pensador político através de suas cartas publicadas no Correio Mercantil na década de 1860 e suas obras *A Província* e *A Situação e o Partido Liberal* na década de 1870 (FILHO, 1978).

²⁷ A Revolução Farroupilha (1835-1845), por exemplo, é também influenciada pelos ideais de autonomia, federalismo, republicanismo e independência (PADOIN, 2013, p.46).

2000, p.469). Como nos mostra Ricardo Luiz de Souza, “Nabuco foi abolicionista, mas foi monarquista também: monarquista e federalista”, pois acreditava que um sistema federalista feito na forma monárquica seria vantajoso para o Brasil (SOUZA, 2004, p.321). Nabuco concebia uma forma federalista-monárquica na defesa de um sistema que tornasse as províncias autônomas ante suas distâncias geográficas, diversidade de interesses e necessidades; o federalismo se completaria com o monarquismo para estas tarefas (SOUZA, 2004, p.322). A defesa de Joaquim Nabuco de uma monarquia federalista é apresentada em seu discurso proferido à Câmara dos Deputados em 8 de Agosto de 1888²⁸:

[...] O fato de a ideia do federalismo ser por enquanto a bandeira do Partido Liberal não quer, entretanto, dizer que ela tenha simplesmente trabalhado à consciência desse partido, apesar de que isto já seja tanto como tornar-se em tempo lei do País, como vimos com a abolição, que, apesar de ser somente bandeira liberal na véspera, tornou-se, de repente, ideia quase unânime do Partido Conservador. [...] não somente as ideias de federação e monarquia não se opõem e não se excluem, como há muito maior futuro e segurança no Brasil para o desenvolvimento da autonomia provável sob a monarquia do que sob a república.

Na mesma Sessão, Nabuco apresenta seu projeto de reforma constitucional no sentido de estabelecer o federalismo no Brasil, proposta já apresentada em 1885, como destacou em seu discurso. Pelo regime federalista de governo proposto seria possível sustentar a autonomia provincial. Em seu discurso federalista Joaquim Nabuco destacou que a ideia de federação seria um “recurso extremo de salvação para o Norte e uma medida de justiça e equidade para o Sul”, pois daria maior autonomia às províncias menores sobre suas políticas internas, não as subjugando às províncias maiores – aludindo a São Paulo e Minas Gerais – ou as tornando preteridas em relação às demais²⁹.

Parte desta formação política federalista de Joaquim Nabuco se construiu com sua experiência como Embaixador do Brasil nos Estados Unidos (1905-1910). Como Embaixador Joaquim Nabuco buscou uma política externa mais estreita com os americanos (ANDRADE, 1978, p.44), conduzido pelo crescente, à sua época, espírito “americanista perseverante” da corrente pan-americanista, buscando uma política “de perpétua paz e boa vizinhança” entre os países americanos,

²⁸ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/camara-destaca/2010-ano-joaquim-nabuco/pdfs-discursos/um-projeto-de-federacao-1888>, acessado dia 02 de Novembro de 2014.

²⁹ Discurso de Joaquim Nabuco em 8 de Agosto de 1888. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/camara-destaca/2010-ano-joaquim-nabuco/pdfs-discursos/JoaquimNabucofundamentaoprojetodefederacao1888.pdf> Acesso em 28 de Novembro de 2014.

especialmente se espelhando nas tradições políticas norte-americanas (ANDRADE, 1978, p.51). Na discussão de Joaquim Nabuco – cujas reflexões sobre o abolicionismo foram mais exaustivas – sobre o federalismo, o ideal de liberdade das províncias não era contrário ao regime monárquico. Em seu pensamento a plena liberdade dos entes federados se alcançaria com um governo centralizado, diferentemente da percepção de Rui Barbosa, também federalista, contudo indiferente à monarquia. A questão monárquica foi o ponto de “embate amistoso” entre Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, tendo o segundo construído sua discussão federalista na vida política pelas lentes do Direito Civil.

Para Rui Barbosa, no modelo federalista republicano norte-americano estaria o melhor caminho para a modernização do Brasil, dada à sua heterogeneidade e dimensões continentais (GUIMARO, 2008; BARRETO, 2013; ZIMMERMANN, 2007). Centrou-se na crítica da distribuição dos recursos provinciais sob o regime político centralizador monárquico, visando o federalismo como uma forma que proporcionaria uma melhor distribuição e autonomia aos estados e municípios (BARBOSA, 1988, p.97). A aspiração federalista de Rui Barbosa não era meramente pela ideologia de um antimonarquismo, mas pela ideologia pró-federalismo, pois via no sistema federalista a melhor solução para os problemas nacionais, maior adaptabilidade a toda e qualquer forma de governo e ideal para a manutenção dos direitos individuais e da democracia (BARRETO, 2013).

Américo Jacobina Lacombe, estudioso de Rui Barbosa, fala sobre a importância de Rui não somente pelo seu papel no campo das disputas políticas, mas como pensador sobre a política brasileira. Na luta pelo federalismo, na inclinação norte-americana, Rui Barbosa chegou a ser excluído do parlamento pelos próprios liberais (LACOMBE, 1978, p.106). A busca de Rui Barbosa era pela formação de federalismo tipicamente norte-americano, por isso defendeu a discriminação entre os poderes da *União* e províncias nos moldes do sistema norte americano (LACOMBE, 1978, p.107). Em seus discursos, Rui Barbosa pregava sobre a liberdade das províncias na escolha de seus líderes, prezando pela ideologia federalista e republicana da “estabilidade dos governos provinciais – até então dependentes totalmente da nomeação partidária do governo central” (LACOMBE, 1978, p.107). No entanto, Rui Barbosa combatia uma espécie de “federalismo extremo”, propondo um desmembramento da União. Contra este tipo de divisão extrema, e ao mesmo tempo contra os antifederalistas, Rui Barbosa

apontou uma forma de União diferente que em sua visão já era uma marca da sociedade brasileira conduzida até então por uma monarquia. Este "espírito de união" não deveria ser abandonado na República Federativa, como disse:

Não somos - dizia ele, perante a Constituinte - não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos dos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A União é, talvez, o único benefício sem mescla que a monarquia nos assegurou. [...] Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele. (LACOMBE, 1978, p.108)

O modelo norte-americano de organização da união era a possibilidade, na visão de Rui Barbosa, de efetuar a passagem da "negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase absoluta" (LACOMBE, 1978, p.109). Lacombe mostra que nem todos os apelos do constituinte foram atendidos. Formou-se uma União que forjou acordos políticos que formaram um "perigoso mecanismo de centralização política"; ficando por fim, com a queda em 1930, conhecida como República Velha (LACOMBE, 1978, p.110). Permaneceram na discussão posterior sobre a formação republicana e federalista do Brasil as interpretações de Rui Barbosa, influenciando a percepção as liberdades civis e sobre as competências dos federados a fim de alcançarem maior autonomia e, simultaneamente, manterem-se na União.

3.2. A perspectiva sociopolítica do federalismo brasileiro

Uma perspectiva importante na construção do diálogo federalista no Brasil está nas análises sobre as condições culturais do Brasil como determinante na construção de uma forma de governo ideal. Oliveira Vianna se torna um dos principais pensadores de perspectiva sociopolítica ao pensar sobre o federalismo brasileiro dentro da ótica da "cultura política da Primeira República", fortalecedora dos pequenos governos, as *oligarquias*, e enfraquecedora do poder central. Para Vianna "o povo brasileiro, que tem o modo próprio de ser, podia, desde que se dispusesse realmente a isto, executar qualquer regime exótico" (VIANNA, p.373,

1999); isto colocou em questão a capacidade da cultura política brasileira em absorver as “inclinações inglesas” do federalismo; debate direto com a perspectiva de Tavares Bastos em seu pensamento sobre os efeitos de um governo centralizado na vida social de um povo, o que geraria uma forma de operação de vida extinguidora dos sentimentos de responsabilidade e liberdade dos indivíduos (BASTOS, 1870, p.37)³⁰.

Para Oliveira Vianna as oligarquias receberiam no federalismo descentralizador um reforço constitucional para o fortalecimento do poder que já possuíam, criando grande competitividade entre os diferentes poderes locais, com diferentes capacidades políticas. As consequências deste fortalecimento do poder oligárquico seriam intensas e constantes disputas entre os entes federativos, enfraquecendo o poder central. Este mecanismo descentralizador não seria capaz de assegurar uma requerida estabilidade política ao país, em Vianna aparece a discussão sobre o

[...] caráter fragmentário e dispersivo da sociedade, bem como os problemas decorrentes da expansão de uma população incoesa e informe. Os principais efeitos do quadro social caracterizado tenderiam a se expressar, ao nível político, através de fenômenos como o monopólio do poder por minorias dissociadas dos interesses coletivos, a corrupção administrativa, a falta de representatividade dos órgãos políticos e a política de clientela. (LIMA & CERQUEIRA, p.103, 1971).

A discussão de Vianna caminhou sobre uma corrente “localista” de interpretação da realidade política brasileira, apontando para o problema do fortalecimento de minorias conservadoras (BURSZTYN, 1984, p.11)³¹. Suas ideias se expressaram em medidas tomadas pelo governo instaurado pelo Golpe de 34 quando este buscou o enfraquecimento dos governos estaduais – dentro da ideologia do “fortalecimento” do Poder Central. Para Oliveira Vianna, a estrutura

³⁰ Posterior a Vianna, a obra de Vitor Vitor Leal Nunes, em *Coronelismo, Enxada e Voto* (1949), trás um novo viés sociológico perspectivo da política brasileira em uma abordagem não determinista na interpretação da sociedade brasileira. Ao final do Estado Novo, Nunes apresentara ao pensamento político brasileiro “sintomas do falseamento da representação” no que ele chamou de *coronelismo*, trazendo assim otimismo em relação à democracia brasileira (José Murilo de Carvalho em prefácio à sétima edição de *Coronelismo, Enxada e Voto*, pela Editora Companhia das Letras; 2012).

³¹ Podemos observar esta mesma corrente em obras populares, tais como “Os donos do Poder” (Raymundo Faoro), “Os barões da federação” (Fernando Abrucio) e “Coronelismo, Enxada e Voto” (Vitor Nunes Leal). Bursztyn aponta o pensamento localista como uma forma de interpretação da relação de poder entre o governo central e o local; ressalta, no entanto, que tal corrente faz parte de um dos polos analíticos sobre a relação da ação dos grupos dominantes locais. Tal viés interpretativo tenderia ao extremo, não observando, por exemplo, que em algumas regiões do Brasil, como no Nordeste, por exemplo, a ação do Estado centralizador fortalecia os grupos sociais que historicamente dominavam as sociedades rurais, e que até mesmo a ação direta do Estado levava quase que inevitavelmente a consequências políticas que usualmente se concretizavam por intermédio destes pequenos grupos (BURSZTYN, 1984).

política de distribuição fragmentada seria nociva à própria estabilidade da União, portanto o Estado seria fortalecido não pela distribuição do poder, mas pela ação intervencionista, centralizadora e indireta, retirando condições de expansão dos órgãos de representação política autônoma (LIMA & CERQUEIRA, p.109, 1971). Os governadores, por exemplo, foram vistos por Oliveira Vianna como principais atores políticos articuladores das pautas legislativas e executivas na esfera do Poder Central. Para Oliveira Vianna, esta perspectiva de uma política descentralizada seria contra o que ele denominou “estrutura morfológica e cultural” brasileira:

Esta compreensão do Brasil, na sua peculiar estruturação *morfológica* e *cultural*, é a base de toda a minha doutrina política. Daí a minha atitude sistematicamente contrária ao regime federativo; não tanto por este regime em si mesmo -- pelo que ele tem de descentralizador; mas pelo fato do seu postulado ou, antes, do seu preconceito de uniformidade. Este preconceito nos tem levado a conceder prerrogativas e direitos absolutamente idênticos a todas as unidades componentes da Federação -- sem levarmos em consideração as diferenciações inegáveis de níveis de cultura de cada um deles, nem a diversidade que as suas respectivas estruturas, social e de classes, apresentam. (VIANNA, 1999, p.423)

Ainda que para Vianna as *oligarquias* fossem fruto de um período colonial em que a autoridade pública era “fraca e distante”, não houve uma defesa intervencionista dentro da ideologia autoritária, mas a busca de solucionar a questão do conflito de representatividade na política brasileira dentro deste cenário de ampla distribuição das competências administrativas amparado por suas conclusões sobre uma concepção de poder alimentada pela cultura da sociedade (WEFFORT, 2006, p.263). Nesta perspectiva centralizadora seria possível uma afirmação da nação nas relações internacionais, especialmente nas relações de mercado, de economia; descentralizando somente algumas funções através de um corporativismo (LIMA & CERQUEIRA, p.105, 1971). A perspectiva sociológica de Vianna sobre a política brasileira, pautada em sua doutrina política centralista, foi amplamente debatida na década de 1920 através de *Populações meridionais do Brasil*, antecipando o centralismo que seria retomado por Getúlio Vargas no Estado novo (WEFFORT, 2006, p.269), e em 1950 através de sua obra *Instituições Políticas Brasileiras*³².

Outro pensador importante na discussão sobre os sistemas políticos é Vitor Nunes Leal, o qual identificou na instituição política da República Velha – instituição

³² Nas palavras de Vianna no prefácio à segunda edição o livro “esgotou-se cedo e rapidamente: em pouco mais de dois meses [...] os críticos mantiveram sempre um tom elevado de compreensão. Consagrados críticos publicaram, mesmo, verdadeiros ensaios ou numerosos artigos, revelando grande erudição e conhecimento profundo da obra do autor” (1955).

sustentada pelo Estado Novo – um sistema que fortalecia os grupos oligárquicos através do “coronelismo”. Para Leal, o sistema coronelista se sustentava no município como resultado “da sobreposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (LEAL, 2012, p.43), estabelecendo-se desde o período colonial como uma forma de relação entre o público e o privado brasileiro. Na perspectiva sociológica de Leal, a forma coronelista corrompia a própria democracia, pois os coronéis (que não eram necessariamente os políticos municipais) controlavam lotes consideráveis dos chamados pela historiografia de *votos de cabresto*, tornando cativa a liberdade de escolha de representantes dos cidadãos locais, minando a autoridade do chefe municipal e ferindo diretamente ideais republicanos e federalistas. Foi com a destituição da função do voto, no Golpe de 34, que o coronelismo se tornou inativo.

A observação de Leal ainda chama à discussão sobre a estrutura política brasileira em relação à autonomia de seus entes federados. A dependência, por exemplo, dos interesses econômicos dos cafeicultores paulistas, já na década de 1880, mostra como a estrutura federalista brasileira enfrentou aspectos de política ruralista tipicamente brasileira que moldavam a própria estrutura de governabilidade. Para estes cafeicultores o federalismo descentralizado seria a forma de governabilidade mais adequada à expansão do negócio cafeeiro. Diz Almeida

“A federação extraordinariamente descentralizada, que resulta da Constituição de 1891 e da construção política realizada pelos primeiros presidentes civis, é obra das elites paulistas. Elas se movem, segundo o autor, não por um projeto nacional de hegemonia, mas pelo objetivo de assegurar condições para o funcionamento, no Estado de São Paulo, de um poder público capaz de atender às necessidades do complexo de atividades estruturadas em torno da cafeicultura.” (ALMEIDA, 2001, p.15)

Mesmo após a consolidação do federalismo brasileiro nos moldes atuais na constituinte de 1988, este “resquício” de dominação oligárquica é apresentado na análise crítica do professor Fernando Abrucio em “Os Barões da Federação”. Fazendo uma análise desde a formação do federalismo brasileiro, Abrucio faz a crítica da estrutura do governo dos estados como o que chama de “pior aspecto da Federação brasileira” (ABRUCIO, 1998, p. 30). Segundo Abrucio, teríamos um “federalismo estadualista” e estados não-republicanizados, cujos governadores teriam ampla influência sobre suas bancadas nos congressos, pouco cooperariam uns com os outros, trazendo um enfraquecimento da União e da Presidência da República (ABRUCIO, 1998, p.59).

As discussões políticas brasileiras, em plenário ou na academia, levaram à consolidação do federalismo na Constituinte de 1988, instalando-o de forma indissolúvel. O federalismo brasileiro incluíra definitivamente, nesta ocasião, o município como ente federativo autônomo, descentralizando o poder em um sistema político que se ajustou às ideologias republicana, presidencialista e federalista. Nasceu constitucionalmente a República Federativa do Brasil.

3.3. Do Federalismo Brasileiro

Como nos mostra parte da bibliografia atual, as reflexões sobre o federalismo brasileiro são debates dentro das perspectivas analíticas sobre “o que a política é” e “como a política deve ser”. Importantes analistas políticos têm levantado várias hipóteses e discussões sobre a estrutura política brasileira sob as lentes da sub-representação e sobre representação, ingovernabilidade, presidencialismo de coalizão, quantidade de atores políticos com poder de veto e dos mecanismos de fortalecimento dos atores políticos e entes federados para as disputas no campo das relações políticas. No entanto, como diz Fernando Abrucio, ainda há pouca literatura acadêmica sobre o mecanismo federalista brasileiro atual em seus aspectos de descentralização, especialmente sobre a descentralização de importantes políticas sociais, ou ainda análises acadêmicas sobre as funções básicas dos entes federados (ABRUCIO, 2004, p.02). Em nossa pesquisa bibliográfica sobre os estudos contemporâneos do recente federalismo brasileiro, alguns temas foram mais recorrentes nas observações críticas da estrutura política brasileira, a saber: as questões da representatividade nos poderes legislativos, o papel dos atores políticos, cooperação e competitividade entre os entes federados, estabilidade do associativismo entre os entes federados, e os variados efeitos da descentralização política (especialmente nas divisões tributárias). Tais análises visam especialmente a estrutura federalista inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Das características específicas do federalismo brasileiro três tem ganhado espaço nas discussões atuais, a saber, o cooperativismo (ou ausência dele), a competitividade (desenvolvendo-se principalmente pelas análises de representatividade) e a questão da governabilidade (ou ingovernabilidade).

3.3.1. Hipóteses e críticas sobre o federalismo brasileiro consolidado pela Constituição Federal de 1988.

Dentro dos aspectos constitucionais podemos dizer que há um “federalismo equilibrado” no Brasil através da repartição das competências exclusivas dos entes federados, cuja intenção primária fora buscar por uma estrutura política mais cooperativa mesmo com manutenção da forma clássica de distribuição do poder (FIGUEIREDO, 2012, p.229). O Brasil se tornou uma das únicas federações com três esferas constitucionais de poder: federal, estadual e municipal; o que, como mostra Valeriano Costa, colocou no centro da agenda “a construção de mecanismos de coordenação/cooperação que incluam milhares de municípios bastante heterogêneos tanto do ponto de vista econômico-tributário como político e social” (COSTA, 2010, p.744). A complexidade do sistema federalista brasileiro, como aponta o professor Fernando Abrucio, em *Os Barões da Federação*, está não somente na tradição política brasileira, mas na própria complexidade do sistema federalista (ABRUCIO, 1998, p.17). A questão da autonomia no federalismo brasileiro diferia da norte-americana, onde havia uma união de colônias-estados geridos em tradição de governos autônomos. No Brasil, a união dos estados existia sob a égide imperial portuguesa. Sendo assim a forma federalista brasileira dependeria de mais mecanismos institucionais para controle mútuo, como os sistemas de “freios e contrapesos”, visando maior autonomia e competição entre os entes federativos (ABRUCIO, 1998, p.27).

No sistema federalista brasileiro as medidas de fortalecimento econômico não teriam favorecido um sistema contrabalançador do Executivo estadual ao colocar entre os cidadãos e o executivo somente os deputados estaduais, não criando uma instância intermediária entre os municípios e os estados (ABRUCIO, 1998, p.136), ocorrendo ainda pouca visibilidade política do estado no nível federal devido às suas poucas atribuições constitucionais (ABRUCIO, 1998, p.139). Este desenho institucional seria gerador de intensas ações cooperativas entre seus atores intergovernamentais (ABRUCIO, 2004, p.8), possuidor de importantes mecanismos de distribuição dos recursos, os quais se tornaram delimitadores entre cooperação e competição desigual entre os entes federados (ABRUCIO, 2010) e ainda sobre

como as medidas de recentralização tributária afeta a relação política entre os entes federados (ABRUCIO, 2011).

3.3.2. Da governabilidade no sistema federalista brasileiro

Uma das principais críticas à organização do Estado brasileiro está sobre uma suposta ingovernabilidade de seu sistema político. Como apontam alguns críticos, se no campo dos votos diretos o sistema político brasileiro promoveria um equilíbrio representacional (ALEMIDA, 2001, p.19), no campo das importantes implementações de novas políticas públicas e modernização política estaria a barreira criada pelos *veto players* – atores políticos com individuais ou coletivos, institucionais e partidários, com poder de veto (TSEBELIS, 2009, p.17). Quanto mais atores com poder de veto existir, mais difícil seria mudar o *status quo*³³ (TSEBELIS, 2009, p.113) e quanto mais descentralizado for o federalismo de um país, mais atores com poder de veto surgem (TSEBELIS, 2009, p.223). A discussão sobre os *veto players* não é concisa, sendo vista ora como importante à estabilidade política (TSEBELIS, 2009), ora como mecanismo de entrave ou conquista no desenvolvimento democrático (LIMONGI, 2006; ANDRADE, 2006; AMES, 2003), ora como “motivo de atenção” para a estabilidade do desenho institucional (BRUGGER, 2014).

Não distante das críticas e hipóteses sobre os *veto players*, há a crítica da representatividade dentro da esfera federal no desenho político institucional brasileiro como delimitadora da própria democracia. No entanto a professora Maria Hermínia Tavares mostra como estas críticas e hipóteses não seriam razoáveis ou testáveis, apenas “formulações canônicas” com base em ideias como sobre-representação, sub-representação e formas conservadoras de minorias política que bloqueariam importantes reformas na União (ALMEIDA, 2001, p.16). Na análise de Maria Hermínia, o federalismo brasileiro seria um sistema representativo com alta complexidade e competitividade no campo das disputas políticas, consequência direta deste criticado sistema de representação; neste modelo, “o sistema

³³ Definido por Tsebelis como *legislativo*; mudar o *status quo* é mudar a forma de legislar sobre algo.

parlamentar brasileiro promoveria equilíbrio na representação de tal modo que impede tanto o veto das minorias quanto a tirania das maiorias” (ALMEIDA, 2001, p.19). Sendo assim, o erro analítico primário das teorias de federalismo antidemocrático estaria sobre a definição da própria noção de democracia e sobre a análise do sistema partidário, onde “o mais correto seria verificar que partidos políticos se beneficiam ou se prejudicam, nacionalmente, quando o eleitorado de um ou mais Estados e *sub* ou *sobre-representado*” (ALMEIDA, 2001, p.20).

3.3.3. Cooperação e competição entre os governos

Vários autores parecem concordar com Valeriano Costa sobre o fato do arranjo federalista brasileiro ainda precisar avançar em mecanismos institucionais que incluam mais os estados e municípios em mais operações políticas através dos campos das políticas sociais, de educação e de saúde, a fim de avançar nas relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2011; COSTA, 2010; HOCHMAN, 2007; LOUREIRO, 2010). Se para Oliveira Vianna a formação do federalismo brasileiro estaria por legitimar a “vernaculíssima instituição do clã eleitoral” (VIANNA, 1999, p. 478), para autores contemporâneos como o brasileiro Jairo Nicolau e o brasilianista Timothy Power há um amadurecimento (ou adaptabilidade) se processando através de variados mecanismos acionados pelas Instituições representativas no Brasil (NICOLAU; POWER, 2007). Segundo estes analistas se criou um sistema cooperativismo que é constantemente acionado entre os poderes para a fluidez das pautas legislativas e executivas. Nesta perspectiva alguns cientistas políticos pensam a estrutura federalista brasileira como um campo de intensas negociações políticas, isto consequente do amplo quadro de fragmentação do poder. A cooperação entre as instâncias representativas aproximaria o sistema brasileiro do que se postula para a forma parlamentarista de governo, cuja forma de governo tem por natural e óbvia este sistema de cooperação e identificação política entre os poderes (NICOLAU; POWER, 2007, p.17). A exemplo estaria a injeção do Fundo Social Emergencial, a qual seria uma das peças estratégicas desde o Plano Real para atribuir aos legisladores “uma considerável margem de manobra para defender

seus interesses, revelando em que medida o êxito do Plano Real dependeu das negociações entre o Executivo e o Legislativo” (NICOLAU; POWER, 2007, p.19).

Este caráter cooperativo se estenderia aos municípios no relacionamento político entre estes, com seus estados e com a União. Ainda que haja uma série de questões sobre as dificuldades das relações entre os governos federados, tal como o problema dos acessos aos bens e serviços públicos básicos dos municípios rurais e dos estados menores, destaca-se atualmente o caráter cooperativo entre os municípios através de formas associativas de política. Para além da transferência de recursos para financiamento de políticas públicas entre os entes associados, condicionando relações entre estes tanto em aspectos competitivos como cooperativos (COSTA, 2010, p.731), outras formas de “fazer política” estariam entrando em campo no fortalecimento dos que tecnicamente seriam os “entes menores” da federação.

Este caráter cooperativo dos municípios expressa a própria forma de fazer política no Brasil, onde é preciso acionar constantemente parceiros políticos possibilitadores de competição ante as demais instâncias da federação. As bases da dinâmica das relações políticas entre os entes federativos se revela no pensamento político brasileiro dos clássicos pensadores aos críticos contemporâneos e, como veremos a seguir, a autonomização do município acaba por expandir as formas de “fazer política” ao trazer outras variadas “manobras políticas” ao federalismo, tais como o associativismo político legitimado por uniões identitárias, culturais, de interesses sociais, políticos, etc., gerando atores políticos competitivos no campo das disputas políticas, regionais, estaduais e mesmo federais. Estes atores políticos competitivos formados pelas associações políticas de municípios, cuja relevância tem se expressado nas conquistas políticas nas esferas estaduais e federal, emerge como uma manobra política cada vez mais acionada pelos municípios brasileiros.

4. A EMERGÊNCIA DO ASSOCIATIVISMO POLÍTICO DE MUNICÍPIOS

Como apresentado no capítulo anterior, a dinâmica da estrutura política brasileira, especialmente como analisada pela perspectiva sociopolítica, passa pelo município. No entanto, até a Constituição de 1988 a relação política do município com os Estados e a União foi marcada pela heteronomia. Com a Constituição de 1988, na busca por um federalismo com maior democratização da administração da República, atribui-se também ao município competências político-administrativas, apresentando-o já no Artigo 1º da Magna Carta como ente federado da união indissolúvel da República Federativa do Brasil. Garantida sua autonomia pelo Artigo 18, suas atribuições na organização político-administrativa pelos Artigos 29, 29A e 30, e ainda suas arrecadações tributárias no Artigo 158, o município passa a ser gerido por um autogoverno local criando um terceiro nível de governo na república. A inclusão do município no quadro político-administrativo da federação brasileira não foi consensual e ainda tem levantado discussões sobre a eficiência desta divisão tricotômica do poder, especialmente quando se observa as atribuições, representações e dependências do município na estrutura federal brasileira (ABRUCCIO, 1998; ABRUCCIO, 2004; ARRETCHE, 2011; COSTA, 2010; PRESTES, 2013; VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

Entendendo o Município como legítimo ente federado, dotado de autonomia e atribuições dentro da organização do Estado brasileiro, abordaremos neste capítulo a emergência do município na estrutura político-administrativa, focando em seu papel estrutural e no associativismo intermunicipal acionado como dispositivo político fortalecedor das relações com os demais entes federados. Primeiramente passaremos por algumas discussões sobre o a viabilidade da entrada do município na administração pública como governo autônomo; em sequência, à luz de algumas associações intermunicipais brasileiras, passaremos pela questão do associativismo político como mecanismo fortalecedor no campo de das disputas políticas, da cooperação à competição política na estrutura federalista brasileira.

4.1.As reflexões contemporâneas sobre o município no federalismo brasileiro.

A ideia de atribuir competências administrativas ao município atendeu às reivindicações de municipalistas clássicos desde a Constituição de 1946 (GABRIEL, 2010). A transição do modelo dual político-administrativo para o tridimensional, no entanto, não foi consensual e ainda levanta hipóteses sobre a incompetência administrativa do município (VASCONCELOS JUNIOR, 2012). Especialmente no campo da historiografia do direito constitucional brasileiro as análises sobre o processo de autonomização do município têm sido abordadas dentro da perspectiva de “solução federativa em oposição à centralização política” (MENDES, 2009, pp.186,187).

É pela observação das principais características do sistema federalista de governo, tais como “repartição de competências exclusivas” e “participação na vontade federal”, que a discussão sobre a inclusão do município se inicia de forma crítica à própria concepção de federalismo que estava em formação na Constituinte de 1988. A grande crítica era sobre a deformação da forma federalista modelar norte-americana, trazendo ao cenário federalista brasileiro um ente sem representação no Senado Federal, sem capacidade de propor e emendas à Constituição, sem um poder judiciário ou sequer território (GABRIEL, 2010; VASCONCELOS JÚNIOR, 2012).

Como aponta Vasconcelos Júnior, norteados pela concepção dual administrativa de federalismo, o município tem sido aceito por alguns analistas políticos como “um componente da federação, mas não uma entidade federativa” (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012, p.8). Nesta concepção, a autonomia municipal – cujo princípio constitucional se expressa na letra c do inciso VII do Art. 34, na qual se impõe ao Estado o respeito ao poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração dos Municípios – seria nula. Para Vasconcelos Júnior esta percepção é fruto de uma visão generalista do federalismo, e ainda chama a atenção das alas críticas sobre a importância da observação da “especificidade de cada país na determinação de seu modelo de federalismo”, o que tornaria essencial, no processo de descentralização do poder no Brasil, a inclusão do município como

ente federado autônomo (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012). Neste debate Ivana Mussi Gabriel conclui que a definição do que é interesse nacional, regional e local não se trata de questão jurídica, mas sociológica e política (GABRIEL, 2010). Acresce à crítica a análise de Fernando Abrucio ao apontar a compreensão do sistema político cooperativo como necessário à compreensão do próprio federalismo; compreensão esta desgastada pelas análises focadas somente em “centralização” e “descentralização” (ABRUCIO, FILIPPIN & DIEGUEZ, 2013, p.1544).

4.1.1. A importância do município na descentralização da gestão pública

Recentes estudos dos cientistas políticos Fernando Abrucio e Marta Arretche sobre o município tem apontado para a importância da participação deste ente federativo e para seus desafios dentro do jogo político próprio do federalismo.

Tomando a inserção do município como forma moderna de gestão pública, Fernando Abrucio aponta para a importância dos governos subnacionais como referência estatal, pois estes, ainda que nem sempre formulem e financiem políticas sociais básicas, executam-nas. No caso do município seria ele o ponto chave na descentralização da maioria das políticas (ABRUCIO, 2011, p.127) e na aproximação da participação política popular (ABRUCIO, 2004, p.2). Como exemplo da importância do município na gestão pública da federação podemos destacar a importância do município na gestão pública do Programa Bolsa Família, pois este se tornou essencial no processo de transferência de renda direta dos recursos da União ao se tornar responsável pelo cadastramento das famílias³⁴. Destaca-se nesta relação direta entre União e municípios o acréscimo de mais recursos conforme os municípios aprimoram a qualidade da gestão do Programa (ABRUCIO, 2011, p.124).

A ressalva de Abrucio fica para a necessidade de uma repartição mais equânime da riqueza, como no caso da que será gerada pela grande quantidade de petróleo descoberta na camada do *pré-sal* brasileiro (ABRUCIO, 2010). Esta “distribuição equânime” se faria em aprimoramentos da capacidade burocrática para

³⁴ Informação disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> Acesso em 20 de Maio de 2015.

formular programas adequados e compatíveis com uma descentralização não geradora de desigualdades (ARRETICHE, 2011).

Atualmente parece ser consensual, por exemplo, que o *pré-sal* pode ser uma das principais alavancas do desenvolvimento do Brasil nas próximas décadas, no entanto, aponta Abrucio em relação ao município, é preciso desenvolver uma maior coordenação a fim de favorecer mais a cooperação do que a competição, pois a competição seria uma das molas propulsoras da desigualdade entre os entes federativos (ABRUCIO, 2010, p.38). Cooperação e coordenação são apontadas pelo pesquisador como necessárias à organização das formas de setorialização do planejamento regional das políticas e fortalecimento das relações intermunicipais (ABRUCIO, 2004, p.4), gerando a articulações indispensáveis no “jogo federativo” (ABRUCIO, 2011, p. 127).

Na perspectiva de Arretche, a autonomia e independência político-institucional do federalismo brasileiro após a Constituição de 1988 ainda não trouxeram uma relativa diminuição na estrutura de desigualdade econômica, social e administrativa (ARRETICHE, 2011, p.17). Um dos desafios políticos-administrativos apontado seria a criação de mecanismos institucionais capazes de permitir a identificação da capacidade técnica e administrativa dos governos subnacionais para que na descentralização de importantes políticas sociais, os benefícios cheguem efetivamente ao cidadão (ARRETICHE, 2011, p.26). Em uma de suas pesquisas Arretche apresenta, por exemplo, municípios que obedecem à obrigatoriedade constitucional de gastar 25% de sua receita de impostos e transferências em ensino sem ter uma única matrícula no ensino fundamental, pois o gasto em ensino é direcionado para áreas como transporte escolar e alimento escolar (ARRETICHE, 2011, p.25). Em 2008 o economista Antônio Lanzana já apresentara dados semelhantes, mostrando que ao mesmo tempo em que os gastos sociais no Brasil estão de acordo ou até acima dos padrões internacionais, verifica-se que os efeitos de tais gastos ficam aquém do esperado (LANZANA, 2008, p.30).

Ao analisar a descentralização das políticas sociais brasileiras na década de 90, dentro da administração tripartida da federação, Marta Arretche mostra o constante desafio de criar mecanismos burocráticos que viabilizem as instâncias subnacionais menores a assumirem importantes programas sociais, como habitação, assistência social e educação (ARRETICHE, 2011, p.55). A diferença na injeção monetária dos Estados em seus municípios a fim de minimizar os custos com a

municipalização de importantes políticas sociais, por exemplo, foi decisiva na classificação dos “graus” de descentralização apontados na pesquisa de Arretche (ARRETCHÉ, 2011, p.70). Em suma, aparece nos dados de Arretche a importância crescente da imagem do município em uma administração descentralizada da União, porém a importância de “encurtar” a distância entre as tais esferas administrativas a fim de, por exemplo, reduzir as desigualdades de receita entre os municípios brasileiros através das transferências federais constitucionais (ISMAEL, 2013, p.20).

4.2. O Associativismo entre os municípios

A inserção do município autônomo pela Constituição de 1988 teria fortalecido os aspectos de cooperação e entrelaçamento político (ABRUCIO, 2011, p.129), trazendo à prática federalista mais do associativismo já comum à política. Típico das novas democracias, o associativismo político no Brasil cresce desde comunidades carentes a Estados (SOLA, 2011, p.8), ações populares entre bairros, grupos religiosos e movimentos sociais (AVRITZER, 2002, p.5; CASTRO, 2011). O associativismo enquanto dispositivo de fortalecimento político estaria apontando para uma forma de democracia mais cooperativista, onde atores sociais interagem, comunicam e se influenciam mutuamente (AVRITZER, 2002, p.45, 84). Ainda que o foco usual destas análises sobre o associativismo esteja sobre o padrão Estado-Sociedade Civil, corroboram estes estudos com o apontamento feito até aqui sobre a dinâmica na arquitetura institucional democrática, pois fazendo um paralelo com a análise de Bobbio sobre a interferência do associativismo da Sociedade Civil na relação de dominação com o Estado (BOBBIO, 1987, p.35), o associativismo entre as instâncias subnacionais de governo também geram novas formas de relacionamento político, conseqüentemente novas formas de estruturação da ação política. Em uma organização federalista o cooperativismo se torna um desafio mais constante às instâncias subnacionais, e isto tem sido percebido mais expressivamente entre os municípios, os quais parecem carecer, na estrutura federalista, de dispositivos que lhes permitam participar efetivamente do “jogo político” (Abrucio, 2004, p.4).

A construção deste tipo de associação política pode se basear em variadas afinidades, tais como culturais, políticas e ecológicas. Além destas variáveis que a percepção antropológica da política nos trás, percebemos a própria burocracia estatal como permissiva do surgimento de atores políticos gerados por variadas associações políticas. À luz de estudos antropológicos e sociológicos da política podemos ter uma melhor compreensão destes processos legitimadores do associativismo político, como veremos a seguir.

4.2.1. Os mecanismos legitimadores do associativismo

4.2.1.1. A perspectiva antropológica

Como postula a Constituição Federal de 1988 já no Artigo 1º, o pacto federativo é formado pela união indissolúvel de seus entes, sendo assim, nenhuma associação política entre eles tem validade legítima se visar à construção de uma nova “identidade nacional”. O associativismo político entre os municípios analisado neste trabalho não se pretende uma nova unidade política para além da República Federativa do Brasil, pois não age em busca de desenvolvimento nuclear localizado, extensão e consolidação territorial visando a formação de uma unidade política com os princípios de uma nação (WOLF, 2003). Porém, como na análise de Wolf sobre a formulação da nação enquanto uma “coletividade heterogênea” com alto grau de diferenciação interna que se constrói ao redor de um signo, no associativismo entre os municípios variados símbolos também se tornam essenciais no processo de ressignificação da coletividade (WOLF, 2003, pp.199-251). Nas associações entre municípios encontramos a utilização tanto de símbolos locais, delimitação geográfica e geopolítica³⁵ ou aspectos naturais e culturais como dispositivos que possibilitam e legitimam o associativismo, abrindo-lhes espaço para “manifestações públicas no

³⁵ Como nos casos da Associação dos Municípios alagoanos (disponível em <http://www.ama.al.org.br/> Acesso em 18 de Maio de 2015) e da Associação Mineira de Municípios (disponível em <http://www.ama.al.org.br/> Acesso em 18 de Maio de 2015).

âmbito estadual e federal”, como define a Federação Catarinense de Municípios (FECAM)³⁶. Dois exemplos do uso de símbolos na consolidação de associações podem ser vistos na Associação dos Municípios do Circuito do Ouro (ACO)³⁷ e na Associação dos Municípios do Lago de Furnas (ALAGO)³⁸.

Dentro da mesma perspectiva antropológica ainda temos os esclarecedores estudos de Stuart Hall e Clifford Geertz ao pensarem sobre os processos de consolidação de uma unidade política. Com Stuart Hall temos a noção de como diversas “diferenças” são “costuradas” discursivamente dentro de uma “identidade unificada” construída sobre variadas representações, tais como a noção de raça, tradição e mitos fundacionais (HALL, 2006, pp.47-65). Em Clifford Geertz o apontamento para a percepção de uma “força política” que suporta a diversidade sem produzir homogeneidade (GEERTZ, 2001, pp.191-228). O famoso “Circuito das Águas”, por exemplo, representado politicamente pela Associação dos Municípios da Microrregião do Circuito das Águas (AMAG), destaca uma união que busca incentivo ao “fundamento da Cultura” através de dispositivos fiscais, como um “ICMS cultural”³⁹.

4.2.1.2. A perspectiva sociológica

Algumas análises sociológicas da política, como as dos pensadores alemães Karl Marx e Max Weber, mostram-nos que o associativismo cooperativo não é uma forma nova de “fazer política” na história das relações de dominação do homem (MARX, 1979, pp.45-61), estando presente na natureza da própria política (WEBER, 1982, p.48), uma associação de dominação (WEBER, 1999, p.34) que em sua forma moderna supera o policentrismo do poder em seus aspectos funcionais e

³⁶ Disponível em http://www.fecam.org.br/conteudo/index.php?cod_menu=13 Acesso em 28 de Maio de 2015.

³⁷ Disponível em <http://circuitodoouro.tur.br/> Acesso em 28 de Maio de 2015.

³⁸ Disponível em http://www.alago.org.br/default.asp?act=pagina&page=planodiretor_apresentacao Acesso em 28 de Maio de 2015.

³⁹ Disponível em http://www.amag-mg.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=35561 Acesso em 28 de Maio de 2015.

organizacionais (BOBBIO, 1998, p.426) mesmo apoiando suas relações entre “dominantes e dominados” (SELL, 2011, p.140).

Na Teoria Social e reflexões econômicas de Karl Marx, por exemplo, encontramos a necessidade de “união política” para a disputa no jogo político, como se expressa a Associação Internacional de Trabalhadores postulada pelo Manifesto do Partido Comunista (MARX, 2009). Como analisou Marx em “O Capital”, esta forma associativa foi, por exemplo, condição para alcançar conquistas históricas importantes “em ambos os lados do atlântico”, tais como redução da jornada de trabalho, legislações fabris e até pressão política para o fim do trabalho escravo, como na análise que faz da escravidão nos Estados Unidos, onde “o trabalhador de pele branca não podia emancipar-se onde o trabalhador de pele negra era marcado com ferro em brasa” (MARX, 2008, p.344). O associativismo pode ser visto dentro da perspectiva marxiana da luta política que gira em torno no Estado (ALTHUSSER, 1970, p.36); neste caso como dispositivo político fortalecedor da capacidade de competição dentro de um Estado democrático federalista. Na perspectiva marxiana o associativismo é a forma de gerar um ator político forte na “luta política”.

Max Weber, ainda que não analise diretamente o associativismo entre os municípios, elucida-nos em sua interpretação da política do Estado Moderno ao pensar sobre temas como burocracia, política, dominação e associação política. Pela análise weberiana sobre o que é a burocracia (WEBER, 1982), por exemplo, percebemos a legitimidade tanto da autonomização do município dentro da administração federalista quanto da associação entre estes, pois estes dispositivos seriam mecanismos próprios da burocracia estatal, a qual conduz administrativamente os interesses locais através de órgãos especializados e que não fogem à sua autoridade burocrática (WEBER, 1982, p.275). Estas associações entre os municípios, tal qual no Estado, seriam regidas pela lógica da “dominação burocrática” ao compactuarem mediante Estatutos a regência de importantes áreas pela Associação, como na regência de políticas sociais, turismo, saneamento, saúde, comércio etc. (WEBER, 2003, pp.128-131).

Pela perspectiva weberiana, dispositivos políticos que fortalecem a democratização do próprio sistema político democrático são necessários em um Estado Moderno (SELL, 2011, p.141). O associativismo se torna uma forma de “avanço” ao conferir aos municípios mais “força competitiva” na estrutura democrática do federalismo brasileiro, especialmente por dar espaço aos municípios

menores. Há neste sistema o surgimento de uma nova forma de representação. Este novo “representante” tem tanto o poder de representação quanto o de imputar legitimamente e de forma vinculante suas ações, como por exemplo, regendo formas de condução em importantes políticas públicas, turismo e economia⁴⁰ (WEBER, 1999, p. 193).

4.3. Exemplos de associativismo de municípios: FECAM e ALAGO.

Como vimos até aqui, o associativismo não é um arranjo político novo, antes tem se apresentado na história como importante dispositivo de fortalecimento dos variados interesses políticos. No entanto, o associativismo entre os municípios brasileiros – o associativismo territorial – tem sido acionado como dispositivo de fortalecimento político dentro de uma estrutura político-administrativa que teoricamente, através de sua administração tripartida e distribuição tributária, já visa autonomia e desenvolvimento em áreas como saúde, educação e economia. Ou seja, no campo das disputas políticas do arranjo federalista brasileiro as ações conjuntas entre os governos locais se tornam cada vez mais importantes para que, através destas parcerias, sejam efetivados os desenvolvimentos necessários em áreas como saúde, educação e saneamento, como exemplifica Fernando Abrucio com os “Arranjos de Desenvolvimento da Educação”, os quais têm articulado parcerias intermunicipais a fim de estabelecer prioridades e ações conjuntas entre os governos locais (ABRUCIO, 2011, p.139).

Estudos de Abrucio sobre este dispositivo político acionado pelos governos locais tem apontado para o aspecto potencializador da cooperação intergovernamental (ABRUCIO & SANO, 2013; ABRUCIO, SANO & SYDOW, 2011; ABRUCIO & SOARES, 2001). Para o pesquisador tem se tornado, por exemplo, necessária uma Política Nacional para o Associativismo Territorial (ABRUCIO &

⁴⁰ Como na pretensão da AMAG de alcançar, através da entidade associativo-municipalista, o fortalecimento, desenvolvimento e o progresso da microrregião do Circuito das águas no Sul de Minas através da prestação de serviços na área de Direito Administrativo Público a estes. Disponível em http://www.amag-mg.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=35172 acesso em 28 de Maio de 2015.

SANO, 2013, p.185) – oferecendo, por exemplo, incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias (ABRUCIO, SANO & SYDOWM, 2011, p.201).

A experiência da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) – um dos mais antigos e mais estruturados associativismo municipalistas no Brasil (ABRUCIO & SANO, 2013, p.137) – tem mostrado como o associativismo criado pela cooperação intermunicipal é importante nos avanços em políticas públicas, economia e desenvolvimento técnico regional (ABRUCIO, FILIPPIN & DIEGUEZ, 2013). As conquistas políticas destas associações se mostram especialmente benéficas aos municípios menores que não conseguem resolver sozinhos seus problemas de políticas públicas (ABRUCIO, FILIPPIN & DIEGUEZ, 2013, p.1544).

O destaque no caso da FECAM estaria na eficácia da forma de “ajudar a gestão municipal de seus associados, preferencialmente de forma consorciada” (ABRUCIO, FILIPPIN & DIEGUEZ, 2013, p.1546), sendo estes associados representados através de 22 associações de municípios em Santa Catarina (ABRUCIO, FILIPPIN & DIEGUEZ, 2013, p.1551). Estruturada e regida por Estatuto e Regimento Interno, e com recursos advindos da contribuição dos municípios associados, a FECAM buscaria atuar na “representação institucional e política dos 293 municípios catarinenses, e assessorias jurídica, contábil, tributária, social, entre outras, para atender às demandas dos municípios” (ABRUCIO, FILIPPIN & DIEGUEZ, 2013, p.1553). Sua relação política não visaria somente a cooperação entre os associados, mas ainda a representação destes tanto na esfera Estadual quanto Federal (ABRUCIO, FILIPPIN & DIEGUEZ, 2013, p.1554).

Por fim destacamos a experiência de associativismo intermunicipal da Associação dos Municípios do Lago de Furnas (ALAGO), composta pelos municípios formadores do Lago de Furnas, com sede em Alfenas, Minas Gerais. Segundo seu Estatuto Social, a ALAGO busca a promoção e indução do “desenvolvimento integrado” dos municípios em toda a região do Lago de Furnas em áreas como saneamento básico, turismo, meio ambiente, transporte, lazer, indústria, comércio e agricultura. Para isto conta com receita advinda das contribuições mensais dos municípios associados, estando também aberta ao recebimento de recursos financeiros nacionais e internacionais (Art. 5º), ações de empresas públicas ou privadas (Art. 43) e convênios com o Governo Federal e Estadual.

Na percepção da própria ALAGO a representatividade desta tem alcançado resultados significativos para os associados no campo das reivindicações políticas no Governo Federal e Estadual. Em 2013, por exemplo, com acesso direto ao então governador de Minas Gerais Antônio Anastasia, em nome de seus municípios pode reivindicar a transferência de recursos financeiros, apoio ao turismo e ao projeto de lei complementar 0315/2009, de compensação financeira que tramitava no Senado Federal⁴¹. A associação também destaca a conquista de R\$ 3,2 milhões para a elaboração e revisão de Planos Diretores Participativos em 50 municípios no ano de 2006, com projeto final incluído no Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana do Ministério das Cidades⁴², e ainda reivindicações investimentos federais com recursos destinados ao PAC (Plano de Aceleração do Crescimento)⁴³.

Para não ferir o pacto federativo as ações cooperativas não podem entrar em choque com as dimensões do próprio federalismo (ABRUCIO, FILIPPIN & DIEGUEZ, 2013, p.1563), no entanto, permitido por este arranjo associativo maior – o federalismo – o associativismo entre os municípios tem se mostrado um dispositivo importante tanto no aprimoramento da gestão dos governos subnacionais, quanto na potencialização da representatividade destes dentro das esferas dos governos Estaduais e Federais – o que lhes permite coletivamente uma ação mais difícil individualmente⁴⁴ – dando-lhes, conseqüentemente, mais autonomia política. No caso da ALAGO o reconhecimento do benefício do associativismo entre municípios parte da visão de seus gestores expressa em suas publicações oficiais, carecendo de análises empíricas *in loco* para uma melhor interpretação da realidade apresentada como justificativa de seu associativismo. Esta análise *in loco* na *Associação dos Municípios do Lago de Furnas* é pretendida como extensão desta reflexão sobre o associativismo político de municípios.

⁴¹ Disponível em <http://www.alago.org.br/default.asp?act=lenoticia&id=71> Acesso em 04 de Junho de 2015.

⁴² Disponível em http://www.alago.org.br/default.asp?act=pagina&page=planodiretor_apresentacao Acesso em 04 de Junho de 2015.

⁴³ Disponível em <http://www.alago.org.br/default.asp?act=lenoticia&id=51> Acesso em 04 de Junho de 2015.

⁴⁴ Como exemplifica a importante participação dos dirigentes da FECAM no debate da Lei dos Consórcios Públicos em 2005 (ABRUCIO, FILIPPIN & DIEGUEZ, 2013, p.1558).

5. CONCLUSÃO

Como buscamos apresentar nos primeiros capítulos, o modelo consolidado de Estado Democrático contemporâneo foi forjado em um intenso debate sobre a relação de dominação entre os homens, o que denominamos como “política”. Dos ideais de liberdade e paz nasceu o modelo federalista moderno como forma de condução administrativa deste Estado Democrático, criando uma entidade política soberana, porém desconcentrando o poder e distribuindo a administração pública em governos locais autônomos. Este modelo foi adotado por diversos países, formatando-se conforme suas variáveis culturais, vivências sociais históricas, ideais filosóficos, econômicos etc. No Brasil e Estados Unidos, por exemplo, o ideal de rompimento com modelos centralizadores de governo levaram a estruturação de suas respectivas formas federalistas de governo.

Em busca de maior descentralização e unidade nacional apareceu no Brasil um federalismo de poder tripartido, dotando o município de autonomia em diversas áreas administrativas. Porém, como vimos no capítulo final, este município autônomo precisa lançar mão constantemente de dispositivos políticos para sua consolidação enquanto ator político relevante no campo das disputas políticas do federalismo. Estes dispositivos fortalecedores surgem consequentes da própria estrutura federalista, a qual se configura tanto para a cooperação quanto para a competição de seus entes federados. Se estes cooperam entre si em função de uma administração pública descentralizada que consiga simultaneamente criar uma união política sólida, também disputam entre si em consequência do ideal de liberdade e da autonomia em diversas áreas nas administrações públicas locais.

No entanto, enquanto no modelo federalista clássico competição e cooperação trabalham em duas instâncias administrativas – estados e união – no modelo tripartido há o município autônomo, uma terceira esfera de administração com recursos menores para gerir e sustentar importantes políticas voltadas aos seus interesses locais. Mesmo havendo um pacto federativo tributário neste modelo tripartido este “menor ente federado” tem mostrado em suas constantes alianças políticas intermunicipais que precisam de dispositivos que lhe possibilitem uma participação efetiva na dinâmica da política federalista.

O objetivo deste trabalho foi refletir sobre a emergência deste associativismo político entre os municípios, o qual aparece como este dispositivo político necessário para a consolidação da participação efetiva do município neste quadro de administração descentralizada da “coisa pública”, pois consegue gerar um ator político com maior representatividade no campo das disputas políticas do Estado federalista descentralizado brasileiro. O aparecimento deste novo ator político só foi possível porque o desenho institucional brasileiro estabeleceu o município como ente federado dotado de responsabilidades administrativas específicas. No entanto, cabe ainda analisar a efetividade e a dinâmica cooperativa ou competitiva entre estas associações de municípios, tanto na sua relação externa com outros entes federados, como nas próprias relações internas entre os municípios associados.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. **A densidade conflitiva da república nos Discorsi de Maquiavel**. In: Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, nº 12, set/dez. 2013, p. 67-97.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI, Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento — AECID, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG e Editora IABS, 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas**. In: KLINK, Jeroen (Org.). Governança das metrópoles. São Paulo: Annablume, 2011. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/299/Regi%C3%B5es%20metropolitanas%20no%20Brasil.pdf?sequence=1#page=229>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

_____, Fernando L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

_____, Fernando L.; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos**. Rio de Janeiro: Revista Administração Pública, p. 1543-1568, nov/dez. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/13987>>. Acesso em: 2 jun. 2015.

_____, Fernando L. **Pré-Sal e Desenvolvimento**. GV Executivo, v. 9, nº 9, p. 36-39, jan/jun. 2010. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/5555.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____, Fernando L. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados**. Madrid, Espanha: IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública, 2-5 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.prgp.ufla.br/admpublica/wp-content/uploads/2012/07/Fernando-Luiz-Abrucio.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____, Fernando L. **Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira**. In. Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial, segundo semestre de 2011, p. 119-142. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fernando_abrucio_-_3agendas.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

ALBUQUERQUE, J.A.A. Guilhon. **Monstesquieu: sociedade e poder**. In. WEFFORT, Francisco C. (org). *Os clássicos da política*, 1. 14^o ed. São Paulo: Ática, 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências**. BIB, São Paulo, n.51, p. 13 a 34, 1^o semestre de 2001.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos ideológicos de estado**. Lisboa, Portugal: Presença, 1970.

ALVES, Francisco das Neves. **Pacificação, pacificações**. BIBLOS (Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação ISSN 0102-4388, E-ISSN 2236-7594). Rio Grande, v.8, p.95-108, 1996.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

ANDRADE, Daniel Duarte Guedes de. **Veto Players e a Produção de Reformas no Brasil**. Recife: II Seminário de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, 29-30 dez. 2006. Disponível em: <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2007/duarte.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

ANDRADE, Olímpio de Souza. **Joaquim Nabuco e o Brasil na América**. 2^o ed. rev. São Paulo: Editora Nacional; Brasília: INL, 1978.

ARENDT, Hannah. **Da Violência**. Trad. Maria Claudia Drummond Trindade. Brasília: Editora UNB, 1985.

ARRETCHE, Marta Tavares Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. 3^a ed. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2011.

AVELAR, Lúcia e OCTÁVIO, Antônio (org.). **Sistema Político brasileiro: uma introdução**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp. 2007.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BARBOSA, Rui. **Abolicionismo**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1988. In: Obras Completas de Rui Barbosa: Abolicionismo. v.II, Tomo 1, Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ObrasRuiMP&pasta=Vol.%20XVI%20%281889%29Tomo%20I&pesq=queda%20do%20imp%C3%A9rio&paglog>>. Acesso em: 07 nov. 2014.

BARRETO, Laila Iafah Goes. **Rui Barbosa no advento da República: retórica em defesa dos ideais federalistas**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n.118, nov. 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14007&revista_caderno=15>. Acesso em: 07 nov. 2014.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A Província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. 2ª ed. São Paulo; Rio de Janeiro; Recife: Companhia Editora Nacional, 1870. Disponível em: <<https://ia902605.us.archive.org/26/items/aprovinciaestud00bastgoog/aprovinciaestu00bastgoog.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2015.

BIGNOTTO, Newton. **Maquiavel republicano**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. v.1, 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

_____, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRUGGER, Andrey da Silva. **Devido processo legislativo e o Supremo Tribunal Federal como “veto player”**: análise crítica sobre o cenário institucional brasileiro e a busca por parâmetros de atuação do Judiciário em relação aos atos do Poder Legislativo. Curitiba: Anais do V Seminário Nacional Sociologia & Política, mai. 2014. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/seminariosociologiapolitica/files/2014/08/24889_1397886499.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2015.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no nordeste**. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

CASSIRER, Ernst. **A questão Jean-Jacques Rousseau**. Trad. Erlon José Paschoal e Jézio Gutierre, rev. Isabel Maria Loureiro. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Síntese da Discussão: Democracia e novas formas de participação social**. In. CENTRO RUTH CARDOSO (org). Políticas sociais: ideias e prática. São Paulo: Editora Moderna LTDA, p.79-87, 2011.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

CONSTANT, Benjamin. **Princípios de política aplicáveis a todos os governos.** Trad. Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: TOPBOOKS Editora e Distribuidora de Livros LTDA, 2007.

COSTA, Marcos Roberto Nunes. **Introdução ao pensamento ético-político de Santo Agostinho.** São Paulo: Loyolas, 2009.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil.** Revista Educação e Sociedade, Campinas, v.31, n.112, p.729-748, jul.-set. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/05.pdf>>. Acesso em: 4 mai. 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política.** São Paulo: Boitempo, 2011.

DURKHEIM, Émile. **Montesquieu e Rousseau: pioneiros da Sociologia.** Trad. Júlia Vidili. São Paulo: Madras, 2008.

DUSO, Giuseppe (org.). **O Poder: História da Filosofia Política Moderna.** Trad. Andrea Ciacchi, Líssia da Cruz e Silva e Giuseppe Tosi. Petropolis: Vozes, 2005.

ENGERMAN, Stanley L.; GALLMAN, Robert E. (ed). **The Cambridge Economic History of The United States. Volume II – The long Nineteenth Century.** Cambridge, MA, EUA: Cambridge Histories Online - Cambridge University Press, 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Constitucional: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FILHO, Evaristo de Moraes. **As ideias fundamentais de Tavares Bastos.** Rio de Janeiro: Difel; Brasília: INL, 1978.

FILHO, Mário Miranda. **Politéia e Virtude: as origens do pensamento republicano clássico.** São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, 1996. Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 16 mar. 2015.

GABRIEL, Ivana Mussi. **O Município na Constituição brasileira: competência legislativa**. Teresina: Revista Jus Navigandi, ano 15, n.2397, 23 jan. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14240>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

GEERTZ, Clifford. **Nova Luz sobre a Antropologia**. Trad. Vera Ribeiro, rev. Maria Cláudia Pereira Coelho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.

GONÇALVES DA LIMA, I; ABRUCIO, Fernando L. SOARES, Márcia M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha, v.9, n.510, 15 mai. 2004. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-510.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

GREENE, Jack P., POLE, Jack Richon (orgs.). **Colonial British America: essays in the new history of the early modern era**. Baltimore, MD, USA: The Johns Hopkins University Press LTD., 1984.

GROSSEBERG, Michael; TOMLINS, Christopher (ed). **The Cambridge History of Law in America. Volume II, The long Nineteenth Century (1789-1920)**. Cambridge, MA, EUA: Cambridge Histories Online - Cambridge University Press, 2008.

GUIMARO JUNIOR, Orlando. **Rui Barbosa: o triunfo do direito na luta pela democracia**. Teresina: Jus Navigandi, ano 13, n.1963, 15 nov. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11973>>. Acesso em: 07 nov. 2014.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11ª ed. trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006.

ISMAEL, Ricardo. **Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2569/1/TD_1907.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2014.

JUNQUEIRA, Mary A. **4 de Julho de 1776: Independência dos Estados Unidos da América**. São Paulo: Editora Nacional; Lazuli Editora, 2007.

KARNAL, Leandro (et al.). **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. 3ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

LACOMBE, Américo Jacobina. **À sombra de Rui Barbosa**. São Paulo: Editora Nacional, Brasília: INL, 1978.

LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. **Economia brasileira: fundamentos e atualizada**. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, M. R. S., CERQUEIRA, Eli Diniz. **O modelo político de Oliveira Vianna**. In. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 30, jan. 1971.

LIMOGINI, Fernando Papaterra. **“O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos**. In. WEFFORT, Francisco C. (org). *Os clássicos da política*, 1. 14º ed. São Paulo: Ática, 2006.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. São Paulo: Novos Estudos - CEBRAP, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002>. Acesso em: 5 mai. 2015.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2ª ed., Trad. Júlio Fischer, rev.tec. Janine Ribeiro, rev. Trad. Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LOCKE, John. **Ensaio Político**. Org. Mark Goldie, trad. Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MACHADO, Tiago. **Revolução Federalista: implicações internacionais**. Passo Fundo: Revista Semina V7, n.1, 2009, publi. No 1º sem. 2010. Disponível em: <http://www.upf.br/ppgh/images/stories/downloads/semina_tiago_2009.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2014.

MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Editora Escala, 2009.

_____, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro 1, v.1, 26ª ed., trad. Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

_____, Karl. **Sociologia**. Org. Octavio Ianni, trad. Maria Elisa Mascarenhas, Ione de Andrade e Fausto N. Pellegrini. São Paulo: Ática, 1979.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secnodat, Baron de. **O Espírito das Leis**. 3ª edição, apresentação: Renato Janine Ribeiro; trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

NASCIMENTO, Milton Meira do. **Rousseau: da servidão à liberdade**. In. WEFFORT, Francisco C. (org). *Os clássicos da política*, 1. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2006.

NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). **Instituições representativas no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel de. **Federalismo norte-americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento?** São Paulo: INTERNAS, Revista jurídica da Toledo de Presidente Prudente-SP; PUC-Rio. v.14. p.185-198, nov. 2009. Disponível em <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/INTERTEMAS/article/viewFile/2738/2516>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

PADOIN, Maria Medianeira; ROSSATO, Monica (Orgs.). **Gaspar Silveira Martins: perfil biográfico, discursos e atuação na Assembleia Provincial**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2013. Série Perfis Parlamentares, n. 13, ISBN 978-85-66054-07-1. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/biblioteca>. Acesso em: 12 mai. 2015.

PAVIANI, Jayme. **Platão & A República**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret. 2006.

PRESTES, Lisiê Ferreira. **Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 114, jul. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13396>.. Acesso em: 12 mai. 2015.

QUIRINO, Célia Galvão. **Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade**. In: WEFFORT, Francisco C. (org). **Os clássicos da política**, 2. 11^o ed. São Paulo: Ática, 2006.

RIBEIRO, Renato Janine. **Hobbes: o medo e a esperança**. In: WEFFORT, Francisco C. (org). *Os clássicos da política*, 1. 14^o ed. São Paulo: Ática, 2006.

SABINE, George H. **História das Teorias Políticas**. Lisboa, Portugal: Editora Fundo de Cultura, 1964.

SELL, Carlos Eduardo. **Democracia com Liderança: Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária**. Brasília: Revista Brasileira de Ciência Política, n.5, p. 139-166, jan/jul. 2011. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6272/5131>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

SKINNER, Quentin. **Maquiavel**. Trad. Maria Lúcia Montes. Brasília: Editora Brasiliense, 1988.

SOLA, Lourdes. **Políticas Sociais na trilha da política participativa**. In. CENTRO RUTH CARDOSO (org). Políticas sociais: ideias e prática, p.89-10. São Paulo: Editora Moderna LTDA, 2011.

SOUZA, Ricardo Luiz de. **Tradição, Identidade Nacional e modernidade em Joaquim Nabuco**. Revista Anos 90, Porto Alegre, v. 11, n.19/20, p.319-346, jan./dez. 2004.

STAROBINSKI, Jean. **Jean-Jacques Rousseau: a transparência e o obstáculo; seguido de Sete ensaios sobre Rousseau**. Trad. Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

THE LIBRARY OF CONGRESS. **The Federalist Papers**. Disponível em: <<http://thomas.loc.gov/home/histdox/fedpaper.txt>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. 2ª ed., trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOTA, Antônio Pedro. **Os americanos**. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

TRIGGER, Bruce G; WASHBURN, Wilcomb E. (org.). **The Cambridge History of The Native Peoples of The Americas. Volume I – North America – Part 1**. New York: Cambridge University Press, 1996.

TRINDADE, Gleyton. **Maquiavel e a dimensão simbólica do poder: fundamentos da teoria democrática de Claude Lefort**. In. Revista Brasileira de Ciência Política, n.12, p. 155-180, Brasília, set/dez. 2013

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Trad. Micheline Christophe. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. **O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n.3107, 3 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20774>>. Acesso em: 12 mai. 2015.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras.** In. Coleção Biblioteca Básica Brasileira. Brasília: Senado Federal. 1999.

WEBER, Max. **Burocracia.** In: Ensaios de Sociologia, p.229-282. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

_____, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Volume 1,** tra. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, ver. tec. Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

_____, Max. **Sociologia.** 7ª ed., org. Gabriel Cohn. São Paulo: Editora Ática, 2003.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens.** São Paulo: Ática, 2006.

WOLF, Eric. **Antropologia e Poder.** Org. Bela Feldman-Bianco e Gustavo Lins Ribeiro, trad. Pedro Maia Soares. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Campinas: Editora Unicamp, 2003.

ZIMMERMANN, Augusto. **Rui Barbosa, o “Águia de Haia”:** um breve estudo em homenagem ao centenário de sua participação na segunda conferência de paz de Haia. Revista Eletrônica “Achegas.Net”, n.33, 2007. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/33/aug_zimmermann_33.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.