

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

**Faculdade de Direito do Recife**

***O FEDERALISMO DINÂMICO REGIONAL:  
O PROCESSO FEDERATIVO NO CONSTITUCIONALISMO  
BRASILEIRO***

Gustavo Cavalcanti Costa

Curso de Mestrado em Direito –  
Concentração em Direito Público

Dissertação apresentada à Secretaria dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, do Centro de Ciências Jurídicas - Faculdade de Direito do Recife - da Universidade Federal de Pernambuco, a título de requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Recife  
2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
(MESTRADO)**

**O Federalismo Dinâmico Regional:  
O Processo Federativo no Constitucionalismo  
Brasileiro**

**Dissertação defendida e aprovada pela Banca Examinadora  
composta pelos seguintes professores:**

**Raymundo Juliano**

---

Orientador

**Ivo Pedrosa**

---

Examinador Externo

**Gustavo Ferreira**

---

Examinador UFPE

**Michel Zaidan**

---

Examinador UFPE

Dissertação aprovada no dia 25 de agosto de 2003 no Curso de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco.

*Para o meu avô **Otacílio**,  
incansável entusiasta dos meus estudos, em  
homenagem aos seus quase 90 anos de vida.*

*“In successful federal regimes there develops in time something that has been called the “federal spirit” or the “federal behavior.” It is a highly pragmatic kind of political conduct, which avoids all insistence upon “agreement on fundamentals” and similar forms of doctrinaire rigidity. Such behavior proceeds in the spirit of compromise and accommodation. It is molded by the knowledge that there are many rooms in a house that federalism builds.”*

*(Carl Friedrich: Trends of Federalism in Theory and Practice)*

*“Uma região pode ser politicamente menos do que uma nação. Mas vitalmente e culturalmente é mais do que uma nação; é mais fundamental que uma nação como meio de expressão ou de criação humana. Um filósofo, no legítimo sentido, tem que ser super ou supranacional; mas dificilmente ele pode ser supra-regional no sentido de ignorar as condições regionais de vida, da experiência, da cultura, da arte, e do pensamento que lhe cabe julgar ou analisar”.*

*(Gilberto Freyre: Interpretação do Brasil)*

*“No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do território que o forma. Não se coloca entre nós o problema de choques de nacionalidades, de conflitos culturais ligados a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dessimetria nas relações entre regiões, de transferência unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados. Na diversidade das regiões estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação dessa riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo território nacional”.*

*(Celso Furtado: O Longo Amanhecer: Reflexões sobre a Formação do Brasil).*

## NOTA PRÉVIA DE AGRADECIMENTOS

\*\*\*

Este texto foi redigido com um propósito especialmente acadêmico: servir como trabalho dissertativo para obtenção do grau de *Mestre em Direito Público* pela *Universidade Federal de Pernambuco*. A versão final, concluída em meados de 2003, foi submetida à banca de Professores Examinadores qualificados para avaliação da sua defesa oral. Produzido sob o influxo direto da atmosfera absorvida no núcleo de pós-graduação da tradicional *Faculdade de Direito do Recife*, o texto acaba por refletir a rigorosa preocupação científica afetada àquela prestigiosa instituição de ensino superior, a atitude de reverência crítica ao seu corpo docente, o espírito de curiosidade intelectual, além do profissionalismo da sua diligente equipe de apoio administrativo. Destacada menção ao Professor Doutor **Raymundo Juliano** - incansável homem universitário, atento orientador e, a par da sua afinidade temática e pessoal, generoso colaborador na pesquisa - não é suficiente para estampar, nesta breve nota, a sincera gratidão a todos os co-participantes desse esforço acadêmico pela satisfação agora alcançada; que pelo menos espelhe a intenção de fazê-lo.

O texto reflete uma firme convicção federalista, quando menos, acusada no recorrente interesse temático prenunciado em estudos anteriores<sup>1</sup>. Essa convicção também é filha da perplexidade diante da inacabada obra federativa da civilização brasileira. Por que o projeto federativo brasileiro, constitucionalizado desde 1891, ainda não atingiu um estágio equilibrado de desenvolvimento nacional? Qual é a medida de responsabilidade do modelo político-jurídico aqui experimentado no projeto inacabado de nação? Por que os fortes fatores nacionais de *unidade e diversidade*, em rica aliança de vocação federativa, não estenderam as suas virtudes por toda a extensão do seu território? Por que, nesta época de sofisticadas apostas geopolíticas supranacionais, o espaço continental brasileiro ainda despreza as suas potencialidades já instaladas, “queimando” etapas de integração interna em favor de projetos de maior amplitude e complexidade?

---

<sup>1</sup> Alguns outros estudos publicados do autor, versando sobre a temática federativa, estão indicados na bibliografia selecionada no final do texto.

Questões intrigantes que dão vazão à inquietude e sinalizam possíveis respostas ao porquê deste texto. De algum modo, não deixou de ser confortante saber que essa firme convicção federalista encontrou assento nas finalidades regimentais programadas para os cursos de pós-graduação da *Faculdade de Direito do Recife - Universidade Federal de Pernambuco*<sup>2</sup>. Nessa perspectiva, o estudo venceu expectativas pessoais, para atender às expectativas universitárias, as quais, como lembra **Celso Furtado**, devem estar direcionadas à comunidade onde se inserem e a seus problemas<sup>3</sup>. Que esta nota assinale o agradecimento pela afortunada oportunidade de aproveitar, gratuitamente, as atividades acadêmicas oferecidas durante o curso de *Mestrado em Direito*, mas que também esclareça: a impagável dívida de gratidão procurou sempre estar reduzida pela pretensão de concretizar as finalidades programadas àquela honrada instituição pública de ensino superior.

Algumas pessoas têm acompanhado os passos dessa jornada em posição diferenciada, ora mais próxima do apoio ora mais próxima das privações dela decorrentes: parentes, amigos, colegas, muitos companheiros da vida. Alguns conhecidos pelo autor à distância física, porém próximos na afinidade temática, extraída das leituras. Sintetizo a menção final de agradecimento a todos eles em meus pais, **Joel** e **Sônia**, por razões até intuitivas, e também no companheiro de pesquisa **Daniel Ribeiro**, por sua inestimável colaboração à concretização da idéia de produção deste texto.

G.C.C, julho de 2003.

---

<sup>2</sup> Vide o Regimento dos Cursos de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciência Jurídicas – Faculdade de Direito do Recife, Art. 1º, Parágrafo único, incisos II e III, onde há a previsão de que, para a consecução de suas finalidades, os cursos de pós-graduação deverão “contribuir, pelo ensino, pesquisa e extensão, para um conhecimento aprofundado dos problemas nacionais, **com ênfase às necessidades regionais**”, além de “cooperar para a integração dos estudos jurídicos no processo de desenvolvimento social e econômico do país e para a superação de problemas ligados às **desigualdades regionais**.” As duas finalidades se afinam à convicção federalista do autor e estão contidas na abordagem temática deste texto.

<sup>3</sup> Especificamente, tratando do papel da Universidade no processo de desenvolvimento do Nordeste, Celso Furtado. *Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 60. “Este é o ponto fundamental. A Universidade é uma comunidade intelectual inserida na sociedade e com ela interagindo (...). A superação da situação de dependência em que se encontra o Nordeste, vale dizer, o desenvolvimento em benefício da população que habita na região, não será alcançada senão a partir de um conhecimento aprofundado da realidade regional, o que requer autonomia de reflexão e consciência crítica que dificilmente se obtêm em uma sociedade não dotada de verdadeiras universidades”.

## **RESUMO**

\*\*\*

O presente texto está focado na temática do federalismo e, em particular, nos seus reflexos relacionados com a proteção constitucional do regionalismo. A problemática federativa é introduzida numa perspectiva dinâmica, contraposta à perspectiva estática tradicionalmente emprestada por uma forma típica de Estado - a federação - e por suas conseqüências teóricas. O federalismo é aproximado do sentido de processo político-jurídico, operando a construção de dialéticas equações de equilíbrio entre a unidade e a diversidade. Nessa perspectiva, a sua idéia assume uma dinâmica e uma plasticidade que permitem visualizá-lo não apenas em arranjos constitucionais tipificados como Estados federais, mas também em experiências contemporâneas de constitucionalização do regionalismo. Tal panorama também sugere uma permanente adaptabilidade nos padrões constitutivos da idéia do federalismo, a depender do influxo de fatores político-jurídicos determinantes. Fatores assentados por processos federativos historicamente contextualizados. A edificação do padrão constitutivo do federalismo brasileiro, durante o longo amadurecimento da experiência constitucional, não escapa dessa constatação: ela acusa a ação do processo federativo particularmente contextualizado no Brasil. Partindo de uma versão embrionária represada pelo Estado centralizado, passando pelo período de institucionalização e consolidação da federação, por suas sucessivas crises, recuos e distensões, até atingir a consistência assimilada na Constituição Federal de 1988, o processo federativo brasileiro lentamente fixou um padrão constitutivo característico. Uma de suas notas típicas recebe especial atenção neste texto: o fator determinante regional do federalismo brasileiro.

## **ABSTRACT**

\*\*\*

This study focuses on the federalism thematic, particularly on its effects on the constitutional protection of regionalism. The unsettled federalist matters are hereon introduced in a dynamic perspective, opposed to the static traditional view of federation and its theoretical consequences. The federalism is hereinafter colligated to the view of a juridical and political process, which creates balanced dialectical equations between unity and diversity. In this perspective, the federalist idea assumes a dynamic that grants the possibility to visualize it not only as a model of a Federal State constitutionally established, but as a modern experience of constitutional regionalism protection. This scenario also leads to a constant adaptation of the federalism constitutive pattern, which will depend on the influence of juridical and political factors that are based on historical federalizing process. The Brazilian federalism model was also developed during the maturing process of the constitutional experience, and, therefore, it has also been influenced by the mentioned factors. Taking the Centralized State model as an embryonic starting point, going through the period of federalism consolidation, its crises, retreats and progresses, up to the assimilation of the 1988 Federal Constitution, the Brazilian federalizing process established a peculiar constitutive pattern. One of its characteristics is hereinto specially analyzed: the regionalism as a determinant factor of the Brazilian federalism.



## ÍNDICE

### Texto de Abertura

<b>Introdução - Sobre a Crise Temática e a Idéia Federalista Brasileira-----</b>	<b>02</b>
--	-----------

### Primeira Parte

#### **O Processo Federativo Regional**

##### **Capítulo I - O Federalismo em Perspectiva Dinâmica**

1. Afinando o Discurso: Federalismo não é Federação-----	15
2. Federalismo e Estado Federal: Crítica à Estática Excluívista -----	17
3. O Federalismo como Processo: A Perspectiva Dinâmica -----	20
4. A Possível Conciliação entre Estática e Dinâmica Federativa-----	23
5. A Metodologia do Processo: A Dialética do Federalismo -----	27

##### **Capítulo II – O Federalismo no Tempo: Principais Modelos e Tendências**

1. A Historicidade do Processo Federativo -----	32
2. O Federalismo Originário das Ligas e Confederações-----	34
3. O Surgimento da Federação e do Federalismo Estatal -----	38
4. A Fase do Federalismo Centrífugo-----	42
5. O Federalismo Centrípeto e as Variações Contemporâneas -----	45

##### **Capítulo III - O Padrão Federativo Regional: Primeira Aproximação**

1. A Problemática Federativa Contemporânea e Sua Variante Regional-----	51
2. A Síntese entre Regionalismo e Federalismo-----	55
3. O Estado Autônomo e o Processo Federativo Regional -----	60
4. A Lógica do Processo Federativo Regional-----	66
5. Os Fatores Gerais Determinantes: Região, Assimetria e Cooperação -----	69

## **Segunda Parte**

### **A Face Regional do Federalismo Brasileiro**

#### **Capítulo IV – A Raiz Federal Regionalista do Constitucionalismo (1824-1946)**

1. O Processo Federativo em Escala Brasileira ----- 77
2. A Gênese Federal no Estado Centralizado ----- 80
3. O Viés Regionalista da Ruptura Federalista----- 86
4. O Federalismo de Núcleo Regional Hegemônico ----- 90
5. O Pseudofederalismo Centrípeto ----- 98

#### **Capítulo V – A Edificação do Pacto Federativo Regional (1946-1988)**

1. O Breve Ensaio Federativo Regional ----- 103
2. A Ruptura Centrípeta Militar----- 110
3. A Revitalização do Pacto Federativo Constitucional----- 116
4. O Pacto Federativo Regional----- 122
5. Região, Assimetria e Cooperação Constitucionalizadas ----- 127

### **Texto de Encerramento**

**Conclusão - A Panorâmica Federativa Regional ----- 135**

**Bibliografia----- 146**