



**UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE – UNIVALE
MESTRADO EM GESTÃO INTEGRADA DE TERRITÓRIO**

Murilo Pinheiro Diniz

**A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DO CONCEITO DE TERRITÓRIO FEDERALISTA
BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970**

Governador Valadares

Agosto de 2018

MURILO PINHEIRO DINIZ

**A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DO CONCEITO DE TERRITÓRIO FEDERALISTA
BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto Sensu – Mestrado em Gestão Integrada de Território da Universidade Vale do Rio Doce, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eunice Maria Nazarethe Nonato.

Governador Valadares

Agosto de 2018

Ficha Catalográfica - Biblioteca Dr. Geraldo Vianna Cruz (UNIVALE)

300.9
D585r

Diniz, Munlo Pinheiro.
A representação social do conceito de território federalista brasileiro na década de 1970 [manuscrito] / Munlo Pinheiro Diniz. - 2018.
111 f. ; il. ; 29,5 cm.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Vale do Rio Doce, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão Integrada do Território - GIT, 2018.
Orientadora : Profª. Drª. Eunice Maria Nazareth Nonato.

1. Representação social. 2. Território. 3. Federalismo. 4. Corrupção sistêmica. 5. Constitucionalização simbólica. I. Nonato, Eunice Maria Nazareth. II. Título.



Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território - GIT

ATA DA BANCA EXAMINADORA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

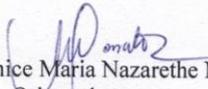
MURILO PINHEIRO DINIZ

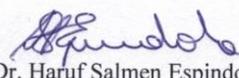
Matrícula Nº 75146

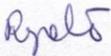
Aos treze dias do mês de agosto de dois mil e dezoito (13/08/2018), às 16h (dezesseis horas), na sala 12 no bloco PVA, da Universidade Vale do Rio Doce, reuniu-se a Comissão Examinadora da Dissertação de Mestrado intitulada **“A representação social do conceito de território federalista brasileiro na década de 1970.”**, Linha de Pesquisa: Território, Migração e Cultura, elaborada pelo aluno Murilo Pinheiro Diniz. A Comissão Examinadora foi composta pelos professores: Dr.^a Eunice Maria Nazareth Nonato (orientadora) – UNIVALE, Dr. Haruf Salmen Espindola – UNIVALE e a Dr.^a Maria Fernanda Salcedo Repolês – Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG. Abrindo a sessão, a presidente da Comissão, Prof.^a Dr.^a Eunice Maria Nazareth Nonato, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulares do Trabalho Final, passou a palavra ao mestrando Murilo Pinheiro Diniz para apresentação de sua Dissertação. Logo após a arguição dos examinadores, a Comissão se reuniu, sem a presença do mestrando e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Concluída a reunião, os membros da Comissão Examinadora consideraram por unanimidade a Dissertação aprovada

Em seguida, o resultado foi comunicado publicamente ao candidato pela presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a Presidente encerrou a reunião e lavrou-se a presente Ata, que será assinada por todos os membros da Comissão Examinadora.

Governador Valadares, 13 de agosto de 2018.


Prof.ª Dr.ª Eunice Maria Nazareth Nonato
Orientadora


Prof. Dr. Haruf Salmen Espindola
Examinador


Prof.ª Dr.ª Maria Fernanda Salcedo Repolês
Examinadora



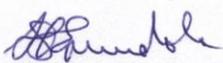
UNIVERSIDADE VALE DO RIO DOCE
Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Gestão Integrada do Território

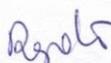
MURILO PINHEIRO DINIZ

“A representação social do conceito de território federalista brasileiro na década de 1970.”

Dissertação aprovada em 13 de agosto de 2018,
pela banca examinadora com a seguinte
composição:


Prof.^a Dr.^a Eunice Maria Nazareth Nonato
Orientadora – Universidade Vale do Rio Doce


Prof. Dr. Haruf Salmen Espindola
Examinador – Universidade Vale do Rio Doce


Prof.^a Dr.^a Maria Fernanda Salcedo Repolês
Examinadora – Universidade Federal de Minas Gerais

Dedico aos meus pais, irmão e amigos pelo estímulo e ajuda doados em caráter desmedido, de contínuo que imprescindível fosse, de maneira que a concretização do presente trabalho, se tornasse possível

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus por permitir esta oportunidade ao longo desta jornada e por me possibilitar concluir mais esta etapa da minha formação pessoal e acadêmica.

Agradeço aos meus pais, por me ensinarem a ser obstinado naquilo que fosse determinante para a formação do meu caráter. Entretanto, sem esquecer de colocar o ser humano em primeiro patamar antes de materializar quaisquer atitudes.

Em especial, agradeço ao meu amado irmão Leonardo Pinheiro Diniz, pois independentemente de qualquer atributo que eu possa ter, me olha e me abraça com a mesma ternura desde quando cuidava de mim, ainda criança.

Agradeço aos meus amigos: Lucas kaiser Costa, maior incentivador desta fase de crescimento acadêmico que se finda; Mateus de Paula Aprígio e Bruna Miranda Louzada Aprígio, por não desistirem de mim até mesmo quando eu já desistira; Alberto Guerra Valadares e Vanessa Beraldo Machado, por compartilharem comigo as maiores alegrias e mais árduas tristezas desta passagem e Stephanie Visintin de Oliveira, por abrolhar em minha existência na qualidade de amiga.

À minha orientadora, Professora Eunice Maria Nazareth Nonato, agradeço pela oportunidade de lhe conhecer um pouco mais de perto, bem como pela admirável educação e paciência com que me amparou na fase de conclusão deste trabalho; aos Professores do Programa de Mestrado, por repartir seus vastos conhecimentos e aos Funcionários da Secretaria do Programa de Mestrado, pela sempiterna maneira solícita de atendimento oferecida.

Por fim, a todos os demais a quem devo parte da minha formação pessoal, cultural e acadêmica, contribuintes de alguma forma para que este trabalho fosse possível.

“Mas isto ainda é apenas a menor das incertezas. Eis outras: há dois cachimbos. Não seria necessário dizer, em vez disso: dois desenhos de um mesmo cachimbo? Ou ainda um cachimbo e seu desenho, ou ainda dois desenhos representando cada um deles um cachimbo, ou ainda dois desenhos dos quais um representa um cachimbo, mas o outro não, ou ainda, dois desenhos que nem um nem outro são ou representam cachimbos, ou ainda um desenho representando não um cachimbo, mas um outro desenho que, ele, representa um cachimbo, de tal forma que sou obrigado a perguntar: a que se refere a frase escrita no quadro?”.

Michel Foucault

RESUMO

Esta dissertação, se propõe promover um estudo histórico, jurídico e geográfico na busca da representação social do conceito de território federalista brasileiro na década de 1970, confrontando-se com as conclusões da dogmática jurídica e as dos estudos territoriais. Objetiva-se compreender como o conceito de território federalista brasileiro era operado no campo do direito na década de 1970. Por meio da pesquisa bibliográfica, se especificará o conceito de representação social que norteia o estudo com base na psicologia social de Serge Moscovici (2015). A pesquisa exporá a vertente de estudo geográfico pertinente à abordagem de território e os conceitos por ela lançado, segundo premissas de Claude Raffestin (1993) e Ricardo Mendes Antas Júnior (2005). Explicitar-se-ão os conceitos jurídicos atinentes a temática baseando-se em Raul Machado Horta (1964) e Marcelo Novelino (2013). A partir da teoria de Niklas Luhmann exposta por Marcelo Neves (2011), versara-se sobre os fenômenos de constitucionalização simbólica e corrupção sistêmica, bem como seus conceitos afins. Apresenta-se a dinâmica da evolução histórica-constitucional brasileira da década de 1970 segundo Thomas Skidmore (1988). Por intermédio da pesquisa legislativa enumerar-se-ão algumas disposições constitucionalizadas portadoras de ineficácia social. Utilizando-se da pesquisa documental serão analisados os escritos constantes na Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo durante a década de 1970 com o intuito de buscar a percepção dos autores, no tangente à temática em estudo. Considerando-se a classificação das constituições de Karl Loewenstein e utilizando-se delas como categorias de análise, será enquadrado o federalismo brasileiro implementado na década de 1970, inferindo-lhe sentido. Conclui-se, que o sentido do conceito de território federalista brasileiro empregado durante a década de 1970 não servia à realização de suas finalidades. Detecta-se o fenômeno da corrupção sistêmica e, por consequência, constitucionalização simbólica, representado por um texto sem eficácia prática.

Palavras-chave: Representação Social. Território. Federalismo. Corrupção Sistêmica. Constitucionalização Simbólica

ABSTRACT

This dissertation, proposes to promote a historical, juridical and geographical study in the search for social representation of the concept of Brazilian federalist territory in the 1970's, confronting with the conclusions of legal dogmatic and those of territorial studies. It is intended to understand how the concept of Brazilian federalist territory was operated in the field of law in the 1970's. Bibliographical research will, specify the concept of social representation that guides research, based on the social psychology of Serge Moscovici (2015). It will be exposed the geographic study aspect pertinent to the conception of approach territory and the concepts that they launched, according to premises of Claude Raffestin (1993) and Ricardo Mendes Antas Júnior (2005). The legal concepts related to the theme will be explained based on Raul Machado Horta (1964) and Marcelo Novelino (2013). From Niklas's theory Luhmann exposed by Marcelo Neves (2011), will deal with the phenomenon of symbolic constitutionalisation and systemic corruption, as well as its related concepts. The dynamics of Brazilian historical-constitutional evolution in the 1970s are presented according to Thomas Skidmore (1988). Legislative research will enumerate some constitutional provisions with social inefficiency. Using the documentary research the papers in the Revista de Direito Público, published by the Institute of Public Law of the Faculty of Law of the University of São Paulo during the 1970s will be analyzed in order to seek the authors' tangent to the subject under study. Considering the classification of constitutions of Karl Loewenstein and using such categories as analysis, will be framed the Brazilian federalism implemented in the 1970's, inferring from her them meaning. It is concluded, that the meaning of the concept of Brazilian federalist territory used during the 1970's did not serve the purpose of its objectives. The phenomenon of systemic corruption and, consequently, symbolic constitutionalisation is detected, represented by a text without practical effectiveness.

Keywords: Social Representation. Territory. Federalism. Systemic Corruption. Symbolic Constitutionalisation.

LISTA DE SIGLAS

AERP – Assessoria Especial de Relações Públicas

ARENA – Aliança Renovadora Nacional.

AI – Ato Institucional.

AI's – Atos Institucionais.

MDB – Movimento Democrático Brasileiro.

SENAM – Serviço Nacional dos Municípios.

SP – São Paulo.

STF – Supremo Tribunal Federal.

STM – Superior Tribunal Militar.

TCU – Tribunal de Contas da União.

USP – Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	11
1.1. INTRODUÇÃO	11
1.2. OS PERCURSOS METODOLÓGICOS	16
2. OS PERCURSOS CONCEITUAIS	19
2.1. O SENTIDO DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS: FAMILIARIDADE E ESTABILIDADE	19
2.2. A ABORDAGEM GEOGRÁFICA: PERSPECTIVA MATERIAL DE TERRITÓRIO	24
2.3. O DIREITO: A FEDERAÇÃO EM SENTIDO MODERNO	30
2.4. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO: GRAUS DE EFETIVIDADE SOCIAL	34
2.4.1. A Classificação ontológica das Constituições por Karl Loewenstein como categorias de análise	37
3. OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A DÉCADA DE 1970	40
3.1. O GOVERNO DE HUMBERTO DE ALENCAR CASTELO BRANCO	42
3.2. O GOVERNO DE ARTUR DA COSTA E SILVA	45
3.3. O GOVERNO DE EMÍLIO GARRASTAZU MÉDICI	48
3.4. O GOVERNO DE ERNESTO BECKMANN GEISEL	49
4. A PESQUISA LEGISLATIVA E A DOCUMENTAL	51
4.1. A CONSTITUIÇÃO DE 1967/69	51
4.2. OS TEMAS CAPTURADOS DA REVISTA DE DIREITO PÚBLICO	59
4.3. A REVISTA DE DIREITO PÚBLICO DE 1970 A 1974	63
4.4. A REVISTA DE DIREITO PÚBLICO DE 1974 A 1978	73
5. A ANÁLISE SOBRE A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DO CONCEITO DE TERRITÓRIO FEDERALISTA BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970	80
5.1. POR UMA VISÃO CRÍTICA: CONFLITO DE TERRITORIALIDADES	81

5.2. A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DUAL DO CONCEITO DE TERRITÓRIO FEDERALISTA BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970	88
5.3. A ESTABILIDADE E A FAMILIARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO SOCIAL DO CONCEITO DE TERRITÓRIO FEDERALISTA BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970	95
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	104

1. APRESENTAÇÃO

1.1. INTRODUÇÃO

Em 2018, completam-se trinta anos que uma nova ordem constitucional fora fundada no Estado brasileiro. Em 05 de outubro de 1988 promulgou-se a sétima Carta Magna brasileira: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, batizada como a Constituição Cidadã. Na ocasião, o poder capaz de criar a nova ordem jurídica interna e firmar as instituições Estatais, bem como, escolher e formalizar o conteúdo das normas constitucionais, atuou sem limitações e/ou condicionamentos para com o direito positivado anteriormente.

Compondo um jovem Estado, o teor a ser consagrado na nova Constituição não se sujeitava ao direito que lhe antecederia. Libertado para com as balizas precedidas por parte da ordem jurídica passada, o poder constituinte desvencilhou-se do que prefigurou constitucionalmente e inaugurou novos lindes para com o sistema jurídico a ser sagrado.

Apesar disso, após quase trinta anos guiados por um complexo constitucional diverso, a República, ainda padece seus sobressaltos como, por exemplo, o emprego da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro por prazo tão elástico. Sendo o Estado de Defesa um instrumento de proteção das instituições democráticas cujo prazo não supera sessenta dias, aparenta irrazoável uma intervenção federal que dure dez meses. Assim, ainda estaria o Estado brasileiro adquirindo a sua maturidade jurídica?

Jean Jacques Rousseau (2015, p. 49) explicita, que “[...], o sábio instituidor não começa por redigir boas leis em si mesmas; mas examina anteriormente se o povo, ao qual são destinadas, está apto para as aceitar. [...]”. Ainda de acordo com as acepções de Rousseau (2015, p. 51), o bom desenvolvimento do Estado carece de maturidade social e tempo, considerando que essa tão somente se apanha com o desenrolar desse tempo: “[...] a maturidade de um povo não é fácil de conhecer, e se a antecipamos, aborta a obra. [...]”.

Desta maneira, para que se compreenda o Estado brasileiro atual há que se voltar ao pretérito para, então assim, interrogar, se a ordem constitucional ora instituída poder-se-ia ser estimada boa em si mesma e considerada uma obra de ajuizados criadores. Nas palavras de Claude Raffestin (1993, p. 172) é “[...] preciso compor “o presente, integrando o passado, para assegurar o futuro”. [...]”.

A busca da solução dos problemas que inundam a realidade, por meio da integração de perspectivas de uma ou mais especialidades materializa a pesquisa interdisciplinar. O valor dessa pesquisa traduz-se na capacidade de se ponderar sobre um mesmo objeto de estudo sob múltiplos campos de conhecimento. De tal modo, com esse desiderato, este estudo histórico, jurídico e geográfico acerca da representação social do conceito de território federalista brasileiro vigente na década de 1970, efetuou-se.

Intui-se neste trabalho, investigar qual a representação social do conceito de território federalista brasileiro empregado na década de 1970, a partir da legislação vigente no período recortado, bem como considerando os escritos constantes na Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na época sob análise.

Parte-se do pressuposto de que a representação social do federalismo constitucionalizado durante a década de 1970, consubstanciaria a materialização de ideias com o desejo de familiarizar a forma de Estado que nasceu, após o golpe militar de 1964. A hipótese bússola da apreciação presente é de que, sendo a Constituição da República a lei capital de observância coletiva, a imperatividade de sentido inserida no Documento cunharia modelos a serem observados na busca de recriar sentido e estabilidade às relações sociais e de poder que ora se originam.

Objetiva-se, portanto, compreender como o conceito de território federalista era implementado na década de 1970 junto ao campo do direito, levando-se em consideração a produção normativa então vigente e as anotações inseridas na Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Na busca do objetivo que direciona este trabalho, levanta-se o complexo conceitual atinente ao significado do que seria uma representação social, a partir da psicologia social noticiada por Serge Moscovici (2015). A abordagem territorial relaciona-se aos conceitos de território suscitados pelos autores referenciais: Claude Raffestin (1993) e Ricardo Mendes Antas Júnior (2005). O estudo jurídico atinente ao ideário federalista é de cunho de Raul Machado Horta (1964) e Marcelo Novelino (2013). A análise quanto ao processo de constitucionalização simbólica guiou-se pelas exposições de Marcelo Neves (2011).

Em seguida, para a consecução do escopo central da pesquisa, faz-se um estudo histórico da temática, versando sobre a situação política do período recortado. Nesse mister, utiliza-se da obra de Thomas Skidmore (1988) para a promoção de uma análise mais acurada da época escolhida.

Em outro momento, abordam-se os conceitos jurídicos e políticos trabalhados anteriormente, a partir da fonte documental de análise já referenciada. Por meio do levantamento da legislação vigente na época, declaram-se elementos constitucionalizados e observa-se como os autores do período de estudo percebiam tais conceitos. Observa-se também, que sentido esses autores vaticinavam com respeito ao federalismo prescrito na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69.

Investiga-se neste trabalho a ocorrência do processo de constitucionalização simbólica e de corrupção sistêmica. Classifica-se o federalismo brasileiro empregado durante a década de 1970 segundo a divisão loewensteiniana, tendo em vista os seus dispositivos constitucionais. Levando-se em conta as análises realizadas e os conceitos ora explicitados, relaciona-se os conceitos geográficos e jurídicos suscitados pelos autores mencionados ao momento de vivência do Brasil. Assim, evidenciam-se as percepções da comunidade jurídica quanto à efetividade e/ou inefetividade encontradas na fonte documental de análise.

Investigar as articulações territoriais dos elementos jurídicos inseridos em uma dada ordem constitucional instituída e que interviam no território em um dado contexto histórico-social, político-jurídico, é de extrema relevância para a compreensão de um

dado conjunto de vivência estatal. Isso será feito debruçando-se sobre questões federativas e a construção da vontade política.

É cediço que as relações de poder político estatal produtoras de normatização também são produtoras de território. Malgrado, tais relações encobrem as suas reais intencionalidades em se tratando de um período autocrático atravessado por autoritarismo. A utilização de dispositivos jurídicos promove a interface entre o sistema político e os sujeitos da realidade, podendo se vislumbrar como instrumento de contradição entre o direito e a realidade.

A contribuição para uma melhor interpretação de um período histórico nacional e suas interferências nos mundos jurídico e político que se debruçam sobre a realidade social traz um raciocínio mais claro para auxiliar na interpretação de uma época, dado que as interferências no mundo jurídico e político recaem sobre as experiências sociais. Apreende-se, assim, a relevância da pesquisa.

Compreendendo a representação social, segundo a psicologia social de Serge Moscovici (2015), como centro semântico que transcende as reflexões mentais de uma dada ideologia de atores sociais para o campo prático aspirando a produção de estabilidade e familiarização dentro de uma assentada sociedade, constata-se a realização ou não dos desideratos da representação social produzida, a partir do sistema jurídico aventado.

Nesse palmilhar, destaca-se a visão relacional organizada por Claude Raffestin (1993), que apreende o território como o conjunto de relações de poder presente no espaço, informação imperiosa para a captação do papel do território na constituição do direito e do próprio direito no ajustamento da dinâmica territorial.

No estudo da abordagem territorial em Claude Raffestin (1993) trabalham-se os conceitos de simetria e dissimetria, além de atores sintagmáticos e atores paradigmáticos com o fito de analisar como a manipulação de determinada ordem constitucional promove a manutenção da verticalidade nas relações de poder político. Tal se prestaria para ocultar a face processual da relação, restando evidente apenas

a sua face funcional. Esses são outros conceitos expostos por Claude Raffestin (1993).

Sabido que a produção de território pelo Estado demanda alta densidade normativa, o direito serviria como dispositivo promotor da adaptação entre o aparato político e o indivíduo. Partindo-se da premissa de Marcelo Neves (2011) de que toda produção humana de sentido é simbólica, a legislação, igualmente, seria simbólica. Deste modo, a legislação simbólica privilegiaria seus efeitos latentes em detrimento de seus efeitos manifestos.

O estudo da proximidade entre a dinâmica social e a produção jurídica territorial extrai-se de Ricardo Mendes Antas Júnior (2005) em seus conceitos de território normado e território como norma. O avizinhamiento, quanto mais íntimo for, entre o diálogo social e o processo de codificação faz apresentar o grau de efetividade extraído por intermédio do implemento da legislação. Tal dinâmica, faz ressaltar os universos reificado e consensual anunciados por Serge Moscovici (2015).

Sendo assim, guiado pela classificação das Constituições de Karl Loewenstein em normativas, nominalistas ou semânticas/instrumentalistas, Marcelo Neves (2011) dá contas de que tais variáveis se apresentam em toda manifestação legiferante. Contudo, haverá a predominância de uma dessas variáveis sem que houvesse a supressão das demais. Assim, propõe-se identificar a representação social do conceito de território federalista brasileiro empregado na década de 1970, como também enquadrá-lo tomando-se por referência a classificação de Karl Loewenstein, ora utilizada como categorias de análise.

O presente trabalho não ambiciona promover um estudo de toda a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69, mas, deseja, contudo, por meio da metodologia empregada, analisar o federalismo resultante dessa Constituição, a partir da visão expressa pelos autores da Revista de Direito Público da Faculdade de Direito Público da Universidade de São Paulo.

1.2. OS PERCURSOS METODOLÓGICOS

Todo trabalho de pesquisa envolve uma concepção metodológica, portanto, este projeto, à luz dos pressupostos teóricos desenvolvidos, apresenta uma investigação fundamentada em uma metodologia qualitativa, amparada primeiramente por material bibliográfico de caráter exploratório.

O trabalho adota por referência autores da psicologia social, como, por exemplo, Serge Moscovici (2015), das ciências jurídicas como Raul Machado Horta (1964), Marcelo Novelino (2013), Marcelo Neves (2011) e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (2017). Também adota autores da geografia como Claude Raffestin (1993) e Ricardo Mendes Antas Júnior (2005). O estudo histórico da pesquisa fundamentou-se na obra de Thomas Skidmore (1988). Entretanto, a presente análise utiliza a pesquisa legislativa e documental como a principal fonte da presente pesquisa.

A pesquisa legislativa, concentrou-se na análise da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 e dos Atos Institucionais – AI's expedidos pelo governo autocrático, que se instalara no Brasil na década de 1970. Nessa análise, buscou-se identificar dispositivos constitucionalizados que auferem relação com a temática para a posterior promoção do estudo.

A pesquisa documental, usou como fonte de análise os escritos constantes na Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na década de 1970, em específico, os anos de 1970 a 1978, que abordam os governos de Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Beckmann Geisel. Averiguou-se a percepção do federalismo brasileiro implementada na década de 1970 sob a ótica dos juristas que operavam no campo do direito na época estudada.

A escolha do recorte histórico dá-se em virtude de que, em Emílio Garrastazu Médici temos a face mais autoritária do período de governo militar brasileiro e o período de extraordinário crescimento econômico nacional – milagre econômico, fator esse utilizado como legitimador do regime autocrático.

Em Ernesto Beckmann Geisel temos o início da abertura democrática nacional com a restituição do *habeas-corpus*, a revogação do AI-5, os refugiados políticos novamente no Brasil, a censura suspensa, entre outros instrumentos arbitrários que são deixados de lado (SKIDMORE, 1988, p. 407). Ademais, nesse período tem-se o início do movimento municipalista que pregava a insustentabilidade do centralismo político da década de 1970 (SANTOS, 2008, p. 19).

Desde as suas primeiras publicações, a Revista de Direito Público citada constituiu-se de duas partes: uma de artigos jurídicos, em geral, de professores da Faculdade de Direito e outra, com registros de fatos acadêmicos. A Revista da Faculdade de Direito de São Paulo fora criada em 26 de abril de 1893, pela Congregação da Faculdade de Direito, tendo a sua primeira edição publicada em 15 de novembro do mesmo ano. Em seus anos de existência, a Revista da Faculdade de Direito não passou por variações profundas ou por longos períodos de interrupção, excetuando-se o hiato entre 1914 a 1925 em razão da Primeira Guerra Mundial quando enfrentou uma enorme dificuldade quanto a aquisição de papel para impressão.

Com a criação da Universidade de São Paulo – USP em 1934, a Faculdade de Direito fora incorporada à USP juntamente com a sua revista no respectivo ano. A partir de então, passou a ser publicada com o título Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Em sua estrutura atual a Revista é constituída das seguintes Seções: Artigos Acadêmicos, Trabalhos Acadêmicos de Pós-Graduandos, Trabalhos Acadêmicos e de ex-alunos, Discursos e Conferências e Contribuição às Memórias Acadêmicas. Foram analisados vinte e oito volumes da Revista com o intuito de discriminar as partes que tangiam à temática abordada e àquelas que eram indiferentes para o estudo presente.

Guiando-se pelo princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento, a Revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo hodiernamente.

Após tais elucubrações, descortina-se o sentido da representação social do conceito de território federalista abarcado pelos juristas na década de 1970 e classifica-se tal segundo as categorias de análise apanhadas de Karl Loewenstein junto à obra de Marcelo Neves (2011). Em seguida, analisa-se, se as finalidades da representação social erigida eram alcançadas no período de estudo referido anteriormente.

Com tais instrumentos almeja-se a promoção do trabalho, ampliando-se as perspectivas teóricas e metodológicas, garantindo, assim, a fundamentação teórica necessária para o aprofundamento da temática.

2. OS PERCURSOS CONCEITUAIS

2.1. O SENTIDO DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS: FAMILIARIDADE E ESTABILIDADE

Representar significa, dentre outras acepções, “ser ou reproduzir a imagem de”, “significar”, “apresentar-se no lugar de ou fazer as vezes de” (FERREIRA, 2004, p. 699). Neste sentido, representação é, no meio de diferentes definições, “o ato ou efeito de representar(-se)”, “coisa que se representa”, “aquilo que a mente produz, o conteúdo concreto do que é apreendido pelos sentidos, a imaginação, a memória ou o pensamento” (FERREIRA, 2004, p. 699).

Apresentando sugestões significativas para a interpretação e o uso do conceito de “representação”, Dominique Vieira Coelho dos Santos aduz:

Representação pode ter vários sentidos em português. Trata-se de uma palavra de origem latina, oriunda do vocábulo *repraesentare* que significa “tornar presente” ou “apresentar de novo”. No latim clássico, seu uso é quase inteiramente reservado para objetos inanimados e não tem relação alguma com pessoas *representando* outras pessoas ou com o Estado romano. [...]. (SANTOS, 2011, p. 02).

Para Serge Moscovici (2015, p. 216) “Representar significa, a uma vez e ao mesmo tempo, trazer presentes as coisas ausentes e apresentar coisas de tal modo que satisfaçam as condições de uma coerência argumentativa, de uma racionalidade e da integridade normativa do grupo. [...]”. Destarte, pontuamos o conceito de “representações sociais” que permeará a realização deste trabalho.

Dentre múltiplas intenções que guiarão o exercício de qualquer atividade cognitiva destaca-se o exercício do poder (MOSCOVICI, 2015, p. 335), considerando que a produção do conhecimento sempre estará atrelada aos interesses humanos que estão nele implicados (MOSCOVICI, 2015, p. 08-09). Sendo assim, a expressão de um conhecimento jamais será despojada de interesses, todavia, continuamente determinara-se por específica motivação (MOSCOVICI, 2015, p. 28). Desse modo, nasce o papel desempenhado pela psicologia social e porque essa abrolha como a ciência das representações sociais (MOSCOVICI, 2015, p. 202).

Há numerosas ciências que estudam a maneira como as pessoas tratam, distribuem e representam o conhecimento. Mas o estudo de como, e por que, as pessoas partilham o conhecimento e desse modo constituem sua realidade comum, de como eles transformam ideias em prática – numa palavra, o poder das ideias – é o problema específico da psicologia social [...]. (MOSCOVICI, 2015, p. 08). (*grifo nosso*).

As representações sociais compõem as realidades de nossas existências diárias como ferramentas de transposição “da aparência à realidade” (MOSCOVICI, 2015, p. 31-32), como instrumentos em prol da corporificação de ideias (MOSCOVICI, 2015, p. 48). As representações sociais são construções intelectivas do pensamento que guardam em si um teor semântico (MOSCOVICI, 2015, p. 183-184), isto é, oferecem sentido às coisas (MOSCOVICI, 2015, p. 201).

Sendo assim, as representações sociais são como “imagens mentais”, “núcleos semânticos” ou “locais potenciais” “caracterizados através do discurso” “que os “alimentam” na forma de produções de sentido” (MOSCOVICI, 2015, p. 242-243). Conceituando-as e dando-lhes funcionalidade, as representações sociais

são sempre o resultado de um esforço constante de tornar comum e real algo que é incomum (não familiar), ou que nos dá um sentido de não familiaridade. [...]. Depois de uma série de ajustamentos, o que estava longe, parece ao alcance de nossa mão; o que parecia abstrato, torna-se concreto e quase normal. [...]. (MOSCOVICI, 2015, p. 58).

Serge Moscovici (2015, p. 207) atribui serventia às representações sociais como meios de familiarizar o não familiar, inclusive, sendo essa a causa para serem cunhadas: “A motivação para a elaboração de representações sociais [...] a tentativa de construir uma ponte entre o estranho e o familiar; [...]”. Deste modo, as representações sociais tornam-se em entidades quase que palpáveis (MOSCOVICI, 2015, p. 10).

Afora gerarem sentido e familiarização, uma terceira funcionalidade das representações sociais é a produção de estabilidade (MOSCOVICI, 2015, p. 16), dado que essas arrecadam natureza prescritiva ou imperativa a lhes adjudicar envergadura suficiente para lançarem controle sobre a realidade, bem como continuidade sobre a vivência.

[...], representações são *prescritivas*, isto é, elas se impõem sobre nós com uma força irresistível. [...]. (MOSCOVICI, 2015, p. 36).

[...]. O poder e a clareza peculiares das representações – isto é, das representações sociais – deriva do sucesso com que elas controlam a realidade hoje através da de ontem e da continuidade que isso pressupõe. [...]. (MOSCOVICI, 2015, p. 38).

As representações sociais, estabilizadoras e imperativas que são, guiam-se por um princípio organizador capaz de reduzir a ambiguidade ou polissemia de ideias (MOSCOVICI, 2015, p. 220). Visto que labutam sobre “materiais prototípicos”, as representações sociais preservam “caráter sociomórfico” (MOSCOVICI, 2015, p. 202). Por consequência, versando sobre arquétipos, as representações sociais estabelecem hierarquia entre os padrões que são aceitos e àqueles que não o são (MOSCOVICI, 2015, p. 17). Sendo tal modelo o termômetro do *status* comportamental dos indivíduos, os processos instituidores das representações sociais dividem-se em ancoragem e objetivação, ambos sistemas de classificação e nominalização de pessoas e condutas (MOSCOVICI, 2015, p. 95).

O processo de ancoragem reparte-se em duas ações, a saber: classificar – nomear o comportamento de uma classe – e categorizar – avaliar se o comportamento é positivo ou negativo para, ulteriormente, hierarquizá-lo. Por outro lado, a técnica da objetivação consubstanciaria a reificação daquilo que anteriormente era tido por mera abstração. Os dois procedimentos resultam sempre em algo arbitrário (MOSCOVICI, 2015, p. 67), haja vista, que estipulam o que é, ou não é, admitido e fundam uma relação positiva ou negativa (MOSCOVICI, 2015, p. 63).

Ancorar é, pois, classificar e dar nome a alguma coisa. Coisas que não são classificadas e que não possuem nome são estranhas, não existentes e ao mesmo tempo ameaçadoras. [...], representação é, fundamentalmente, um sistema de classificação [...]. A neutralidade é proibida, [...] cada objeto e ser devem possuir um valor positivo ou negativo e assumir um determinado lugar em uma clara escala hierárquica. [...]. (MOSCOVICI, 2015, p. 61-62).

Objetivação une a ideia de não familiaridade com a de realidade, [...]. A materialização de uma abstração [...]. Autoridades políticas e intelectuais, de toda espécie, a exploram com a finalidade de subjugar as massas. Em outras palavras, tal autoridade está fundamentada na arte de transformar uma representação na realidade da representação; transformar a palavra que substitui a coisa, na coisa que substitui a palavra. (MOSCOVICI, 2015, p. 71).

Levado em consideração as conceituações acima e abeirando-se do problema que dirige a pesquisa, entende-se, que a representação social do federalismo

constitucionalizado na década de 1970 substanciou a materialização de ideias com o intento de familiarizar a nova forma de Estado instituída, após o golpe de 1964.

Da mesma forma, a Constituição da República como lei fundamental de observância coletiva e a imperatividade de sentido inserta no Documento criam padrões a serem observados, na busca de recriar sentido e estabilidade às relações sociais e de poder que ora se originam.

Se um comportamento é adequado ao protótipo constitucional estabelecido, esse recebe a alcunha de “constitucional” e a qualificação positiva para com o indivíduo em questão. Lado outro, se a conduta não é apropriada ao arquétipo constitucional colocado, a mesma granjeia o epíteto de “inconstitucional” e a adjetivação negativa para com o sujeito em xeque. Prontamente, a Constituição Federal, como um utensílio coisificador das ideias, proporcionaria a hierarquização e a hegemonia comportamental, ambicionadas.

Percebe-se, portanto, que as representações sociais são criadas e empregadas para agir no mundo e nos indivíduos (MOSCOVICI, 2015, p. 21). Sendo que, os maiores fabricantes de representações sociais e controladores de determinada ideologia predominante são as classes sociais, a igreja, a escola e o Estado (MOSCOVICI, 2015, p. 44). A ótica que norteia esta pesquisa volta-se, em específico, para a figura do Estado como ator social e produtor de representações.

Ademais, o recorte temporal deste trabalho justifica-se, igualmente, pelos momentos que fazem emanar as representações sociais com maior vivacidade. Esses momentos são: situações envoltas em colapsos e sublevações. Cabe frisar que circunstâncias enredadas por anormalidades e subversões podem ser provocadas.

[...] o caráter das representações sociais é revelado especialmente em tempos de crise e insurreição, quando um grupo, ou suas imagens, está passando por mudanças. As pessoas estão, então, mais dispostas a falar, as imagens e expressões são mais vivas, as memórias coletivas são mais excitadas e o comportamento se torna mais espontâneo. Os indivíduos são motivados por seu desejo de entender o mundo cada vez mais não familiar e perturbado. [...]. (MOSCOVICI, 2015, p. 91).

Como acima exposto, referente ao corpo conceitual idealizado como representações sociais, que orienta o presente esforço, passa-se a moldura conceitual atinente à perspectiva geográfica que também fundamenta a pesquisa.

2.2. A ABORDAGEM GEOGRÁFICA: PERSPECTIVA MATERIAL DO TERRITÓRIO

A abordagem geográfica, que orienta este trabalho embasa-se na proposta de Claude Raffestin (1993) e assenta-se sobre a ideia de que as práticas normativas atuantes no território relacional da política brasileira empregadas durante a década de 1970, guiaram-se por relações assimétricas, que, por vezes, encobriram sua intencionalidade mediante disposições constitucionais.

Claude Raffestin (1993, p. 29) propõe a substituição da problemática morfofuncional, que conduziu a geografia até então, por uma outra problemática, no entanto, relacional. Deste modo, a geografia não deveria apenas ter uma aparência descritiva, tratando de delinear formas de funcionamento. Ao contrário disso, necessitaria atentar-se para as questões que envolvessem as relações.

No estudo das relações de poder, Claude Raffestin (1993, p. 29) dá contas de que toda a geografia política fundamenta-se em diferenças hierarquizantes, que condicionam as organizações: “[...]. A geografia política, concebida como a geografia das relações de poder, poderia ser fundada sobre os princípios de simetria e de dissimetria nas relações entre organizações. [...]”.

Sendo assim, integradamente, analisam-se os conceitos do campo da geografia pertinentes à pesquisa, interligando-os às disposições constitucionais previstas na década de 1970 e comprovando tal interrelação transcorrendo pelos autores que figuravam na Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na década de 1970.

O território sempre é um produto de atitudes implementadas por intérpretes sociais (RAFFESTIN, 1993, p. 07). De tal modo, o território não se confundirá com o espaço, haja vista que, inicialmente, esse é substância isenta para com a ação humana, enquanto aquele é elaboração dependente da intervenção do homem. Assim sendo, “[...]. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si.” (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

[...]. O espaço é, de certa forma, “dado” como se fosse uma matéria-prima. Preexiste a qualquer ação. “Local” de possibilidades, é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será o objeto a partir do momento em que um ator manifeste a intenção de dele se apoderar. Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. [...]. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

O conceito de território ordenado por Claude Raffestin, que direciona-nos baseia-se no enquadro de produção humana, organizada e portadora de sentido. “[...]. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. [...]” (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

As relações simétricas são responsáveis pelo reconhecimento da utilidade do outro. Em contraposição, as relações dissimétricas incumbem-se da destruição de uma estrutura por parte de um arranjo que ambiciona sobrepor-se sobre outro. Segue uma louvável explanação sobre os tipos de relação existentes:

A segunda conclusão a ser evidenciada é o tipo da relação: simétrica ou dissimétrica. Teoricamente, a simetria, responsável pela existência de uma equivalência real, impede o crescimento de uma organização ou de uma estrutura em detrimento de uma outra; impede também a destruição de uma organização ou de uma estrutura por uma outra. A simetria é responsável pela diferença e pelo pluralismo. Em contrapartida, também de maneira teórica, a dissimetria, por equivalência forçada, favorece o crescimento de uma estrutura em detrimento de outra e, num extremo, a destruição de uma estrutura por outra. É conveniente notar ainda que a simetria implica o reconhecimento das necessidades do Outro e, conseqüentemente, o reconhecimento do valor de uso, portanto da utilidade para o Outro do acesso a tal bem ou serviço. A dissimetria, ao contrário, não implica de forma alguma o reconhecimento das necessidades do Outro ou, antes, só reconhece a existência de suas necessidades na medida em que aceita o jogo das equivalências forçadas que se exprime no valor de troca. [...]. (RAFFESTIN, 1993, p. 36).

A dissimetria da relação é ocasionada pelas escolhas promovidas pelos atores coletivos envolvidos no território. Claude Raffestin (1993, p. 40), baseando-se no pensamento de Algirdas Julius Greimas, apresenta duas modalidades de atores coletivos, que são: os atores sintagmáticos, que realizam determinado programa e os atores paradigmáticos, que surgem em decorrência de uma repartição classificatória programada pelos atores sintagmáticos.

Essas considerações nos levam a distinguir dois tipos de atores coletivos: aqueles que realizam um programa e que Greimas chama sintagmáticos e

aqueles que surgem de uma classificação, de uma repartição, sem integração num processo programado e que o mesmo autor chama de paradigmáticos. O ator sintagmático manifesta, com precisão, a ideia de processo e de articulações sucessivas no interior do processo. (RAFFESTIN, 1993, p. 40).

Como ressalta Ricardo Mendes Antas Júnior (2005, p. 65), a criação e a execução das leis estão “[...], de acordo com o período histórico em que se inserem, submissas a um dado “centro diretor”: [...]”. Em consenso para com o que oferece Claude Raffestin (1993), pode-se qualificar tal “centro diretor” como a supracitada estampa do “ator sintagmático”.

As relações de poder apresentam-se em duas faces sob o prisma de Claude Raffestin (1993, p. 33-34): uma face funcional, informando aquilo que resulta de uma relação e outra face processual, encarregada por esconder o poder ou a capacidade de poder do ator dominante. Para Claude Raffestin (1993, p. 202) “[...]. O poder compreendeu que sua eficácia seria tanto maior quanto menos fosse visível. [...]”.

Sendo assim, o poder controlaria, vigiaria e interceptaria a circulação sem que pudesse ser visto, porém, apenas sentido. Segundo essa linha de pensamento, Ricardo Mendes Antas Júnior (2005, p. 126) retrata a modalidade panóptica do poder: “[...] o conceito de vigilância para substituir o de punição. [...]”.

Para encobrir esta capacidade de vigiar sem ser visto e fazer com que o ator sintagmático atinja seu objetivo de controle, o agente de poder utiliza-se de mecanismos nomeados por Claude Raffestin (1993, p. 42) como mediatos ou meios, que são: “[...] a combinação de uma série de elementos a serem convocados para chegar a um objetivo. Esses elementos são os mediatos, [...]”, e acrescenta que “[...]. Os meios, os mediatos, são convocados para atingir um fim, isto é, para adquirir ou controlar mecanismos.”.

A produção da regulação territorial ocorre por parte do Estado, das corporações e das instituições civis não estatais, afirma Ricardo Mendes Antas Júnior (2005, p. 19). O enfoque do presente trabalho é a produção normativa elaborada pelo Estado, figura responsável pela permanência da ordem social e que, na realização desse mister,

demanda elevada densidade normativa em sua produção territorial. Logo, o direito floresce como um proficiente instrumento de acanhamento e subordinação social.

O direito promove “[...] uma espécie de congelamento ou, no melhor dos casos, de estabilização das relações sociais no espaço e no tempo. [...]” (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 50). Nesse sentido, levando em consideração o momento histórico objeto de estudo, o elemento repressivo atinente ao sistema jurídico apresenta-se com maior força. Tal contexto, faz evidenciar a concepção de território normado explicitado por Ricardo Mendes Antas Júnior (2005, p. 53), como a sobreposição do elemento repressivo sobre o elemento comunicacional, sendo característica do sistema jurídico romano-germânico.

A norma constitui-se em três dimensões segundo Boaventura de Sousa Santos (1979) citado por Ricardo Mendes Antas Júnior (2005, p. 51): um componente comunicacional, outro sistêmico/burocrático e o terceiro repressivo. Na criação de uma determinada norma, uma dessas três dimensões será mais evidente. No sistema jurídico do *common law*, o elemento comunicativo é mais aparente. Por outro lado, no sistema romano-germânico a ênfase é entregue ao componente repressivo.

Deste modo, vigorando no Brasil um governo autocrático na década de 1970, a dimensão repressiva da norma jurídica ganha destaque, em virtude do carácter coercitivo apto ao disciplinamento das ações. Dessa forma, concretiza-se a intencionalidade invisível dos detentores do poder. Os componentes comunicacional e sistêmico/burocrático tornam-se pequenos diante da formalidade, da rigidez e da prescritibilidade do elemento repressivo, que suprime a dialética social. Assim, surge o território normado:

Assim temos a instituição legal das fronteiras políticas, isto é, a normatização do espaço geográfico pelas ações. Articulam-se a isso a própria estruturação e a organização do território, realizadas segundo uma racionalidade que se pretende o mais eficaz possível na ordem econômica vigente, reguladoras dos comportamentos e diretrizes das ações pautadas pelo que se afigura útil a essa ordem. No que tange à normatização pelas ações, Milton Santos fala em *território normado*; no que concerne à configuração territorial produtora de normas, em *território como norma*. No território normado, o elemento repressivo sobrepõe-se aos demais; no território como norma, o elemento comunicacional fornece o referencial diretor. Em ambos os casos, que de fato compõem um par dialético, o elemento sistêmico está presente, primeiro organizacionalmente, depois, organicamente. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 53).

O território normado é aquele cujo entrelaçamento territorial é regulamentado pela vontade de um, ou mais ator hegemônico. Esse ator, desejando fazer imperar a sua pretensão, suprime o diálogo social e aproveita-se dos fatores burocráticos para que a utilização da norma lhe seja favorável. Já o território como norma é produto da conversação comum, que converge as suas solidariedades nas soluções dos litígios e reduz tal linguagem à codificação. Por essa razão prepondera o elemento comunicacional, visto que, a criação e a implementação da norma acompanham as dinâmicas sociais com mais proximidade.

As proposições de território normado e de território como norma esboçadas por Ricardo Mendes Antas Júnior adequam-se às espécies de universos prescritos por Serge Moscovici em sua obra. Para o autor (MOSCOVICI, 2015), existem dois tipos de universos produzidos pelas representações sociais presentes em um dado contexto: o universo consensual e o universo reificado.

[...]. O conhecimento científico pertence ao universo reificado, enquanto o conhecimento do senso comum pertence ao universo consensual. Esses dois tipos de universos diferem um do outro no sentido que o primeiro tenta estabelecer explicações do mundo que são imparciais e independentes das pessoas, enquanto que o último prospera através da negociação e da aceitação mútua. Mas, de maneira igualmente importante, eles diferem com respeito ao tipo de pensamento e métodos de raciocínio. O primeiro procede, sistematicamente, da premissa para a conclusão e ele se apoia naquilo que ele considera puros fatos. O método do segundo não é tão sistemático; ele se apoia na memória coletiva, no consenso. Mas o que deve ser enfatizado é que ambos os modos de pensar estão baseados na razão. O pensamento do senso comum é razoável, racional e sensível – para empregar os termos de Alfred Schütz. [...]. (MOSCOVICI, 2015, p. 323).

As representações sociais que embasam o universo consensual surgem por afiliação, a partir do diálogo social mútuo permeado pela congruência de solidariedades e linguagens. O universo consensual aproxima-se do território como norma. De outra forma, o universo reificado, que é ligado ao território normado, origina-se da alienação devido a supressão das vontades coletivas e pelo império da ambição hegemônica de um ator social.

Por conseguinte, a norma produzida de modo arredo para com a dinâmica social tende a avizinhar-se da inefetividade social. Em explanação sobre a política empregada em governos militares, Manoel Gonçalves Ferreira Filho explana:

É certa, porém – e nem é preciso discutir a questão – que a regra da supremacia do Poder civil é essencial à democracia. Se quem detém o comando da força armada puder, enquanto tal, assumir o Poder, evidentemente não haverá democracia, mas uma forma autoritária de governo.

A quebra dessa regra é, portanto, uma negação da democracia.

Ora, o pretorianismo consiste exatamente em tal negação. Ou seja, pretende o direito de os militares tomarem o Poder e o exercerem sempre que lhes parecer oportuno ou ainda que não haja qualquer justificativa pra isso.

Finer sarcasticamente observa que “o mais óbvio dos fatores (de intervenção militar) na política é, certamente, a falta de motivo”. (FERREIRA FILHO, 2001, p. 82).

O desapego para com as aspirações sociais consubstancia-se em atuação antidemocrática, peculiar a governos que manipulam o sistema jurídico e lhe impregna de disposições constitucionais socialmente ineficazes de maneira desmesurada.

Saliente-se, que o julgamento de eficácia e/ou ineficácia que aborda-se no presente debate volta-se a eficácia e/ou ineficácia social da norma constitucional, que é medida pelo seu grau de efetividade no mundo dos fatos e pela sua fidedigna produção de efeitos sobre a realidade. A efetividade da norma constitucional é mensurável, a partir do nível de proximidade dessa norma para com a sua função social, isto é, a aproximação do desejo da norma, enquanto prevista constitucionalmente e o alcance de sua finalidade quando lançada em dado contexto.

A **efetividade (eficácia social)** está relacionada à produção concreta de efeitos. O fato de uma norma existir, ser válida, vigente e eficaz, não garante, por si só, que os efeitos por ela pretendidos serão efetivamente alcançados. Para ter efetividade, é necessário que a norma cumpra sua finalidade, atenda à função social para a qual foi criada. [...]. (NOVELINO, 2013, p. 104).

Por consequência, analisa-se a produção concreta de efeitos das normas constitucionais referentes ao federalismo empregado no Estado brasileiro na década de 1970, intentando verificar se tais disposições normatizantes alcançaram os seus verídicos e reais efeitos pretendidos.

2.3. O DIREITO: A FEDERAÇÃO EM SENTIDO MODERNO

A palavra Federação advém, etimologicamente, de *foedus* ou *foederis*, significando pacto, aliança ou união. Assim, um Estado Federal é formado pela união de entes políticos autônomos (NOVELINO, 2013, p. 354). Federação, em sentido moderno, surge como um fenômeno do século XVIII, a partir da experiência norte-americana que, após 1787, transforma a Confederação em Federação, dando origem, deste modo, ao Estado Federal (STRECK, 2014, p. 178).

A lógica moderna de Federação traduz-se como a associação de entes político-administrativos por intermédio de uma Constituição, restando a tais entes certa autonomia e remanescendo à associação soberania interna e internacional. Nessa associação, as competências constitucionais direcionadas às entidades políticas são rigidamente estabelecidas, de forma que lhes são resguardadas quatro autonomias/capacidades: autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação (NOVELINO, 2013, p. 701).

O autogoverno é a capacidade conferida aos entes federativos para escolher os representantes de seus poderes Executivo e Legislativo. A auto-organização é a aptidão que cada entidade federada possui para elaborar as suas próprias Constituições. A autoadministração é a habilidade que as entidades políticas guardam para gerir, de maneira autônoma, as competências constitucionais que lhes foram atribuídas. A autolegislação é a capacidade de editar as próprias leis, conforme os limites estipulados pela Constituição Federal (NOVELINO, 2013, p. 701).

A soberania, em sua etimologia latina, advém de *superanus*, termo entendido como “chefe ou comandante”. Logo, designa algo que está acima de outros. Sendo um elemento constitutivo do Estado, se distingue da autonomia, que é característica das entidades que são parcelas de um Estado. A autonomia provém etimologicamente do grego, sendo a junção de auto e *nómos*, estabelecendo-se como a capacidade de expedir normas próprias (NOVELINO, 2013, p. 701).

A Federação surge como uma forma de bloqueio à concentração de poder, pois fomenta a descentralização dos poderes político e administrativo, por meio da

transferência de atividades do poder central para as entidades periféricas (STRECK, 2014, p. 178).

As entidades federadas menores, por serem autônomas, concorrem para a formação da vontade do Estado Federal, de acordo com as competências constitucionais que lhes foram rigidamente atribuídas. Para Raul Machado Horta (1964, p. 34-35) “A soberania é una e indivisível, mas os membros não soberanos do Estado Federal, [...], participam no exercício da soberania, em seu território, e participam na substância da soberania, concorrendo para a formação da vontade do Estado Federal.”.

O Brasil adotou a forma de Estado Federalista com o advento da primeira constituição republicana datada de 1891. Isso seguiu-se nas constituições seguintes dos anos de: 1934, 1937, 1946, 1967/1969 e 1988. Essas marcam o histórico republicano brasileiro. Conforme as alterações de paradigma constitucional, a autonomia cedida aos entes federados seguia determinada lógica de centralização e/ou descentralização política-administrativa do poder que era disperso pelo território, de acordo com as escolhas dos possuidores desse poder.

Segundo Raul Machado Horta (1964, p. 75-76), com a Constituição de 1891 as províncias do Império transformam-se em Estados Federados exercentes de legítima soberania, visto que o Texto Magno não apontava, claramente, o alcance dos poderes estaduais. A Carta de 1891 não abarcava a autonomia municipal entre os seus princípios constitucionais (HORTA, 1964, p. 90). Para Horta (1964, p. 159), a revisão constitucional de 1926 assinalou “[...] o declínio formal e jurídico da plenitude do Estado-membro e esse afastamento da autonomia originária da Constituição de 1891 [...]”.

A Constituição de 1934 dá início a um novo federalismo impregnado de tendências centralizadoras em retração à autonomia dos Estados-membros. O Município ganha limitada autonomia organizacional e financeira no que tangia ao seu peculiar interesse local. Malgrado, o Documento de 1934, vigente apenas até o ano de 1937, recebeu a efemeridade como marca, o que não beneficiou a sua prática federalista. Raul Machado Horta menciona que:

A plenitude dos poderes federais absorveu competências anteriormente reservadas aos Estados e contraiu a área de revelação ulterior dos poderes residuais pela extensão antecipada dos poderes enumerados.

O alargamento da matéria constitucional no domínio da União acarretou a redução da atividade normativa da unidade federada [...].” (HORTA, 1964, p. 187).

Em 1937 temos a outorga de uma nova Constituição. O Presidente da República, sendo a autoridade suprema do Estado, suplanta a autonomia outrora cedida aos Estados-membros e Municípios, por meio de minucioso controle. O Federalismo instituído formalmente no Texto Constitucional, em verdade, passa a ser obscurecido por um estado unitário materialmente implantado. Recorrendo outra vez a Raul Machado Horta (1964, p. 204), esse afirma que “A rigidez da Constituição curvou-se ao voluntarismo dos Decretos-leis, e o texto constitucional adquiriu flexibilidade no contacto dominador da vontade legislativa monopolizada pelo Presidente da República.”.

A Constituição de 1946, revitalizou o Federalismo e a autonomia dos Estados-membros e Municípios. Porém, esses últimos não recebem, ainda, o reconhecimento formal como entidade federada. De um outro ângulo, as contenções dispostas na nova Constituição fogem à falta de limitação antes cedida pela Constituição de 1891.

Operou-se uma redução na atividade legislativa estadual, atribuindo caráter secundário a essa. Nas palavras de Raul Machado Horta (1964, p. 237) “Os dados da realidade indicam que a atividade legislativa estadual reduziu-se consideravelmente e esse retraimento fez com que ingressasse em fase assinalada pelo predomínio da matéria acessória e secundária, [...].”.

Levando-se em consideração o momento histórico e político vivenciado pelo Brasil após o ano de 1964, troca-se o paradigma constitucional em 1967. Esse paradigma sofre uma grande emenda no ano de 1969. Assim, tendo em vista o período de repressão militar, a lógica normatizadora do Estado reveste-se de caracteres peculiares para sustentar as relações de poder insurgentes, intervindo no federalismo brasileiro empregado nos anos de 1970.

Dando continuidade, passa-se a verificar a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Ademais, abordar-se-ão os processos de corrupção sistêmica e de constitucionalização simbólica erigidos por Marcelo Neves (2011) em apropriação da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Destarte, se examinará qual a representação social do conceito de território federalista brasileiro praticado na época histórica em estudo.

2.4. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO: GRAUS DE EFETIVIDADE SOCIAL

Baseando-se na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, Marcelo Neves (2011, p. 146) aponta que a transmissão de quaisquer ideias seguirá três códigos binários de comunicação/diferenciação, de modo que, não considerando qual seja a forma de comunicação escolhida, um desses códigos sobressair-se-á sobre os demais, ainda que os outros códigos permaneçam presentes.

No ato comunicativo os três códigos estariam presentes em contínua tensão. Contudo, haveria a preponderância de um desses sobre os demais sem que com isso houvesse a supressão de nenhum. Desse modo, as intencionalidades disseminadas em uma dada relação terão um correspondente código de referência principal, seja jurídico, político ou econômico.

Na sequência, Marcelo Neves (2011, p. 146) informa a existência do código lícito/ilícito – parâmetro do sistema jurídico e guia das decisões jurídicas. Tal código responsabiliza-se por compatibilizar o direito e a realidade, buscando, o máximo possível, a adequação entre o sistema jurídico e o meio social. Depois, o estudo de Marcelo Neves dá conta do código ter/não-ter, operante no sistema econômico e do código poder/não-poder, guia do sistema político.

Segundo a perspectiva de Niklas Luhmann, examinada por Marcelo Neves (2011, p. 65), a Constituição se define como “acoplamento estrutural entre política e direito”. Logo, em tensão relacional, o direito e a política interpenetrariam e interfeririam, por meio de mecanismos postos à disposição dos códigos lícito/ilícito, poder/não-poder. Tal inter-relação dos códigos resultaria, por vezes, em ingerências do código político para com o código jurídico. Porém, se tratando a Constituição como a base do sistema jurídico, essa deveria servir como meio de fazer preponderar o código lícito/ilícito sobre os demais.

De acordo com o ponto de vista abordado, havendo a sobreposição de outros códigos de comunicação, seja o econômico ter/não-ter ou o político poder/não-poder sobre o código jurídico lícito/ilícito, verificar-se-ia o fenômeno intitulado de corrupção sistêmica em face do aparelhamento legal. Nas palavras de Marcelo Neves (2011, p. 146) “Isso

significa a sobreposição de outros códigos de comunicação, especialmente do econômico (ter/não-ter) e do político (poder/não-poder), sobre o código “lícito/ilícito”, em detrimento da eficiência, funcionalidade e mesmo racionalidade do direito.”.

O código jurídico lícito/ilícito responsabiliza-se pelo ajustamento entre o direito e a realidade. Assim, a insuficiente concretização jurídica, por meio de sua falta de inadequação empírica produziria o chamado fenômeno da constitucionalização simbólica. A ineficácia normativo-jurídica ocorre, por meio de disposições constitucionais socialmente ineficazes que ocultam a real intencionalidade do código típico do sistema jurídico.

Nessa perspectiva, a hipertrofia simbólica advém do avanço da função política sobre o sistema jurídico. Ainda que a escolha entre o que seja lícito e aquilo que será reputado como ilícito, se condicione pelo contexto social, a desqualificação do código jurídico faz com que o sistema não guarde grau de correspondência satisfatório para com a realidade.

Partindo-se da lógica de que toda produção humana de sentido é simbólica, por consequência, a legislação humana, igualmente, é portadora de atributos simbólicos. Todavia, na legislação eminentemente simbólica o significado latente prevalece sobre o significado manifesto (NEVES, 2011, p. 22).

Deste modo, por ser a atividade política predominantemente simbólica, toda a legislação já tenderia a ser simbólica. Contudo, a legislação tomada de hipertrofia simbólica faz prevalecer o sistema político em detrimento da autonomia do sistema jurídico à custa de sua força normativa. Tal ineficácia jurídica e social traz impactos diretos na Lei Fundamental de um Estado, pois os dispositivos ali contidos estão calcados por carga política, ao invés de carregarem por si maior valor jurídico.

A ausência de um meio genuinamente democrático é fator contribuinte da falta de normatividade constitucional. A consignação de leis “supraconstitucionais” de exceção (NEVES, 2011, p. 148) em ambientes totalitários ou autoritários traduz-se na desvinculação dos detentores do poder para com os mecanismos jurídicos de controle previstos nas relativas leis constitucionais (NEVES, 2011, p. 148-149). Logo, tal

atitude serve de acréscimo para a desarmonia entre o que prevê o direito e o que demanda a realidade.

Em outras situações, a política criadora de leis socialmente ineficazes se presta à promoção de um ficto bem-estar social, pois, ainda que seja despojada de eficácia empírica, é utilizada como maneira de demonstrar a capacidade de ação do Estado como instituição merecedora da credibilidade pública. Ludibriando o público, o Estado promove a sua “vitória legislativa” (NEVES, 2011, p. 33) reconhecendo a sua superioridade, mesmo que a eficácia normativa da respectiva lei seja atributo secundário, conforme expõe Marcelo Neves (2011, p. 33). A legislação simbólica, que visa a demonstração de mérito do Estado, serve como processo de estabilização do ego estatal (NEVES, 2011, p. 50) e manipulação do povo.

Dessarte, o direito deverá guiar-se pelo código binário de comunicação/diferenciação “lícito/ilícito” (NEVES, 2011, p. 135). Ainda que sofra a influência dos demais códigos, econômico ter/não-ter e/ou político poder/não-poder, considerado a permanente tensão sistêmica, o guia do sistema jurídico deverá ser o código “lícito/ilícito” (NEVES, 2011, p. 135), sob a pena de corrupção sistêmica em face do arcabouço jurídico, ante a preponderância/troca de código.

A corrupção sistêmica ocorre, de acordo com Marcelo Neves (2011, p. 135) ao suplantar o código “lícito/ilícito”. Assim sendo, o processo de constitucionalização simbólica é produzido devido a valorização de disposições constitucionais socialmente ineficazes em detrimento da normatividade do sistema jurídico mediante o descompasso promovido entre o direito e a realidade.

Haja vista a ocorrência do processo de constitucionalização simbólica, Marcelo Neves (2011) apropria-se da classificação constitucional ontológica de Karl Loewenstein, que enquadra a Constituição segundo o seu grau de efetividade e/ou simbolismo. Dessa maneira, pelo aproximar-se entre o direito e a realidade, observara-se qual a representação social do conceito de território federalista brasileiro acertado nos idos de 1970.

2.4.1. A classificação ontológica das Constituições por Karl Loewenstein como categorias de análise

Marcelo Neves (2011, p. 105-106) ao citar Karl Loewenstein classifica as Constituições, conforme a sua relação com a realidade em normativas, nominalistas ou semânticas/instrumentalistas. Marcelo Neves dá conta de que tais variáveis apresentam-se em toda manifestação legislativa, contudo, haverá sempre a predominância de uma delas, sem que com isso aconteça a eliminação das demais.

Conforme a sua relação com a realidade do processo de poder, as Constituições foram classificadas por Loewenstein em três tipos básicos: “normativas”, “nominalistas” e “semânticas”. As Constituições “normativas” seriam aquelas que direcionam realmente o processo de poder, de tal maneira que as relações políticas e os agentes de poder ficam sujeitos às suas determinações de conteúdo e ao seu controle procedimental. As Constituições “nominalistas”, apesar de conterem disposições de limitação e controle da dominação política, não teriam ressonância no processo real de poder, inexistindo suficiente concretização constitucional. Já as Constituições “semânticas” seriam simples reflexos da realidade do processo político, servindo, ao contrário das “normativas”, como mero instrumento dos “donos do poder”, não para sua limitação ou controle. (NEVES, 2011, p. 105-106).

As Constituições normativas são consideradas juridicamente efetivas, pois, embora não haja uma integral simetria entre as normas constitucionais e a realidade, esse tipo de constituição aufere, generalizadamente, normatividade constitucional. Desse modo, é necessário frisar, que os mecanismos jurídicos de controle e limitação da atividade política, previstos na respectiva Constituição preenchem as expectativas normativas gerais.

Em se tratando de Constituições normativas, não há que se falar em constitucionalização simbólica, pois aquelas são aptas para a promoção da autonomia do direito.

[...]. Se ao texto da Constituição corresponde, de forma generalizada, normatividade constitucional, então se fala de “Constituição normativa”. Isso não significa que entre normas constitucionais e realidade do processo de poder haja uma perfeita concordância. [...]. O que caracteriza especificamente a “Constituição normativa” é a sua atuação efetiva como mecanismo generalizado de filtragem da influência do poder político sobre o sistema jurídico, constituindo-se em mecanismo reflexivo do direito positivo. Ao texto constitucional corresponderiam, então, “expectativas normativas congruentes generalizadas”. [...], não estamos evidentemente diante de situações de constitucionalização simbólica. (NEVES, 2011, p. 106-107).

As Constituições nominalistas são alvos de uma espécie de bloqueio político promotor de profunda desconexão entre a práxis do poder e as disposições constitucionais. No âmbito jurídico, ainda que essas prevejam arranjos para a limitação e o controle da dominação política, a real autonomia do sistema jurídico apresenta-se enfraquecida por conter o processo de corrupção sistêmica, haja vista que o código “lícito/ilícito” se vislumbra abandonado.

A ausência de normatividade do texto constitucional, faz com que esse perca a sua relevância social diante das relações de poder. Dessa forma, há um fortuito descrédito público. A Constituição nominalista, se for desabonada, torna-se uma espécie de compromisso futuro a ser adimplido, conforme a voluntariedade dos possuidores e destinatários do poder. Nesses casos, há que se infirmar em constitucionalização simbólica. A respeito das Constituições nominalistas:

[...]. Nela há uma discrepância radical entre práxis do poder e disposições constitucionais, um bloqueio político da concretização constitucional, obstaculizador da autonomia operativa do sistema jurídico. [...]. Nas “Constituições nominalistas”, ao contrário, ocorre o bloqueio generalizado do seu processo concretizador, de tal maneira que o texto constitucional perde relevância normativo-jurídica diante das relações de poder. [...]: a Constituição é comparada metaforicamente a um terno temporariamente pendurado no guarda-roupa, devendo ser usado quando o corpo nacional crescer correspondentemente. (NEVES, 2011, p. 107).

As Constituições semânticas/instrumentalistas, preferidas pelas experiências autocráticas, são unicamente meios de imposição da dominação sem quaisquer limitações jurídicas. As mesmas são ferramentas (“armas”) unilaterais de afirmação do sistema político eminentemente calcado pelo código “poder/não-poder”, por meio da expedição de documentos jurídicos constitucionais que legitimem as ações atrozés do poder soberano. Nesse modelo, não há mecanismos jurídicos de controle e limitação da atividade política, previstos na respectiva Constituição capazes de superar os casuísmos concebidos pela atividade política Estatal (NEVES, 2011, p. 175).

Tratando-se de Constituições semânticas/instrumentalistas há que se falar em constitucionalização simbólica, pois, a relação de concordância entre o direito e a realidade é amplamente olvidada pelas escolhas dos detentores do poder. Ademais,

ressaltando o peculiar excesso de ineficácia social das Constituições semânticas/instrumentalistas, estas impõem “regras de silêncio” ditatoriais, recusando a possibilidade de críticas generalizadas ao sistema de poder instituído (NEVES, 2011, p. 188).

[...]. Nos casos de “Constituições instrumentalistas”, ao contrário, os “donos do poder” utilizam os textos ou leis constitucionais como puros meios de imposição da dominação, sem estarem normativamente vinculados a tais mecanismos: o “soberano” dispõe dos “instrumentos” e pode, sem nenhuma limitação jurídica, reformá-los ou substituí-los. (NEVES, 2011, p. 109).

Marcelo Neves analisa o grau de corrupção sistêmica de um corpo jurídico e, conforme a gradação encontrada, evidencia a ocorrência ou a não ocorrência do fenômeno de constitucionalização simbólica para posteriormente, classificar determinada ordem constitucional, de acordo com a proposição de Karl Loewenstein. Marcelo Neves entende, que o processo de constitucionalização simbólica serviria a promoção do chamado “Constitucionalismo aparente”, que seria: “[...], uma representação ilusória em relação à realidade constitucional, servindo antes para imunizar o sistema político contra outras alternativas.” (NEVES, 2011, p. 98).

A linguagem constitucional em casos de constitucionalização simbólica serve como máquina de influência política em detrimento da autonomia operacional do direito. O texto constitucional passa a ser espaço e objeto para o discurso político.

Com isso, objetiva-se analisar a representação social do conceito de território federalista brasileiro implementado no período histórico escolhido e compreender como tal conceito era operado no campo da ciência jurídica na década de 1970. Seguir-se-á um exame do contexto histórico e político que antecedeu a década de 1970 para se adentrar, igualmente, na apreciação do contexto histórico e político do período em questão.

Vale ressaltar, que para contextualizar o campo histórico da pesquisa será utilizada a obra “Brasil: de Castelo a Tancredo”, de autoria de Thomas Skidmore para uma análise mais acurada do período histórico recortado.

3. OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A DÉCADA DE 1970

O Brasil vestiu a forma de Estado Federalista com a promulgação da primeira Constituição republicana datada de 1891. Tal opção perpetuou-se por todas as constituições posteriores: 1934, 1937, 1946, 1967/1969 e 1988, as quais assinalam o curso da história republicana brasileira.

A Primeira República Brasileira ou República Velha inaugura-se, após a proclamação da República em 15 de novembro de 1889 e estende-se até a Revolução de 1930 com a deposição do presidente Washington Luís Pereira de Sousa. Nesse período, vigorou a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

A Segunda República ou Governo Constitucionalista inicia-se com a adoção de uma nova Constituição para o país, que foi promulgada em 16 de julho de 1934, ainda no curso da Era Vargas. Entretanto, com a instituição do Estado Novo, principia-se a Terceira República Brasileira, que tem começo com a outorga da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 10 de novembro de 1937, ainda sob o governo de Vargas. A Terceira República enfrenta o seu declínio em 31 de janeiro de 1946 com a renúncia forçada de Getúlio Dornelles Vargas e o início do governo provisório de José Linhares.

Durante a Quarta República Brasileira ou República Populista, também chamada de República Nova ou República de 46, promulga-se a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 18 de setembro de 1946. Esse período se encerra em 31 de março de 1964 com o Golpe Militar.

A Quinta República Brasileira fora o regime instaurado em 1 de abril de 1964 sob comando de sucessivos governos militares. Iniciou-se com o golpe militar que derrubou o governo do presidente João Belchior Marques Goulart, conhecido popularmente como “Jango”, eleito democraticamente. Apesar das promessas iniciais de uma intervenção breve, a ditadura militar durou vinte e um anos. Além disso, a Constituição de 1946 foi substituída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e o regime colocou em prática vários Atos Institucionais – AI’s.

Fato peculiar e digno de referência foram os atos praticados com fundamento nos respectivos Atos Institucionais – AI's, que estavam excluídos de apreciação judicial. Tal comando se reproduzia em cada Ato Institucional expedido.

O fato acima citado, inicialmente demonstra que na vigência do regime autocrático em análise não havia mecanismos jurídicos de controle e limitação da atividade política previstos na respectiva Constituição, que fossem capazes de suplantar a concretização de leis “supraconstitucionais” de exceção (NEVES, 2011, p. 148). Tais leis eram encarnadas, por meios dos Atos Institucionais – AI's, que se traduziam em desvinculação dos detentores do poder para com os mecanismos jurídicos de controle previstos nas relativas leis constitucionais.

Se, com a Constituição outorgada por Getúlio Dornelles Vargas em 1937 a “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148) era exercida, por meio dos Decretos-leis expedidos pelo Presidente da República em sedimentação de sua força ditatorial, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69 tal atributo passa a ser evidenciado, por meio dos Atos Institucionais – AI's expedidos.

Destarte, a ausência de um meio genuinamente democrático consubstanciou, em confirmação às ideias de Marcelo Neves, fator contribuinte à eventual falta de normatividade constitucional. Pela sobreposição do código político de comunicação/diferenciação poder/não-poder sobre o código jurídico lícito/ilícito, já se verificou o fenômeno intitulado de corrupção sistêmica e, por corolário, constitucionalização simbólica, em face do sistema jurídico. Saliente-se que, após suas análises, Marcelo Neves (2011, p. 183) já conclui que o constitucionalismo é semântico/instrumental no período autoritário iniciado em 1964.

3.1. O GOVERNO DE HUMBERTO DE ALENCAR CASTELO BRANCO

Humberto de Alencar Castelo Branco governou no período compreendido entre 15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967 e, por meio dos Atos Institucionais, que expediu objetivando “a reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil” e “a restauração da ordem interna e do prestígio internacional do nosso país”, promoveu o aumento dos poderes do Executivo Federal (SKIDMORE, 1988, p. 49).

Assim, o texto constitucional já passou a ser espaço e objeto para o discurso político em detrimento da autonomia do sistema jurídico. Pontuada a sobreposição do código político de comunicação/diferenciação poder/não-poder sobre o código jurídico lícito/ilícito e verificado o fenômeno de corrupção sistêmica e, a constitucionalização simbólica, o discurso que sustentava o governo autocrático passou a ser a “arma” legitimadora (NEVES, 2011, p. 175) da expedição de documentos jurídicos constitucionais, que conferiu autenticidade as atuações bárbaras da força imperante.

O presidente Humberto de Alencar Castelo Branco expediu o Ato Institucional nº 01, que concedeu ao Presidente da República poderes para cassar os mandatos legislativos federais, estaduais e municipais. Com isso, foi eliminada a possibilidade de apreciação judicial de tal ato e iniciou-se, assim, o fortalecimento do Poder Executivo às custas do Poder Legislativo.

Art. 10 - No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos. (BRASIL, 1964).

O advento do Ato Institucional nº 02 fez com que, a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República fosse realizada indiretamente pelos membros do Congresso Nacional. Além disso, foram extintos os partidos políticos existentes na época e cancelados os seus registros. A organização de novos partidos seguiu novas regras que foram modificadas, a partir daquele momento.

Art. 9º - A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal. (BRASIL, 1965).

Art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros. (BRASIL, 1965).

Por meio do Ato Institucional nº 02, houve parcial redução da independência do Poder Judiciário na figura do Supremo Tribunal Federal – STF. Esse órgão recebeu um aumento em sua composição que, funcionava com onze membros e passou a funcionar com dezesseis ministros. Essa foi uma forma de sobreposição do Poder Executivo sobre os demais poderes. Agora, subjugando, de certa medida, o Poder Judiciário.

Art. 6º - Os arts. 94, 98, 103 e 105 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 98 - O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, compor-se-á de dezesseis Ministros. (BRASIL, 1965).

Posteriormente, com a edição do Ato Institucional nº 03, a eleição dos governadores e vice-governadores dos Estados-membros ficou sendo realizada indiretamente pelos membros das Assembleias Legislativas. Outrossim, os prefeitos dos municípios das capitais estaduais e cidades consideradas de segurança nacional seriam nomeados pelos governadores dos Estados. Em seguida, o Ato Suplementar nº 23 cuidou de promover o fechamento do Congresso Nacional.

Art. 1º - A eleição de Governador e Vice-Governador dos Estados far-se-á pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, em sessão pública e votação nominal. (BRASIL, 1966).

Art. 4º - Respeitados os mandatos em vigor, serão nomeados pelos Governadores de Estado, os Prefeitos dos Municípios das Capitais mediante prévio assentimento da Assembleia Legislativa ao nome proposto. (BRASIL, 1966).

A Constituição Federal de 1967 proporcionou o aumento do controle dos gastos públicos por parte do governo federal (SKIDMORE, 1988, p. 119). Saliente-se, que as Assembleias Legislativas eram controladas por Brasília, por meio, dos recursos e favores que eram enviados pelo governo central (SKIDMORE, 1988, p. 102). Na realidade, a alteração do paradigma constitucional em 1967 promoveu a síntese dos Atos Institucionais expedidos anteriormente, de modo a conceder amplos poderes ao

governo federal. Cabe frisar que foi no período do governo de Castelo Branco que teve início o enquadramento legal da imprensa.

Desse modo, percebe-se que a lógica moderna de Federação apresentou-se corrompida, pois a autonomia das entidades federadas periféricas viu-se modificada de maneira a tolher suas quatro autonomias/capacidades em benefício do ente federado central. De imediato, vislumbrou-se que o autogoverno foi corroído pelas eleições indiretas e a autoadministração desgastada, por meio, do acréscimo de controle dos gastos públicos por parte do governo federal.

3.2. O GOVERNO DE ARTUR DA COSTA E SILVA

Artur da Costa e Silva governou no período compreendido entre 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969 e, por meio dos treze Atos Institucionais – AI's, que expediu responsabilizou-se pelo enfraquecimento ainda maior da estrutura federal. O presidente promoveu o aumento do controle do Poder Executivo sobre o governo, sobre os cidadãos e sobre a imprensa. Essa última foi colocada debaixo da vigia dos tribunais militares. Costa e Silva foi o presidente encarregado pela edição do famigerado Ato Institucional nº 05.

O Ato Institucional nº 05 promoveu a possibilidade de decretação de recesso e fechamento definitivo do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores. A competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal – STF de analisar o processo e o julgamento dos delitos contra a segurança nacional foi transferida para o Superior Tribunal Militar – STM. A garantia constitucional de *habeas corpus* ficou suspensa por prazo indeterminado nos casos de: crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica, social e a economia popular.

Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. (BRASIL, 1968).

Art. 10 - Fica suspensa a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. (BRASIL, 1968).

O Ato Institucional nº 06 reduziu o número de ministros componentes do Supremo Tribunal Federal – STF, após a determinação de aposentadoria compulsória de três de seus membros. Assim, passam a ser onze membros, ao invés de dezesseis.

Art. 1º - Os dispositivos da Constituição de 24 de janeiro de 1967 adiante indicados, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 113 - O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de 11 (onze) Ministros. (BRASIL, 1969).

O Ato Institucional nº 08 atribuiu competência ao Poder Executivo para realizar a cognominada reforma administrativa, alterando a denominação de cargos,

reclassificando-os, transformando-os e declarando-os extintos. Nesse período, por exemplo, foram determinadas as aposentadorias compulsórias de alguns professores universitários. O Ato Institucional nº 08 tratou de suspender todas as eleições, até mesmo em nível municipal.

Art. 1º - Fica atribuída ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, competência para realizar, por decreto, a respectiva Reforma Administrativa, observados os princípios fundamentais adotados para a Administração federal. (BRASIL, 1969).

Art. 2º - Para possibilitar a realização da Reforma Administrativa poderá o Poder Executivo, inclusive o da União, através de decreto:

- I - alterar a denominação de cargos em comissão;
- II - reclassificar cargos em comissão, respeitada a tabela de símbolos em vigor;
- III - transformar funções gratificadas em cargos em comissão; e
- IV - declarar a extinção de cargos. (BRASIL, 1969).

Com o Ato Institucional nº 13 foi instituída a pena de banimento para o brasileiro que se tornasse inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional.

Art. 1º - O Poder Executivo poderá, mediante proposta dos Ministros de Estado da Justiça, da Marinha de Guerra, do Exército ou da Aeronáutica Militar, banir do território nacional o brasileiro que, comprovadamente, se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional. (BRASIL, 1969).

O Ato Institucional nº 14 previu a pena de morte, de prisão perpétua, de banimento e de confisco em casos de guerra externa, psicológica adversa, revolucionária ou subversiva. Lembre-se, que a pena de morte foi extinta em tempos de paz, desde a primeira Constituição Republicana do Brasil de 1891.

Art. 1º - O § 11 do art. 150 da Constituição do Brasil passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 150 -

§ 11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar. Esta disporá também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta. (BRASIL, 1969).

A grande emenda ao paradigma constitucional de 1967 ocorreu no ano de 1969. Ela conferiu legitimidade formal ao desejo dos militares, majorando, outra vez, a força do Poder Executivo central e corroendo, dessa maneira, a estrutura federal esperada.

Nesse período, reduziram-se o número de cadeiras do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas, que, a partir de então, seriam calculadas proporcionalmente ao número de eleitores registrados e não mais pelo total da população. As imunidades parlamentares tiveram o seu alcance reduzido. Instituiu-se a necessidade de voto vinculado: uma espécie de fidelidade partidária, ou seja, a exigência de voto dos legisladores federais e estaduais segundo o desiderato de suas lideranças.

O curso compulsório de Educação Moral e Cívica foi criado em 1969 para todos os estudantes como maneira de promoção do patriotismo e “[...] resposta à necessidade de se reformular a mentalidade das vindouras gerações em conformidade com as novas realidades da Revolução de 1964.” (SKIDMORE, 1988, p. 168).

O ideário de Federação corrompeu-se, ainda mais, pois as autonomias das entidades federadas menores foram alvos de atentados imensuráveis no que se refere às suas quatro autonomias/capacidades. Assim sendo, feita a apreciação histórica antecedente à década em estudo, passa-se ao esboço histórico do período escolhido para este trabalho de pesquisa.

3.3. O GOVERNO DE EMÍLIO GARRASTAZU MÉDICI

Emílio Garrastazu Médici governou no período que vai entre 30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974. Ele recebeu um Estado já controlado e com amplas forças entregues ao Poder Executivo central em detrimento dos outros poderes dispersos em toda a federação.

O governo de Médici é entendido como a face mais autoritária da ditadura, herdando um governo demarcado por inúmeras “regras de silêncio” ditatoriais (NEVES, 2011, p. 188). Emílio Garrastazu Médici restringiu, ainda mais, o exercício das liberdades civis e políticas, em recusa a possibilidade de críticas ao sistema de poder instituído.

O presidente Emílio Garrastazu Médici foi considerado o braço mais rígido do governo ditatorial, porém, empreendeu uma nova maneira de governar que lhe atribuía popularidade, credibilidade e legitimidade popular. Seu governo foi considerado como o período de extraordinário crescimento econômico nacional, o chamado milagre econômico. Esse foi fator utilizado como legitimador do regime autocrático, por exemplo, foi explorado para conferir popularidade ao presidente da República e desviar a atenção dos atos de repressão praticados pelo governo.

A hábil campanha da AERP sem dúvida ajudou muito. Não menor foi a contribuição do extraordinário crescimento econômico. [...]. Não menos importante foi a conquista do campeonato mundial de futebol em que o presidente empenhara o seu prestígio. Se Médici não fosse popular, ter-se-ia arriscado a comparecer regularmente aos estádios, onde a vaia espontânea é sempre um perigo para políticos imprudentes? Seu governo explorou essa popularidade para desviar a atenção da repressão e da distribuição cruelmente desigual dos benefícios do crescimento. (SKIDMORE, 1988, p. 310).

Em suma, a demonstração de mérito do Estado serviu como processo de estabilização do ego estatal. A capacidade de ação do Estado qualificou-o como uma instituição merecedora da credibilidade pública, ainda que a eficácia normativa do respectivo sistema jurídico tenha sido subtraída.

3.4. O GOVERNO DE ERNESTO BECKMANN GEISEL

Ernesto Beckmann Geisel governou no período de 15 de março de 1974 a 14 de março de 1979. O legado político que Geisel desejava entregar à posteridade era diferente daquele deixado por seus sucessores. Dessa maneira, após um tranquilo processo de sucessão presidencial, Ernesto Beckmann Geisel, finalmente começou a empreender medidas de liberalização política – um compromisso sempre rememorado pelos condutores desse período brasileiro de exceção.

Qual o legado político que Geisel estava na iminência de passar ao seu sucessor que escolhera a dedo? Não havia dúvida de que o presidente e o general Golbery levaram o projeto de liberalização mais longe do que muitos observadores consideraram possível em 1974. *Habeas-corpus* restaurado, AI-5 revogado, a maioria dos refugiados políticos novamente no Brasil, censura suspensa – eram realizações expressivas para um governo militar. Mas permaneciam importantes instrumentos arbitrários, especialmente a nova lei de segurança nacional. (SKIDMORE, 1988, p. 407).

No ano de 1974, o presidente determinou o retorno de eleições parlamentares diretas nos níveis federal e estadual. Tal foi fato reproduzido em 1976 para com a esfera municipal. Para a surpresa da Aliança Renovadora Nacional/ARENA – partido do governo, as eleições resultaram na vitória do Movimento Democrático Brasileiro/MDB – único partido de oposição então existente, em todos os níveis federais. Logo, o Poder Executivo central passou a deter menor controle no cenário político geral, haja vista as repetidas derrotas nas eleições parlamentares para todos os níveis de governo da Federação.

Entre outras medidas adotadas pelo presidente no que diz respeito à redemocratização, determinou-se a impossibilidade de se declarar o fechamento do Congresso Nacional, de cassar parlamentares e de privar cidadãos de seus direitos políticos. Além disso, houve a abolição das penas de morte e de prisão perpétua, bem como a restauração da independência do Poder Judiciário.

Em contrapartida ao cenário, então apresentado, com Ernesto Beckmann Geisel percebemos o incipiente restaurar da lógica moderna de Federação. Assim, são reestabelecidas as autonomias ora entregues às entidades federadas periféricas, e o

autogoverno é recobrado pelo retorno das eleições parlamentares diretas em todos os níveis federais (SKIDMORE, 1988. p. 336).

A seguir, é introduzido o levantamento legislativo e documental em essência, perquirindo eventuais dispositivos constitucionalizados portadores de ineficácia social. Dessa forma, busca-se extrair e compreender, a partir da visão dos autores que vivenciaram a década de 1970 e inscreveram as suas ideias junto à Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, qual a representação social do conceito de território federalista brasileiro empregado no período recortado para essa pesquisa.

4. A PESQUISA LEGISLATIVA E DOCUMENTAL

4.1. A CONSTITUIÇÃO DE 1967/69

A “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148) praticada, por meio dos Atos Institucionais – AI’s patrocinou o processo de constitucionalização simbólica de inúmeras disposições formalmente constitucionalizadas na Carta Republicana de 1967/69. Levando-se em conta a ineficácia normativo-jurídica de fragmentos do Texto Magno, esses se transformariam em ingênuas disposições constitucionalizadas, que não observaram correspondência suficiente para com o sistema jurídico estabelecido. Assim, evidenciou-se o processo de corrupção sistêmica do código político de comunicação/diferenciação sobre o jurídico e, por consequência, constitucionalização simbólica.

Tendo como respaldo a máxima de que toda produção humana de sentido é simbólica, a legislação humana é, semelhantemente mensageira de predicados simbólicos. Sendo a ação política sobejamente simbólica, toda a legislação já penderia a ser simbólica. Por outro lado, a legislação imbuída pela hipertrofia simbólica assegura a primazia do sistema político em detrimento da autonomia do sistema jurídico à custa de sua força normativa.

O artigo 6º, *caput*, da Carta Magna previa a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário: “Art. 6º - São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”. (BRASIL, 1969). Não obstante, a flexibilidade em promover a cassação de mandatos parlamentares, o fechamento do Congresso Nacional e o controle dos gastos legislativos já evidenciam a falta de “independência e harmonia” entre os poderes Legislativo e Executivo. Igualmente, há na relação Judiciário e Executivo, a maleabilidade na decomposição da composição dos órgãos do Poder Judiciário e a redução da competência de tribunais.

O artigo 10, *caput*, da Constituição Federal de 1967/69 previu o instituto da Intervenção Federal nos Estados-membros, discorrendo que o implemento de tal ferramenta seria uma excepcionalidade. Logo, a regra constitucional estabelecida era

a não intervenção e/ou intervenção mínima da União nos Estados-membros, o que não se vislumbrou na prática. Como medida excepcional, a intervenção federal tão somente poderia ser efetivada ante a ocorrência de circunstâncias taxativamente previstas no Texto Maior. Dentre essas, cabem citar:

Art. 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para:

- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:
 - d) independência e harmonia dos Poderes;
 - e) garantias do Poder Judiciário;
 - f) autonomia municipal; (BRASIL, 1967).

A falta de seriedade na aplicação do artigo 10 é visível, pois a própria União determinou entraves para o livre exercício de quaisquer dos poderes em todos os níveis da Federação. Como exemplo, temos a afronta à autonomia municipal, ao abolir a capacidade de autogoverno em determinados Municípios.

Além disso, pelo Mandamento Constitucional, a intervenção revestia-se de formalidades inúmeras até a sua concretização. Uma dessas formalidades insere-se no artigo 12, *caput*, da Carta da República de 1967/69, que previa a submissão do decreto interventivo à apreciação do Congresso Nacional como meio de controle político de atuação dos Poderes.

Contudo, tal maneira de controle foi retirada da competência legislativa, ainda que constando na Constituição Federal quando promoveu-se o fechamento arbitrário do Congresso Nacional pelo emprego dos Atos Institucionais – AI's. Veja-se o citado artigo: "*Art. 12 - O decreto de intervenção, que será submetido à apreciação do Congresso Nacional, dentro de cinco dias, especificará:*". (BRASIL, 1967).

O artigo 13, § 2º do Texto Supremo de 1967/69 previa a eleição direta para os cargos de Governador e Vice-Governador dos Estados-membros. O artigo 16, inciso I da Carta Constitucional previa similar eleição no tangente a eleição direta para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito. De outra forma, a previsão "supraconstitucional" (NEVES, 2011, p. 148) superou os ditames constitucionais, por meio das nomeações ocorridas e o emprego de eleições indiretas para determinados cargos do Poder Executivo.

Art. 13 – [...]:

§ 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado far-se-á por sufrágio universal e voto direto e secreto.

Art. 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

§ 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer: (BRASIL, 1969).

Ademais, no que se refere a intervenção estadual, o § 3º do artigo 16 da Constituição Federal de 1967/69 previa a restrição quanto às hipóteses de seu cabimento. Contudo, assim como era atribuído à intervenção federal, tais circunstâncias permissivas de aplicação do instituto não eram respeitadas plenamente. A intervenção federal foi permitida diretamente em Municípios, rescindindo, por completo a lógica que outrora guiou a colocação constitucional do instituto extraordinário.

O artigo 31, *caput*, da Lei Fundamental de 1967/69 previa o funcionamento regular do Congresso Nacional entre os períodos legislativos de 1º de março a 30 de junho e de 1º de agosto a 30 de novembro. Vejamos: “Art. 31 - O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da União, de 1º de março a 30 de junho e de 1º de agosto a 30, de novembro.”. (BRASIL, 1969). Contudo, o funcionamento do Poder Legislativo encontrava-se à disposição das vontades do Poder Executivo, visto que, esse determinava a abertura e/ou o fechamento do Congresso Nacional, conforme o seu talante.

O parágrafo único do artigo 32 da Constituição da Quinta República previa a representatividade partidária proporcional na formação das comissões internas das casas componentes do Congresso Nacional, isto é, Câmara dos Deputados e Senado Federal: “Art. 32 – [...]. Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.”. (BRASIL, 1967). Entretanto, a carência de efetividade dessa previsão se detecta diante da anulação do pluripartidarismo antigamente em vigência na Constituição de 1946.

As imunidades material e formal dos parlamentares estavam estipuladas, por meio da previsão inserta no artigo 34, *caput* e § 1º da Constituição Brasileira em vigência. Todavia, com a expedição dos Atos Institucionais – AI's, tais imunidades parlamentares apresentaram diminuição em seu campo de abrangência.

Art. 34 - Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício de mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º - Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara. (BRASIL, 1969).

Pelo disposto no artigo 37 e seus incisos, previam-se as hipóteses de perda do mandato para deputados e senadores. Porém, a cassação de mandatos parlamentares seguia, outra vez, o arbítrio do Poder Executivo.

Art. 37 - Perde o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
 II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
 III - que deixar de comparecer a mais de metade das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer em cada período de sessão legislativa, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa ou outro motivo relevante previsto no Regimento Interno;
 IV - que perder os direitos políticos. (BRASIL, 1969).

O artigo 41, *caput*, da Carta Magna ditatorial previa que a Câmara dos Deputados compor-se-ia por representantes do povo: “Art. 41 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.”. (BRASIL, 1969).

Segundo a concepção constitucional abordada por Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes em sua obra conjunta (2014, p. 172), povo “[...] realça o aspecto jurídico do grupo vinculado a uma determinada ordem normativa, [...]”. Logo, como elemento subjetivo do Estado, o conceito de povo abarca todos os brasileiros/nacionais, natos ou naturalizados. Tal conceito distingue-se do conceito de cidadão, entendido como aquele nacional portador de aptidão política (GAMA, 2005, p. 82), ressaltando-se, dessa maneira, o componente político a distinguir os conceitos.

Pela disposição constitucional, a representação da Câmara dos Deputados Federais deveria seguir a proporcionalidade do povo, isto é, do agrupamento geral de brasileiros/nacionais, natos ou naturalizados, independentemente desses possuírem ou não aptidão política. Porém, a representatividade legislativa era calculada proporcionalmente ao número de eleitores registrados, logo, seguia-se o número de detentores com habilidade de cidadão. Desse modo, depreende-se, que a representatividade político-partidária do povo junto à Câmara dos Deputados Federais foi esquecida diante da adoção da representatividade apenas dos cidadãos.

A deficiência no que se refere às estruturas jurídicas de controle e limitação da atividade executiva, que são hábeis para fazer emergir efeitos práticos, é outra vez verificada pela análise conjunta dos artigos 42 e 44 da Constituição Federal de 1967/69. Os dispositivos previam a forma de processo e julgamento do Presidente da República no cometimento de crimes de responsabilidade. Não obstante, o *impeachment* do chefe do poder Executivo jamais poderia ocorrer, por vigorar um regime autocrático e em razão da submissão e do fechamento do Congresso Nacional.

Art. 42 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

Art. 44 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado, havendo conexão; (BRASIL, 1967).

Uma das maiores contradições previstas na Constituição da República de 1967/69 que demonstra o processo de constitucionalização simbólica, por meio do preponderar do código político de comunicação/diferenciação sobre o código jurídico, temos o disposto no artigo 50, § 1º, prevendo como cláusula pétrea a Federação: “Art. 50 – [...]: § 1º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.”. (BRASIL, 1969).

As cláusulas pétreas são normas constitucionais, que impõe balizas materiais ao processo de reforma da Constituição de um Estado. Tais cláusulas não submetem-se

a modificação, a não ser pelo processo de emenda da Constituição, atinente à supressão de tal conteúdo.

Assim, a Federação como cláusula pétrea do ordenamento jurídico brasileiro vigente, a partir de 67/69, implicou em temática insuscetível de abolição no concernente ao seu campo de incidência. Dessa forma, surge a contradição mediante a disposição constitucional socialmente inefetiva pelo apagar do federalismo no período ditatorial em análise.

Uma previsão socialmente ineficaz vislumbra-se do compromisso presidencial prestado no ato de posse do mesmo em obediência ao artigo 78, *caput* e § 1º da Constituição da República. O chefe do Executivo federal prometeu “manter, defender e cumprir a Constituição”, entretanto, por intermédio dos Atos Institucionais – AI’s expedidos sob a autoridade do Presidente da República o cumprimento constitucional foi colocado em ostracismo.

Art. 78 - O Presidente tomará posse em sessão do Congresso Nacional e, se este não estiver reunido, perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 1º - O Presidente prestará o seguinte compromisso:

"Prometo manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral e sustentar a união, a Integridade e a independência do Brasil.". (BRASIL, 1969).

Demonstrando a ausência de mecanismos jurídicos de controle e limitação da atividade executiva aptos a surtir efeitos práticos, tem-se a disposição do artigo 84, *caput* e incisos II e III da Constituição Federal de 1967/69. De acordo com tal disposição, os atos que atentam para o “livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados” e o “exercício dos direitos políticos, individuais e sociais” consubstanciarão crimes de responsabilidade praticados por parte do chefe do Executivo federal.

Art. 84 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente:

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; (BRASIL, 1969).

De outro lado, na vigência da Constituição da Quinta República Brasileira houve o agigantamento do Poder Executivo federal em sobreposição aos demais poderes dispersos em cada ente federado. O ultrajar de direitos políticos e individuais, expõe a impunidade referente dos atos praticados com fundamento nos Atos Institucionais – AI's, os quais viam-se excluídos de apreciação judicial ou quaisquer outras estruturas de submissão.

O artigo 146 da Constituição Federal de 1967/69 previu os casos de inelegibilidade. Em específico, previu a inelegibilidade dos Comandantes do Exército, dos Chefes de Estado-Maior da Armada, do Exército e da Aeronáutica.

Art. 146 - São também inelegíveis:

I - para Presidente e Vice-Presidente da República:
 b) até seis meses depois de afastados definitivamente de suas funções, os Ministros de Estado, Governadores, Interventores Federais, Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, Comandante de Exército, Chefes de Estado-Maior da Armada, do Exército e da Aeronáutica, Prefeitos, Juízes, membros do Ministério Público Eleitoral, Chefe da Casa Militar da Presidência da República, os Secretários de Estado, o responsável pela direção geral da Polícia Federal e os Chefes de Polícia, os Presidentes Diretores e Superintendentes de sociedades de economia mista, autarquias e empresas públicas federais; (BRASIL, 1967).

A dúvida que paira volta-se à capacidade eleitoral passiva (capacidade para ser eleito) dos presidentes brasileiros durante a permanência do regime autocrático, considerando que esses não detinham aptidão para ocupar a especificada cadeira pública. A ineficácia social que foi augurada na Carta Magna de 1967/69 torna-se límpida, pois todos os ocupantes do Poder Executivo Federal brasileiro da época foram militares.

A Constituição Federal de 1967/69, por exemplo, suspendeu a garantia constitucional de *habeas corpus* por prazo indeterminado. Ela também instituiu a pena de banimento para brasileiros, previu a pena de morte, a de prisão perpétua, a de banimento e a de confisco, em casos de guerra externa, psicológica adversa, revolucionária ou subversiva. Tais comandos, oriundos da força “supraconstitucional” (NEVES, 2011, p. 148) foram completamente dissonantes para com a fraca força constitucional, conforme previsões dos artigos 150, *caput* e §§ 11 e 20.

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar. Esta disporá também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta.

§ 20 - Dar-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares não caberá *habeas Corpus*. (BRASIL, 1969).

Vale frisar que, originariamente o parágrafo onze do artigo 150 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69 detinha redação díspar da que apresentou-se na emenda constitucional de 1969. Essa emenda objetivou dar guarida constitucional ao que dispunham os Atos Institucionais – AI's. Na origem, o Texto Maior apenas assentia na possibilidade de pena de morte em caso de guerra declarada, observada a legislação militar competente.

Art. 150 – [...]:

§ 11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação miliar aplicável em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública. (BRASIL, 1967).

Desse modo, o descompasso promovido entre o direito e a realidade produzira o chamado processo de constitucionalização simbólica, que é comprovado, por intermédio das disposições constitucionais socialmente ineficazes, inseridas no Documento Constitucional vigente no período de análise apenas por aparência.

Nesse trilhar, apresenta-se a pesquisa documental, abordando-se a Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para, em seguida ponderar sobre a visão dos autores que registraram na referida revista.

4.2. OS TEMAS CAPTURADOS DA REVISTA DE DIREITO PÚBLICO

A pesquisa documental, tem como fonte de análise os escritos constantes na Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na década de 1970. Apurou-se, por meio dos estudos, a percepção do federalismo brasileiro vista durante a década de 1970 pelos juristas que operavam no período em exame.

Atenha-se, que no período de ditadura militar, compreendido entre os vinte e um anos que compõem a Quinta República Brasileira, a Revista cuidou ser um espaço de resistência contra o governo autocrático, que se instalou no Brasil e suprimiu a liberdade e o debate, bem como restringiu a divulgação do conhecimento.

A pesquisa considerou os títulos pertinentes à temática em vinte e oito volumes da Revista de Direito publicados entre os anos de 1970 a 1978. Descartou-se os quatorze volumes, que não continham títulos voltados ao tema em evidência. Desses quatorze volumes úteis à pesquisa, extraiu-se quinze artigos escritos por treze autores diferentes. Ademais, aproveitou-se das atas das sessões de debates publicadas pela Revista, após a realização de quatro eventos de cunho jurídico.

Da fonte documental estudada, surgem renomados autores ligados à área do direito público como: Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva, Raul Machado Horta, Dalmo de Abreu Dallari, Ada Pellegrini Grinover, entre outros. Percebe-se a recorrência de temas concernentes ao federalismo como autonomias dos entes federados, repartição de competências constitucionais, regime jurídico de servidores públicos, intervenção federal, autonomia municipal e regiões metropolitanas. Do mesmo modo, evidenciam-se assuntos de menor repetição. Todavia, não de menor relevância, tais como eleições indiretas, nomeações para cargos Executivos e organização do funcionalismo municipal.

Abaixo, apresenta-se tabela que discrimina: volume da Revista utilizado na pesquisa, ano da publicação, título, autor e temas centrais abordados. Em seguida, faz-se o levantamento e a análise dos dados obtidos, a partir da fonte documental, segregando-os por período presidencial em exercício.

Volume da Revista	Ano da Publicação	Título	Autor	Temas Centrais Abordados
11	1970	O Regime Municipal Brasileiro	Hely Lopes Meirelles	1) Autonomias dos entes federados; 2) Autonomia municipal; 3) Intervenção federal; 4) Eleições indiretas e nomeações para cargos Executivos; 5) Competência estadual.
11	1970	A Intervenção no Município, na Emenda Constitucional n. 1	Raul Armando Mendes	1) Autonomias dos entes federados; 2) Autonomia municipal; 3) Intervenção federal.
11	1970	Simpósio sobre o Município diante da Emenda Constitucional n. 1, de 1969		1) Autonomia municipal.
12	1970	IV Encontro de Juristas		1) Autonomias dos entes federados; 2) Autonomia municipal.
13	1970	IV Encontro de Juristas		1) Autonomias dos entes federados; 2) Autonomia municipal.
14	1970	O Servidor Municipal na Constituição de 1967	Clenício da Silva Duarte	1) Regime jurídico de servidores públicos.
14	1970	Simpósio sobre o Município diante da Emenda Constitucional n. 1, de 1969		1) Regime jurídico de servidores públicos.
15	1971	III Reunião de Estudos de Direito Municipal		1) Regime jurídico de servidores públicos.

16	1971	O Estado-membro na Constituição Federal	José Afonso da Silva	1) Autonomias dos entes federados; 2) Repartição de competências constitucionais.
16	1971	Organização Municipal	Adilson de Abreu Dallari	1) Autonomias dos entes federados; 2) Repartição de competências constitucionais.
20	1972	Discriminação de Competências no Federalismo Brasileiro nas Constituições de 1946 e 1969	Márcio Antônio Inacarato	1) Autonomias dos entes federados; 2) Repartição de competências constitucionais.
20	1972	Os Servidores Públicos Municipais	José Afonso da Silva	1) Organização do funcionalismo municipal.
20	1972	Autonomia Municipal	Américo L. M. Lacombe	1) Autonomias dos entes federados; 2) Repartição de competências constitucionais.
21	1972	A Intervenção Federal na Constituição e no Ato Institucional n. 5	Márcio Antônio Inacarato	1) Intervenção federal.
21	1972	XVI Congresso Estadual de Municípios		1) Autonomias dos entes federados.
28	1974	Região Metropolitana	Almiro do Couto e Silva	1) Autonomias dos entes federados; 2) Regiões metropolitanas.
29	1974	Regiões Metropolitanas e Direito Constitucional Brasileiro	Raul Machado Horta	1) Autonomias dos entes federados; 2) Regiões metropolitanas.
32	1974	Federalismo e Centralização	Silvio Meira	1) Federalismo brasileiro;

				2) Autonomias dos entes federados; 3) Repartição de competências constitucionais.
33	1975	Aspectos da Cooperação Horizontal no Federalismo	Alcino Pinto Falcão	1) Federalismo; 2) Regiões Metropolitanas.
37/38	1976	Auto-Organização do Município	Dalmo de Abreu Dallari	1) Autonomias dos entes federados; 2) Autonomia municipal.
41/42	1977	Regiões Administrativas Intra-Estaduais	Ada Pellegrini Grinover; Darci Fernandes Pimentel	1) Autonomias dos entes federados; 2) Federalismo; 3) Autonomia municipal.

4.3. A REVISTA DE DIREITO PÚBLICO DE 1970 A 1974

A autonomia é um atributo integrante a ser conferido às entidades componentes de uma forma de Estado Federada. Tal premissa é algo pontuado por Hely Lopes Meirelles (1970, p. 283) ao versar, em específico sobre a figura do Município. O autor expõe, que este como entidade integrante da Federação e peculiaridade nacional, é portador de autonomia político-administrativa nos lindes de sua circunscrição territorial.

Hely Lopes Meirelles (1970, p. 283) traz a lume a regra constitucional de não intervenção nos municípios e, diz que, caso tal excepcionalidade se concretize, essa deverá ser regulada pelas respectivas Constituições Estaduais e efetivada, por intermédio de decreto expedido pelo Governador do Estado. O autor, amparado pelos ditames constitucionais vigentes é firme em atribuir tal competência aos Estados-membros.

Art. 16 - A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

- a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;
- b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

- a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;
- b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

§ 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer:

- a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) quando a Administração municipal não prestar contas à que esteja obrigada na forma da lei estadual. (BRASIL, 1969).

De acordo com Hely Lopes Meirelles (1970, p. 285) as nomeações ocorridas e as eleições indiretas para determinados cargos do Poder Executivo Municipal implicavam na limitação irregular da autonomia político-administrativa da entidade federada local

e, por consequência, no entrave ilegítimo da autonomia político-administrativa dos Estados-membros.

A organização dos municípios tratar-se-ia de competência Estadual, segundo as normas estipuladas na Lei Orgânica dos Municípios, que é a responsável por regular os pormenores de sua organização local. A manutenção da organização municipal foi entregue ao ente de competência financeira para custear os serviços mediante a elaboração de lei orçamentária e tributação própria.

Art. 25 - Compete aos Municípios decretar impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;
II - serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar. (BRASIL, 1969).

O jurista Hely Lopes Meirelles (1970, p. 289) tece uma crítica ao aumento do controle dos gastos públicos por parte do governo federal como maneira de limitação a autonomia dos entes federados periféricos e que, por corolário, afronta a forma de Estado Federativa. Em crítica semelhante, Raul Armando Mendes explica que

A Constituição Federal deu ao município a sua autonomia política, financeira e administrativa. Porém não lhe deu a auto-organização. Esta compete ao Estado-membro, dentro dos lindes traçados pela Carta Política maior. Daí as leis de organização municipal, onde o Estado, circunscrito à faculdade constitucional de organizar a vida comunal edita normas nesse sentido, disciplinando a organização municipal. (MENDES, 1970, p. 294).

Raul Armando Mendes (1970, p. 294) entende que a intervenção federal promovida nos municípios com base nos Atos Institucionais – AI's é proceder teratológico e que não levou em consideração as premissas constitucionais da época.

Dessa maneira, o início da década de 1970 é marcado pelo enfraquecimento do princípio que pregava a autonomia municipal em contraposição ao princípio que definia a unidade federativa. A troca operou-se, de acordo com Bernardo Ribeiro de Moraes (SIMPÓSIO SOBRE O MUNICÍPIO DIANTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1, DE 1969, 1970, p. 308), pela implementação de um sistema tributário unitário/nacional em oposição às previsões constitucionais que determinavam a cobrança de impostos privativos.

A simetria tributária empregada culminou na centralização e na necessidade de sobrevivência municipal amparada pelos repasses das receitas federais e estaduais recebidos. Essa foi a conclusão que se chegou no Simpósio sobre o Município diante da Emenda Constitucional n. 1, de 1969.

A intervenção dos entes federados no domínio econômico, especificamente o acréscimo interventivo da União em decréscimo da aptidão interventora dos Estados-membros e Municípios foi questionada pelos doutrinadores no IV Encontro de Juristas, promovido pelo Serviço Nacional dos Municípios – SENAM em fevereiro de 1970. Os doutrinadores do período em estudo questionaram a intervenção dos entes federados no domínio econômico, em específico, o acréscimo interventivo.

A intervenção no domínio econômico é entendida pelo professor Oliveira Franco Sobrinho (IV ENCONTRO DE JURISTAS, 1970, p. 318), como: “Todo ato de autoridade, fundado em lei, que restringe a iniciativa privada ou condiciona a atividade de uma empresa a determinada conduta de interesse público ou monopoliza uma certa atividade, desde que referida à matéria econômica, seria intervenção.”.

Os juristas salientaram que, antes da mudança do paradigma constitucional, a intervenção pública no domínio econômico ocorria, por meio de “lei especial” expedida mediante a competência atribuída a cada ente federado, segundo a predominância de seu característico interesse. Após a modificação implementada, a intervenção de Estados-membros e Municípios condicionou-se, indispensavelmente, à permissão delegada por meio de “lei federal”, por razões de segurança nacional.

Logo, a intervenção no domínio econômico tornou-se um atributo privativo da União e reduziu a autonomia estadual e municipal. Segundo Seabra Fagundes (IV ENCONTRO DE JURISTAS, 1970, p. 325), a Constituição de 1967/69 tinha “espírito anti-federalista”, com o objetivo de “acanhando os direitos sociais e de acanhando a intervenção do Estado na economia”.

Os doutrinadores do período em estudo questionaram a manutenção da autonomia municipal no concernente às matérias do seu peculiar interesse, durante o encontro de juristas citado.

Tal atividade foi feita em homenagem à preservação das capacidades conferidas constitucionalmente para as entidades federadas locais. Os autores presentes no evento sugerem que, havendo conflito legislativo entre entes federados, a prevalência do entendimento que prestigiaria a autonomia municipal ocorreria, por meio da suplementação legislativa estadual e não, por meio da suplementação legislativa federal.

De acordo com Geraldo Ataliba, Celso Antônio Bandeira de Mello e Manoel de Oliveira Franco (IV ENCONTRO DE JURISTAS, p. 274), a descentralização da competência mencionada para o ente regional privilegiaria um atributo da própria lógica federalista moderna, bem como estariam os Estados-membros mais próximos dos Municípios para suprirem àquilo que fosse necessário prover ao seu peculiar interesse, preenchendo, dessa maneira, o conteúdo da autonomia desejada.

Seguindo os parâmetros jurídicos anteriores à mudança constitucional, Clenício da Silva Duarte (SIMPÓSIO SOBRE O MUNICÍPIO DIANTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1, DE 1969, 1970, p. 317) informou que o regime jurídico dos servidores públicos deveria seguir à legislação trabalhista, caso houvesse ausência de estatuto estadual ou municipal. O jurista criticou a unificação do regime de servidores públicos promovido, por meio de legislação federal que depreciava o princípio que dita a autonomia dos Estados-membros e Municípios.

Como mencionado em tópico anterior, por intermédio da expedição do Ato Institucional nº 08 conferiu-se competência ao Poder Executivo para efetivar a reforma administrativa. Nesse sentido, seguido por Angelito Aiquel, Clenício da Silva Duarte (SIMPÓSIO SOBRE O MUNICÍPIO DIANTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1, DE 1969, 1970, p. 318) atribui “sentido violento” a tal unificação, afirmando que, dessa forma, a “Constituição veio para reduzir”, quando centralizou a competência que regulamenta as normas relativas aos funcionários públicos estaduais e municipais nas mãos da União.

Um obstáculo promovido pela União, no que se refere a autonomia Municipal foi assentido na III Reunião de Estudos de Direito Municipal, que ocorreu em dezembro de 1970. Uma das conclusões, que se chegou no encontro de juristas foi a seguinte:

É inaplicável, na parte que diz respeito aos Municípios, por infringir a Constituição, o decreto federal n. 63.672, de 21.11.1968. Este decreto prevê que “as feiras e certames” só podem ocorrer com prévia autorização do Ministério da Indústria e Comércio. O Município realiza feiras, certames e quaisquer outras feiras ou promoções que deseje, no momento em que o queira e sob a forma que lhe seja conveniente e oportuno. (III REUNIÃO DE ESTUDOS DE DIREITO MUNICIPAL, 1971, p. 273).

De acordo com os moldes estipulados pela União, os juristas presentes no evento entenderam que a realização de feiras e certames feriu a autonomia do ente municipal no que concerniu ao seu peculiar interesse. Esse entendimento deu-se, a partir da sujeição da volição da entidade federada quanto à aprovação do órgão federal para tal ato.

A rígida repartição de competências constitucionais direcionadas às entidades políticas como atributo federativo, tornou-se cabalmente frágil ante a “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148) autocrática promovida pelos detentores do poder, que são dominantes do código binário de comunicação/diferenciação escolhido como norteador do sistema jurídico/político da época narrada. Adilson de Abreu Dallari aclarar a separação de competências:

O critério utilizado pela Constituição Federal para discriminar as competências entre os três níveis de governo existentes no Brasil pode ser sintetizado da seguinte maneira: competem à União somente os poderes a ela conferidos pela própria Constituição; competem aos Municípios todos os poderes inerentes à sua autonomia para dispor sobre tudo aquilo que diga respeito ao seu peculiar interesse; competem aos Estados-membros, todos os poderes residuais, isto é, tudo aquilo que não lhes for vedado pela Constituição, nem estiver contido entre os poderes da União ou dos Municípios. (DALLARI, 1971, p. 298).

Segundo Adilson de Abreu Dallari, ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69 não tenha promovido o reconhecimento formal do Município como entidade federada, é indubitável a autonomia que cabe a esse junto à Federação brasileira. Entretanto, o conteúdo desta autonomia, ainda parecia obscurecido. Assim, aduz o autor:

A autonomia municipal, que durante muito tempo foi objeto de acalorados debates, hoje em dia já tem plenamente reconhecida sua existência e seu acolhimento pelo sistema constitucional brasileiro.

Com efeito, o princípio da autonomia das unidades políticas locais é um dos pontos basilares da organização do Estado brasileiro. Mas se se podem considerar encerrados os problemas inerentes à existência dessa autonomia, é também verdade que está em efervescência a questão do exercício dessa autonomia, pois dia a dia se avoluma os textos legais editados por outras esferas de governo, por alguns de seus órgãos e até mesmo por entidades da administração descentralizada, pretendendo impor obrigações ao Município. (DALLARI, 1971, p. 298).

O molde brasileiro de Federação apresentado na década de 1970 exhibe-se distante daquele esperado pelos ditames do constitucionalismo moderno. De acordo com José Afonso da Silva (1971, p. 17), o Brasil adotou o chamado federalismo centrípeto devido ao acréscimo à Constituição dos ditos princípios federais extensíveis.

Os princípios federais extensíveis são entendidos como aqueles destinados a consagrar normas organizatórias para a União e que estendem-se aos demais entes federados. Logo, esses princípios impõem a observância obrigatória para cada entidade componente da Federação, segundo as suas especialidades. (NOVELINO, 2013, p. 740).

Podem ser considerados exemplos de princípios federais extensíveis: normas que versam sobre a organização, a composição e a fiscalização do Tribunal de Contas da União – TCU bem como dos tribunais de contas estaduais; e normas sobre a eleição para governador e vice-governador dos Estados-membros, que seguem similitudes das estipulações para a eleição de presidente e vice-presidente da República. (NOVELINO, 2013, p. 740).

O federalismo centrípeto, também chamado de federalismo próprio ou por agregação, é aquele formado por entes independentes, que resolvem unir-se para formar um Estado Federado e abdicam de suas independências em prol da formação de um novo Estado. Desse modo, os entes tem somente autonomia e ao Estado Federal é atribuído soberania e independência. Como exemplo desse modelo de federalismo temos a formação dos Estados Unidos da América. (NOVELINO, 2013, p. 702).

Em contraposição ao federalismo centrípeto, apresenta-se o federalismo centrífugo, que também pode ser chamado de federalismo impróprio ou por desagregação. Esse é formado, a partir da subdivisão de um Estado Unitário em entidades menores, resguardando a cada ente federativo a autonomia, com o intuito de facilitar o gerenciamento da soberania, que resta ao Estado Federal. Um exemplo desse federalismo ocorreu em 1891 com a formação dos Estados Unidos do Brasil. (NOVELINO, 2013, p. 702).

Destarte, quando José Afonso da Silva (1971, p. 17) diz que o Brasil adotou um federalismo centrípeto, na verdade, o jurista tece uma crítica irônica considerando, que no modelo ideal de federalismo centrípeto os entes guardam autonomia e o Estado Federal é o detentor da soberania, o que não ocorreu durante a Quinta República brasileira.

Sendo assim, a União torna-se depositária de competência e impõe o seguimento de normas organizadoras idênticas às suas para as entidades federadas menores, desconsiderando as especificidades regionais e locais. Com isso, o ente federado central aproxima-se do atributo soberano em usurpação da qualidade do próprio Estado Federal.

Márcio Antônio Inacarato (1972, vol. 20, p. 189) é pontual em afirmar que o Federalismo de 1969 demonstra “inequívoco espírito centralizador”, “caracterizado por um visível desequilíbrio de poderes”. Ele faz essa afirmação ao fazer um paralelo entre o Federalismo brasileiro constitucionalizado nos anos de 1946 e de 1969, considerando as competências discriminadas para cada ente federado.

A tendência centralizadora do Federalismo de 1969 e do Federalismo de 1946, de acordo com Márcio Inacarato (1972, vol. 20, p. 191), promove-se por meio da redução da autonomia dos Estados-membros e dos Municípios e, pelo aumento das competências da União de 1946 em comparação a 1969. Inacarato (1972, vol. 20, p. 191), trazendo a lume as palavras de Tancredo de Almeida Neves, aponta que a autonomia constitucionalizada em 1969 não superou a mera “ficção jurídica”.

Ainda, comparando o Federalismo brasileiro de 1946 com o Federalismo brasileiro de 1969, bem como corroborando com o que já fora dito anteriormente, Márcio Antônio Inacarato (1972, vol. 20, p. 193) conclui, ademais, pela supremacia financeira da União em detrimento da autonomia financeira dos demais entes federados. Para o autor, o crescente fortalecimento das finanças federais foi patrocinado pelo arranjo das competências dispensadas para cada uma das entidades da Federação, a partir de 1969.

José Afonso da Silva escreveu um artigo com o intuito de demarcar a autonomia municipal, no que tangesse aos seus serviços públicos. O artigo critica a reforma administrativa promovida pelo governo federal durante o período autocrático brasileiro da Quinta República, por intermédio da expedição do Ato Institucional nº 08.

José Afonso da Silva esclareceu o proceder da organização do funcionalismo municipal, tendo em vista, suas autonomias e no final de seu esclarecimento, combate pela manutenção da organização do funcionalismo público municipal nas mãos do próprio ente federado, haja vista que tal atribuição lhe seria privativa.

1. A autonomia dos Municípios e a organização de seu funcionalismo –

A Constituição Federal assegura, aos Municípios, a autonomia de **autogoverno** (art. 15, n. I) e de **auto-administração** (art. 15, n. II). Esta caracteriza-se pela **organização própria**, no que concerne ao seu peculiar interesse, incluindo-se a autonomia financeira (art. 15, n. II, “a”) e a **autonomia administrativa**, consubstanciada na capacidade para organizar os serviços públicos locais (art. 15, n. II, “b”).

2. Organização dos serviços públicos locais – A autonomia para organização dos serviços públicos locais, reconhecida aos Municípios, envolve sua competência para a prestação dos serviços públicos e de utilidade pública predominantemente locais, em benefício de sua comunidade, para o que necessita de **meios institucionais** ordenados no sentido do cumprimento daquelas finalidades. Esses meios institucionalizados dizem respeito à estruturação administrativa do governo municipal, especialmente da Prefeitura, bem assim a organização do quadro de seu pessoal. Quer isso dizer que ao Município cabe organizar seu funcionalismo, na forma que melhor atenda aos interesses do serviço local, tratando-se, pois, de matéria incluída no seu particular interesse, sendo, assim, de sua competência privativa. (SILVA, 1972, p. 315).

Verifiquemos as competências constitucionais entregues aos municípios com o advento da Carta Constitucional de 1967/69, e que foram citadas por José Afonso da Silva:

Art. 15. A autonomia municipal será assegurada:

- I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais;
- II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:
 - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e
 - b) à organização dos serviços públicos locais. (BRASIL, 1969).

Dessa forma, com base nas premissas expostas pelos demais juristas do período em análise, Américo Lacombe entende (1972, p. 333) que, na ausência de legislação municipal para regulamentar determinada matéria, a solução advém da aplicação subsidiária da legislação estadual. Logo, em afirmação da autonomia municipal, o emprego acessório da legislação federal apenas seria cabível quando faltante a regulamentação legal por parte, tanto de Municípios, quanto de Estados-membros.

Américo Lacombe escreveu sobre a restrição da autonomia municipal, fazendo um confronto entre a Constituição Federal de 1967/69 e a Constituição da República de 1946:

1.3. Não há dúvida de que o texto constitucional vigente restringe muito mais a autonomia municipal do que a Constituição de 1946, uma vez que a autonomia de um Município se traduz em termos de autonomia de seu direito administrativo e direito financeiro, hoje bastante limitados pelo próprio texto da Carta de 1969. Mas, o importante é que a autonomia municipal está reafirmada como princípio geral e, assim, qualquer limitação deve ser entendida de forma restrita. (LACOMBE, 1972, p. 332-333).

Márcio Antônio Inacarato (1972, vol. 21, p. 182), apresenta uma censura, após a edição do Ato Institucional nº 5º: a possibilidade de intervenção federal apenas por iniciativa presidencial. Os requisitos para a decretação da intervenção federal foram reduzidos, com a alteração “supraconstitucional” promovida (NEVES, 2011, p. 148). Tal ato facilitou a quebra da autonomia ofertada aos demais entes federados. Vale ressaltar, que o mecanismo da intervenção constitui excepcionalidade em um Estado Federado. Todavia, havendo a flexibilização de seus requisitos, a exceção corre o risco de transformar-se cada vez mais em uma regra.

Nesse sentido, outro ponto apresentado por Márcio Antônio Inacarato (1972, vol. 21, p. 185) foi a possibilidade de intervenção federal em Municípios, de forma direta. Dessa forma, tal ato seria da competência federativa entregue aos Estados-membros.

Destarte, para os juristas do período estudado, os problemas federativos seriam solucionados pela via municipal. Tal conclusão foi evidenciada nos debates do XVI Congresso Estadual de Municípios realizado na cidade de Itanhaém – SP. O Municipalismo como alameda para o combate à centralização federal, consagrou-se nos seguintes dizeres: “É no Interior, é nos Municípios que estão as bases do Brasil e só quando nós adquirirmos esta consciência, esta competência, esta cultura própria, é que poderemos realizar e promover o nosso desenvolvimento.” (XVI CONGRESSO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS, 1972, p. 292).

Tal valorização do Município fez surgir o chamado movimento municipalista (SANTOS, 2008, p. 19). A mobilização perduraria por anos como acréscimo da autonomia do ente federado periférico local, buscando o arrefecimento da autonomia da entidade federada central.

4.4. A REVISTA DE DIREITO PÚBLICO DE 1974 A 1978

O artigo 164 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69 previu, por meio de lei complementar federal, a possibilidade de criação de regiões metropolitanas constituídas por Municípios que fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica. As regiões metropolitanas caracterizam-se como sendo um conjunto de municípios limítrofes, reunidos em torno de um município-polo e com certa continuidade urbana.

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica. (BRASIL, 1969).

A União, no uso de sua competência constitucional criou oito regiões metropolitanas, por intermédio da edição da Lei Complementar nº 14/73. São elas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Entretanto, conforme mandamento constitucional, toda a disciplina das atribuições a serem outorgadas para as regiões metropolitanas ficaria a cargo da União, por meio de lei federal.

Visando um fôlego federalista, a Lei Complementar nº 14/73 previu a criação de dois conselhos: um deliberativo e outro consultivo. Esses eram responsáveis para a implementação das atribuições conferidas pela lei.

Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana.

§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo. (BRASIL, 1973).

Almiro do Couto e Silva (1974, p. 42) julgou que, embora a composição dos conselhos comportasse membros estaduais e municipais, esses não tinham autonomia para decidir quanto à administração das regiões metropolitanas. Assim, apenas os Estados-membros e os Municípios, representados por seus conselhos, incumbir-se-iam da realização das tarefas especificadas por intermédio da Lei Complementar nº 14/73.

Dessa forma, toda a realização dos serviços públicos por parte dos conselhos ficaria a cargo dos cofres estaduais, que encontravam-se regulados pela União. Cabe dizer que essa centralizou a competência financeira Estatal em suas mãos. Assim, a criação de regiões metropolitanas, nesse formato, prestou-se como meio de enfraquecimento dos entes federados periféricos em prol do agigantamento da entidade federada central. O esperado fôlego federalista não passou de um mecanismo para auxiliar no asfixiamento do federalismo brasileiro durante a Quinta República.

O jurista Raul Machado Horta (1974, p. 16) ao tratar das regiões metropolitanas compreendeu as mesmas como a “peça mais nova da fecunda experiência brasileira do federalismo cooperativo”. Ele fez um elogio pela criação de regiões metropolitanas:

A região metropolitana constitui uma novidade no Direito Constitucional brasileiro e pertence ao grupo dos instrumentos inovadores do período constitucional posterior a 1964. É certo que o legislador constitucional da federação sempre buscou oferecer soluções para problemas ou carências localizadas nos Estados, a princípio timidamente, e, mais tarde, com apreciável desenvoltura, visando à implantação do sistema de cooperação entre os diversos níveis de governo do Estado federal brasileiro. (HORTA, 1974, p. 10).

Ainda seja principiante ao falar do desiderato constitucional, Raul Machado Horta (1974, p. 11) afirma que a outorga integral da disciplina concernente às regiões metropolitanas, nas mãos da União não respeitou a aguardada representatividade federativa. O fato de a lei federal exaurir o conteúdo legislativo aplicável às regiões metropolitanas transformou, segundo Raul Machado Horta (1974, p. 15) os afazeres dos Estados-membros em “mera atividade de transplantação normativa”. A disciplina legal das regiões metropolitanas, em pormenores, deveria ter ficado a carga dos Estados-membros, conforme a perspectiva de Horta (1974, p. 13).

Outra ponderação tecida por Raul Machado Horta sobre às regiões metropolitanas foi o fato dessas serem sustentadas pelas receitas estaduais. Horta (1974, p. 14) suscita, que sem receitas autônomas, ocorreriam eventuais confusões entre o peculiar interesse metropolitano e o peculiar interesse municipal-local.

Dessa maneira, provindo as receitas dos cofres estaduais, em ocasional conflito de interesses predominantes, a preferência é o favorecimento do peculiar interesse metropolitano por parte do Estado-membro. Deste modo, seguindo Raul Machado Horta (1974, p. 12), reduz-se a força do Município dentro da Federação e, até mesmo, dentro da própria região metropolitana.

Silvio Meira debruça-se sobre a temática do federalismo brasileiro com detida acuidade e promovendo circunspeções de relevância. Ainda que, admita uma espécie de federalismo conciliado, Silvio Meira (1974, p. 67) compreende “Federação”, a partir da supremacia de uma entidade central: “Federação pressupõe a reunião de vários Estados, sob a égide da União, não soberanos, apenas autônomos, cada qual com suas características peculiares, [...]”.

Silvio Meira (1974, p. 69) aduz que o centripetismo político na distribuição dos poderes junto à Federação brasileira compõe atributo histórico, haja vista, que a tendência centralista fundou-se com a Primeira República e seguiu-se nas Repúblicas subsequentes. O jurista propõe algumas indagações, que segundo ele são positivas para demonstrar o centralismo histórico brasileiro:

4. A intervenção da política federal na área política dos Estados não constituiu sempre uma prática constante na primeira República?
5. Teria o processo intervencionista da primeira República (art. 6.º da Constituição de 1891) minado os alicerces do nosso sistema federal? Não teria a política dos governadores e o processo político da primeira República desvirtuado a autonomia política dos Estados? (MEIRA, 1974, p. 68).

O centripetismo, segundo Silvio Meira não foi um fenômeno componente exclusivo da história política brasileira. Todavia, foi um acontecimento universal que atingiu todas as federações no século XX e uma maneira de manifestação da força Estatal perante os conflitos, que se instalaram no referido século.

Repetimos que o centripetismo é um fenômeno do século XX, decorrente da necessidade de, cada vez mais, se unirem os Estados, num bloco comum, sob um forte comando, em face dos dois brutais conflitos mundiais. O fortalecimento da União constitui condições até de sobrevivência em face da competição de outras nações na guerra ou na paz. Na guerra, pela necessidade de comando uno e forte; na paz, pela premência da organização e disciplinação da vida econômica, da produção, da exportação, do desenvolvimento global. [...]. (MEIRA, 1974, p. 75).

Silvio Meira (1974, p. 76) propõe cautela na distribuição dos poderes federais, pois, mesmo que deseje-se ampliar a autonomia ofertada para entes federados, há que se tomar certa precaução para não transformar o Estado Federal em Estado Confederal, por meio do excesso de centrifugismo.

É fato que toda a história política brasileira, desde a independência ocorrida em 1822, passou por sucessivas fases em torno do centrifugismo e do centripetismo. Para Silvio Meira (1974, p. 71) tal movimento de descentralização e centralização culminou na “sístole e a diástole da nação, impulsionada para o futuro”. Entretanto, encontrar o ponto de equilíbrio federativo entre esse movimento é árdua tarefa do Estado que almeje ser, efetivamente, Federal.

A centralização levada a extremos poderia confundir-se afinal, com o Estado unitário. Esse é o ponto nevrálgico, sensível, do problema. A poda que se fizer na árvore federativa poderia leva-la a perder os galhos e as ramagens, restando apenas o tronco, vigoroso embora. No equilíbrio entre os Estados e o Centro é que repousaria o ideal federativo, mas esse equilíbrio, nem sempre se consegue sem fortalecer a União.

Cabe então realçar a centralização, até certo limite, pode ocorrer, sem que a República deixe de ser federativa. [...]. (MEIRA, 1974, p. 74).

Entretanto, na procura do ponto de equilíbrio federativo, Silvio Meira (1974, p. 76) faz suas conclusões afirmando que, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69 promoveu o “clímax de ampliação dos poderes federais”. Meira (1974, p. 74) aponta que tal alargamento de poderes operou-se de maneira equívoca “com extremos de centralização”, tendo a União, passo a passo, convocado para si os poderes federais anteriormente ofertados aos Estados-membros.

Mas o “pactum dolens” da Carta é o art. 8.º, que enumera os poderes da União, tornando-a a sublimação do princípio centralizador. Desde 1934 vem a União a pouco e pouco chamando para si poderes que antes pertenciam aos Estados federados; poderes legiferantes, tributários, administrativos, econômicos, poderes, em suma, que fortalecem a União.

Tremem alguns constitucionalistas e perguntam se a Federação não vai transformar-se num Estado unitário. Surgem as fórmulas mágicas – a que já nos referimos – da federação solidária ou cooperativa. (MEIRA, 1974, p. 73).

Por fim, Silvio Meira (1974, p. 71) traz à memória o fato de que os Municípios se originaram primeiro no Brasil, antes mesmo das próprias províncias e do Estado-nação. Dessarte, Meira (1974, p. 77) adere ao movimento municipalista (SANTOS, 2008, p. 19), expondo que a saída apresentada para promover o abrandamento do centralismo federal é a “revitalização dos municípios”.

Combatendo pela necessidade de um federalismo cooperativo, Alcino Pinto Falcão (1975, p. 23) narra que o Estado brasileiro, no curso de sua história Federal pautou-se por um federalismo competitivo, acarretando o “esboroamento da competência estadual em proveito da federal”.

Alcino Pinto Falcão exemplifica a cooperação horizontal entre Estados-membros, por intermédio de competências federais constitucionalizadas internacionalmente. Os exemplos, que ele cita são: os convênios interestaduais existentes nos Estados Unidos da América (1975, p. 27) e a possibilidade de Estados-membros celebrarem acordos internacionais na Alemanha (1975, p. 29): algo impossível no Brasil, haja a vista a carência de soberania dos entes federados periféricos. Essa última possibilidade apenas existiu na Federação Brasileira durante a Primeira República, por previsão da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

Alcino Pinto Falcão (1975, p. 27), assim como os juristas citados e que versaram sobre a criação das regiões metropolitanas no Brasil critica tal possibilidade, considerando a essencial demanda de lei complementar federal. A tentativa de se valer das regiões metropolitanas como mecanismos de implantação do federalismo cooperativo foi maltrapilha, pois serviu, tão somente ao desmoronamento das competências antigamente doadas aos entes federados periféricos.

Alcino Pinto Falcão (1975, p. 24) vê a carência de instaurar no Brasil um verídico federalismo cooperativo. Dessa forma, ele recorre ao movimento municipalista (SANTOS, 2008, p. 19) que suscita um federalismo tridimensional em substituição ao federalismo binário, reconhecido formalmente na Carta Magna vigente. Vale dizer, que

o Município já exerce papel de entidade federada desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Devido ao crescente movimento municipalista (SANTOS, 2008, p. 19), Dalmo de Abreu Dallari defende a liberdade municipal, considerando que tal ente federado já goza de autonomia extremamente ampla à época do Brasil-Colônia. Essa capacidade do ente perdurou até o advento da primeira Constituição brasileira em 1824.

Se tomarmos como ponto de partida o começo da vida brasileira, portanto, o período do Brasil-Colônia, aí vamos encontrar o município numa posição excepcional. Pode-se dizer mesmo que o município brasileiro primitivo era quase independente. Por circunstâncias de ordem prática, o município gozava de excepcional autonomia. Entregue à própria sorte, tendo que resolver os seus problemas, muitas vezes tendo que tomar a iniciativa da defesa do território brasileiro contra invasores estrangeiros, o município, embora formalmente fosse dependente do poder real, na prática tinha condições e até necessidade de resolver os seus problemas e, mesmo, em boa parte, de criar a sua própria ordenação jurídica. (DALLARI, 1976, p. 297).

Considerando a necessidade de outorgar as adequadas capacidades aos Municípios, Dalmo de Abreu Dallari (1976, p. 303) entende como “restrições constitucionais injustificáveis” a retirada da autonomia dos Municípios que são sede de capitais estaduais, de estâncias hidrominerais e os considerados de segurança nacional.

Ada Pellegrini Grinover e Darci Fernandes Pimentel apresentam as origens do federalismo dualista formalmente empregado no Brasil em cada Carta Republicana, ao repudiarem o federalismo centrista, que reduziu o poder de Estados-membros e Municípios durante a Quinta República brasileira:

Para tanto, seguiu-se de perto o modelo norte-americano, estabelecido na Lei Magna de 1787. Sem exagero, pode-se dizer que nisso houve mais cópia do que adaptação, tal a fidelidade da reprodução das instituições americanas. Ora, assinala-se desde logo, que a diversidade de situação era profunda. A Federação americana resultara de agregação de Estados já independentes que, para o benefício comum, concordaram em ceder o mínimo de suas competências em favor do Poder central, conservando ciosamente as restantes. Entre nós, a Federação resultava de uma segregação, de uma ampliação da autonomia provincial, por decisão política do Poder Central. (GRINOVER; PIMENTAL, 1977, p. 240).

Por consequência, Ada Pellegrini Grinover e Darci Fernandes Pimentel (1977, p. 241) aconselham a evolução do federalismo brasileiro para um federalismo cooperativo. Essa forma de federalismo cooperativo era antigamente fixada por intermédio da

efêmera Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Por fim, os juristas também sugerem a descentralização formal da Federação em três níveis, em adição ao movimento municipalista pungente (SANTOS, 2008, p. 19).

Nesse passo, apresentadas as pesquisas legislativa e documental, passa-se a ponderar sobre a visão dos autores que registraram a sua visão na Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Dessa maneira, busca-se extrair e compreender, qual a representação social do conceito de território federalista brasileiro empregado no momento histórico recortado para esse trabalho de pesquisa.

5. ANÁLISE SOBRE A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DO CONCEITO DE TERRITÓRIO FEDERALISTA BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970

O conceito de representação social orientador da presente análise compreende-se como a materialização de ideias, por intermédio de uma efígie mensageira de um sentido que seja suficientemente hábil para fornecer racionalidade, estabilidade e familiarização a uma determinada sociedade (MOSCOVICI, 2015).

A premissa inicial a ser pontuada é que, após os momentos de crise e insurreição em torno do golpe militar de 1964, certo complexo de ideias foi corporificado na imagem da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69. A estampa constitucional inaugurada prefixou um protótipo de federalismo para o Estado Brasileiro nascente.

Cientes de que as representações sociais objetivam ofertar sentido, estabilidade e familiarização, inquire-se: a representação social prescrita pelos atores sociais, que governaram o Estado Brasileiro na década de 1970 foi competente para a consecução dos objetivos pelos quais foi criada?

Primeiramente, antes de discutir a questão acima, vale perscrutar o real sentido do conceito de território federalista brasileiro vigente, na década de 1970. Esse perscrutamento será feito, a partir dos autores que registraram as suas proposições junto à Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo durante o período em análise, tendo o intuito de enquadrá-lo às classificações loewensteinianas da pesquisa, no presente estudo utilizadas como categorias de análise.

5.1. POR UMA VISÃO CRÍTICA: CONFLITO DE TERRITORIALIDADES

Conforme mencionado em tópico anterior, a Constituição se define como “acoplamento estrutural entre política e direito” (NEVES, 2011, p. 65). Dessa maneira, a tensão relacional entre o direito e a política é algo intrínseco do processo comunicacional. Os códigos lícito/ilícito, poder/não-poder se interpenetrariam e interfeririam a todo instante. Dessa relação conflituosa dos códigos binários de diferenciação resultaria, por vezes, ingerências do código político para com o código jurídico. Assim, a relação entre o direito e a política não é, de modo algum, pacífica.

O direito não é uma ferramenta cabalmente apta a domar a conjuntura política. Lado outro, o sistema político é que se autolimitaria, como mecanismo de manutenção de um determinado complexo de poder instituído. Logo, a política se avizinharia do sistema jurídico com o intuito de receber legitimidade, por intermédio da adoção de regras disciplinadoras do campo político.

Considerada essa permanente tensão, a ordem jurídica não se apresenta livre de riscos, de forma que o texto constitucional perfaça recurso suficientemente capaz de blindar o sistema jurídico de eventuais manipulações. Compreendido o território como relacional, produto das dinâmicas existentes em um determinado campo, o conflito vislumbra-se como característica imanente a ser considerada. Desse modo, é imperioso considerar as tensões próprias das relações sociais para sondar o real sentido do conceito de território federalista brasileiro vigente na década de 1970.

O direito não pode ser compreendido como algo natural, um instrumento de estipulação e favorecimento de condutas ideais, às quais não se incluem na realidade factual da sociedade. O direito é uma prática social, um construído historicamente no decorrer do processo político e social. Assim sendo, o direito não se sobrepõe à sociedade como um ideal a ser perquirido, todavia, o direito é parte da sociedade, é sociedade (OLIVEIRA, 2017, p. 73). Sendo o território relacional, há que se ponderar sobre o fator social para examinar o autêntico sentido do conceito de território federalista brasileiro vigente na década de 1970.

Como adverte Ricardo Mendes Antas Júnior (2005, p. 65), a criação e a execução das leis estão “[...], de acordo com o período histórico em que se inserem, [...]”. Nas palavras de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira: “[...]. A realidade social é uma construção dinâmica, hermenêutica, histórica, social, da qual o direito faz parte. O direito não está pairando estaticamente sobre uma sociedade estática. [...]” (OLIVEIRA, 2017, p. 77). Desse modo, ao pensar sobre o verdadeiro sentido do conceito de território federalista brasileiro vigente na década de 1970, há que se ter em mente as múltiplas visões dos diferentes atores sociais presentes no respectivo campo relacional.

Pontuado o sistema jurídico como um componente social, o mais simétrico possível caminhar das ordens é fator de relevância. Considerando a dinâmica social, o direito pressupõe reconstrução e reinterpretação permanente de sentidos, o que ocorre por meio do processo hermenêutico-histórico-social. Destarte, a Constituição não é um dado pronto e acabado, mas sim um fenômeno construído cotidianamente.

[...]. Como o próprio sentido *de* e *da* constituição é construído ao longo da história da sociedade, não se pode afirmar que a constituição tenha um conteúdo fixo, pré-estabelecido e anterior ao próprio processo de interpretação e, portanto, é *político*, na medida em que toda interpretação se dá sobre o pano de fundo de disputas sobre o sentido de e da constituição; como se esses sentidos tivessem sido historicamente determinados tão somente no momento de elaboração do texto da constituição, por uma suposta vontade ou intenção daqueles que, no momento em que elaboraram esse texto, atribuíram àquela constituição. [...]. (OLIVEIRA, 2017. p. 70).

Como exemplo do fator hermenêutico promotor de uma visão histórica-construtiva do sistema jurídico junto à ordem social, observa-se a Constituição dos Estados Unidos de 1787 que, contando com mais duzentos anos, preserva certa integralidade de texto, por intermédio da atividade interpretativa que busca o avizinhamento para com as dinâmicas sociais. De tal modo, “[...] o direito nunca é *parado no tempo*, ele *avança* ou *retrocede* em relação às suas próprias potencialidades, no curso da história, com a sociedade, como parte dela.” (OLIVEIRA, 2017, p. 70).

Assinalada a constante tensão relacional existente entre os códigos binários de comunicação/diferenciação, não há como assentir em uma visão apenas unilateral do federalismo brasileiro implementado nos idos de 1970.

É que, se por um lado percebemos, considerando a ótica dos juristas brasileiros a respeito do federalismo implantado no Brasil na década de 1970, que os instrumentos jurídicos existentes eram empiricamente ineficazes, prestando-se, tão somente, à manutenção do sistema político autocrático vigente sob o prisma da “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148), em via oposta, o desejo dos próprios juristas, quando visavam a restrição da política pelo direito, culmina, igualmente, em corrupção sistêmica. Não obstante, agora apontando a sobreposição do código lícito/ilícito sobre o código poder/não-poder.

Ademais, quando questionou-se a respeito da intervenção dos entes federados no domínio econômico, em específico quanto ao acréscimo interventivo da União em decréscimo da aptidão interventora dos Estados-membros e Municípios, transformando a intervenção no domínio econômico em um predicado exclusivo da União redutora da autonomia estadual e municipal, tem-se, nesse instante, corrupção sistêmica, pela sobreposição do código binário de comunicação/diferenciação lícito/ilícito sobre o código ter/não-ter.

De acordo com Seabra Fagundes (IV ENCONTRO DE JURISTAS, 1970, p. 325), a Constituição de 1967/69 tinha o objetivo de “acanhando os direitos sociais e de acanhando a intervenção do Estado na economia”. Decididamente, a intervenção no domínio econômico por parte do arcabouço jurídico foi uma ambição premeditada e que, por consequência, implicou em corrupção sistêmica, ante a sobreposição do código binário de comunicação/diferenciação lícito/ilícito sobre o código ter/não-ter.

Em suma, há que se frisar que as interferências havidas entre os códigos binários de comunicação/diferenciação, assim como as casuais ingerências a serem refreadas, nada mais são que acontecimentos correspondentes da marcada permanente tensão relacional. Recorrendo aos ensinamentos de Claude Raffestin, a abalizada tensão relacional consubstancia um conflito de territorialidades. Para o autor, a territorialidade é a totalidade das interações conservadas por um sujeito com o seu meio (RAFFESTIN, 1993, p. 160). Claude Raffestin, em citação de Edward William Soja (1971), define a territorialidade da seguinte maneira:

[...]. Na tradição americana a territorialidade é definida como “um fenômeno de comportamento associado à organização do espaço nas esferas de influência ou em territórios nitidamente diferenciados, considerados distintos e exclusivos, ao menos parcialmente, por seus ocupantes ou pelos que os definem”. [...]. (RAFFESTIN, 1993, p. 159).

Dessa maneira, a territorialidade se erige a partir de uma tríade sociedade-espaço-tempo, pois essa se apresenta suscetível ao que se ajeita como materiais do espaço, dentro de um determinado lapso temporal. Assim, considerando a tripé sociedade-espaço-tempo, a territorialidade porta peculiar dinamismo.

[...]. Mas a vida é tecida por relações, e daí a territorialidade poder ser definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema. [...]. Mas essa territorialidade é dinâmica, pois os elementos que a constituem, H r E, são suscetíveis de variações no tempo. [...]. (RAFFESTIN, 1993, p. 160-161).

A centralização de poder arquitetada pela União federal, bem como os levantes das entidades federadas periféricas estaduais e municipais em prol da descentralização, consubstancia o conflito entre territorialidades federais-estaduais-municipais, ou entre territorialidades centrais-marginais.

A história política nacional, desde a independência ocorrida em 1822, passando por contínuas etapas em torno do centrifugismo e do centripetismo, assentada por Silvio Meira (1974, p. 71) como a “sístole e a diástole da nação, impulsionada para o futuro” na busca de um ponto de equilíbrio federativo, totaliza a intrínseca tensão relacional nativa da imanente oposição de territorialidades.

O procedimento de constituição de um Estado, enquanto território, perpassa por tais lutas de territorialidades, haja vista que a construção do Estado nacional é um processo relacional cíclico, dinâmico, contencioso e não uniforme. Como anteriormente dito, não há ordens constitucionais insuscetíveis de crises sobre as representações sociais que cria. Logo, o excesso de confiança no direito como um ideal distante da sociedade não é suficiente para capitanear normatividade jurídica, sentido, estabilidade e familiarização social.

Por um outro lado, o processo de corrupção sistêmica vislumbra-se, ao mesmo tempo, na visão dos autores da década de 1970 ante a incompatibilidade entre o direito e a

realidade, haja vista a inadequação entre o sistema jurídico e o meio social. O código “poder/não-poder”, guia do sistema político era a mola mestra do governo brasileiro no período estudado e suplantava o código “lícito/ilícito”, que deveria ser a bússola do sistema jurídico (NEVES, 2011, p. 161). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69 resultado da junção entre a política e o direito padecia ingerências graves do código político sobre o código jurídico.

Há sobreposição de outro código de comunicação sobre o código jurídico “lícito/ilícito” (NEVES, 2011, p. 161), fazendo surgir a chamada corrupção sistêmica. Essa verificação é feita considerando a insuficiente concretização empírica dos mecanismos componentes do sistema jurídico, o que produz o chamado fenômeno da constitucionalização simbólica.

A hipertrofia dos dispositivos constitucionalizados inefetivos, fruto do avanço da função política, desqualificou o código jurídico, fazendo com que o sistema não guardasse grau de correspondência satisfatório para com a realidade. Por exemplo, disposições constitucionais que versaram sobre a harmônica e independente separação dos poderes, eleições diretas, processo e julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade, se viam largamente despojadas de eficácia prática. A deficiência de um ambiente democrático autêntico consolidou-se como uma variável colaboradora à ausência de normatividade constitucional.

Ademais, a consagração de leis “supraconstitucionais” (NEVES, 2011, p. 148), qualificadas, por intermédio da expedição dos Atos Institucionais – AI’s, exprimiu-se na desvinculação dos detentores do poder para com os mecanismos jurídicos de controle e limitação previstos na Constituição Federal. Prontamente, sagrou-se como elemento para a ampliação da incongruência entre o direito e a realidade. Compreendendo o direito como uma prática social inserida no campo relacional que compõe o território, é de se considerar a distância entre a ordem jurídica e a sociedade. O grau de aplicabilidade do direito extrai-se, também, da realidade social.

O código binário de comunicação/diferenciação “lícito/ilícito” foi superado devido à fadada corrupção sistêmica, acertada a falta de conexão do sistema político para com as previsões do aparato jurídico. Assim, a valorização das feições simbólicas em

depreciação da normatividade do sistema jurídico, por meio do desacerto causado entre o direito e a realidade, fez brotar a chamada constitucionalização simbólica.

Malgrado, essa é uma visão tão somente unidimensional da questão, que tendo em conta apenas o trato do direito como um ideal desapagado da sociedade, olvidaria que a corrupção sistêmica ocorreu também às avessas, de modo que os efeitos sociais desejados pelos ditadores foram alcançados por intermédio do processo de constitucionalização simbólica. Como prova de tal afirmação tem-se o perdurar por vinte e um anos do regime autocrático ora instalado no Brasil nos idos de 1964. Sendo assim, o arcabouço constitucional federalista planejado arrebatou normatividade.

A política legiferante simbólica, promovida durante a década de 1970, serviu ao agenciamento de um suposto bem-estar social e como uma expressão da capacidade de ação Estatal, qualificando-o como instituição crível, ainda que iludindo o público. Como exemplo de tal ponderação, segundo a visão dos autores do período em análise, vê-se a previsão constitucional de criação das regiões metropolitanas que, embora aparentando um ideal federalista cooperativo, cuidou de ser um artifício Estatal.

Igualmente, o milagre econômico foi, por exemplo, outro fator de agregação de popularidade ao presidente Emílio Garrastazu Médici. Tais variáveis serviram para impingir bem-estar e credibilidade estatal, bem como legitimar a autocracia e afastar a atenção dos atos de repressão praticados pelo governo (SKIDMORE, 1988, p. 310).

Ademais, as territorialidades programadas pelo sistema político capitanearam grau de normatividade jurídica, exprimindo sentido, produzindo estabilidade e familiarização social, ao menos por determinado tempo. O governo autocrático instalado no ano de 1964 perdurou por vinte e um anos. Se tal modelo não guardasse certa parcela de efetividade, não haveria conseguido manter-se como ator hegemônico por tanto tempo, unicamente valendo-se do emprego da força.

A permanente disputa relacional extrai-se pelo próprio contestar dos autores da Revista de Direito Público, publicada pelo Instituto de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na época sob análise. O discurso democrático

contencioso levantado em face do discurso ditatorial venceu em 1988, quando promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assentira em proposições surgidas, ainda no período antidemocrático. A exemplo, atenha-se ao elevar do Município como entidade federada formal, em assentimento para com o federalismo tripartite defendido pelo movimento municipalista (SANTOS, 2008, p. 19).

O milagre econômico, a conquista do campeonato mundial de futebol e a competente propaganda política empregada para agregar popularidade ao presidente Emílio Garrastazu Médici, foram fatores usados para embutir bem-estar e credibilidade estatal, bem como legitimar a autocracia e afastar a atenção dos atos de repressão praticados pelo governo, conforme suscitado por Thomas Skidmore (1988, p. 310).

Dessa feita, a demonstração do mérito Estatal servia para agregar aceitação a eficácia normativa do sistema jurídico, ainda que calcado de “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148). Tais fatos evidenciam a inerente interpenetração dos códigos binários de comunicação/diferenciação, haja vista que o sistema econômico legitimou o conjunto jurídico, por meio do chamado milagre econômico, ofertando normatividade jurídica, sentido, estabilidade e familiarização social. Desse modo, há corrupção sistêmica, ante a sobreposição do código ter/não-ter sobre o código lícito/ilícito, evidenciando, também, a natural imbricação dos códigos comunicacionais.

Há a preponderância cíclica de um dos códigos binários de comunicação/diferenciação sobre os demais em um determinado campo relacional, sem que com isso haja a supressão dos demais códigos. Marcelo Neves (2011, p. 105-106) dá conta de que tais variáveis apresentam-se em toda manifestação legislativa, contudo, haverá sempre a predominância de uma delas. Logo, não haverá ordenamento constitucional com normatividade empírica integral e, do mesmo modo, ordenamento com ausência de normatividade empírica cabal.

Nesse íterim, depois de exposto o arcabouço jurídico conceitual, o enquadramento histórico da problemática, bem como apresentada a pesquisa legislativa e documental, transpõe-se para a análise sobre a representação social do conceito de território federalista brasileiro vigente no desenrolar da década de 1970, considerando as visões dos autores de território que guiam o trabalho vertente.

5.2. A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DUAL DO CONCEITO DE TERRITÓRIO FEDERALISTA BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970

O território é o produto carregado de um sentido gerado pelo emprego de ações realizadas por atores sociais dentro de um campo relacional (RAFFESTIN, 1993, p. 07). As relações inseridas e componentes do território dividem-se em simétricas e/ou dissimétricas (RAFFESTIN, 1993, p. 36).

Vale esclarecer, que as relações dissimétricas responsabilizam-se pela ruína de uma estrutura que é parte de um arranjo, que ambiciona sobrepor-se sobre outro (RAFFESTIN, 1993, p. 36). Por um lado, a dissimetria das relações políticas que dominou o sistema jurídico na década de 1970 deformou o federalismo anteposto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69. Veja, como exemplo, o esquecimento da previsão constitucional que pregava a independência e a harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

A facilidade em promover a cassação de mandatos parlamentares, o fechamento do Congresso Nacional e o controle dos gastos legislativos comprovam a ausência de independência e harmonia entre o Legislativo e o Executivo. Ademais, a elasticidade na adulteração da composição dos órgãos do Poder Judiciário e a redução de suas competências corrobora com o Judiciário e o Executivo. Assim, a assimetria no jogo dos Poderes Estatais, característica do ideário Federalista moderno foi colocado em ostracismo durante a década de 1970.

A autonomia ofertada às entidades federadas, bem como a rígida estipulação de competências constitucionais direcionadas às entidades políticas foram predados da lógica moderna de Federação postos à margem.

O banimento da Federação, que é uma forma de Estado prevista constitucionalmente como cláusula pétrea do ordenamento jurídico brasileiro vigente a partir de 1967/69, foi considerado um atributo para o êxtase da dissimetria produzida pelas relações políticas entre as entidades federadas.

A execução das estruturas de controle e restrição do poder central existiria, se estando em vigência o pacto federativo, conforme extraído do ideário federalista moderno. Desse modo, o poder não estaria oculto e nem acima dos demais entes federados, que o fiscalizariam no exercício de suas pertinências constitucionais. Assim sendo, a detecção da dissimetria relacional, de modo mais facilitado, faria com que a manipulação do poder político não ocorresse, eventualmente, às expensas da legalidade constitucional aguardada.

A dissimetria que impregnava a relação entre as entidades políticas federadas surgiu, por meio da maneira como que foi empregado o instituto da intervenção federal na vigência das disposições “supraconstitucionais” (NEVES, 2011, p. 148). O esquecimento do preceito guia do instituto, ou seja, a não intervenção e/ou intervenção mínima da União junto aos Estados-membros, considerando a excepcionalidade da medida, que apenas seria efetivada se supridas as suas enumeradas hipóteses de cabimento, evidenciou com limpidez o não poder outorgado aos entes federados periféricos.

A União foi crucial na fixação de empecilhos para o franco exercício de quaisquer dos poderes em todos os níveis da Federação. A dissimetria que manteve a vida do governo autocrático instalado sobre a nação retirou a equivalência constitucional que garantiria os peculiares interesses de cada um dos entes federados. Esses fatores favoreceram o agigantamento da estrutura federal em desprestígio dos outros entes federados, bem como de suas necessidades características.

A falta de correspondência entre a realidade vivenciada e o arranjo constitucional foram demonstradas na época por Hely Lopes Meirelles (1970, p. 283) e Márcio Antônio Inacarato (1972, vol. 21, p. 182), ao versarem sobre o desfigurar da intervenção. Além disso, a não equivalência ressalta-se em Márcio Inacarato (1972, vol. 20, p. 191), ao assentir a diminuição da autonomia dos Estados-membros e Municípios, patrocinada por mediação do aumento das competências das União.

O governo autocrático central que imperou no Brasil ao longo de 1970 qualificava-se na figura de ator sintagmático e combinou as disposições constitucionais calcadas de ineficácia social causando o seu crescimento enquanto autores de determinado

programa, por meio da divisão operada sobre os atores paradigmáticos. Logo, o Estado na qualidade de ator sintagmático por excelência (RAFFESTIN, 1993, p. 40) garantia a sobrevivência e o desenvolvimento às custas do extermínio de uma estrutura.

A estipulação “supraconstitucional” (NEVES, 2011, p. 148) que previu nomeações e a realização de eleições indiretas para determinados cargos do Poder Executivo, ultrapassando a determinação constitucional, fez aparecer a imagem dos atores sintagmáticos e paradigmáticos. Os eleitos indiretamente e/ou indicados qualificaram-se como atores paradigmáticos surgidos de uma determinação inserida na programação política do ator sintagmático. Os atores paradigmáticos serviram como coadjuvantes, simplórios algozes da camuflada intencionalidade do centro diretor.

A falta de protagonismo em Hely Lopes Meirelles (1970, p. 285) foi entendida como limitação irregular da autonomia político-administrativa das entidades federadas periféricas. Esse entendimento é confirmado em Dalmo de Abreu Dallari (1976, p. 303).

Uma contribuição, que demonstra a dissimetria da relação política instaurada são as previsões que versavam a respeito da representatividade partidária proporcional, na formação das comissões internas das casas componentes do Congresso Nacional. Anulado o pluripartidarismo e conferindo plena inefetividade a estipulação mencionada, a disposição constitucional serviu apenas para a manutenção do poder político diante do centro diretor reinante.

A simetria é responsável pela permanência do pluralismo em valorização da diferença. Sendo assim, a previsão constitucional de representatividade política, se prestaria ao engrandecimento de várias ideologias sociais e firmaria uma situação política ideal. Lado outro, tal cautela não superou o estado ideal das coisas. O excesso de ineficácia social do dispositivo proporcionou a concretização de um único ideal programado pelo ator sintagmático e imperante na autocracia instaurada.

Sabe-se, que no processo transmissor de ideias haverá a presença dos três códigos binários de comunicação/diferenciação. Sabe-se, também, que haverá a

preponderância de um desses códigos sobre os demais (NEVES, 2011, p. 146), sem que com isso haja a supressão dos outros. Dessa forma, a verticalidade torna-se atributo presente em qualquer relação, ainda mais quando essa guia-se pelo código “poder/não-poder”. Para Claude Raffestin (1993, p. 177) “[...]. A organização política gera mais relações verticais que horizontais, [...]”.

A intencionalidade presente em uma determinada relação destacará um correspondente código de referência. Claude Raffestin (1993, p. 159) ressalta essa intencionalidade ao afirmar que “[...]. O poder é inevitável e, de modo algum, inocente. [...]”. Desse modo, não houve ingenuidade por parte do governo federal quando desejou avocar para si o poder, utilizando-se de ferramentas que fomentaram o processo de centralização, ainda que, suplantando as premissas jurídicas constitucionalizadas que objetivam limitar a atividade política.

O império da “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148), alicerçado sobre os Atos Institucionais – AI’s emitidos, desatou os detentores do poder de quaisquer mecanismos jurídicos de controle e limitação, bem como fundamentou a verticalidade do poder político. Essa verticalidade é predicado que foi comprimido e, às vezes, tolhido das entidades que figuravam cada vez mais abaixo da aprumada relação.

A colocação de previsões constitucionais desprovidas de efetividade, que geram o hipotético bem-estar social e a credibilidade estatal, justifica-se na necessidade do poder de ocultar a sua real face e intencionalidade. Dessa forma, imperceptível, prosseguiu regendo a relação e defendendo a sua sobrevivência hegemônica. Para tal, a produção normativa/legiferante ajeita-se como a maior responsável de “manipulação do simbólico” (RAFFESTIN, 1993, p. 55).

Os dispositivos, que previam a forma de processo e julgamento do Presidente da República e as ações que qualificaram-se como crimes de responsabilidade do chefe do Poder Executivo nada mais eram do que uma maneira de impingir hipotético bem-estar social e credibilidade estatal. Vale considerar, que o processo de *impeachment* nunca pode acontecer imperando o regime autocrático.

Raul Machado Horta (1974, p. 11) ponderou, em crítica, que a disciplina das regiões metropolitanas não reverenciou a representatividade federativa e demonstrou-se como previsão constitucional inefetiva que transmitiu bem-estar social e correlação entre a realidade e o sistema normativo. A ponderação se corrobora em Alcino Pinto Falcão (1975, p. 27).

As relações de poder apresentam-se com duas faces, de acordo com Claude Raffestin (1993, p. 33-34): uma face funcional, informando aquilo que resulta de uma relação e outra face processual, encarregada por esconder o poder ou a capacidade de poder do ator dominante. Para Claude Raffestin (1993, p. 202) “[...]. O poder compreendeu que sua eficácia seria tanto maior quanto menos fosse visível. [...]”.

Assim, o poder controlaria, vigiaria e interceptaria a circulação sem que pudesse ser visto, apenas sentido. Ricardo Mendes Antas Júnior (2005, p. 126) retrata a modalidade panóptica do poder como: “[...] o conceito de vigilância para substituir o de punição. [...]”.

O agente de poder utiliza-se de mecanismos nomeados por Claude Raffestin (1993, p. 42) como mediatos ou meios para ocultar a face funcional e a capacidade de poder, fazendo com que o ator sintagmático atinja seu objetivo de controle. Assim, as disposições constitucionalizadas desprovidas de efetividade social encrustadas no sistema jurídico dissimularam um sopro de legalidade e, no caso, a manutenção do Federalismo.

Essas disposições serviram à manutenção e ao acréscimo do controle exercido pelos atores que portavam o poder político/jurídico, bem como à insubmissão desses agentes a quaisquer instrumentos bloqueadores da centralização ocorrida. Assim sendo, a centralização do poder consistiu em um processo violento (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 80), conforme menciona Angelito Aiquel e Clenício da Silva Duarte (SIMPÓSIO SOBRE O MUNICÍPIO DIANTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1, DE 1969, 1970, p. 318).

A Federação surge como meio de obstáculo à concentração do poder, excitando a descentralização dos poderes político e administrativo, mediante a cessão de

ocupações do poder central para os entes marginais. Essa cessão, no caso brasileiro da década de 1970, prestou-se ao inverso, pois fomentou o processo de centralização. Assim, a suposta descentralização concretizou a fórmula “dividir para reinar” (RAFFESTIN, 1993, p. 169).

Na proposição de Silvio Meira (1974, p. 67) a “Federação” comporta a supremacia de uma entidade central, bem como a tendência centralista brasileira constituída com a Primeira República. Malgrado, o Estado não cuidou de encontrar, ou até mesmo de procurar encontrar, o seu ponto de equilíbrio federativo durante a Quinta República.

Apoiando o centripetismo político histórico atinente a repartição dos poderes da Federação brasileira e o espírito centralista estabelecido com a Primeira República revelada por Silvio Meira (1974, p. 69), Ricardo Mendes Antas Júnior explana que:

[...]. O federalismo estadunidense tem como proposta uma descentralidade que é própria da concepção jurídica do *common law*. O federalismo brasileiro é de funcionamento distinto, pois nosso sistema jurídico se baseia na codificação e pressupõe um concerto regido de modo mais direto e constante por um centro estabelecido. (ANTAS JÚNIOR, 2005, p. 20).

Evidencia-se o território normado, patriarca dos universos reificados. Por corolário, em benesse de outros códigos binários de referência, produziu-se a corrupção sistêmica durante a Quinta República brasileira. A normatização lançada ao arrepio da dinâmica social faz aproximar o fenômeno de constitucionalização simbólica.

Por conseguinte, o desinteresse para com as ambições sociais atribuiu semantismo ou instrumentalismo desmesurado e fez encontrar o real sentido empregado para o federalismo brasileiro vigorante na década de 1970. Dessa forma, o federalismo brasileiro vigente no curso da década de 1970 foi enquadrado à classificação semântica ou instrumentalista esboçada por Karl Loewenstein.

Entretanto, por um outro prisma, o federalismo brasileiro vigente no curso da década de 1970 pode ser enquadrado à classificação normativa esboçada por Karl Loewenstein, considerando a produção dos efeitos sociais desejados pelos ditadores. Refletindo sobre a problemática a partir de outra dimensão, há que se levar em conta a imanente tensão relacional que abarca os típicos conflitos de territorialidades.

O processo de construção do Estado atravessa tais combates de territorialidades, de maneira que a exagerada fé em algum sistema jurídico imaginado e que se afasta da sociedade não é, por si só, capaz de produzir normatividade jurídica, sentido, estabilidade e familiarização social. Como exposto, não existem ordens constitucionais insuscetíveis de convulsões sobre as suas representações sociais, sendo natural a interpenetração dos códigos binários de comunicação/diferenciação.

Em certa medida, a política legiferante simbólica, implementada sobre o sistema jurídico durante a década de 1970, serviu para a promoção de um dado bem-estar social e como expressão de credibilidade Estatal. Prova disso é a manutenção do sistema de poder por vinte e um anos.

A efetividade do ordenamento jurídico, voltando-se para a face ditatorial, evidencia-se pela inerente interpenetração dos códigos binários de comunicação/diferenciação, haja vista que, por exemplo, o sistema econômico legitimou o sistema jurídico, por meio do chamado milagre econômico. Sendo assim, a eficácia empírica do arcabouço constitucional surgia da acolhida corrupção sistêmica, pelo entendimento de que o entrelaçamento dos códigos comunicacionais é elemento natural.

A salientada busca de um ponto de equilíbrio federativo em Silvio Meira (1974, p. 71) totaliza a intrínseca tensão relacional nativa da imanente oposição de territorialidades. A oscilação em prol de um cobiçado equilíbrio federativo consubstancia, tão somente, o processo cíclico, dinâmico, contencioso e não uniforme de construção de um Estado nacional e, de tal modo, a história política brasileira, desde a independência acontecida em 1822.

Não havendo ordenamento constitucional com normatividade social absoluta e, ao mesmo tempo, ordenamento com carência de normatividade social completa, aos olhos dos ditadores produziu-se os efeitos sociais planejados. As territorialidades programadas pelo sistema político capitanearam nível de normatividade jurídica, revelando sentido, causando estabilidade e familiarização social, ainda que apenas por vinte e um anos.

5.3. A ESTABILIDADE E A FAMILIARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO SOCIAL DO CONCEITO DE TERRITÓRIO FEDERALISTA BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1970

A competência da representação social prescrita pelos atores sociais que governavam o Estado Brasileiro na década de 1970, bem como a consecução dos objetivos pela qual foi criada suscitou questionamentos anteriores. Assim também são pontos de questionamento a produção de estabilidade e a familiarização. A discussão da pesquisa segue abordando esses questionamentos.

De acordo com Ricardo Mendes Antas Júnior (2005, p. 50), o direito promove “[...] uma espécie de congelamento ou, no melhor dos casos, de estabilização das relações sociais no espaço e no tempo. [...]”. Surge, desse modo, o “caráter sociomórfico” das representações sociais (MOSCOVICI, 2015, p. 202).

Morfeu é o deus dos sonhos e do sono na mitologia grega. Jazer nos braços de Morfeu é sinônimo de auferir um sono tranquilo e envolto em bons sonhos como se o indivíduo estivesse envolvido nos braços do deus apaziguador de quaisquer intempéries que figurassem no cotidiano de um ser humano.

De tal modo, o protótipo de federalismo constitucional entregue à sociedade pelo ator sintagmático, permeado de sentido semântico ou instrumental, não se harmonizava com o porte fático tomado pelo federalismo brasileiro empregado na década de 1970. Ainda tinha o real abandono do caráter sociomórfico da representação social arquitetada (MOSCOVICI, 2015, p. 202). O arquétipo constitucional como representação social, foi olvidado para que se fizessem as vezes do império da “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148).

Por consequência, a apetejada familiarização social da representação, do mesmo modo, sucumbiu. A cristalização da representação social, bem como o seu apego como parte da memória coletiva, não ocorreu de maneira satisfatoriamente hábil à promoção da sustentação do regime instituído. A força como instrumento de manutenção do sistema não foi mecanismo suficiente para fazer perdurar a forma semântica ou instrumental de Estado implementada na década de 1970.

Jean Jacques Rousseau ao falar sobre a ditadura apregoa que o chefe supremo nunca poderá desviar-se da vontade geral, que é qualificada pelo interesse comum (ROUSSEAU, 2015, p. 33-34). Dessa forma, apenas incumbirá a ele batalhar contra o definhamento do Estado usando o emprego de poderes totais, excetuada a capacidade legislativa e considerando a deficiência de representatividade dos governos ditatoriais.

[...], nomeia-se então um chefe supremo que faça emudecer todas as leis e suspenda um momento a autoridade soberana. Em semelhante caso, a vontade geral não é posta em, dúvida, e torna-se evidente que a primeira intenção do povo consiste em que o Estado não venha a perecer. Dessa maneira, a suspensão de autoridade legislativa não significa esteja a mesma abolida: o magistrado que a silencia não pode fazê-la falar; ele a domina, sem que a possa representar; tudo pode fazer, exceto legislar. (ROUSSEAU, 2015, p. 137).

Ademais, Jean Jacques Rousseau (2015) é pontual quando vislumbra a necessidade da ditadura ser lacônica apenas para acudir o Estado em iminente queda. Por outro lado, ele vê a necessidade do governo tornar-se tirânico ou inútil, diante da situação de crise que fez surgir o ditador, bem como a ausência de representatividade do mesmo para proceder com a promoção de ideias díspares.

[...], importa fixar-lhe a duração dentro de um prazo bastante curto e que não deva jamais ser prolongado: no decorrer das crises que o fazem estabelecer, o Estado é logo salvo ou destruído, e, passada a necessidade premente, a ditadura toma-se tirânica ou inútil. [...]. O ditador só dispunha do tempo de prover a necessidade pela qual fora eleito; não lhe sobrava tempo para sonhar com outros projetos. (ROUSSEAU, 2015, p. 139-140).

Na visão de Jean Jacques Rousseau (2015, p. 57), os governos exercidos em tempos de crises tendem a tirania e fazem evidenciar as intencionalidades ocultas dos déspotas ante a escolha do momento preciso para se instituírem enquanto dirigentes estatais: “[...]. A escolha do momento da instituição é uma das características pelas quais se pode seguramente distinguir a obra do legislador da obra do tirano.”.

Prevalecendo o sentido latente da representação social estabelecida sobre o sentido patente, essa não produz estabilidade e familiarização para com o sistema jurídico e social vigente. Assim sendo, metaforicamente, é como se o sono social não estivesse sendo embalado e acalentado por braços familiares. Desse modo, não seriam bons os sonhos da sociedade adormecida. Em consequência, não foi sem motivo, que o

regime em pauta teve sua falência em tempo vindouro devido às anormalidades e às sublevações que perpetraram jovens e ardentes representações sociais (MOSCOVICI, 2015, p. 91).

Sendo assim, por uma maneira de enxergar, pode afirmar-se que a representação social prescrita pelos atores sociais que governavam o Estado brasileiro na década de 1970 não foi competente para a consecução dos objetivos pelos quais foi criada, uma vez que não foi capaz de gerar a estabilidade e a familiarização esperadas. Entretanto, há que se analisar o questionamento pelo outro lado da mesma moeda.

Conjecturando sobre a problemática a partir de outra dimensão, que leva em conta a imanente tensão relacional que abarca os típicos conflitos de territorialidades, bem como enquadrando o federalismo brasileiro vigente no curso da década de 1970 à classificação normativa esboçada por Karl Loewenstein, considerando a produção dos efeitos sociais ambicionados pelos ditadores, as territorialidades programadas pelo sistema político fizeram despontar estabilidade e familiarização social, ao menos por vinte e um anos. Em certa medida, foi promovido o bem-estar social pela política legiferante simbólica empregada nos idos de 1970.

Assentindo na inexistência de ordens constitucionais insuscetíveis de convulsões sobre as representações sociais que produz, bem como na característica interpenetração dos códigos binários de comunicação/diferenciação, os conflitos de territorialidades vividos durante a década de 1970 consubstanciaram típico movimento cíclico de construção do Estado, à luz da ótica ditatorial.

Se não existem constituições com normatividade social incondicional e, ao mesmo tempo, com deficiência de normatividade social por inteiro, aos olhos dos ditadores produziu-se as finalidades das representações sociais planejadas, a saber, a estabilidade e a familiarização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O início deste trabalho apresentou todo o conceitual pertinente a análise proposta. A representação social, segundo Serge Moscovici (2015) é uma efígie materializadora de ideias e mensageira de um sentido que objetiva agenciar estabilidade e familiarização em um certo contexto social. Partindo-se desse pressuposto, a representação social do federalismo constitucionalizado durante a década de 1970 também é materialização de ideias com o desejo de estabilizar e familiarizar a nascida forma de Estado gerada, após o golpe militar de 1964.

Sendo a Constituição da República a Lei Maior de observância coletiva, a imperatividade de sentido encravada nesse Documento indica arquétipos a serem observados, na busca de recriar sentido, estabilidade e familiarização às relações sociais e de poder que determinam-se.

O território pode ser pontuado como o produto das relações, que são detectadas em um assentado campo. Assim sendo, o Estado Nacional, organização política por excelência, no exercício de sua capacidade normativa, responsabiliza-se pela manipulação de disposições constitucionais calcadas de ineficácia social. Essas disposições são qualificadas como mediatos ou meios e têm o intuito de controlar os mecanismos jurídicos e políticos de controle da atividade Estatal. Tal atitude foi alimento para a dissimetria/verticalidade da relação que sustenta a hierarquia entre atores sintagmáticos e paradigmáticos.

Tendo por base a análise bibliográfica jurídica sobre a forma de Estado federalista em sua concepção moderna, verificou-se que essa é abordada como um fenômeno associativo apropriado para balizar a concentração de poder. Esse ato, é feito mediante a partilha política e administrativa de competências constitucionais a entidades autônomas, que contribuem com a formação das aspirações soberanas do Estado Nacional.

Não obstante, perpassando pelo contexto histórico da década de 1970, constatou-se que por um lado, tal partilha de poderes não ocorreu, haja vista o agigantamento do ente federado central que causou danos às demais entidades federadas periféricas.

Lado outro, poder-se-ia concluir que tal divisão sucedeu, entretanto, de acordo com a vontade dos possuidores do poder, que o manipulavam segundo o seu talante.

Os modelos constitucionais existentes foram identificados de acordo com a perspectiva loewensteiniana. Esses modelos são: normativas, nominalistas e semânticas/instrumentalistas. Eles foram utilizados como categorias de análise para compreender o sentido da representação social do conceito de território federalista brasileiro operado na década de 1970. Assim, as Constituições classificam-se, segundo o grau de assimilação delas para com a realidade.

A falta de absorção normativa da dinâmica social foi produto do fenômeno intitulado como corrupção sistêmica, isto é, a substituição de um código binário de comunicação/diferenciação de um sistema por outro díspar, segundo a intencionalidade ambicionada pelos detentores do poder em um determinado contexto de vivência.

Considerada a constante tensão relacional típica de qualquer território produzido, bem como a inexistência ordem jurídica livre de riscos e portadora de ferramentas de blindagem integral para com o sistema de jurídico, compreendeu-se o direito como uma prática social construída historicamente no decorrer do processo político e social. Logo, o sistema jurídico pressupõe, naturalmente, reconstrução e reinterpretação permanente de sentidos, por intermédio do processo hermenêutico-histórico-social. Como destaca Ricardo Mendes Antas Júnior (2005, p. 65), a criação e a execução das leis estão “[...], de acordo com o período histórico em que se inserem, [...]”.

Apontada essa perene tensão relacional havida entre os códigos comunicacionais, descartou-se uma visão apenas unilateral do federalismo brasileiro empregado nos anos de 1970. Por um lado, percebeu-se que os instrumentos jurídicos existentes eram empiricamente ineficazes, prestando-se, tão somente, à manutenção do sistema político autocrático vigente sob o prisma da “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148). Nesse condão, a ótica dos juristas brasileiros a respeito do federalismo implantado no Brasil na década de 1970 foi estimada.

Em visão contrária, percebeu-se que o desejo dos próprios juristas, ao pugnam pela restrição da política pelo direito, ensejou, do mesmo modo, em corrupção sistêmica. Nesse passo, assinalando a sobreposição do código binário de comunicação/diferenciação lícito/ilícito sobre o código poder/não-poder.

As interferências tidas entre os códigos binários de comunicação/diferenciação e as ocasionais ingerências a serem refreadas são práticas da assentada contínua tensão relacional, consubstanciando conflitos de territorialidades. É que o processo de composição de um Estado transcorre por tais lutas de territorialidades, visto que a constituição do Estado nacional é um processo relacional cíclico, dinâmico, contencioso e não uniforme. De tal modo, a história política brasileira, desde a independência acontecida em 1822, transcurrou. O direito, sozinho e idealizado, não é suficiente para angariar normatividade jurídica, sentido, estabilidade e familiarização social.

Estabelecidas algumas disposições inseridas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967/69 e considerado o contexto político da época, que, por um lado, apresentava carência de efetividade empírica, observou-se o desafino existente entre o direito e a realidade. Esse desafino foi produtor do chamado processo de constitucionalização simbólica e foi racionalizado, por intermédio de estipulações constitucionais impotentes no mundo dos fatos. Tais disposições foram fincadas na Lei Fundamental vigente na década de 1970 como ficção, haja vista a inconformidade empírica das mesmas.

A partir da análise documental, percebeu-se o esboroamento da forma de Estado federalista pela ampliação da função simbólica, por parte do governo autocrático reinante na década de 1970. A força ditatorial existente durante a década de 1970 qualifica-se como ator sintagmático. Ela é condutora de um programa que fez crescer o poder da entidade federada central e absorveu a autonomia dos entes federados periféricos. As disposições constitucionalizadas e socialmente ineficazes caracterizaram-se como mediatos ou meios que possibilitavam a aquisição e o controle das estruturas aptas a sustentar o prumo do edifício político federal.

A valorização do componente repressivo da norma fez assinalar o território normado, que é o patriarca dos universos reificados. Dada a falta de enlace recíproco do sistema jurídico para com a realidade, a volição social foi posta à margem, imperando a vontade do centro diretor conducente do processo legiferante. A distância do elemento comunicacional referente ao processo de elaboração da norma, favoreceu a corrupção sistêmica e fez chegar o fenômeno da constitucionalização simbólica.

Dessa maneira, no transcorrer da década de 1970, o código binário de comunicação/diferenciação correspondente do sistema jurídico “lícito/ilícito” foi suplantado pelo código de referência do sistema político “poder/não poder” (NEVES, 2011, p. 161) diante da desconsideração da necessária compatibilidade entre o direito e o ambiente social.

O federalismo brasileiro exercitado durante a década de 1970, a partir de seus dispositivos constitucionais socialmente ineficazes enquadra-se, conforme a categorização de análise loewensteiniana como semântico ou instrumentalista e, é coberto pela constitucionalização simbólica no que diz respeito aos dispositivos jurídicos concernentes ao federalismo. Essa constitucionalização simbólica é concretizada por intermédio do processo de corrupção sistêmica. Sendo assim, verifica-se um sentido da representação social do conceito de território federalista brasileiro implementado no curso da década de 1970.

As disposições componentes do sistema jurídico brasileiro no decorrer da Quinta República resumiam-se como singelos instrumentos de afirmação do sistema político. Esses instrumentos estavam insubmissos a quaisquer maquinismos de controle e limitação augurados. O aparelho normativo proporcionou o convalidar das atitudes bárbaras cometidas, por parte do poder soberano, que imperava mediante o implemento da “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148). Sendo assim, a representação social do conceito de território federalista brasileiro vigente durante a década de 1970 identifica-se, por um lado, como semântico ou instrumentalista.

Por estas razões, a esperada estabilidade e familiarização social da representação social do conceito de território federalista brasileiro vigente, no decorrer da década de 1970 fraquejou. A Constituição da República deve como a Lei Maior de observância

coletiva, fazer imperar o sentido em si fincada, advertindo quanto aos padrões a serem observados, recriando sentido, estabilidade e familiarização às relações sociais e de poder que originam. Dessa forma, tal hipótese não ratificou-se no decorrer da década de 1970.

Em caminho oposto e sob um outro prisma de análise, o federalismo brasileiro praticado durante a Quinta República brasileira se enquadra como normativo, conforme a categorização de análise loewensteiniana, considerando a produção dos efeitos sociais desejados pelos ditadores. Esse governo utilizou-se da “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148) para exprimir bem-estar social e credibilidade estatal, bem como para desviar-se de quaisquer mecanismos de controle e limitação do poder. Sendo assim, o arcabouço constitucional federalista planejado pelos ditadores arrecadou normatividade.

A política legiferante simbólica empregada na década de 1970 serviu ao agenciamento de um suposto bem-estar social e como uma expressão da capacidade de ação Estatal, qualificando-o como instituição crível. As territorialidades programadas pelo sistema político capitanearam grau de normatividade jurídica, revelando sentido, causando estabilidade e familiarização social, ao menos pelo tempo em que os protagonistas políticos conseguiram manter-se como atores hegemônicos.

O milagre econômico, a conquista do campeonato mundial de futebol e a competente propaganda política empregada para agregar popularidade ao presidente Emílio Garrastazu Médici, foram fatores usados para embutir bem-estar e credibilidade estatal, bem como legitimar a autocracia e afastar a atenção dos atos de repressão praticados pelo governo, conforme suscitado por Thomas Skidmore (1988, p. 310).

Dessa feita, a demonstração do mérito Estatal servia para agregar aceitação a eficácia normativa do sistema jurídico, ainda que calcado de “supraconstitucionalidade” (NEVES, 2011, p. 148). Tais fatos evidenciam a inerente interpenetração dos códigos binários de comunicação/diferenciação. Há a preponderância cíclica de um dos códigos binários de comunicação/diferenciação sobre os demais em um determinado

campo relacional, sem que com isso haja a supressão dos demais códigos. A análise dessa pesquisa é concluída nesse momento, a partir das premissas estudadas.

Como ponto de reflexão, retornaremos às ponderações prefaciais, rememorando-se o aniversário da atual Constituição brasileira que acontecerá em outubro de 2018. Conforme foi dito, no tempo de sua promulgação o poder constituinte agiu sem obstáculos e/ou subordinações para com o direito antes positivado e desenredou o que ditava a ordem jurídica antecedente.

Tendo em conta a descrição acima, inquire-se: os alvoroços da hodierna República foram fases de maturação do Estado brasileiro, ou resquícios de face oculta do poder, que criara outras disposições constitucionais socialmente ineficazes, a partir de outras e novas representações sociais? Uma resposta mais sólida a tal questionamento, embora careça de outras pesquisas é a manutenção de um sistema político que apenas caminha em círculos, ao invés de transcender-se aos erros pretéritos.

Percebe-se que a Federação constitucionalizada em 1988, ainda preserva características de um passado antidemocrático, que não consegue concretizar as disposições normativas assimiladas no texto jurídico. Evidencia-se outra vez, a corrupção do sistema jurídico, que faz o processo de constitucionalização simbólica. Dessa maneira, essa pesquisa volveu-se à Quinta República brasileira com o objetivo de compreender o cotidiano do Estado brasileiro, bem como retornar ao passado com a finalidade de compor o presente e assegurar o futuro (RAFFESTIN, 1993, p. 172), como um exercício coletivo diário.

REFERÊNCIAS

- ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito. São Paulo: Associação Editorial Humanas: Fapesp, 2005.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 1**. Brasília-DF: Planalto, 1964.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 2**. Brasília-DF: Planalto, 1965.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 3**. Brasília-DF: Planalto, 1966.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 5**. Brasília-DF: Planalto, 1968.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 6**. Brasília-DF: Planalto, 1969.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 8**. Brasília-DF: Planalto, 1969.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 13**. Brasília-DF: Planalto, 1969.
- BRASIL. **Ato Institucional nº 14**. Brasília-DF: Planalto, 1969.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Planalto, 1967.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**. Brasília-DF: Planalto, 1969.
- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Contribuições para uma teoria crítica da constituição**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.
- XVI CONGRESSO ESTADUAL DE MUNICÍPIOS. Itanhaém. 1972. In: **Revista de Direito Público**. vol. 21. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jul./set. 1972, p. 281-294).
- DALLARI, Adilson de Abreu. Organização Municipal. In: **Revista de Direito Público**. vol. 16. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, abr./jun. 1971, p. 298-301).

DALLARI, Dalmo de Abreu. Auto-Organização do Município. In: **Revista de Direito Público**. vol. 37/38. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jan./jun. 1976, p. 297-305).

DUARTE, Clenício da Silva. O Servidor Municipal na Constituição Federal de 1967. In: **Revista de Direito Público**. vol. 14. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, out./dez. 1970, p. 272-277).

IV ENCONTRO DE JURISTAS. Fev. 1970. In: **Revista de Direito Público**. vol. 12. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, abr./jun. 1970, p. 269-308).

IV ENCONTRO DE JURISTAS. Fev. 1970. In: **Revista de Direito Público**. vol. 13. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jul./set. 1970, p. 309-331).

FALCÃO, Alcino Pinto. Aspectos da Cooperação Horizontal no Federalismo. In: **Revista de Direito Público**. vol. 33. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jan./mar. 1975, p. 23-30).

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**: o minidicionário da língua portuguesa. Coordenação de edição: Margarida dos Anjos, Marina Baird Ferreira. Equipe de lexicografia: Margarida dos Anjos... [et al.]. – 6. ed. rev. atualiz. Curitiba: Posigraf, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia no Limiar do Século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Isto não é um cachimbo**. Tradução: Jorge Coli. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

GAMA, Ricardo Rodrigues. **Ciência Política**. Campinas: LZN Editora, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini; PIMENTEL, Darci Fernandes. Regiões Administrativas Intra-Estaduais. In: **Revista de Direito Público**. vol. 41/42. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jan./jun. 1977, p. 239-249).

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Estabelecimentos Gráficos Santa Maria S.A., 1964.

HORTA, Raul Machado. Regiões Metropolitanas e Direito Constitucional Brasileiro. In: **Revista de Direito Público**. vol. 29. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, mai./jun. 1974, p. 09-16).

INACARATO, Márcio Antônio. A Intervenção Federal na Constituição e no Ato Institucional n. 5. In: **Revista de Direito Público**. vol. 21. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jul./set. 1972, p. 181-187).

INACARATO, Márcio Antônio. Discriminação de Competências no Federalismo Brasileiro nas Constituições de 1946 e 1969. In: **Revista de Direito Público**. vol. 20. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, abr./jun. 1972, p. 188-193).

LACOMBE, Américo L. M. Autonomia Municipal. In: **Revista de Direito Público**. vol. 20. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, abr./jun. 1972, p. 332-335).

MEIRA, Silvio. Federalismo e Centralização. In: **Revista de Direito Público**. vol. 32. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, nov./dez. 1974, p. 67-77).

MEIRELLES, Hely Lopes. O Regime Municipal Brasileiro. In: **Revista de Direito Público**. vol. 11. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jan./mar. 1970, p. 283-292).

MENDES, Raul Armando. A Intervenção no Município, na Emenda Constitucional n. 1. In: **Revista de Direito Público**. vol. 11. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jan./mar. 1970, p. 293-297).

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. Editado em inglês por Gerard Duveen; traduzido do inglês por Pedrinho A. Guareschi. 11. ed. – Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3ª. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 8ª. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

III REUNIÃO DE ESTUDOS DE DIREITO MUNICIPAL. Dez. 1970. In: **Revista de Direito Público**. vol. 15. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jan./mar. 1971, p. 271-273).

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Leme: CL EDIJUR, 2015.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Dominique Vieira Coelho dos. Acerca do Conceito de Representação. In: **Revista de Teoria da História**. Ano 3. Número 6, dez/2011. Universidade Federal de Goiás. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/teoria/article/viewFile/28974/16144>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

SILVA, Almiro do Couto e. Região Metropolitana. In: **Revista de Direito Público**. vol. 28. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, mar./abr. 1974, p. 42-51).

SILVA, José Afonso da. O Estado-membro na Constituição Federal. In: **Revista de Direito Público**. vol. 16. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, abr./jun. 1971, p. 15-29).

SILVA, José Afonso da. Os Servidores Públicos Municipais. In: **Revista de Direito Público**. vol. 20. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, abr./jun. 1972, p. 315-331).

SIMPÓSIO SOBRE O MUNICÍPIO DIANTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1, DE 1969. In: **Revista de Direito Público**. vol. 11. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, jan./mar. 1970, p. 307-333).

SIMPÓSIO SOBRE O MUNICÍPIO DIANTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1, DE 1969. In: **Revista de Direito Público**. vol. 14. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – RT, out./dez. 1970, p. 309-327).

SISTEMA INTEGRADO DE BIBLIOTECAS UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/about>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985**. Tradução: Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 8. Ed. Ver, e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.