

Federalismo: reflexões sobre os modelos estadunidense e brasileiro

Clara Maria C. Brum de Oliveira
Wellington Trotta

Resumo: O presente texto resulta de uma pesquisa preliminar realizada no primeiro semestre de 2016, no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá, na disciplina Teoria da Constituição. A proposta foi investigar o fenômeno do federalismo para uma comparação entre a experiência estadunidense e a brasileira. Brasil e Estados Unidos vivenciaram desde o seu nascimento processos de racionalização e organização política diferentes. Nessa pesquisa observamos que o Brasil, sob o domínio de uma cultura ibérica, experimentou um intenso controle político econômico da Metrópole e, nesse sentido, difere da EUA, porque o caminho histórico das ideias políticas foi marcado pelos valores do pensamento liberal, a crença de uma missão, a ideia de as Américas configurar o modelo de uma sociedade livre e uma ruptura com a Metrópole. A análise foi dividida em dois momentos. Iniciamos com a conceituação do termo federalismo e suas especificidades e num segundo momento a análise dos dois modelos, o brasileiro e o estadunidense.

Palavras-chave: Federalismo. Estados Unidos. Brasil. Estado federal. Federação.

Abstract: This text is the result of a preliminary research carried out in the first semester of 2016, in the Postgraduate Program in Law of the Estácio de Sá University, in the Theory of Constitution. The proposal was to investigate the phenomenon of federalism for a comparison between the US and Brazilian experience. In this research we observe that Brazil, under the dominion of an Iberian culture, experienced an intense political and economic control of the Metropolis and, in this sense, differs from the US, because the historical path of political ideas was marked by the values of liberal thought, A mission, the idea of the Americas shape the model of a free society and a break with the Metropolis. The analysis was divided into two moments. We began with the conceptualization of the term federalism and its specificities and in a second moment the analysis of the two models, the Brazilian and the American.

Keywords: Federalism. U.S. Brazil. Federal State. Federation

I - Introdução

O presente texto resulta de uma pesquisa preliminar realizada no primeiro semestre de 2016, no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá, na disciplina Teoria da Constituição, ministrada pelo Prof. Dr. Rafael Mário Iorio Filho. A proposta foi investigar o fenômeno do federalismo, fenômeno político recente, para uma comparação entre a experiência estadunidense e a brasileira. Analisar o referido fenômeno pressupõe a tarefa árdua de investigar autores consagrados do pensamento político para entender a trajetória que esta forma de organização e distribuição das funções estatais, configurou e continua desvelando reflexões importantes no mundo contemporâneo.

Considerando-se as especificidades do tema, não conseguimos limitar a presente investigação a partir de uma obra ou autor isolado, mas caminhar em autores cuja leitura

oportunizaram um ingresso cuidadoso no contexto das ideias que estão na base do federalismo. Convém, no entanto, informar que o presente artigo tem o interesse de iniciar uma reflexão sobre o federalismo no horizonte de elementos históricos e políticos, para uma reflexão sobre o Brasil.

Nesse ponto, dentre os escritos sobre o tema, o livro *Os federalistas*, nos permitiu uma visitação às ideias de autores que participaram ativamente da construção do federalismo norte-americano, que frequentemente são indicados como referência ao federalismo brasileiro, não obstante as diferenças fundamentais que os separam em razão dos processos históricos e, portanto, culturais serem distintos. Destaca-se que o federalismo surgiu nos Estados Unidos com suas dificuldades (MARQUES, 2016, p. 61).

O estudo de Augusto Zimmermann, em *Teoria geral do federalismo democrático*, nos permitiu enfrentar os aspectos históricos do fenômeno federativo, bem como seus desdobramentos em recortes temáticos variados. Nesta obra analisamos especialmente o capítulo 11, “Federalismo Norte-Americano” e o capítulo 12, “Federalismo Brasileiro”. Na obra *Ciência Política* de Paulo Bonavides, investigamos especialmente o Capítulo 13, “O Estado federal”. A ideia que nutrimos nessa investigação foi a de iniciar uma leitura que pudesse contribuir para uma posterior análise da realidade brasileira.

A investigação do conceito e suas especificidades na tradição norte-americana contou, ainda, com as análises inspiradoras apresentadas no capítulo “*Federalism*”, da obra de Garvey, Aleinikoff e Farber, intitulada *Modern constitutional theory* estruturada em quatro partes, a saber: na parte “a”, o federalismo entendido como um valor constitucional; na parte “b”, os limites do poder federal e sua relação com os Estados; na parte “c”, a questão das imunidades estaduais, na ótica do conceito de soberania do Estado, a base fundamental dessas doutrinas de imunidade. E, na parte “d”, a Cláusula de Comércio "negativo" ou “dormente”, é uma doutrina legal que os tribunais nos Estados Unidos têm deduzido a partir da Cláusula de Comércio no artigo I da Constituição. A Cláusula de Comércio concede expressamente ao Congresso o poder de regular o comércio "entre os vários estados”. A ideia por trás da Cláusula de Comércio dormente (*dormant*) é que implica uma restrição, que proíbe um estado de aprovar legislação que indevidamente sobrecarrega ou discrimina comércio interestadual. Para a elaboração deste artigo focalizamos nossa atenção nas partes “a” e “b”. O federalismo foi, sem dúvida, uma proposta que se contrapôs à proposta de um Estado Confederado que respondeu à pergunta de como manter um poder central sem eliminar a autonomia regional ou resultar em desagregações territoriais.

Assim, buscamos uma comparação entre o Federalismo Norte-Americano que nasce de uma estrutura descentralizada com o modelo brasileiro que, ao contrário, tem sua origem sem a adesão das províncias, portanto nasce de um poder unitário e imperial. Com este enfoque, a diferença de origem nos permitiu identificar pontos divergentes no que tange à centralização do poder e a divisão das competências. E mais, que há uma relação entre federalismo e democracia no momento em que a Constituição amplia o poder dos Estados-membros, bem como concede um lugar aos municípios e DF, ou seja, concede mais liberdades às “instâncias descentrais” (ZIMMERMANN, 2005, p. 2).

Atualmente, num cenário sociopolítico marcado por debates políticos, o estudo do federalismo guarda um lugar especial para análises sobre a democracia e suas diferentes faces, isso em razão do reconhecimento de uma pluralidade de fontes de poder. Como fenômeno histórico a federação surge no marco de um pacto sociopolítico para pôr fim aos inúmeros problemas concernentes aos indivíduos em sociedade, criando um sistema jurídico-político capaz de elaborar critérios racionais para solucionar problemas atuais e futuros, inaugurando, com isso, a ideia de previsibilidade no campo político por meio de leis bem ordenadas, sempre prestando atenção aos direitos individuais.

II- Desenvolvimento: Federalismo

1 - O conceito como valor e como estrutura

A questão de como manter um poder central sem, no entanto, destruir ou eliminar a autonomia regional, ocupou lugar especial na fundação dos Estados Unidos. E quando nos propomos a analisa-lo precisamos buscar a sua construção na formação do Estado norte-americano desvinculado da Inglaterra (MARQUES, 2016). Mas a palavra federação tem sua origem no termo francês *fédération*, que significa associação de vários Estados ou organismos em um só sistema. Vale ressaltar que o termo *fédération* nasce duma palavra latina denominada *foederātus* que significa *aliança*, radicada na ideia de *foedus*, aliados ou sócios – *socii* – militares.

Federalismo, por sua vez, é um termo que implica uma teoria política que conceitua e explica esse tipo de organização estatal do ponto de vista de instituições jurídico-políticas. Frisando, *federalismo* é uma escola da teoria política que advoga a ideia de um Estado federado que se organiza a partir da aliança de vários Estados em prol de objetivos políticos, econômicos, jurídicos e militares comuns, sendo que esses Estados

abrem mão de suas respectivas soberanias e as depositam na figura da União ou Governo Federal, passando gozar de autonomia no marco da constituição central. Alguns autores brasileiros, dentre eles, Mauro Luiz Campbell Marques (2016, p. 63) conceitua o federalismo como:

A forma de Estado em que existe um poder central soberano responsável pelo desenvolvimento e pela unidade de toda a nação, mas que é formado por Estados-membros não soberanos, mas com autonomia suficiente para atender demandas regionais.

Assim, na pretensão de trabalharmos um conceito a partir de outras formas de pensar, nos valem do verbere *Federalismo* da lavra de Lucio Levi, no clássico *Dicionário de Política* de Bobbio, segundo o qual o termo poderá designar dois objetos diferentes, a saber: uma teoria do Estado federal e outra acepção que se refere a uma visão global da sociedade (1997, p. 475).

Segundo Levi (1997), o *federalismo* como teoria do Estado federal fundamenta-se no modelo constitucional que foi objeto de vários estudos que investigaram seus fundamentos e estruturas, pois é preciso considerar as características da sociedade que viabilizam o funcionamento das instituições políticas. Ademais, acrescenta que “comportamentos federalistas” foram percebidos fora dos Estados federais em movimentos que ocorreram nos séculos XIX e XX que usaram princípios federalistas para definir suas posturas políticas (1997, p. 475). Em razão desses dois pontos, a segunda acepção é considerada pelo autor mais interessante como modo de conceber o Federalismo, pois:

É entendido como uma doutrina social de caráter global como o liberalismo ou socialismo que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante (LEVI, 1997, p. 475).

Para entender melhor a noção, podemos destacar alguns pontos importantes. Do ponto de vista histórico, *a negação do Estado Nacional*, que pode ser visto como “*a negação da divisão do gênero humano em Estados soberanos*” (LEVI, 1997, p 476). Acredita-se que o ideal federalista encontre seu ponto de partida no elemento *cosmopolita* da Revolução Francesa, podendo-se destacar a obra de Immanuel Kant (1724-1804), *Ideia de uma história universal com o propósito cosmopolita* (1784), no sentido de confederação e *A paz perpétua* (1795/6), trazendo a ideia de federação, bem como em concepções que destacaram a necessidade de associações pacíficas e discussões sobre a paz do final do século XIX. *Como um valor*, o ideal federalista observa a exigência de “unificar os povos”

a partir de uma instância supranacional. Para Kant, no âmbito de uma federação universal, mediada pelo direito teríamos uma instância capaz de impedir o recurso à violência para dirimir conflitos (p.479).

Na visão kantiana, portanto, um sistema federativo necessitaria de uma constituição republicana capaz de assegurar o exercício das liberdades compatibilizadas entre si, segundo uma lei universal da liberdade, sendo certo, que o cumprimento da lei decorre da condição de autônomo, ou seja, de sujeito transcendental que obedece às leis que ajudou a elaborar. De certo modo, para a tradição, Kant foi importante pensador federalista, não obstante em sua contribuição teórica não tenha analisado aspectos constitucionais capazes de fundar o modelo norte-americano. Por quê? Porque não possuía elementos conceituais que o permitissem conceber tais estruturas, além pertencer à tradição política continental, impactado pelas teorias políticas francesa e alemã, não obstante o conhecimento da teoria lockeana, mas, ao que parece, o pensador alemão não toma Locke a partir de si mesmo e sim pela tradição de Montesquieu.

Assim, Kant conseguiu pensar numa ordem pacífica mundial e na possibilidade de um ordenamento jurídico acima dos Estados para garantir a paz que em sua concepção liga-se à ideia de emancipação do gênero humano. Talvez uma ideia necessária em razão do lugar que destaca para liberdade e igualdade no plano político, mas não suficiente porque tais valores precisariam da justiça social, ou seja, um fundamento econômico social - superação da exploração (LEVI, 1997).

Por outro lado, do ponto de vista da *estrutura do federalismo*, o modelo norte-americano configura o primeiro exemplo e experiência de pacto federal. E sobre esta experiência os ensaios dos federalistas oferecem uma teoria do Estado federal voltado a solucionar os problemas políticos da cultura estadunidense. Nesta estrutura, podemos indagar: qual o princípio constitucional que funda o Estado federal? Aquele segundo o qual há a pluralidade de *centros de poder coordenados entre si*. E nesta forma de organização, o poder do governo federal é mínimo nos limites do indispensável à garantia da unidade soberana e os demais poderes ficam destinados aos estados em seus territórios.

A competência do governo federal quanto à política externa e militar assume o papel importante de assegurar uma relação pacífica entre os Estados soberanos que devem dirimir os conflitos perante os tribunais. As atribuições de algumas competências no campo econômico atribuídas aos Estados fortalecem a possibilidade de unificação do

mercado (LEVI, 1997). A distribuição de competências entre pluralidades de centros de poder, que caracteriza a estrutura do federalismo, apresenta uma consequência importante: a possibilidade de *submissão* ao Governo federal como centro nervoso do Estado federal sem que se inviabilize o princípio da unicidade de decisão. Neste ponto qual a diferença entre o Governo Federal e o Estado Absolutista? Este deseja a homogeneidade, enquanto naquele o Governo federal não poderá ocorrer porque os Estados federados são dotados de força para exercer o poder autonomamente. Nos dizeres de Levi (1997, p. 481):

As instituições típicas de centralização estatal (os exércitos permanentes fundados na conscrição obrigatória, a escola de Estado, os grandes ritos públicos, a imposição a todas as coletividades territoriais menores do mesmo sistema administrativo e da tutela prefeitoral) são desconhecidas e, de qualquer forma, nunca se enraízam profundamente nos Estados de regime federal ou fortemente descentralizados.

O modelo federal estabelece, assim, uma divisão de poder ou função e requer o equilíbrio constitucional concedendo primazia à Constituição e conferindo a uma autoridade imparcial – os tribunais – o poder de decisão em casos de conflitos, de maneira que - *“nenhuma das duas ordens de poderes conflitantes prevaleça de modo decisivo”* (LEVI, 1997, p. 481) afastando a possibilidade de uma decisão por parte de um poder unitário ou dos Estados federados na forma de uma confederação.

Consoante às leituras realizadas, observamos que a ideia de Estado federal se movimentou entre o sentido de confederação e federação, denotando que a construção de um conceito exige uma trajetória em que é natural que ocorra deslocamento de sentidos, sobretudo pela experiência estadunidense. Na confederação encontramos uma estrutura em que os membros possuem soberania. Nesta estrutura por meio de um contrato entre as unidades permite-se que um órgão comum reúna as vontades das partes. No federalismo os estados-membros cedem suas respectivas soberanias ao poder central e adquirem plena autonomia no marco da Constituição Federal. Este poder central exerce força hierárquica superior em determinadas situações, mas não ofende a autonomia dos Estados membros.

Segundo Zimmermann (2005, p. 54), encontramos duas formas distintas para a origem do federalismo: a origem por *agregação* e a origem por *desagregação*. A hipótese de agregação configura a experiência estadunidense em que o Estado federado foi antecedido por uniões confederais, ou seja, uma situação de poder descentralizado como ocorreu com as colônias independentes. Na hipótese de desagregação, o sistema federativo surge de um poder unitário. Além da diferença quanto à origem, há a possibilidade de seu

estudo a partir de duas variantes desde que sob a ótica da distribuição de competências: o federalismo *dual* e o federalismo *cooperativo* (ZIMMERMANN, 2005, p. 56). O modelo *dual* foi assim denominado em razão da rígida repartição dos poderes entre a União e Estados. O sistema *dual* foi gradualmente substituído pelo sistema *cooperativo*, mormente com o advento do Estado de bem-estar social, da primeira metade do séc. XX, garantindo a supremacia econômica e jurídica da União, configurando a possibilidade de um federalismo contrário ao próprio sistema.

O objetivo explícito é, em síntese, a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas. Esta variante, uma vez adotada no Brasil pós-revolucionário da década de 1930, se expôs às suas mais dramáticas deturpações, que por vezes praticamente aniquilaram o próprio espírito federativo, conduzindo-nos de tal maneira às centralizações excessivas e às inúmeras crises político-institucionais subsequentes (ZIMMERMANN, 2005, p. 57).

O modelo *cooperativo*, por sua vez, divide-se em duas possibilidades: o modelo cooperativo *autoritário* e o modelo cooperativo *democrático*. Sendo o autoritário caracterizado pela força do poder central – centralismo - e o democrático, pelo “consentimento legitimamente edificado pelas partes”. Como preleciona Zimmermann (2005, p. 58), “*o poder é estabelecido em correlação com os valores democráticos de governo, onde o cidadão pode efetivamente exercitar, em distintos graus e esferas, o seu direito fundamental de participação e controle do poder político*”. No estudo do Estado federativo podemos ainda observar a existência de um modelo *simétrico* segundo o qual há “um grau razoável de homogeneidade” (língua, por exemplo) e um modelo *assimétrico* para uma realidade pluralista com diferentes grupos étnicos, por exemplo, (Suíça e Canadá) (ZIMMERMANN, 2005).

2 - O federalismo estadunidense e o federalismo brasileiro

2.1 - Federalismo estadunidense

O marco inicial do Estado confederado mais tarde federado, está na cultura norte-americana por ocasião da declaração de sua independência. Tal organização nasceu descentralizada, ou seja, Estados independentes se organizaram para proteção mútua, na garantia da liberdade e segurança, em face do perigo da interferência dos Estados europeus, além dos interesses econômicos.

A experiência política norte-americana nasce da reunião de treze colônias¹ independentes entre si e não da experiência de um poder unitário. Como asseveram Garvey, Aleinikoff e Farber (2005, p. 277, tradução livre), “*temos um sistema federal porque começamos com um sistema federal*” e “*nós amamos o federalismo*” ou “*levamos esse sistema conosco, como qualquer neurose, porque ele faz parte de nossa consciência coletiva*”² – que marca a institucionalização do federalismo, sobretudo *como um valor*. Contudo, O grande legado está no fato de a institucionalização do federalismo acontecer na cultura norte-americana inicialmente como *Confederação* com compromisso de estabilidade, mas que na prática experimentou grande tensão com a ideia de independência, soberania e liberdade fortemente presente nos Estados independentes, dificultando a atuação de um governo central na busca do consenso. As deliberações desse sistema eram consideradas como meras sugestões (FILHO, 2009).

Dentre as maiores dificuldades que o governo central se deparou encontrava-se o desprezo dos Estados para com suas autoridades [...] A Confederação rumava para um insucesso tendo em vista que os Estados mantinham a sua soberania interpretando que tal conduta fortalecia a independência e a liberdade adquirida (FILHO, 2009, p. 187).

Debates sobre as dificuldades de uma *Confederação* propiciaram, na ocasião, as condições de possibilidade para a construção do *Federalismo* visando uma estrutura capaz de assegurar o aumento da autoridade federal sem comprometer a autoridade dos Estados-membros. Constituiu-se inicialmente uma *Confederação* de Estados Soberanos como instrumento para promover a unidade nacional, sem dispor sobre direitos e garantias individuais, porque já estavam assegurados pelos Estados conforme reforçava o Artigo II da *Confederação*, segundo o qual cada Estado exercia todo o poder, jurisdição e direito em seu território: “*cada Estado mantém a sua soberania, liberdade e independência, e todo poder, jurisdição e direito, não expressamente delegados por esta Confederação aos Estados Unidos, no Congresso constituído.*”³

Como a Confederação não gerava os efeitos desejados, não havia consenso, mas rivalidade entre as colônias do Norte e do Sul, o Congresso tinha atribuições limitadas, os

¹ As treze colônias dividiam-se em três grupos, a saber: Colônias do Norte ou Nova Inglaterra (New Hampshire, Baía de Massachussets, Rhode island. E Connecticut); Colônias do Centro (Nova Iorque, Nova Jérsei, Pensilvânia e Delaware); do Sul (Maryland, Virgínia, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Geórgia).

² “we have a federal system because we began with a federal system” - we love federalism - “we carry this system with us, like any neuroses, because it is part of our collective psychology”

³ “II. Each state retains its sovereignty, freedom, and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.”

federalistas pugnavam pelo federalismo para o fortalecimento das relações externas no sentido de um reconhecimento da soberania por outras nações. Por isso os precursores do federalismo, John Adams (1735-1826), Alexander Hamilton (1755-1804), John Jay (1745-1829) e James Madison (1751-1836) sustentaram ser mais seguro viver sob o federalismo capaz de afastar o perigo de outras nações afrontarem a soberania (FILHO, 2009, p. 188).

Além da questão da soberania há ainda a importância do elemento econômico, pois os federalistas pensavam no comércio, na indústria e composição tensa entre pequenos, médios grandes produtores rurais. O surgimento de um governo central poderia viabilizar as relações comerciais a partir de condições adequadas, com olhar mais esclarecido sem influência de interesses pontuais de determinado Estado.

Em razão das dificuldades da *Confederação* quanto aos problemas internos, em 1787 com a Convenção da Filadélfia, a princípio destinada a revisar os artigos da *Confederação*, nasceu um documento constitucional materializando assim o projeto de um governo federal com a finalidade de “*fortalecer o governo federal e reservar os poderes dos Estados federados*” (ZIMMERMANN, 2005, p. 246). A Convenção inovou ao reduzir a quantidade de Estados para ratificar o novo documento constitucional (de 13 para 9 colônias) e ao permitir ao Congresso a representatividade dos Estados e do povo. A questão presidencial ganha novas cores com a introdução da temporalidade e a elegibilidade em substituição à sucessão hereditária (ZIMMERMANN, 2005, p. 248).

Com a nova Constituição, algumas competências foram conferidas como exclusivas ao *Congresso* Norte-Americano, outras aos Estados e União e na hipótese de omissão quanto à competência a destinação aos Estados. O problema da representação de Estados menores foi solvido pela criação de um *Congresso bicameral*, a *Câmara dos Representantes e o Senado*. Na hipótese, a Câmara representa proporcionalmente a população e o *Senado* configura a representação igualitária dos Estados-membros- *the great compromise* (ZIMMERMANN, 2005, p. 247).⁴

⁴ As dificuldades na relação entre Governo Federal e Estados-membros foi regulada pelos denominados *compromises*. O primeiro *the great compromise* para dar conta da representatividade; *the comercial compromise* para atender aos reclames dos fazendeiros sulistas e compatibilizar com os interesses industriais do Norte em que o Congresso passou a regular o comércio exterior e as relações comerciais entre Estados. Neste caso o Congresso ficou proibido de elaborar leis que vedassem a entrada de escravos até 1807 e de taxar a exportação. *The three-fifths compromise* para equilibrar a representatividade da população. O Sul desejava integrar a população escrava para aumentar a participação no Congresso. A solução foi considerar que cada escravo valesse 3/5 de um senhor livre para fins de representação parlamentar.

Nos Estados Unidos, o Estado federal tem sua origem por *agregação*, inicialmente *dual*, mas a partir da primeira metade do Séc. XX caminhou para um modelo *cooperativo democrático*, inobstante permaneça a estrutura *dual*, surgiu da necessidade de uma cooperação subsidiária “alcançado pela ação do Congresso” na tentativa de solucionar as necessidades da sociedade, provocando discussão sobre o próprio poder do Congresso e os limites constitucionais para tal, na hipótese de afetarem os interesses dos Estados ou, ao contrário, quando os Estados exigem um governo federal mais forte para atender as suas necessidades locais (ZIMMERMANN, 2005, p. 59). Acrescentamos, ainda, que apresentou o modelo *simétrico* em razão de se compreender como um povo razoavelmente homogêneo, compartilhando o mesmo idioma e com igual representatividade dos Estados no Senado.

2.2 - Federalismo Brasileiro

O Brasil diferentemente da experiência estadunidense, vivenciou um governo unitário. Foi organizado em capitânicas hereditárias, durante a fase colonial. A estrutura foi criada por D. João III, em 1534, que dividiu o país em extensas áreas de terras entregues a nobres (transmissíveis a seus sucessores), com a finalidade de colonizar, proteger e administrar o território, bem como explorar os recursos naturais. O modelo de administração colonial, das treze capitânicas⁵, permaneceu até 1759 quando foi extinto por Marquês de Pombal. Sendo o território transformado em Províncias em 1821. Com a proclamação da independência, a Carta de 1824 assegurou a mesma estrutura administrativa, ou seja, em províncias, cujos presidentes eram nomeados pelo imperador.

Em 1831, com a abdicação de D. Pedro I, inicia-se um movimento descentralizador e a necessidade de conceder certa independência às províncias. Com o Ato Adicional, em 1834, foi aprovada a Lei 16 de 12/08/1834 que emendou a Constituição do Império (1824) para criar a Monarquia Representativa. Com a influência de ideias federalistas os Conselhos das Províncias passaram a ser Assembleias Legislativas concedendo às províncias funções executivas e legislativas. Nesse período destacam-se muitos atores como o Regente Feijó, por exemplo.

Com a proclamação da República, o governo provisório expediu o Decreto nº 1 de 15/11/1889, criando a federação, ou seja, as províncias tornaram-se Estados-membros e

⁵ Capitânicas: Maranhão, Ceará, Rio Grande, Itamaracá, Pernambuco, Baía de Todos os santos, Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Tomé, São Vicente, Santo Amaro e Santana.

criando os estados Unidos do Brazil (Art. 2º e 3º). Uma federação que nasce de um estado imperial e unitário agora dividido em estados-membros (MARTINS, 2016).

Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.

Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

A Constituição de 1891 observa a República federativa como forma de governo e a regra da união perpétua e indissolúvel dos Estados-membros:

Art. 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art. 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

De 1889 a 1930, período denominado de República Velha, caracteriza-se pela concentração do poder político nas mãos da oligarquia paulista e mineira. Assim, a primeira constituição republicana garantia o voto aberto, o presidencialismo, a manutenção dos interesses das elites agrárias, a exclusão das mulheres e analfabetos do direito de voto. Nesta fase o café era o principal produto brasileiro de exportação, a região sudeste gozava de prestígio nos investimentos federais, particularmente para os setores agrícola e pecuário. Vivenciamos a alternância de presidentes paulistas e mineiros que resultou na chamada política café com leite. Para garantia da governabilidade existia muitas trocas de favores entre a Presidência da República e os Governadores, o coronelismo (latifundiários) com voto cabresto, violência e fraudes no sistema eleitoral.⁶

Com a chegada à presidência da República em no período de 1898 a 1902, Campo Salles⁷ implanta, para ratificar uma república de coronéis, a “política dos governadores”, aliança entre o chefe do executivo federal com os governos locais ampliando os poderes de prefeitos e seus suportes políticos por meio dos chamados coronéis, chefes clânicos que dominavam votos por dominarem econômica e politicamente seus dominados.

⁶ Período marcado pelas revoltas: Revolta da Armada: 1893-1894; Revolução Federalista: 1893-1895; Guerra de Canudos: 1893-1897; Revolta da Vacina: 1904; Revolta da Chibata: 1910; Guerra do Contestado: 1912-1916; Sedição de Juazeiro: 1914; Greves Operárias: 1917-1919; Revolta dos Dezoito do Forte: 1922; Revolução Libertadora: 1923; Revolução de 1930.

⁷ “Outros deram à minha política a denominação de “Política dos Governadores”. Teriam acertado se dissessem “Política dos Estados”. Esta denominação exprimiria melhor o meu pensamento!” Campos Salles.

A criação da Federação no Brasil seguiu o modelo estadunidense de 1787, resultado da Convenção da Filadélfia, não obstante as advertências de Júlio de Castilho, no Congresso Constituintes de 1891 sobre o equívoco de se importar literalmente sistemas sem adequá-lo à realidade brasileira. Júlio de Castilho, na ocasião representante gaúcho na Constituinte, sob a ótica política-regional observa (*apud* ZIMMERMANN, 2005, p. 298):

Por circunstâncias peculiares, que não se dão no Brasil, na América do Norte o movimento partiu dos Estados para o Centro. Eram os Estados que tinham demasiada força e, portanto, tornava-se necessário proteger a União. Mas aqui se dá o contrário; aqui é preciso proteger os Estados contra a absorção central. Esta diferença é capital e, ao meu ver, tem sido, por assim dizer, a causa pela qual se não de equivocados alguns dos nossos mais distintos colegas, que querem identificar a situação do Brasil com a dos Estados Unidos da América do Norte, quando as condições são inteiramente diversas.

A análise política de Castilho associada ao olhar histórico e sociológico destacado por Zimmermann (2005, p. 299) ressalta que a unidade preexistiu ao federalismo brasileiro e nesse contexto “os Estados não deliberaram acerca da federação”, pois a descentralização política foi obra exclusiva do governo central. A crítica foi feita, também, por Levi Carneiro que não atacou diretamente o fato de termos copiado o federalismo estadunidense, mas “tê-lo copiado mal” sem promover as reflexões necessárias sobre a própria vivência estadunidense. Em defesa da adoção do modelo que institucionalizou o federalismo, Rui Barbosa (*apud* ZIMMERMANN, 2005, p. 298), assevera:

Ora, para lhe dar feição liberal, a Constituição dos Estados Unidos era o modelo, que se nos impunha. Fora dela só teríamos a democracia helvética, intransplantável para estados vastos, e os ensaios efêmeros da França, tipo infeliz, além do oposto às condições de um país naturalmente federativo como o nosso. Mas a Constituição americana vem a ser apenas uma variante da Constituição inglesa.

O dado histórico e sociológico da preexistência de uma unidade reforçava o perigo do fortalecimento gradativo do poder central e o enfraquecimento da descentralização, confirmado posteriormente pela história desde 1891 até 1988. A federação brasileira nasceu de um poder unitário que deliberou sozinho e que poderia a qualquer tempo voltar a ele. “A história republicana tornou-se a história da centralização autoritária e da instabilidade política, dos golpes de Estado; de graves e constantes agressões ao ideal federalista” (ZIMMERMANN, 2005, p. 300).

A crise de 1930 assinala a falência do federalismo econômico e político e se refletiu no Brasil. O acontecimento mais importante foi a Revolução de 1930 com a

implantação da Era Vargas (1930-1945). Nessa fase há a diminuição significativa da autonomia dos Estados. De 1946 a 1964, o Brasil vivencia certa experiência democrática em que o Congresso e os Estados retomam sua importância. Momento em que ocorre um processo de urbanização, modernização e industrialização do país.

De 1964 a 1985, o Brasil vivencia o regime militar em que ocorre a ampliação dos poderes da União representada pelo governo Federal, enfraquecendo o federalismo, tornando os Estados dependentes do poder da União. Assim, os Atos Institucionais do regime Militar eliminaram a Federação, particularmente o AI-5 de 1968. Segundo Augusto Zimmermann (2005, p. 325):

O regime militar de 1964, que durou mais de vinte anos, assegurou através das Constituições militares de 1967 e 1969 uma vastíssima concentração de poderes na União, deixando pouquíssimo para os Estados-membros e os Municípios. Aqui, revelou-se um novo e devastador processo centralizador, que até hoje nos traz desagradáveis consequências impeditivas à completa implantação do sistema do sistema democrático neste país.

Com o esgotamento do regime militar em 1982, e reivindicações frustradas de 1984 para eleições diretas, por via indireta, o governador mineiro de então, Tancredo Neves, foi eleito presidente em 1985, pelo colégio eleitoral, iniciando a fase denominada de Nova República. Em razão de seu falecimento, assumiu o vice, José Sarney que com a proposta de Emenda Constitucional nº 26 (de 27 de novembro de 1985), convocou a Assembleia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1988 preservou a técnica estadunidense de enumerar as competências da União, reservando aos Estados poderes remanescentes, mas que segundo autores em Direito Constitucional ainda guarda, em termos fáticos, aspectos de um Estado unitário (ZIMMERMANN, 205, p. 333). Todavia, a denominada constituição cidadã⁸ apresenta uma peculiaridade quando promove a federalização dos Municípios além de ampliar as competências dos Estados membros e conceder autonomia ao Distrito Federal. O federalismo se afigura na Constituição de 1988 como um princípio estruturante e como cláusula pétrea, vejamos o teor do seu Preâmbulo, do art. 1º e art. 60, § 4º, I (MARQUES, 2016).

⁸ A denominação de autoria do Deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, decorre do fato de a Constituição de 1988 ter reconhecido direitos e garantias individuais e coletivos de maneira singular (ZIMMERMANN, 205, p. 331).

No Brasil, o Estado federal tem sua origem por *desagregação*, inicialmente *dual*, conforme o modelo americano. Todavia, desde a fragilidade da República Velha, buscou-se o caminho para o modelo cooperativo, ora no sentido democrático, ora no aspecto autoritário (ZIMMERMANN, 2005, p. 59). E, acrescentamos que, não obstante uma assimetria de fato, o sistema federativo brasileiro, cego pela arrogância centralista, identificou-se como simétrico.

A partir dos dois modelos, não obstante suas particularidades, percebemos conforme as lições de Bonavides (2000, p. 236-237), três elementos caracterizam o Estado federal, a saber: 1. A observância obrigatória de alguns princípios básicos de organização federal aceitos pelos Estados-membros; 2. A adoção de um sistema de competência na constituição federal; 3. Instituição de um tribunal supremo, guardião da Constituição.

III - Considerações Finais

A comparação entre o *Federalismo estadunidense* que nasce de uma estrutura descentralizada com o modelo brasileiro que, por sua vez, decorre de um poder unitário como um processo de “desagregação”, nos permitiu identificar pontos divergentes no que tange à centralização e descentralização do poder e a divisão das competências.

No fenômeno do federalismo norte-americano, historicamente inicial, entrecruzaram-se liberalismo e protestantismo que, segundo Max Weber, na obra *Ética Protestante e Espírito do Capitalismo*, nos permitem perceber o país como efetivamente burguês porque não teria apresentado em sua formação histórica características feudais. Ao contrário, o individualismo limitante do poder estatal, alto grau de liberdade local, a igualdade de oportunidade baseada na meritocracia, a religião desvinculada da questão de Estado, caracterizam o modelo forjado a partir e no horizonte de um contexto de diversidade cultural.

Sobre a especificidade estadunidense, pode-se invocar o Pacto de 1620, *Pacto do Mayflower*, navio que transportou peregrinos da Inglaterra para o Mundo Novo. Neste episódio, alguns peregrinos formalizaram um documento, um contrato social, a partir do qual seus signatários se comprometiam a seguir regras para a sobrevivência do grupo. A transcrição do original da lavra de William Bradford configurou o que historiadores consideram como documento constitucional diretamente pactuado pelos concernidos.⁹

⁹ Fonte: http://www.pilgrimhallmuseum.org/mayflower_compact_text.htm.

No fenômeno do federalismo brasileiro parte-se de uma vivência de um poder unitário, em que as estruturas reproduziram a forma de uma organização política de um Estado unitário com pequenas autonomias concedidas aos Estados. Um sistema político patrimonialista que organizou o espaço público brasileiro numa trajetória em que as decisões políticas mais importantes resultaram dos grupos que estavam no poder, fazendo valer, na expressão de Zimmermann, uma “constituição sociológica” de vigência eterna.

O maior obstáculo no federalismo brasileiro foi a cultura das oligarquias nacionais e suas articulações com o poder central - “fatores reais de poder”. O federalismo brasileiro não conseguiu vencer a força da “constituição sociológica”. A título de exemplo, Marechal Deodoro da Fonseca, primeiro presidente dissolveu o Congresso Nacional e decretou estado de sítio; o segundo, Floriano Peixoto, vice de Deodoro e que assumiu após a sua renúncia, desrespeitava a Constituição; os militares que atuaram no golpe de 1889, não eram liberais, nem federalistas; Marechal Hermes da Fonseca (1910-1914) depunha governadores e estimulava a briga entre grupos oligárquicos. O chefe do Executivo frequentemente tornava-se um ditador no sentido monárquico.

O poder e controle oligárquico, a débil participação popular sob o domínio dos coronéis, a frequente recentralização do poder à moda da monarquia, a ausência de consciência de cidadania, dentre outros fatores contribuíram para a construção de uma cultura de descrédito e não reconhecimento das ideias republicanas, federalistas e democráticas e que persistem até hoje sob outras denominações, nos legitimam a reforçar a relação entre federalismo e democracia, desde que assegurem a efetiva liberdade das partes integrantes, o direito se afigure como peça fundamental para a existência e permanência de um federalismo cooperativo democrático, a Constituição para assegurar a integração consentida, o respeito e reflexão em relação às assimetrias de fato. Por quê? Porquediminui a força de um poder unitário e provoca a ampliação da autonomia dos Estados- membros.

Brasil e Estados Unidos vivenciaram desde o seu nascimento processos de racionalização e organização política diferentes. O Brasil, sobretudo, sob o domínio de uma cultura ibérica, experimentou um intenso controle político econômico da Metrópole. Por outro lado, o caminhar histórico das ideias políticas nos Estados Unidos foi marcado por uma simpatia com um pensamento liberal, a crença de uma missão, a ideia de as Américas configurar o modelo de uma sociedade livre e uma ruptura com a Metrópole. Ademais, pode-se identificar, no horizonte das lições de Bernardo Sorj (2004), a tensão

entre o ideal e o real no momento em que o federalismo brasileiro toma como referência o modelo estadunidense, construindo uma referência ideal, sem considerar as especificidades da cultura, a trajetória percorrida – como se fossem construções abstratas - e, particularmente, sem considerar as especificidades do contexto histórico e social brasileiro da época. Modelo algum poderá ser considerado desconectado das experiências e mutações que sofreram e ainda sofrem.

Referências Bibliográficas

- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL. **Decreto nº 1**, de 15 de novembro de 1889. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em: 3 abr 2016.
- _____. **Constituição (1891)**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 3 abr 2016.
- GARVEY, J. H.; ALEINIKOFF, T. A.; FARBER, D. A. **Modern constitutional theory**. A reader. United States of America, 2004.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John e MADISON, James. **Os federalistas**. Belo Horizonte: Livraria Líder e Editora, 2003.
- LEVI, Lucio. Federalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 9. ed. Brasília: UNB, 1997.
- MARQUES, Mauro Luiz C. (As)simetrias no federalismo brasileiro. In: LEITE, George Salomão et. al (Coord.). **Ontem, os códigos! Hoje, as constituições**: homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 61-75.
- OLIVEIRA FILHO, R. G. de. Federalismo norte-americano: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento? **Intertemas**. Presidente Prudente. V.14, p. 185-198. Nov. 2009.
- PEREIRA, G. B. A experiência constitucional norte-americana. **Revista da EMERJ**, v. 5, n. 17, p. 174-191, 2002. Disponível em: < www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/.../revista17_174.pdf >. Acesso em: 20 mar 2016.
- SORJ, Bernardo. **A democracia inesperada**. Cidadania, direitos humanos e desigualdade social. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do Federalismo democrático**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

A autora é Doutoranda em Direito pela PPGD d UNESA, na linha de Pesquisa Direitos Fundamentais - Novos Direitos sob a orientação do Prof. Dr. Vicente de Paulo Barretto. Mestre em Filosofia pela UERJ-IFCH, Especialista em Mediação Pedagógica em EAD-PUC/RIO, Pós- Graduada em Filosofia Contemporânea pela UERJ-IFCH. Bacharel em Comunicação Social- FACHA, Bacharel e Licenciada em Filosofia pela UERJ-IFCH, Bacharel em Direito pela UNESA. Atualmente exerce o magistério superior nas modalidades presencial e à distância na UNESA.

O autor possui Graduações em Direito pela UGF e Filosofia pela UERJ-IFCH, Mestrado em Ciência Política pela UFRJ-IFCS, além de possuir Doutorado e Pós-Doutorado em Filosofia pela UFRJ-IFCS. No presente é doutorando em Direito pelo PPGD-UNESA na linha de Pesquisa Direitos Fundamentais - Novos Direitos sob a orientação do Prof. Dr. Rafael Mario Iorio Filho. Atualmente é professor da UNESA e editor da Revista Logos e Veritas.