

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

LUND DE CASTRO LOBO DOS SANTOS

**PERSPECTIVA HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO
E A BUSCA DA ASSIMETRIA ISONÔMICA**

SÃO PAULO

2023

LUND DE CASTRO LOBO DOS SANTOS

**PERSPECTIVA HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO
E A BUSCA DA ASSIMETRIA ISONÔMICA**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel no Curso de
Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ANA FLÁVIA MESSA

SÃO PAULO

2023

LUND DE CASTRO LOBO DOS SANTOS

**PERSPECTIVA HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO
E A BUSCA DA ASSIMETRIA ISONÔMICA**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel no Curso de
Direito da Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Flávia Messa

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a):

Examinador(a):

Examinador(a):

AGRADECIMENTOS

Gratidão a Deus, ao Nosso Senhor Jesus Cristo e aos bons espíritos que guiam minha vida e me sustentam com o seu amor, e que permanecerão comigo para sempre.

Gratidão ao meu avô Almir, o *beau ideal* de prudência, justiça, temperança e fortaleza que me indicou o caminho da vida correta. Espero ter conseguido infundir neste trabalho um pouco do amor pela liberdade e do ódio pela tirania que ele me ensinou serem as paixões que realmente definem o caráter de um homem. Enquanto eu viver, viverá ele também, dentro de mim, e este é meu maior orgulho.

Gratidão à minha avó Élia, cuja vida provou que o trabalho é a forja da grandeza, e que a humildade é a expressão mais digna da nobreza.

Gratidão à minha mãe, fonte de minha vida, companheira infalível, representante maior e herdeira valorosa das virtudes que seu pai lhe ensinou, e que ela honra em provações sem número e que não a impedem de me abençoar com o amor mais puro que o ser humano poder conhecer.

Gratidão ao meu pai, que me ensinou o amor ao próximo através do exemplo de um coração puro e bom e de uma vida devotada ao cuidado e o carinho.

Gratidão ao meu tio Cupertino dos Santos, cuja sagacidade, inteligência e conhecimento eu tento reproduzir, restrito por minha reduzida capacidade, mas motivado por afeto e admiração.

Gratidão à Fernanda, amiga e exemplo, parceira e mentora, a pessoa mais importante e especial que conheci em minha trajetória profissional.

Gratidão à Luiza e à Evelise, que cuidaram de meu coração, de minha mente e de meu espírito e me ajudaram a atravessar a escuridão e enxergar a luz em todos os lugares aonde ela estiver.

Gratidão à professora Ana Flávia Messa pela parceria e orientação.

Gratidão ao professor Bruno Lorencini e à professora Mariana Barboza Baeta Neves Matsushita, que me orientaram em diferentes momentos de minha graduação e me ajudaram a ser um pesquisador melhor.

“Se uma casa se dividir internamente, não poderá manter-se.”

*Eu acredito que esse governo não pode perdurar, permanentemente,
meio escravo e meio livre.*

*Eu não acredito que a União será dissolvida – eu não acredito que a casa cairá
– mas eu acredito que ela não será mais dividida.*

Ele irá se tornar toda uma coisa, ou toda outra.

Abraham Lincoln

RESUMO

Este trabalho realiza um estudo histórico sobre a evolução do federalismo brasileiro, colocando em evidência temas como sua relação com a legitimação democrática do Estado, a contraposição da descentralização democrática com a centralização do Estado patrimonial e a prática da simetria e assimetria. Enfatizamos, especialmente, a conformação histórica do Brasil que condicionou a evolução conceitual e a prática de nosso federalismo, e a proposta original quando de sua implementação com a Constituição de 1891, influenciada pelo pensamento de Rui Barbosa. Tendo em mente esses antecedentes, analisamos questões relevantes do federalismo atual e traçamos algumas linhas gerais para uma eventual reformulação de nossa atual estrutura federativa.

PALAVRAS CHAVE: Federalismo. Assimetria. Simetria. Direto Constitucional. Democracia. História do Direito. Reforma constitucional.

ABSTRACT

This work undertakes a historical study of the evolution of Brazilian federalism, shedding light on themes such as its relation with the democratic legitimation of the state, the contraposition of democratic decentralization with centralization by the patrimonial state and the practice of asymmetry and symmetry. We emphasize the historical conformation of Brazil that conditioned the conceptual evolution and practice of our federalism, and its original execution with the Constitution of 1891, masterminded by Rui Barbosa's thought. Keeping in mind these precedents, we analyze contemporary issues of federalism and outline some general points for a possible reform of our current federal structure.

KEY WORDS: Federalism. Asymmetry. symmetry. Constitutional law. Democracy. Legal history. Constitutional reform.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| 1. Elementos básicos do federalismo..... | 2 |
| 2. O problema da organização federativa nos Estados Unidos..... | 7 |
| 3. Antecedentes do problema da organização federativa no Brasil..... | 10 |
| 4. O problema da organização federativa no Brasil e a Constituição de 1891 ... | 21 |
| 5. Problemas do federalismo contemporâneo..... | 37 |
| 5.1. Evolução do poder de regulação federal..... | 37 |
| 5.2. Desigualdade regional, distribuição de recursos e sistema de partilha.... | 41 |
| 5.3. Relações do centro com entes subnacionais quanto à realização de gastos e autonomia de decisões..... | 46 |
| 5.4. Dinâmica da articulação entre Estados e municípios..... | 48 |
| CONCLUSÃO | 52 |
| REFERÊNCIAS | 55 |

INTRODUÇÃO

O problema desta pesquisa é a presença de simetria e assimetria na história do federalismo brasileiro, e o condicionamento dado por sua conformação histórica peculiar à sua aplicação e evolução conceitual e prática.

Nossa metodologia é o estudo da história institucional e jurídica brasileira, compreendida através dos juristas da época e pela análise de historiadores concentrados na História do Direito. Dentre a bibliografia estudada, escolhemos os trechos que nos pareceram mais esclarecedores do federalismo em geral, e, mais especificamente, da legitimação do federalismo, da organização federativa e da presença de assimetria e simetria em nossa organização constitucional.

Para tanto, passamos em revista alguns elementos básicos do federalismo, o problema de organização do Estado abordado pelo federalismo nos Estados Unidos, os antecedentes históricos estruturais da organização política e institucional brasileira, as propostas de federalismo feitas nas últimas décadas da monarquia e a teoria e aplicação da Constituição de 1891, primeira carta republicana e fundadora de nosso regime federativo.

Levando em consideração os problemas e soluções estudados nesse exame histórico-jurídico, dedicaremos o final deste trabalho à análise propositiva de aspectos contemporâneos da organização federal.

Partindo do problema básico do propósito do federalismo, dedicaremos especial atenção aos problemas estruturais historicamente condicionados que a ideia federal se propôs a abordar no Brasil, e o modo pelo qual Rui Barbosa, principal contribuinte da carta de 1891, acreditava que eles poderiam ser resolvidos. Evidentemente, essa aplicação não foi sem percalços, e também será importante considerar porque a primeira experiência do sistema não foi bem-sucedida e compreender os motivos históricos e circunstâncias de sua incapacidade para resolver o problema estrutural do Estado brasileiro.

Dito isso, gostaríamos de dar uma atenção dedicada ao que chamaremos de federalismo originário – qual seja, os pressupostos e diretrizes pensados por Alexander Hamilton e Rui Barbosa, fundadores do sistema em seus respectivos países. Acreditamos que a investigação histórica dos problemas e propostas dos primeiros pensadores de determinada corrente é um recurso fundamental para compreender sua lógica elementar, compreendendo com mais lucidez o instituto do qual tratamos e quais soluções poderiam

ser úteis de resgatar diante de novos desafios. O recurso aos precedentes eleva o tom de debate e permite achar o verdadeiro *mens legis* – ou, neste caso, *o mens constitutionis* – pensando soluções práticas coerentes com as bases teóricas que as fundamentam, e que precisam ser conhecidas e compreendidas.

Esperamos que essa análise permita uma perspectiva original do tema do federalismo, perspectiva que possa balizar propostas concretas para realizar o objetivo maior do federalismo e a missão sagrada do constitucionalista – fazer uma união mais perfeita para garantir a prosperidade, a segurança e a vitalidade de nossa civilização.

1. Elementos básicos do federalismo

Preocupa-nos a definição clara dos conceitos do federalismo. Portanto, vale ocupar alguns parágrafos para definir os principais elementos que envolvem sua discussão.

É necessário estabelecer o que é um Estado Federal, contraposto ao Estado Unitário. Considerando o Estado como uma instituição para a regência e administração de uma sociedade e definida por um espaço de ação e uma identificação espiritual, essa dicotomia diz respeito à legitimação do poder estatal. Sobre ela, recordamos a preleção de José Joaquim Gomes Canotilho (2003):

À constituição pertence também uma importantíssima função de legitimação do poder. É a constituição que limita o poder. Numa palavra: é a constituição que justifica ou dá legitimação ao “poder de mando”, ou, para utilizarmos uma formulação clássica, é a constituição que confere legitimação ao exercício da “coação física legítima”. A consequência prática mais importante desta função legitimatória é basicamente esta: no estado constitucional não existe qualquer “poder” que, pelo menos, não seja “constituído” pela constituição e por ela juridicamente vinculado. (p. 1440)

Para André Ramos Tavares, o Estado Unitário é aquele no qual o “poder encontra-se enraizado em um único ente intraestatal” (2021, p. 848). No mesmo sentido, Dircêo Torrecillas Ramos caracteriza essa modalidade como aquela na qual “a descentralização administrativa e legislativa/política depende do Poder Central” (2000, p. 15). O Estado Unitário tem uma relação direta com sua legitimação, que pode derivar do povo para o Estado Democrático (de forma concreta e representativa, ou pela abstração da vontade popular), de uma justificativa religiosa ou tradicionalista para monarquias e regimes reacionários, ou de uma alguma missão revolucionária para regimes totalitários.

No Estado Federal, contudo, há mais de uma fonte legitimadora: ele se constitui como uma união de entidades dotadas de personalidade própria, e se legitima não apenas a partir do povo, mas, também, do consentimento dessas entidades. Logo, essas partes compartilham a autoridade estatal com o ente federal, gerando a dualidade de poder que caracteriza o regime federativo:

O “poder”, ou, mais rigorosamente, as funções, podem estar divididas entre diversos entes políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “poder”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado federal. (Tavares, 2021, p. 865)

Augusto Zimmermann retrata o Estado Federal como “de tipo nacional e de forma plural; isto é, formador de pluralidade de ordenamentos jurídicos, no qual o poder da União provém diretamente do povo das diferentes regionalidades dispersas sobre o território nacional” (1999, p. 38).

Convém distinguir o Estado Federal do Estado Unitário descentralizado. Ainda que o último opte por se descentralizar de forma político-administrativa, ou mesmo constitucionalmente, através da adoção de estatutos regionais (como nos casos de Portugal, Espanha e Itália), os termos da descentralização serão definidos pelo poder central, o que também pode se dar com a necessidade de aprovação deste poder a decisões tomadas localmente nas circunscrições administrativas.

Já no Estado Federal admitem-se diversos centros de poder locais que complementam a autoridade do poder central e possuem a autonomia para se organizar em constituição estadual, editar leis e exercer funções administrativas sem controle central, desde que respeitados certos preceitos e a divisão de atribuições estabelecidos na carta federal. Eles também possuirão representação política própria, geralmente compondo a câmara alta do Poder Legislativo federal.

A “participação’ dos Estados-membros no Poder Central” e o “poder de auto-organização através de um poder constituinte próprio” (Ramos, 2000, p. 17) são as marcas identificadoras do Estado Federal.

No que diz respeito à simetria e assimetria no federalismo, Dircêo Torrecillas define a primeira como o “‘nível de conformidade’ e do que tem em comum nas relações de cada unidade política separada do sistema para com o sistema como um todo e para com as outras unidade componentes”, ou, ainda, “uniformidade entre os Estados-

membros dos padrões destes relacionamentos dentro do sistema federal” (Ramos, 2000, p. 62).

A assimetria, por sua vez, é uma “situação onde as diversidades dentro de uma sociedade maior encontram expressão política, através dos governos correspondentes” (Ramos, 2000, p. 63). Esta situação pode se manifestar de diversas maneiras: tratamento diferenciado entre Estados-membros conforme disparidade de recursos, população e extensão territorial; graus de autonomia variados que podem existir dentro do mesmo sistema; representação diferenciada junto ao poder central; diversidade na aplicação da legislação federal em diferentes circunscrições estaduais; participação dos entes federativos no processo de emenda da constituição federal; e o grau de autonomia que os entes possuem para formular as constituições locais. (Ramos, 2000, p. 63-64)

Augusto Zimmermann (1999) destaca que a assimetria é um aspecto essencial para o funcionamento da estrutura federativa:

Um dos pontos fundamentais para o êxito do federalismo é o referente à compreensão dos desníveis econômicos, ou mesmo das dimensões territoriais, dentro os entes políticos federados. Por isso, faz-se mister um certo balanceamento empírico das diferenças naturalmente existentes, para que uma eficaz fórmula jurídica seja encontrada, na busca dessa correlação da divisão vertical do poder político com os elementos naturais mais gravosos à sobrevivência do pacto federativo. Estes são, portanto, os arranjos de assimetria julgados necessários à eficácia do sistema federativo.

[...]

Dentro da dogmática federativa, portanto, a função de assimetria é precisamente observar os desníveis existentes no interior do Estado, havendo-se de operar em face dos elementos da desigualdade interpartes, entre os agentes formadores do pacto federativo, mas que, imperfeitamente compreendidos, podem vir a acarretar no comprometimento do mesmo e, por via de regra, na própria ameaça à unidade nacional. (p. 61-62)

A assimetria, portanto, realiza entre os Estados-membros de uma federação o que a isonomia jurídica realiza entre os cidadãos de um Estado de Direito Democrático: partindo da igualdade fundamental de todos, reconhece as diferenças concretas e confere tratamento desigual a sujeitos desiguais, buscando preservar o bem-comum e legitimar o sistema através da percepção de um tratamento efetivamente justo.

A simetria e a assimetria não são dois eixos de um espectro, da mesma maneira que a igualdade não se opõe à isonomia, mas a complementa. Um sistema federal precisa conciliar elementos simétricos e assimétricos de uma maneira justa, realista e razoável para efetuar uma união que beneficie seus membros e justifique a própria existência.

De modo que a dosagem correta de simetria e assimetria é decisiva para o sucesso do sistema federalista e sua aceitação diante do povo e dos Estados-membros, esses conceitos relacionam-se com a legitimidade constitucional, compreendida da seguinte forma:

A legitimidade de uma constituição (ou validade material) pressupõe uma conformidade substancial com a ideia de direito, os valores, os interesses de um povo num determinado momento histórico. Consequentemente, a constituição não representa uma simples positivação do poder. É também a positivação dos valores jurídicos radicados na consciência jurídica geral da comunidade. Quando uma lei constitucional logra obter validade como ordem justa e aceitação, por parte da coletividade, da sua bondade “intrínseca”, diz-se que uma constituição tem legitimidade. (Canotilho, 2003, p. 1439)

Note-se que a legitimação anteriormente apresentada não se confunde com a legitimidade; enquanto a primeira versa sobre a origem do poder, a última trata da percepção e aceitação do sistema constitucional em que o poder é exercido. Desse modo, a legitimação estabelece algumas das bases para a legitimidade, especialmente quanto às expectativas de resultado concreto da organização constitucional.

Em um Estado de legitimação federal, a legitimidade está condicionada ao benefício comum aproveitado pelos Estados-membros. Apesar do aspecto contratual do Estado estar sempre implícito na relação entre Estado e sociedade, ele assume maior relevância na dinâmica entre a federação e os entes federativos diante do caráter ostensivo de pacto para benefício comum que caracteriza o federalismo. Assim sendo, podemos falar na legitimidade federal como a medida em que a união é percebida como justa e benéfica aos Estados-membros. Sabendo que a aplicação criteriosa da simetria e da assimetria é fundamental para a percepção de uma federação justa, o fato é que estes conceitos estão no âmago da legitimidade do sistema federativo.

Quanto ao funcionamento interno, o federalismo dual remonta à organização inicial do federalismo americano, com a separação bem-definida entre as funções da União e dos Estados, caracterizada por Bernard Schwartz como “dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos” (Tavares, 2021, p. 866).

O modelo do federalismo cooperativo surge a partir do acúmulo de competências e atribuições do Estado durante o século XX surge. Neste, “não se encontra uma separação precisa ou bem definida na distribuição das atribuições e competências de cada ente federativo” (Tavares, 2021, p. 866). Intensifica-se “a ajuda federal aos Estados sob

a forma de programas e convênios”, com “uma repartição horizontal de competências e uma partilha de tributos” (Ramos, 2000, p. 49). A contrapartida do auxílio federal reforçado é o aumento da regulação e controle da União sobre as atribuições estaduais, cada vez mais condicionadas aos objetivos definidos pelo poder central.

O aumento progressivo do papel da federação representa o perigo da absorção dos Estados pelo poder central, instrumentalizando-os para os fins do Estado Federal e inutilizando sua autonomia. A tensão entre federalismo autoritário e o federalismo democrático será discutida durante este trabalho, e cumpre traçar um esboço do problema antes de sua elaboração:

Na sua modalidade autoritária, [o federalismo] representa apenas um centralismo dissolvente do pacto federativo, que tão logo se desfaz em ruínas. É o praticado, por exemplo, nas Federações meramente nominais da América Latina, em sendo o promotor de um executivo federal fortalecido, donde a sua presença sobre os executivos estaduais, “de uma parte tende facilmente a instrumentalizar e politizar a sujeição ou a dependência dos segundos ao primeiro, e doutra parte a debilitar o prestígio dos órgãos representativos, marginalizando não somente o Congresso Nacional como os poderes legislativos estaduais. Ficam tais poderes ordinariamente ausentes e obscurecidos na tarefa participante em cuja esfera se desdobram as relações cooperativas do Poder Central com os Estados-membros”.

O federalismo cooperativo democrático, por sua vez, é aquele formado no consentimento e não através da imposição. Nele, 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. Através dele, inclusive, os grupos minoritários ficam mais bem protegidos, conferindo-lhes a proteção constitucional e todas as garantias da cooperação administrativa. (Zimmermann, 1999, p. 58-59).

Posto que a assimetria está diretamente vinculada ao poder da União, o acúmulo de funções e extensão do alcance da regulação federal envolverá, inevitavelmente, uma margem cada vez maior para o tratamento assimétrico dos Estados-membros, seja de forma expressa na constituição ou na prática administrativa e institucional.

Também é necessário qualificar o federalismo quanto à sua origem, que pode ser por agregação (centrípeta) ou por desagregação (centrífuga). Na primeira, Estados previamente independentes se reúnem para criar uma nova entidade. Na última, um Estado Unitário decide conceder autonomia, poder constituinte derivado e representação legislativa às suas partes, preservando a entidade estatal anterior enquanto assume nova organização política.

A palavra “federação” remonta ao latim *foedus*, que se traduz como “pacto” ou “aliança” (Ramos, 2000, p. 28). Este é o contexto dos exemplos mais antigos de entidades que se assemelham às federações atuais, destacando-se as ligas reunidas em volta de Atenas e Esparta na Grécia Antiga, a Confederação Helvética medieval que daria origem à Suíça, as Províncias Unidas dos Países Baixos e a Alemanha. Todos esses são exemplos do federalismo centrípeta, modalidade historicamente mais comum. (Tavares, 2021, p. 851; Zimmermann, 1999, p. 54)

A Constituição dos Estados Unidos de 1787, também representativa do federalismo por agregação, marca o surgimento do Estado federal moderno (Zimmermann, 1999, p. 39). Seu sucesso inspirou a adoção do sistema em outros países, especialmente no continente americano, mediante a descentralização de Estados previamente unitários. Este fenômeno ensejou a fórmula do federalismo centrífugo, do qual o Brasil é o maior expoente. Embora seus exemplos sejam mais raros, também podemos citar o México e a extinta União Soviética.

2. O problema da organização federativa nos Estados Unidos

Agora consideraremos o problema original do Estado federativo elaborado nos Estados Unidos da América, quando dos debates que antecederam a promulgação de sua constituição. Esta questão é digna de nota pois trata-se da principal inspiração conceitual e prática do federalismo brasileiro.

O modelo proposto pelo *The Federalist Papers*, compilação de artigos publicados por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, é uma resposta ao problema estrutural da organização do Estado formado pelas antigas Treze Colônias. Cada um dos agora Estados havia existido até então como uma nação propriamente dita, funcional e organicamente: constituições próprias, tradições culturais, legais e militares distintas, identidades forjadas por gerações de ocupação de um território comum. Com efeito, não havia um precedente histórico de união nacional (Bigliuzzi; Paixão, 2011, p. 133).

Porém, concretizada a independência através de uma aliança entre os Estados, Hamilton e seus colegas argumentavam que a nova federação era a melhor garantia para a existência próspera dos Estados Unidos. Era imperativo criar um governo capaz de garantir a segurança e bom funcionamento das instituições para que a nação tivesse sua existência assegurada. Para tanto, era necessário construir um equilíbrio cuidadoso entre as diversas forças presentes na estrutura política nacional.

Além de justificar a necessidade das medidas propostas, os maiores esforços do *Federalist Papers* são para propor um sistema capaz de equilibrar o poder da União e dos Estados, e dos três poderes do governo federal. O resultado esperado é um Estado com a medida precisa de vigor necessário para exercer suas funções essenciais sem o risco de se tornar uma tirania. Com efeito, esta é uma característica marcada do Estado Federal:

O *devoir* federalista, ademais, relata à própria concepção limitativa do poder central, aqui entendido como a fonte clássica do poder coercitivo do Estado. Seja como for, o federalismo apresenta-se em oposição invariável ao perigoso sistema de autoridade única, que então se define pelo direcionamento alçado à centralização absoluta do poder político (Zimmermann, 1999, p. 41)

Abordando a fonte dos poderes da Convenção Constitucional para empreender a missão que ela assumiu, James Madison deixa clara a natureza pactual da composição federativa:

Em examinando a [fundação em que o Estado pode ser estabelecido], parece, de um lado, que a constituição será fundada no consentimento e ratificação do povo da América, dado por seus representantes eleitos para este propósito específico; mas, de outro, que esse consentimento e ratificação serão dados pelo povo, não pelos indivíduos compondo uma nação inteira, mas como compondo os estados distintos e independentes aos quais eles pertencem. São o consentimento e a ratificação dos vários estados, derivados da autoridade suprema em cada estado - a autoridade do próprio povo. Logo, o ato que estabeleça a constituição não será nacional, mas federal.

Que esse será um ato federal, e não nacional [...] é óbvio por esta única consideração: que ela não resulta nem de uma decisão da maioria do povo da união, nem da maioria dos estados. Ele deve resultar do consentimento unânime dos vários estados que participam dele [...]. Cada estado, em ratificando a constituição, é considerado como um corpo soberano independente de todos os outros, e só pode ser vinculado sua ação voluntária. Nessa relação, então, a nova constituição será, se estabelecida, uma constituição federal, e não nacional. (Hamilton; Jay; Madison, 2020, p. 185)

O perigo do governo nacional diz respeito ao governo autoritário temido por críticos do federalismo que viam com apreensão o acúmulo de poderes numa entidade estranha aos Estados. Se, de um lado, os federalistas apontam que esses Estados geram a União, eles também admitem que a organização que eles propõem concilia a soberania nacional expressa pela vontade popular com o poder que os Estados-membros precisam preservar para não serem anulados pela União.

A questão reitera a dupla legitimação do Estado Federal e fundamenta os arranjos destinados a estabelecer um equilíbrio entre os poderes federais (derivados da

participação e consentimento dos Estados-membros) e nacionais (provenientes diretamente da soberania popular). Portanto,

a constituição proposta [...] não é nem uma constituição nacional nem uma constituição federal, mas uma composição das duas. Em sua fundação ela é federal, não nacional; nas fontes das os poderes ordinários do governo são derivados, ela é parcialmente federal e parcialmente nacional; na operação desses poderes ela é nacional, não federal; na extensão deles, novamente, ela é federal, não nacional; e, finalmente, no modo autoritativo de introduzir emendas, ela não é nem inteiramente federal nem inteiramente federal¹. (Hamilton; Jay; Madison, 2020, p. 187)

Essa é a origem e distribuição dos poderes no arranjo federativo, arquitetada para dar ao Estado federal os poderes para cumprir sua missão e nada além disso. O *opus* de Alexander Hamilton é categórico ao listar no que consistem as competências do Estado Federal e as atribuições que lhe cabem para efetivá-las:

Os principais propósitos a serem abordados pela união serão estes - a defesa comum de seus membros; a preservação da paz pública, tanto convulsões internas quanto ataques externos; a regulação do comércio com outras nações e entre os estados; a superintendência de nossa interação política e comercial com países estrangeiros.

[...] As circunstâncias que podem pôr em perigo a segurança das nações são infinitas e, por esta razão, nenhuma limitação constitucional pode, sabiamente, ser imposta ao poder em que seu cuidado é depositado. Este poder deve ser coextensivo com todas as combinações possíveis de tais circunstâncias; e devem estar sob a direção dos mesmos conselhos que são indicados para presidir sobre a defesa comum. (Hamilton; Jay; Madison, 2020, p. 107-108)

O problema da organização nacional para os Estados Unidos aqui destacado é a criação de uma entidade capaz de garantir a segurança nacional, entendido este termo de forma ampla. O autor argumenta que a preservação de um Estado federal fraco resultará na desintegração nacional, acompanhada das consequências catastróficas da guerra entre os Estados. (Hamilton; Jay; Madison, 2020, p. 33-34)

A federação de Alexander Hamilton surge como pacto entre os Estados para garantir o seu bem-estar, preservar a união e, assim, garantir a continuidade das instituições republicanas em nome das quais a Revolução Americana havia sido travada. Seu objeto é, em todos os sentidos, o bom-governo nacional, e ele resta configurado como um federalismo centrípeta e democrático. Também se destaca a natureza dual desse federalismo originário, já que ele apresenta uma visão clara das atribuições que a União

¹ Referência ao eventual artigo 7º da Constituição americana, segundo o qual a ratificação por nove dos então treze estados era o suficiente para ratificar uma emenda proposta ao documento.

toma dos Estados, e daquelas que permanecem em suas mãos. A separação entre a federação e os Estados-membros surge como um análogo da tripartição de poderes federais, fundamentando-se na mesma filosofia de dividir as competências que caberiam a uma única entidade para reduzir as possibilidades de usurpação desse poder e garantir um funcionamento mais eficiente da máquina institucional.

Quanto à presença da simetria e assimetria, essa criação assume o caráter de pacto de iguais celebrado entre os Estados, sendo exigidos de todos os mesmos deveres e conferidos os mesmos direitos. Entretanto, também se reconhece a condição desigual de certos Estados, notadamente pela criação de uma câmara baixa com representação proporcional à população e, embora o papel restrito do governo federal abra pouca oportunidade para a assimetria expressa, ela não é totalmente ausente, tendo em mente os poderes implícitos da União, que serão tratados oportunamente.

Não há uma previsão literal do tratamento assimétrico de cada Estado, mas ele será uma consequência inevitável do uso dos poderes conferidos ao governo central: notadamente, na intermediação de relação entre os membros da União e a possibilidade de intervenção. Ainda assim, o espaço onde pode haver cooperação e assimetria é restrito; a ênfase do sistema é na preservação da autonomia local, e não na articulação em nível nacional.

Diante do exposto, observamos que a maior preocupação do federalismo americano era com a autonomia estadual, projetada na definição clara dos poderes da federação e dos Estados-membros, e pouca atenção era dada ao papel ativo da federação no tratamento assimétrico dos entes federados. Nesta forma de federalismo originário, o governo federal é tratado com cautela por seus teóricos, mais preocupados em evitar o desvario autoritário que ameaçaria o governo republicano do que em pensar em como a federação poderia ter agência própria.

3. Antecedentes do problema da organização federativa no Brasil

Nesta seção, ponderamos os antecedentes estruturais que caracterizam a conformação peculiar do federalismo no Brasil. Indicamos, também, a associação histórica no Brasil entre centralização patrimonialista e a legitimação democrática do federalismo, conforme percebida no Manifesto Republicano de 1870.

A implementação do federalismo em nosso país também foi uma resposta ao problema de organização do Estado, mas com uma origem notadamente distinta, realizada pelo primeiro decreto da República proclamada em 15 de novembro de 1889 – exemplo típico do federalismo por desagregação. Suas raízes, contudo, são muito mais antigas. Elas remetem ao Manifesto do Partido Republicano de 3 de dezembro de 1870, cuja autoria é atribuída ao jornalista e empresário fluminense Quintino Bocaiúva. (Boehrer, 2000, p. 41-45)

A importância desse documento é de ter sido a primeira expressão do partido que se tornaria a maior força civil por trás da Proclamação da República (Boehrer, 2000, p. 226-227). Assim sendo, convém analisar seu conteúdo no que diz respeito à legitimação democrática e a legitimidade material desse sistema para nosso país.

Ele ressalta a importância da nação como força atuante na política nacional, considerada na diversidade de suas identidades regionais. Segundo sua exposição, a força centrípeta do Estado Unitário imperial era um elemento nocivo ao bom governo do Brasil, e o reconhecimento da autonomia regional era imprescindível para o desenvolvimento de uma sociedade civil robusta:

Neste país, que se presume constitucional, e onde só deveriam ter ação poderes delegados, responsáveis, acontece, por defeito do sistema, que só há um poder ativo, onímodo, onipotente, perpétuo, superior à lei e à opinião e esse é justamente o poder sagrado inviolável e irresponsável. O privilégio, em todas as suas relações com a sociedade – tal é, em síntese, a fórmula social e política do nosso país – privilégio de religião, privilégio de raça, privilégio de sabedoria, privilégio de posição, isto é, todas as distinções arbitrárias e odiosas que criam no seio da sociedade civil e política a monstruosa superioridade de um sobre todos ou de alguns sobre muitos.

A esse desequilíbrio de forças, a essa pressão atrofiadora, deve o nosso país a sua decadência moral, a sua desorganização administrativa e as perturbações econômicas, que ameaçam devorar o futuro depois de haverem arruinado o presente.

A sociedade brasileira, após meio século de existência como coletividade nacional independente, encontra-se hoje, apesar disso, em face do problema da sua organização política, como se agora surgisse do caos colonial. (Silva, 1983, p. 134-135)

Se o *Federalist Papers* lidava com a criação de uma instituição que resolvesse o problema de organização do Estado, o problema para os republicanos é a denúncia de um Estado estrangeiro construído para perpetuar vícios estruturais, e a construção de um Estado marcadamente nacional, com legitimação e legitimidade democráticas. A sociedade, no sentido político da palavra ainda tenta ganhar autonomia e assumir um

protagonismo político inviável pelo sistema político da Constituição de 25 de março de 1824, e o Estado deve ser reformado para incluir o povo em suas deliberações.

No espaço aonde deveriam ter se desenvolvido poderes delegados e responsáveis, entrou um poder pessoal e irresponsável, que atrofiou a soberania popular ao monopolizar a responsabilidade pela condução da política. Nominalmente, trata-se do Poder Moderador previsto na Constituição de 1824, e cuja crítica era um dos maiores divisores entre os Partidos Liberal e o Conservador do Império. (Torres, 2017, p. 153-155)

Desde sempre defensor da limitação do poder pessoal do monarca consolidado pelo Poder Moderador e da descentralização (Boehrer, 2000, p. 33; Torres, 2017, p. 353), o liberalismo brasileiro tinha no republicanismo federalista sua consequência lógica, conforme processo elaborado desde a época da Independência:

Iniciado o pensamento da emancipação do Brasil, o despotismo colonial procurou desde logo surpreender, em uma emboscada política, a revolução que surgia no horizonte da opinião. Disfarçar a forma, mantendo a realidade do sistema que se procurava abolir, tal foi o intuito da monarquia portuguesa.

Para isso bastou-lhe uma ficção - substituir a pessoa, mantendo a mesma autoridade a quem faltava a legitimidade e o direito².

[...] A democracia pura, que procurava estabelecer-se em toda a plenitude de seus princípios, em toda a santidade de suas doutrinas, sentiu-se atraída pelo consórcio falaz da realeza aventureira. Se ela triunfasse, como deveria ter acontecido, resguardando ao mesmo tempo as garantias do presente e as aspirações do futuro, ficaria quebrada a perpetuidade da herança que o Rei de Portugal queria garantir à sua dinastia.

Entre a sorte do povo e a sorte da família, foram os interesses dinásticos os que sobrepujaram os interesses do Brasil. O rei de Portugal, arreando-se da soberania democrática, qualificando-a de invasora e aventureira, deu-se pressa em lecionar o filho na teoria da traição³. (Silva, 1983, p. 135-136)

Esta visão reitera que a monarquia unitária não é uma instituição nacional, mas uma continuação da exploração colonial; uma independência plena, tanto nacional como institucional, teria sido a culminação dos processos políticos e econômicos em curso em uma formação nacional protagonizado pelo povo brasileiro.

Pontue-se que essa não é somente uma narrativa definida por um objetivo político. É importante revisitar a bibliografia sobre o assunto para demonstrar que a interpretação

² Apontamos que, conforme os conceitos expostos neste trabalho, esta frase poderia estar escrita como “mantendo a mesma autoridade a quem faltava a legitimação e a legitimidade”.

³ Provável referência à frase que, antes de voltar à Portugal, Dom João VI disse ao então Infante e futuro Imperador Dom Pedro I: “Pedro, se o Brasil se separar, antes seja para ti, que me hás de respeitar, do que para alguns desses aventureiros”. (Faoro, 2021, p. 274)

histórica do Manifesto Republicano tem lastro na realidade e oferece uma solução legítima para um problema da organização estrutural do Estado. No clássico *Os Donos do Poder*, Raymundo Faoro delinea a separação entre Estado e sociedade que caracterizou a formação institucional do Estado português:

Significa esta realidade - o Estado patrimonial de estamento - que a forma de domínio, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, se projeta de cima para baixo. Todas as camadas [...] orientam suas atividades dentro das raias permitidas, respeitam os campos subtraídos ao controle superior, submetem-se a regras convencionalmente fixadas. Junto ao rei, livremente recrutada, uma comunidade - patronato, parceria, oligarquia, como quer que a denomine a censura pública - manda, governa, dirige, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada. O comércio, velho aliado do rei, não governa: mal logra estruturar a ideologia mercantilista, subjugado pelo estamento, com suas tradições, normas jurídicas e pendores espirituais. Os senhores territoriais e o clero, ao primeiro arreganho de independência, sofrem, no peito, o rude golpe do soberano e sua comunidade de governo. Uma debilitada articulação de classes é presidida pelo estamento, capaz de empalidecê-las interiormente. (Faoro, 2021, p. 64)

Mais do que separação, a ordem patrimonial era a submissão da sociedade ao Estado. Divorciado das necessidades do povo em geral e de classes, o estamento burocrático transforma o Estado em um fim, não um meio; seu objetivo é a preservação do privilégio material, social e econômico desse estamento que instrumentaliza a riqueza nacional para o custeio da burocracia e do projeto de expansão ultramarina. (Faoro, 2021, p. 68, 73)

Sob a égide desse Estado patrimonialista ocorreram a ocupação e povoamento do território brasileiro, desde o início concebido como uma extensão administrativa da metrópole. O surgimento de uma entidade sociocultural distinta e dotada de vontade e necessidades próprias era inconsequente para a coroa portuguesa, muito mais interessada na exploração econômica do que em qualquer outro aspecto da colonização – “o inglês fundou na América uma pátria: o português, um prolongamento do Estado” (Faoro, 2021, p. 137).

Desse modo, a formação brasileira conta com a condição peculiar de que o Estado precedeu a sociedade e condicionou o desenvolvimento social aos seus fins econômicos. A centralização surge como a ferramenta de um Estado predatório, violento, implacável na busca de sua preservação e hostil a qualquer amostra de autodeterminação em seus domínios americanos:

O Estado sobrepôs-se, estranho, alheio, distante à sociedade, amputando todos os membros que resistissem ao domínio. [...] Nenhuma comunicação, nenhum contato, nenhuma onda vitalizadora fluiu entre o governo e as populações: a ordem se traduz na obediência passiva ou no silêncio. [...]

A sociedade não se lusitanizará com essa parada no seu processo de tomada de consciência, nem apropriará, no seu conteúdo, o papel do governo, como expressão das necessidades e anseios coletivos. Criará uma dependência morta, passiva, estrangulada. O Estado não é sentido como o protetor dos interesses da população, o defensor das atividades dos particulares. Ele será, unicamente, monstro sem alma, o titular da violência, o impiedoso cobrador de impostos, o recrutador de homens para empresas com as quais ninguém se sentirá solidário. Ninguém com ele colaborará — salvo os buscadores de benefícios escusos e de cargos públicos, infamados como adesistas a uma potência estrangeira. (Faoro, 2021, p. 177-178)

Como destacado pelo Manifesto Republicano, o vício de nosso processo de Independência foi perpetuar a estrutura monárquica de centralismo predatório ao invés de romper com ela. A vinda da família real em 1808 não mudou a natureza do Estado patrimonial, e as medidas econômicas do reinado de Dom João VI não têm como objetivo o desenvolvimento da nação brasileira, mas o fortalecimento da monarquia portuguesa. (Faoro, 2021, p. 257-258)

Devido à ação preponderante de Dom Pedro I na Independência, a nova ordem constitucional busca uma soberania monárquica, mais abstrata e fundamentada na nação, “que pressupõe um complexo de grupos e tradições, de comunidades e continuidade histórica, e não a popular, que cria e abate os reis” (Faoro, 2021, p. 284-285). Autoritária em sua essência e em sua forma – outorgada pelo imperador após a dissolução da Assembleia Constituinte então reunida – a Constituição de 1824 consagra a continuidade do Estado patrimonial da colônia. (Faoro, 2021, p. 292)

Em suma, temos que o problema estrutural mais básico enfrentado pelos republicanos era o encastelamento do Estado patrimonial. O objetivo do Estado português, quase intocado pela independência brasileira, não era a gestão da sociedade, mas o seu controle e aparelhamento para o sustento da burocracia. O Estado não era um meio, mas um fim; não uma expressão de vontades da sociedade, mas o objeto de um grupo privilegiado. Embora esses conceitos só fossem delineados no século seguinte, o Manifesto Republicano demonstra que seus autores estavam conscientes dos problemas que surgiam dessa herança institucional. A causa primária dos problemas políticos era a função do Estado, que a tradição patrimonialista apontava como a preservação das instituições burocráticas, e a visão liberal-republicana entendia ser o bem-comum da sociedade.

Dessa maneira, o primeiro desafio dos republicanos era uma mudança paradigmática dos fins e da legitimação do Estado. O ponto central desta reforma deveria ser a relação Estado-sociedade: contra o modelo do domínio do Estado sobre a sociedade para a autopreservação do Estado, os republicanos propunham o Estado como um instrumento da sociedade para seu autogoverno.

Essa questão tem duas ramificações relevantes, que são as mensagens centrais do Manifesto. A primeira era o aspecto legitimista, que contrapunha o Estado patrimonialista e estamental, no qual “a minoria exerce o governo em nome próprio, [e] não se socorre da nação para justificar o poder, ou para legitimá-lo jurídica e moralmente” (Faoro, 2021, p. 104), e o Estado democrático, que deriva sua legitimação da soberania popular, nos termos bem conhecidos da Revolução Francesa. A ambiguidade da legitimação constitucional de 1824 foi bem caracterizada pelo brasilianista Roderick J. Barman:

A Constituição de 1824 criou, em suma, uma ordem política que era representativa e até democrática na aparência, mas extremamente tradicional em sua essência. Seu bom funcionamento dependia em grande medida dos talentos do monarca e da confiança que seu caráter e integridade inspirassem na comunidade política. (2012, p. 20)

Em seu artigo 98 ela elevava o monarca à “chave de toda organização política” (Brasil, 1824). O pensador João Camillo de Oliveira Torres pontua que isso estava longe do totalitarismo, já que o imperador era apenas, “a chave da abóbada, a pedra de fecho sustentando o edifício por sua posição, apenas. Não o edifício como o Estado totalitário moderno [...]; fazia parte do conjunto e estava sujeito à lei” (Torres, 2017, p. 154).

Mas como sujeito à lei, se ele era irresponsável por suas ações⁴? Ostensivamente, a Constituição de 1824 deriva sua legitimação da sociedade política, como pontuado pelo comentarista José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente:

Sem dúvida, é evidente que a sociedade nacional é a massa coletiva de seus membros, [...], o complexo de todos os direitos e forças sociais; quem pois, senão ela, terá a faculdade e o império de ditar as condições de seu modo de existir, de sua própria associação, e de fazê-las efetivas e duradouras? De que outra fonte nasceria o direito de impor servidão ou preceitos a homens livres, relacionados só pelas leis da razão e da moral, senhores de sua inteligência e de suas ações? (Kugelmas, 2002, p. 85)

Mas logo em seguida a posição exaltada do monarca constitucional a quem os poderes são pretensamente delegados coloca em dúvida a legitimação contratualista:

⁴ Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma. (Brasil, 1824)

O imperador representa o poder, a majestade da nação, no Império e fora dele; ele e a Assembleia Geral⁵ representam a suma autoridade nacional, decretam leis, que são verdadeiros atos de soberania. [...]
Por sua condição monárquica, isto é, de um só centro moderador e executivo, único e permanente, não só por sua vida, mas mesmo hereditariamente, [...], esta forma de governo simboliza a unidade e a força nacional [...]. É o princípio homogêneo e harmonioso da ação diretora, que evita os graves inconvenientes dos centros coletivos de execução, cruzados e entorpecidos por ideias diferentes e opostas, debilitados por vontades ou forças desencontradas, ou antes pelo próprio vício de sua instituição. (Kugelmas, 2002, p. 86-87)

Como pode representar a Assembleia Geral representar a autoridade nacional em pé de igualdade com o imperador, se ele indica os senadores e pode dissolver livremente a Câmara dos Deputados? Se o poder deriva do povo, por que a única instituição representativa pode ser dissolvida pelo Poder Moderador sem nenhuma forma de controle ou responsabilização? Como legitimar uma ação diretora que não conta com a concordância expressa do povo que pretensamente o legitima? A contradição é inescapável: ou a lei legitimada pela soberania popular é suprema, ou é supremo o poder monárquico. Tal incompatibilidade é pontuada pelos republicanos:

Posto de parte o vício insaciável de origem da Carta de 1824, imposta pelo príncipe ao Brasil constituído sem Constituinte, vejamos o que vale a monarquia temperada, ou monarquia constitucional representativa.
Este sistema misto é uma utopia, porque é utopia ligar de modo sólido e perdurável dois elementos heterogêneos, dois poderes diversos em sua origem, antinômicos e irreconciliáveis - a monarquia hereditária e a soberania nacional, o poder pela graça de Deus, o poder pela vontade, coletiva, livre e soberana de todos os cidadãos. [...]
Atar ao carro do estado dois locomotores que se dirigem para sentidos opostos é procurar - ou a impossibilidade, se as forças propulsoras são iguais, ou a destruição de uma delas, se a outra lhe é superior. (Silva, 1983, p. 146-147)

Diante da ambivalência da Constituição Imperial, propunha-se a adoção inequívoca da república democrática, sustentada pela soberania popular – essa era a solução para a primeira ramificação do problema estrutural do Estado patrimonialista.

A segunda era a questão geográfica, que contrapõe a centralização com a descentralização. Como vimos, a centralização administrativa foi um aspecto relevante do projeto patrimonialista de exploração do Brasil. Preservado o sistema de manutenção do estamento às custas da sociedade, era natural que a organização do Império mantivesse

⁵ Termo que designa a reunião da Câmara dos Deputados e o Senado vitalício, equivalente ao atual Congresso Nacional.

a natureza unitária do regime anterior, como se percebe no comentário do Marquês de São Vicente:

A divisão do Império em províncias, qual existia ao tempo em que foi promulgada a nossa lei fundamental, assim como a atual, não é e nem devia ser de ordem constitucional; não são Estados distintos, ou federados, sim circunscrições territoriais, unidade locais, ou parciais de uma só e mesma unidade geral. São centros de vida, de ordem, e de ação administrativa, partes integrantes do Império, como a Constituição expressamente reconhece; podem, pois, ser subdivididas segundo exigir o bem do Estado. (Kugelmas, 2002, p. 81)

As províncias eram organizadas nos artigos 71 até 89, 165 e 166 da carta de 1824, com os primeiros regulamentando os conselhos (depois assembleias) provinciais, que exerceriam funções legislativas restritas a um rol taxativo e aprovação do Poder Moderador, e os dois últimos dispondo os presidentes de província, chefes do executivo nomeados pelo imperador. Elas contavam com representação proporcional na Câmara dos Deputados, eletiva, e também no Senado, com membros vitalícios escolhidos pelo imperador a partir dos três candidatos mais votados de uma eleição realizada na respectiva província. (Brasil, 1824)

Temos, assim, as duas marcas do Estado Unitário presentes na monarquia brasileira: a relação direta (ainda que confusa) entre o poder e sua legitimação e a subdivisão em unidades territoriais com propósitos unicamente administrativos. Logo, a efetiva condução das províncias estava nas mãos do poder central, vinculado ao estamento burocrático, e a questão da democracia como alternativa ao Estado patrimonial não se dissociava da organização federativa no Brasil – tratam-se dos dois aspectos da desconstrução do Estado patrimonial, em sua essência autoritário e centralizador, e na construção de uma república democrática que desloque o centro de gravidade do poder em direção à soberania popular. Assim, o federalismo surge como proposta para abordar a questão da organização estrutural do Estado democrático:

No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território.

Enquanto colônia, nenhum receio salteava o ânimo da Monarquia portuguesa por assim repartir o poder que delegava aos vassallos diletos ou preferidos. Longe disso, era esse o meio de manter, com a metrópole, a unidade severa do mando absoluto. [...]

A ideia democrática representada pela primeira Constituinte brasileira tentou, é certo, dar ao princípio federativo todo o desenvolvimento que

ele comportava e de que carecia o país para poder marchar e progredir. Mas a dissolução da Assembleia Nacional, sufocando as aspirações democráticas, cerceou o princípio, desnaturou-o, e a Carta outorgada em 1824, mantendo o status quo da divisão territorial, ampliou a esfera da centralização pela dependência em que colocou as províncias e seus administradores do poder intruso e absorvente, chave do sistema [...]. (Silva, 1983, p. 143-144)

A federação é elevada a uma obra da natureza, sua efetivação a solução óbvia para conciliar as diferenças regionais com a preservação de uma unidade nacional e o desenvolvimento das forças vivas do Brasil. Na visão dos republicanos – corroborada, como vimos, pelo estudo histórico – a centralização sempre foi uma ferramenta para impedir o desenvolvimento nacional ao invés de estimulá-lo; nada mais natural, portanto, que buscar um sistema enraizado nas condições de nosso país.

Posto que a autonomia regional e distribuição dos poderes seriam a maneira mais racional de organizar o poder em nosso território, e que o Estado brasileiro havia sido estruturado desde sua origem para a exploração econômica e não para o desenvolvimento orgânico da sociedade, temos que o problema básico do federalismo brasileiro é a reforma de um modelo projetado pelo e em favor do centro administrativo.

O divórcio entre Estado e nação significava que, ainda que o sistema consolidado pelo Segundo Reinado (1840-1889) garantisse estabilidade política e um mínimo de progresso material, os resultados eram limitados e restritos a uma parcela mínima da população. Os problemas se intensificaram após a custosa vitória na Guerra do Paraguai em 1870:

Uma dicotomia sempre existira no Brasil entre o “mundo oficial” – os alfabetizados, abastados e influentes, que eram considerados cidadãos – e o “mundo real” – a massa da população que era analfabeta, pobre e explorada. Desde 1853, o “mundo oficial” havia crescido um pouco em tamanho e intensificado suas relações com o mundo externo. Entretanto, o “mundo real” aumentara ainda mais drasticamente em número sem nenhuma melhoria evidente em suas condições de vida. O Brasil não estava mais próximo de seu sonho de se tornar a França da América Latina. Até que a massa da população fosse integrada ao “mundo oficial”, esse objetivo continuaria sendo ilusório. (Barman, 2012, p. 356)

O mundo oficial, como se apreende da obra de Raymundo Faoro, era associado ao poder central, e se opunha ao mundo real, o mundo cotidiano geograficamente separado do poder central, fosse no interior das províncias, fosse nas periferias do pequeno mundo urbano oficial do Império. Consciente dessa separação, o Manifesto Republicano (publicado 9 meses após o fim da guerra) anunciava a necessidade de

aproximar do mundo real ao oficial, para formar, efetivamente, a sociedade política democrática. A solução seria investir as províncias com autogoverno:

A autonomia das províncias é, pois, para nós mais do que um interesse imposto pela solidariedade dos direitos e das relações provinciais, é um princípio cardeal e solene que inscrevemos na nossa bandeira. O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-se à categoria de estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira. (Silva, 1983, p. 146)

Em síntese, a proposta do Manifesto Republicano era abolir a monarquia unitária e estabelecer a república federativa para garantir a unidade e o desenvolvimento do Brasil. Na seara legitimista, isso significava trocar a legitimação monárquica pela legitimação democrática; na geográfica, era a troca do centralismo, com províncias dependentes e submetidas ao poder central, por províncias autônomas e representativas da vontade nacional em toda a sua diversidade regional e cultural.

O principal desafio era que o objeto da pretendida reforma republicana não era um elemento passivo – pelo contrário, o Estado patrimonial já havia se mostrado notadamente resiliente contra mudanças estruturais: o estamento burocrático detentor do poder também era o maior interessado no *status quo*, uma vez que a preservação de seu bem-estar material e privilégio social dependia da manutenção do sistema político. (Faoro, 2021, p. 107-108)

Dessa conformação histórica surgem as dificuldades observadas em nossa trajetória republicana, com o pressuposto cultural de que o Estado é um instrumento de poder e não de autogestão da sociedade representando uma dificuldade persistente. Esta condição tem uma de suas manifestações no fenômeno do coronelismo, forma de reciprocidade e troca de favores entre o poder local com o poder regional e estadual estudado por Victor Nunes Leal em *Coronelismo, Enxada e Voto*. Escrevendo em 1949, ele descreve a relação peculiar entre o político e o povo:

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. [...] É com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança. (Leal, 1975, p. 37)

A relação entre o poder político e o povo torna-se, assim, uma troca material, em que o chefe contribui para as necessidades materiais de seu povo em troca de votos – como se trabalhar pelo bem de seu eleitorado não fosse seu dever como homem público! Nessa percepção, a posição de poder não é ferramenta para o bem comum, para a *res publica*, mas um prêmio a ser conquistado e usufruído. Daí também surgirá a violência endêmica do sistema, favorecida pela ausência do poder público da maior parte do país. (Leal, 1975, p. 42)

É importante destacar que essa mentalidade patrimonialista não é exclusiva das administrações locais, nem que é um problema que surge durante as tentativas de fortalecimento destes poderes. Ela foi irradiada pelo poder colonial desde o início da ocupação do território e continuou caracterizando o Estado brasileiro formado nas mesmas bases institucionais; ademais, a grande maioria dos políticos do nível nacional haviam iniciado sua carreira no nível local, sendo esse um problema de natureza estrutural, e não pessoal ou confinado a uma ou outra esfera de poder. (Leal, 1975, p. 38)

A contrapartida de um Estado superdesenvolvido é uma sociedade subdesenvolvida, e a nação como força política estava notadamente ausente da tomada de decisões. A situação era posta em evidência pelas eleições fictícias do Império, conforme ponderado por Oliveira Viana, sociólogo citado por George Boehrer (2000):

Realmente, espírito político nunca existiu no Brasil. Entre nós a vida política foi sempre preocupação e obra de uma minoria diminuta, de volume pequeníssimo em relação à massa da população. O grosso do povo, levado às urnas apenas pela pressão dos caudilhos territoriais, nunca teve espírito público nem consciência alguma do papel que estava representando. No Brasil, como observava Luiz Couty, não existe povo, no sentido político da expressão...

Em síntese: pela grande simplicidade de nossa estrutura social; pela ausência de antagonismo de classes; pela feição acentuadamente patriarcal de nossa sociedade, a “opinião do povo”, sob o 2º Império, estava ainda em condição muito rudimentar. [...] Num povo sem educação eleitoral e de opinião assim embrionária, o processo de “consulta à nação”, próprio aos governos parlamentares, estava realmente condenado a ser como sempre foi uma pura ficção constitucional. (2000, p. 32)

A tibieza da sociedade civil – e, conseqüentemente, das províncias como representantes legítimas da vontade popular – seria outro entrave à execução do programa democrático e federativo delineado no Manifesto Republicano e posto em prática pela Constituição de 1891. Devido a ela, as reformas concebidas para beneficiar o povo acabariam redesenhadas para a preservação de poder estabelecido, e o vácuo institucional aonde deveria haver a ação popular seria ocupado por militares e oligarquias estaduais.

Assim, concluímos que a oposição entre patrimonialismo e democracia está no cerne da divisão entre centralismo e federalismo na história brasileira, e que a ideia da federação teve seu aparecimento moderno em 1870 relacionado a essa demanda democrática. O sucesso ou o fracasso do experimento republicano, portanto, estaria condicionado à medida em que conseguisse conciliar esses dois aspectos da crítica à monarquia e enfrentar a grave herança histórica de poder autoritário e centralizado de nossa formação nacional.

4. O problema da organização federativa no Brasil e a Constituição de 1891

Nesta seção recordaremos as propostas de federação apresentadas por Joaquim Nabuco e Rui Barbosa nos últimos anos do Império e realizamos um exame da organização federativa da Constituição de 1891, levando em consideração seus elementos básicos e sua dosagem de simetria e assimetria.

Após alguns anos de inatividade do movimento republicano, o federalismo ressurgiu como discussão política na década de 1880. Em discurso de 21 de setembro de 1885, Joaquim Nabuco falou à Câmara dos Deputados para defender a monarquia federativa:

Há quatro razões para que a independência das províncias se imponha ao espírito de todos os brasileiros. Há em primeiro lugar, só por si suficiente, a razão das enormes distâncias que as separam.

Há em segundo lugar a diversidade de interesses, diversidade sobre a qual seria ridículo insistir, porque é tão absurdo sustentar-se a identidade de interesse do povo que habita as margens do Amazonas e do que habita as margens do Paraná como afirmar-se quer não são diferentes os interesses da costa da Grã-Bretanha e os da costa do Mar Negro.

Há uma terceira razão, e é que, enquanto o governo das províncias for uma delegação do centro, ele não poderá ser verdadeiramente provincial.

Há ainda a quarta razão, que é a impossibilidade de impedir, sem a autonomia absoluta, a absorção das províncias pelo Estado, cada vez maior, porque, quanto mais o organismo central se depauperar, exatamente, na razão da fraqueza que ele impõe às províncias, tanto mais os recursos provinciais serão absorvidos pelo *eu* coletivo chamado – Estado.

Cada uma dessas razões constitui, senhor presidente, um fundamento de direito, com o qual o legislador seria obrigado a decretar a federação brasileira; mas, unidas, elas formam um conjunto de sentimento nacional como nenhum povo, que até hoje tenha tomado armas pela sua independência e pela sua autonomia, apresentou na história nem mais legítimo, nem mais urgente, nem mais vital. (Mello, 2010, p. 200-201)

Nabuco apresenta quatro motivos para a adoção do federalismo, mas os dois últimos podem ser compreendidos como diretrizes para sua implementação. Os motivos são a geografia e a diversidade regional; as diretrizes são a autodeterminação das províncias e a proteção contra a absorção pelo poder central.

A sequência lógica do argumento se inicia com a condição objetiva do território nacional, que influencia a condição subjetiva do povo brasileiro. Por imposição desses aspectos concretos, deverá ser implementado o autogoverno das províncias sob dois corolários interrelacionados: se as províncias são autônomas, elas devem ter autodeterminação; se elas têm autodeterminação, elas não podem e não devem ser absorvidas pelo poder central. Novamente, o princípio democrático da vontade popular encontra sua equivalência no federalismo, e a separação entre sociedade e o Estado deve ser refletida na separação entre as províncias e o centro.

Em paralelo notado por Augusto Zimmermann e já comentado anteriormente, Nabuco discerne a condição para o surgimento de um Estado opressivo num governo central desproporcionalmente forte e entidades regionais privadas de recursos e relevância.

O Império, contudo, mostrou-se incapaz de adotar a federação. Seu último governo buscou um programa de descentralização unitária, mas calculou mal a reação dos liberais e republicanos que haviam se comprometido com o federalismo e cometeu gafes no trato com os militares. Assim, alienou os grupos que derrubariam o Império em 15 de novembro de 1889. O novo regime usou o seu primeiro decreto para dissolver a Câmara dos Deputados, abolir o Senado vitalício e instaurar a República Federativa no Brasil. (Barman, 2012, p. 497; Bello, 1956, p. 62-63; Faoro, 2021, p. 455-457)

Com o ocaso da monarquia, o protagonismo no movimento federalista passou para o baiano Rui Barbosa. Ele também foi o principal responsável pela rápida legalização do novo regime, não apenas por sua exigência persistente da convocação da constituinte ao presidente Deodoro, mas também por ter sido o principal autor do texto apresentado para consideração da assembleia constituinte reunida a 15 de novembro de 1890. (Faoro, 2021, p. 455; Lacombe, 1978, p. 105-106)

Dada sua condição de principal defensor e teórico do sistema federal republicano, é interessante revisitar sua interpretação dos problemas estruturais que foram abordados com a organização federativa. Em artigo jornalístico publicado em 17 de junho de 1889, ele coloca a federação nos seguintes termos:

Dando a cada província a posse completa de sua existência, o desenvolvimento proporcional à sua capacidade, a fruição inteira da messe do seu trabalho, da sua energia, do seu merecimento, com a vantagem adicional da defesa externa pelas forças de um grande Estado federativo, do respeito assegurado entre as nações por essa aliança de elementos poderosos, e da livre permuta comercial entre as federadas, num sistema que veda os impostos de trânsito interprovíncias – a federação consolidaria em granito a unidade da pátria, criaria, numa acepção superior, essa unidade, puramente oficial hoje, implantando-a com raízes eternas na esfera moral dos sentimentos nacionais; porque viria converter essa unidade, de mero interesse do centro, que é hoje, em interesse inteligente e benfazejo de cada uma das províncias. (Ribeiro, 1967, p. 76)

O federalismo é sintetizado como a posse completa da existência da província existência por ela mesmo. Trata-se, concretamente, da posse dos meios para a garantia da própria administração. Isto envolve as competências administrativas para executar o planejamento local e as fontes de receita tributária para executá-la. A concepção da província como célula viva do organismo nacional remete à preocupação de Nabuco com a absorção do poder central e à articulação entre o federalismo e legitimação democrática do poder estatal.

Recorde-se que a federação deriva sua legitimidade da fonte dupla da soberania popular e do consentimento dos participantes do pacto federativo; portanto, o Estado-membro deve ser tratado pela União com os preceitos básicos da legalidade e inviolabilidade que protegem o cidadão no Estado de Direito Democrático.

Assim caracterizado, o federalismo se concretizaria com o respeito às esferas de ação da União e dos Estados-membros:

O princípio fundamental do regime federativo consiste na discriminação nítida e completa entre a esfera de ação dos poderes locais e a dos poderes federais. Da observância rigorosa dessa regra depende a coexistência paralela e harmônica entre a União e os Estados, evitando-se toda a ocasião de encontro e atrito entre a autoridade destes e daquela. (Ribeiro, 1967, p. 141)

Destacamos que a separação dos poderes é corolário de sua definição, e que a definição estrita dos poderes está no coração do conceito do império da lei que fundamentava o edifício constitucional dos Estados Unidos e que Rui Barbosa procurava assentar no Brasil.

A previsão expressa do poder das autoridades públicas é dada pela necessidade de direcionar a ação estatal para fins bem definidos e evitar o arbítrio que decorre do poder

pessoal, cujos perigos já eram destacados por Marco Túlio Cícero (106-46 a.C.) na Roma Antiga:

Um Estado em que os direitos e as prerrogativas não estão num equilíbrio perfeito, em que os magistrados não têm suficiente poder, bastante influência as deliberações dos nobres e o povo bastante liberdade, não pode ter estabilidade nem permanência. [...]

Assim como os sons despertados nas liras e nas flautas, combinados com o canto e a voz, produzem um conjunto harmônico que agrada ao ouvido inteligente, ao passo que as dissonâncias o incomodam, assim também um Estado, prudentemente composto da mescla e equilíbrio de todas as ordens, concorda com a reunião dos elementos distintos; e o que no canto é chamado pelos músicos de harmonia, é no Estado a concórdia, a paz, a união, vínculo sem o qual a República não permanece incólume, do mesmo modo que nenhum pacto pode existir na justiça. (Cícero, 2021, p. 69, 73)

A preocupação do estadista romano com o equilíbrio institucional, associado com a estabilidade e permanência do Estado, refletia-se nas criações de Hamilton nos Estados Unidos e de Rui Barbosa no Brasil, este último fazendo a seguinte ponderação:

Uma constituição sensata não pode contemplar o heroísmo como elemento ordinário no cálculo dos seus freios e contrapesos. As instituições planejam-se para a humanidade com as suas contingências e pelas suas fraquezas, contando especialmente com elas, e tendo particularmente em mira as violências, as mancomunações, as corruptelas, que possam ameaça-las, ou explorá-las. (Ribeiro, 1967, p. 69)

Portanto, os fundamentos do federalismo concebido por Rui Barbosa eram: a) a autodeterminação da província inserida dentro do laço da nacionalidade; b) o papel essencial da União; e c) a separação dos poderes federal e estadual.

Vejamos como esses três pilares se articularam na lei básica promulgada em 24 de fevereiro de 1891, conforme preleção do comentarista Carlos Maximiliano:

O estatuto supremo instituiu o regime federativo; fixou, entretanto, as bases da harmonia necessária entre o todo e as partes política e administrativamente autônomas.

“Do contexto da Constituição vê-se realmente que o pensamento fundamental dela fora estabelecer o governo nacional e os governos locais, como dois aparelhos inteiramente distintos – procurando, desta sorte, evitar quaisquer choques ou colisões no exercício das respectivas funções” [citação de Amaro Cavalcanti].

Alguns preceitos fazem perceber melhor a distribuição das competências. O governo federal tem poderes definidos, ao passo que ao regional cabem os indefinidos.

“A Constituição da República outorga e delega autoridade ao governo do país; na de um Estado presume-se delegados os poderes não excluídos por proibição expressa ou implícita. No caso do estatuto federal a questão necessariamente é esta: ‘Foi outorgado o poder?’ Pergunta-se, a respeito de um governo local: ‘A faculdade ou

prerrogativa de que se trata, é recusada expressa ou implicitamente pela Constituição da República ou do Estado?’ Em um caso a falta de delegação equivale à negativa do poder; no outro, não proibir corresponde a outorgar” [citação de George Tucker, constitucionalista dos Estados Unidos].

As atribuições do governo federal são limitadas; conservam-se as do regional verdadeiramente amplas. Basta conhecer os poderes reservados ao primeiro, todos os outros competem ao segundo. (1918, p. 643-644)

Ou seja, se os Estados-membros devem ter autonomia e a União tem um papel essencial a cumprir, é natural que os primeiros assumam atribuições amplas e implícitas, e o segundo restritas, explícitas e referentes às suas funções inerentes. A filosofia básica dessa organização constitucional remetia ao modelo americano:

Para compreender bem o espírito da lei fundamental e aplicá-lo com acerto, observe-se “a benéfica filosofia de [Thomas] Jefferson, a qual prefere que não seja feito pelo governo geral, o que as autoridades locais são competentes para realizar; nem por qualquer poder governamental o que os indivíduos por si próprios sejam capazes de conseguir” [citação de George Tucker]. (Maximiliano, 1918, p. 135)

De forma significativa, a Constituição do Império invertia essa estrutura: nela, os poderes do governo geral eram implícitos e ilimitados, e os poderes das provinciais restritos e previstos taxativamente – o artigo 83 da Constituição de 1824 vedava a discussão de projetos sobre “interesses gerais da nação”, “ajustes” entre províncias, impostos de iniciativa da Assembleia Geral e execução das leis nas assembleias provinciais (Brasil, 1824), enquanto os artigos 10 e 11 do Ato Adicional de 1834 listavam, respectivamente, onze competências legislativas e oito administrativas dessas assembleias (Brasil, 1834).

As duas bases da posse da própria existência que Rui Barbosa alardeava nos últimos meses da monarquia, e que Joaquim Nabuco destacou ao enfatizar a diretriz da autodeterminação das províncias, estavam na autoridade implícita para legislar sobre questões internas e na autonomia para regulamentar o próprio sistema tributário. Com o advento da República, a nova constituição implementava esta ideia com a igualdade dos Estados no Senado e um sistema de controle de constitucionalidade que permitisse a solução institucional dos conflitos jurisdicionais, consagrado com a criação do Supremo Tribunal Federal organizado nos artigos 56 e 59 (Brasil, 1891).

Sobre a organização tributária, Carlos Maximiliano (1918) recorda os debates na Assembleia Constituinte:

Tinha o encanto da simplicidade a fórmula de Júlio de Castilhos: concedia à federação os impostos compreendidos no artigo 7º, e os demais aos Estados. Prevaleceu [...] o sistema do projeto primitivo: caberiam privativamente à União algumas fontes de renda, aos Estados outras, e as restantes seriam exploradas tanto pelos poderes locais como pelos federais [...]

Apesar de não haver prevalecido a partilha leonina sugerida por Júlio de Castilhos, afirmou-se, com insistência, no primeiro decênio do regime republicano, que a União ficara pobre, enriquecidos os Estados. O sistema triunfante parece o mais razoável: distribui os impostos mais em uso em 1891, deixando ao critério das legislaturas criar outros e explorá-los na medida das necessidades públicas. (p. 200-201)

A referência ao deputado gaúcho Júlio de Castilhos trata do elemento positivista, ultrafederalista que estava presente na Constituinte. A discussão sobre a repartição de competências e receitas foi uma das mais renhidas do congresso constituinte, opondo unionistas, defensores dos poderes da federação, contra ultrafederalistas, que propunham a transferência da maior parte das competências administrativas e tributárias aos Estados-membros. Castilhos chefiava esta facção, que contava com os futuros presidentes Campos Sales e Epitácio Pessoa. (Bello, 1956, p. 109-110; Bonavides, 1991, p. 226-227)

Rui Barbosa despontava como o líder dos unionistas e, partindo de situação oposta, viu-se na mesma posição de Alexander Hamilton um século antes: explicar, para um público temeroso de concentração de poder e cioso dos privilégios da autonomia regional, a importância do governo federal:

As repúblicas saxônias [...] festejaram o fato da União nascente como princípio de uma era salvadora. Nós, ao revés, que passamos de centralização a um regime de federação ultra americana, isto é, que passamos da negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase absoluta, nós vociferamos ainda contra a avareza das concessões do projeto, que, oferecendo-nos uma mais ampla do que a dos Estados Unidos, incorre, todavia, no vício de não no-la dar tão ilimitada quanto a imaginação sem margens dos nossos teóricos. [...] Ontem, de federação não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos estados, não sabe ver nela a condição fundamental da existência deles. (Barbosa, 1949c, p. 150-151)

A amplitude dos poderes estaduais não devia significar a imobilidade da União. Uma federação limitada, com atribuições bem-definidas, não era uma federação fraca – era uma federação forte, capaz de concentrar seus recursos na execução do papel vivificador que o seu arquiteto vislumbrava.

As exigências de poder da facção ultrafederalista beiravam a semiautonomia dos Estados; de fato, uma de suas propostas de alteração do projeto original era a substituição da expressão “união perpétua e indissolúvel”, que consagraria o artigo 1º da carta de 24

de fevereiro (Brasil, 1891), pela “união livre dos Estados”. Para eles, os Estados eram a realidade e a federação uma ficção legal, levando ao extremo a divisão histórica entre Estado e sociedade brasileiros (Bonavides, 1991, p. 228-229). Diante desse desafio à unidade territorial, o estadista baiano pintava a união nacional em cores eloquentes como a essência da nacionalidade brasileira, e a federação como princípio do sistema federativo:

Senhores, não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos de nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A União é, talvez, o único benefício sem mescla que a monarquia nos assegurou. [...]

A questão, para nós que adotamos a forma federativa, a primeira necessidade, o ponto de partida de todas as necessidades, está em assegurar a existência independente da União Federal.

É depois de ter assegurado à coletividade nacional os meios de subsistir forte, tranquila, acreditada, que devemos procurar se ainda nos sobram recursos, que proporcionem às partes desse todo a esfera de independência local anelada por elas. A União é a primeira condição rudimentar da nossa vida como nacionalidade. [...] A federação pressupõe a União, e deve destinar-se a robustece-la. Não a dispensa, nem se admite que coopere para o seu enfraquecimento. Assentemos a União sobre o granito indestrutível: e depois será oportunidade então de organizar a autonomia dos Estados com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual. [...]

Partamos, senhores, desta preliminar: os Estados não de viver na União; não podem subsistir fora dela. A União é o meio, a base, a condição absoluta da existência dos estados. [...] se há no Brasil estados mais fortes e menos fortes, mais fracos e menos fracos, a condição necessária da existência de todos, fracos ou fortes, grandes ou pequenos, pobres ou ricos, é a sua coesão, a solidariedade da sua vida integral no seio da federação organizada segundo os moldes fracos que a experiência nos indica. (Barbosa, 1949c, p. 146, 158-160)

O Estado Federal, entendido como aquele fundamentado duplamente na soberania popular e no consentimento de seus Estados-membros, justifica a ênfase dada por Joaquim Nabuco ao fortalecimento das províncias para evitar sua absorção, e os argumentos prolongados de Hamilton sobre o equilíbrio constitucional entre as fontes nacionais e federais da legitimidade constitucional.

Outrossim, o governo federal da nova república não se confunde com o antigo governo central da monarquia, diverso em sua legitimação e, portanto, diverso em seus objetivos, e a exposição destaca a mudança de paradigma entre um e outro:

Estamos continuando a falar no governo central, como se ele fosse o velho monstro da centralização cesárea, contra o qual debatíamos sob o Império; como se o governo exprimisse ainda uma criação distinta dos Estados, alheia a eles, indiferente à sua sorte, representação de um

princípio antagônico aos interesses provinciais. Reajamos contra essa confusão a este anacronismo. Já não temos uma família soberana, uma dinastia, um interesse perpetuamente vinculado às instituições, contrapondo-se aos da nação, e reclamando para a sua manutenção a concentração das forças do país em torno do trono, a subordinação da vida local à expansão da corte. A união deixou de ser a opressão sistematizada das localidades pelo centro. Sob o regime federal, a União não é mais que a substância organizada dos estados, a individualidade natural constituída por eles, desenvolvendo-se pelo equilíbrio das forças de todos. (Barbosa, 1949c, p. 160-161)

Portanto, Rui Barbosa pressupõe um papel essencial da federação, que é de defesa da soberania nacional, manutenção da ordem interna, garantia da autonomia que precede o desenvolvimento regional e definição e aplicação de princípios obrigatórios na organização de todos os estados, e é imprescindível que a União receba os meios necessários para realizar essas funções.

Ao contrário das constituições posteriores, a carta de 1891 não continha uma previsão de competências da União enquanto entidade abstrata; suas atribuições eram concebidas de forma mais concreta como sendo as dos três poderes do governo federal, que estavam dispostas nos artigos 34 (atribuições do Congresso Nacional), 48 (atribuições do Presidente da República), e 59 e 60 (competências do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Federal). (Brasil, 1891; Maximiliano, 1918, p. 653)

As competências do Congresso totalizavam trinta e cinco itens, dentre elas o orçamento da receita, edição de leis orçamentárias e referentes a empréstimos e finanças, legislação sobre serviços federais, declaração do estado de sítio e outras questões de âmbito nacional. Vale destacar os números 33 e 34, que previam, respectivamente, as competências para “decretar as leis e resoluções necessárias ao exercício dos poderes que pertencem à União” e “decretar as leis orgânicas para a execução completa da Constituição” (Brasil, 1891). Estes dizem respeito aos poderes implícitos da União, explicados por Carlos Maximiliano (1918):

[O artigo 34, nº 33] dá vida e vitalidade à Constituição: fornece os meios de ser esta integralmente cumprida.

Não institui competência nova: confere poderes implícitos indispensáveis para serem utilizados os explícitos. O código supremo especificou atribuições e, afinal, no mesmo artigo 34, deu os meios de serem elas convertidas em realidade. [...]

Onde um fim é exigido, os meios são implicitamente autorizados; dado o poder geral para fazer uma coisa, subentendem-se o particular e necessário para alcançá-la. David Watson considera isto um axioma.

[...]

O dispositivo da lei brasileira, como o da norte-americana, foi inspirado “pelo desejo de obter uma garantia maior e de se por em guarda contra as sutilezas cavilosas daqueles que, possivelmente, mais tarde tentariam

restringir os poderes constitucionais da União e subtrair-se à sua autoridade legítima” [citação de Alexander Hamilton].

Um código supremo perdura um século, e mais, como sucedeu nos Estados Unidos, sendo sintético, evitando minúcias, dispõe de modo geral, referindo só as restrições consagradas e inalteráveis e confiando tudo o mais à argúcia e ao senso da oportunidade, de que deve ser dotado o legislador ordinário. (p. 426-428)

Cumprir destacar a plasticidade da primeira constituição republicana porque, embora predominassem nela a ênfase na autonomia e o tratamento simétrico dos Estados, esta cláusula conferia a possibilidade do tratamento assimétrico nas leis orgânicas e na gestão administrativa dos governos federais, oferecendo-lhes a possibilidade de agir para remediar disparidades regionais sem necessitar de previsão constitucional específica.

Dito isso, a carta de 24 de fevereiro não era desprovida de elementos assimétricos, ainda que não contivesse competências comuns para os entes federativos, ações específicas para determinadas regiões ou incentivos regionais, à maneira dos artigos 23, 43 e 151 da Constituição atual. (Ramos, 2000, p. 173-175)

Além da igualdade de representação no Senado, Dircêo Torrecillas Ramos (2000, p. 167) também destaca o artigo 5º, *in verbis*: “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar” (Brasil, 1891). Reconhecia, desta maneira, que determinados Estados precisariam de assistência federal em situações excepcionais.

Outro mecanismo de assimetria era a intervenção federal, que podia ser realizada nos termos do artigo 6º para repelir invasões estrangeiras ou entre Estados, “manter a forma republicana federativa”, “restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos” e “assegurar a execução das leis e sentenças federais” (Brasil, 1891).

As palavras de Rui antes e durante a criação do federalismo brasileiro mostram que ele estava consciente da disparidade regional e via nela um defeito a ser resolvido pelo sistema político do país. Ocorre que a autoridade central na experiência brasileira tinha sido, sempre, o poder central opressor e predatório, a mão pesada do Estado patrimonial esmagando um povo antes mesmo deste povo tornar-se uma nação. A própria desigualdade regional estava presente desde as primeiras décadas da ocupação do território nacional e tinha sua origem exatamente na centralização do poder político no

governo-geral, após o fracasso parcial das capitanias hereditárias dos primeiros anos. (Faoro, 2021, p. 153)

Assim iniciado, o desenvolvimento econômico do Brasil sempre havia sido dependente da boa vontade da coroa, que, aliás, reprimia as iniciativas locais de desenvolvimento autônomo – notadamente com a sujeição dos municípios na época colonial (Faoro, 2021, p. 160; Leal, 1975, p. 69-70). A prioridade das atividades econômicas favorecidas por Portugal sempre havia ditado o foco de investimentos e de autoridade, com o resto do povoamento ocorrendo de maneira residual.

A perspectiva histórica dada pelo Manifesto Republicano demonstra o quanto o espectro de uma autoridade central opressora preocupava os liberais brasileiros, e o quão conscientes eles estavam do efeito nocivo que a centralização política havia prejudicado o desenvolvimento nacional. Logo, não é difícil compreender a preocupação extremada de Júlio de Castilhos exposta durante a Assembleia Constituinte e citada por Augusto Zimmermann:

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 hão de equivocado alguns dos nossos mais distintos colegas, que querem identificar a situação Brasil com a dos Estados Unidos da América do Norte, quando as condições são inteiramente diferentes. (Zimmermann, 1999, p. 298)

A adoção do federalismo envolvia uma reimaginação do poder central a tal ponto que muitos republicanos não conseguiam concebê-lo como outra coisa além da monarquia bragantina – daí a defesa apaixonada da unidade nacional empreendida pelo arquiteto da Constituição de 1891 e sua preocupação com a delimitação precisa das esferas da União e dos Estados.

Para Rui Barbosa e seus contemporâneos, a absorção pelo poder central era um perigo muito mais evidente do que a desintegração nacional. Eles não ignoravam o problema das desigualdades regionais, apenas não acreditavam que uma autoridade central forte era a melhor ferramenta para remediar a situação, visão compreensível quando se consideram o ambiente político da época e os antecedentes que os preocupavam.

Eles acreditavam que a autonomia regional era a solução para a desigualdade: ela seria a oportunidade para cada Estado desenvolver-se sem o planejamento distante e a

absorção financeira das autoridades centrais. A organização municipal confiada aos Estados no artigo 68 (Brasil, 1891), por exemplo, é emblemática da tentativa de conciliar a organização institucional com a conformação física e cultural do Brasil, discrepância histórica que separava o projeto centralizador do Estado patrimonialista da realidade diversa do território nacional.

Repise-se que a quantidade modesta de previsões explícitas de tratamento assimétrico dos Estados não significava sua inexistência, uma vez que ele poderia estar compreendido dentro dos poderes implícitos da federação. Além do mais, o fundador da ordem constitucional republicana sempre foi um dos maiores defensores de sua reforma, dedicando o resto de sua vida pública a lutar por uma execução do regime republicano que fosse coerente com os seus princípios. Ainda que orgulhoso de sua condição de efetivo autor da carta federal, ele já falava em reformá-la menos de dez anos após sua promulgação, como neste artigo de 5 de outubro de 1898:

Entre nós, no seio da constituinte, os desmandos do espírito de sistema e a inexperiência natural ao verdor do nosso federalismo introduziram no projeto do Governo Provisório [...] demasias e extravagâncias, contra que protestamos debalde naquela assembleia, e cujas consequências a nossa situação financeira alumia presentemente com uma claridade irresistível. Exorquindo, por um golpe de audácia inaudito, à União o tesouro nacional das suas terras⁶, [...] limitando a receita federal a pouco mais do que um imposto, como o de importação, joguete das variações do mercado internacional, [...] organizou-se em sistema constitucional a nossa ruína e assentaram-se as bases da dissolução do país, contra a qual desde 1831 se reclamava a federação como melhor preventivo.

[...]

O pacto ultrafederativo de 1891 lesa a entidade nacional na sua essência. Reduzida a uma expressão quase abstrata entre os Estados, espécie de intrusa em país inimigo, esta União sem bens, sem recursos, sem poder eficaz, opressa com a soberania irrisória das responsabilidades, não pode responder no interior, pela existência da pátria, nem, no exterior, pela dignidade da nossa política, pela integridade do nosso território, ou sequer pela seriedade de nossos compromissos. (Lacombe, 1954, p. 98-101)

Certamente, havia muito o que revisar e corrigir. Além da divisão de renda, destacamos entre as modificações ao projeto inicial que foram mais prejudiciais para a União nascente a transferência das terras devolutas do domínio federal ao estadual, a redução dos mandatos presidenciais de seis para quatro anos (a sucessão frequentemente

⁶ Art. 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. (Brasil, 1891)

tornar-se-ia um pretexto de convulsões políticas; um mandato mais estendido poderia ter mitigado o problema e dar mais tempo para o trabalho construtivo do presidente da República), limites rigorosos para serem seguidos pelas constituições estaduais que foram descartados pela previsão genérica do respeito aos princípios da União, e a completa autonomia estadual pra organizar os municípios que resultou, frequentemente, no amesquinamento das autoridades locais diante do Estado. (Leal, 1975, p. 81-82; Maximiliano, 1918, p. 89-90)

Assim sendo, Rui Barbosa não era insensível à necessidade de investir a federação com os meios necessários para que ela aplicasse a assimetria no tratamento pelos Estados: não lhe era estranha a coerência da autonomia estadual ampla com os poderes definidos de uma União forte, e ele defendeu inúmeras vezes a necessidade de uma revisão constitucional nesse sentido. Evidentemente, esta medida daria maior poder ao governo federal para tratar os Estados membros assimetricamente, conforme seu julgamento no uso de eventuais novas atribuições.

De qualquer maneira, o problema da organização nacional permanecia: como criar um Estado funcional para o desenvolvimento do Brasil? Como alternativa à reforma que fortalecesse a União, a Política dos Estados⁷ surgiu como um rearranjo institucional da estrutura básica do federalismo e uma ressignificação peculiar do papel e natureza dos entes da federação.

O presidente Campos Sales (1898-1902), seu idealizador, denunciava a proposta de Rui Barbosa como um retorno à centralização monárquica (Sales, 1998, p. 131). Descrente da soberania popular que legitimaria uma expansão do governo federal, ele se via com o desafio de conciliar a nova ordem descentralizada com a necessidade de um governo central minimamente forte. Sua solução era personificar os Estados, imateriais e supostamente imunes às paixões desregradadas das massas populares, descartando a legitimação democrática da carta de 1891 e implementando um regime unicamente baseado nos Estados e na autoridade imaterial da missão suprema do governante.

A questão levanta uma discussão importante a respeito da natureza do Estado Federal: afinal, o governo da União é o governo da composição dos Estados-membros,

⁷ Esse fenômeno é mais comumente chamado de Política dos Governadores. Optamos pelo nome menos corrente porque o próprio Campos Sales afirmou: “Outros deram à minha política a denominação de – política dos governadores. Teriam talvez acertado se dissessem – política dos Estados. Esta denominação exprimiria melhor o meu pensamento” (Salles, 1998, p. 120). Dito isto, a expressão alternativa será respeitada quando utilizada em citações diretas.

ou de uma entidade que os transcende? João Camillo de Oliveira Torres (2017) apresenta um argumento curioso para dizer que, optando pela segunda resposta, o Império se aproximaria mais do federalismo que a República:

Na República, se há um Senado de representação igual, para servir de laço federativo, o presidente da República pertence a um estado e não há quem ignore as consequências desta situação. Os governos republicanos, em regra, procuram orientar a sua política em benefício do estado natal, ou do que lhes oferece maior interesse eleitoral. Trata-se de um fato notório, cuja demonstração é ociosa.

Ora, o Imperador, não pertencendo a nenhuma província encarnaria com exatidão e força a ideia de “governo da União”, isto é, o governo de todo o conjunto e não de uma das partes. Tanto que, como assinala Heitor Lira, os gabinetes sempre foram “gabinetes imperiais”, “governos imperiais”, sem qualquer sombra ou mostra de linha regionalista, ou de predomínio dos “grandes estados” sem estas contradições tão flagrantes e tão comuns entre a ideia federal e as práticas republicanas.

Apesar de desigual a representação das províncias no Senado [Imperial], por força das condições do sistema, tínhamos governos carentes de quaisquer influências regionalistas. Governos realmente “federais” e não o governo da federação por um estado como tem sido a prática usual na República. (p. 84)

O raciocínio presume que a União seria uma entidade exógena, estranha às províncias e ao povo que, removida de interesses particulares, poderia apreciar a situação do país com mais isenção e realizar um governo sem preferências regionais. Mas se essa autoridade não surge organicamente do país, como ela pode ter consciência da realidade nacional e dos problemas enfrentados pelo espaço físico e político distante do centro? O modelo descrito se aproxima mais do estamento burocrático descrito por Raymundo Faoro do que da União federal nos termos aqui estudados.

O governo imperial não era nacional porque não surgia da nação; era ele uma instituição (literalmente) estrangeira, distante das províncias por não derivar sua legitimação delas ou do povo, que governava em nome de seu interesse, e não do interesse nacional – e não nos parece que equacionar os interesses da nação aos interesses do Estado.

O governo pelos Estados é uma aplicação inadequada do modelo federal, baseada em uma interpretação dissociada da origem democrata-liberal do federalismo. A relação própria da União não se isola da nação, mas busca a sua composição harmônica:

Com esse organismo vivo, os que põem de uma parte os Estados, da outra a União, estabelecem uma discriminação arbitrária e destruidora. Os estados são órgãos; a União é o tecido orgânico. Os órgãos não podem viver fora do organismo, assim como o organismo não existe sem os órgãos. [...] Se me fosse dado buscar uma associação de ideias

na ordem dos fenômenos da vida entre os organismos superiores da criação, eu compararia as afinidades de dependência entre as províncias federadas e a União Federal às relações de nutrição e desnutrição entre o sistema nervoso e o corpo, a cuja existência ele precede, estendendo e distribuindo a toda parte as reservas centrais, recebendo e arrecadando de toda a parte as reservas locais. Não vejamos na União uma potência isolada no centro, mas a resultante das forças associadas disseminando-se equilibradamente até às extremidades. (Barbosa, 1949c, p. 161)

O federalismo propriamente dito se baseia no equilíbrio das forças nacionais, intermediado pela União, que existe de forma autônoma, mas não separada. Naturalmente, a lógica do sistema é que esse equilíbrio derivado da contribuição ampla busque o tratamento assimétrico conforme as condições e necessidades dos Estados-membros. Criando uma autoridade central forte baseada no exclusivo concurso dos Estados, ela entra em uma contradição interna relevante: qual seria, pois, a diferença capciosa entre este federalismo e o unitarismo? O próprio Campos Sales se dispõe a abordar a questão:

Ninguém contesta que entre os Estados da Federação sejam fundamentalmente os mesmos costumes, as tradições, a língua, a coloração moral e as grandes aspirações nacionais. O que, porém, igualmente não oferece contradição é que a solidariedade étnica se acha mais ou menos profundamente perturbada pela disparidade, senão antagonismo dos interesses peculiares às regiões em que se divide o vasto território nacional. Dessa manifesta ausência de coesão [...] resulta a toda evidência que não pode servir de garantia à unidade nacional nem ao acordo dos grandes interesses, a existência de um poder supremo no centro, dominando, absorvendo e avassalando todas as energias da periferia. Essa garantia só se encontra na harmônica e espontânea cooperação com que cada uma dessas forças concorre, na esfera de sua ação autônoma, para o desenvolvimento da vida nacional. É nessa cooperação espontânea, sem antagonismos, que verdadeiramente se estabelece o acordo dos interesses gerais; é nela, portanto, que reside a única garantia sólida da unidade nacional. (Salles, 1998, p. 129-130)

Cria-se assim uma visão dos Estados não mais como unidades políticas reais, dotadas de território e de povos com peculiaridades e interesses próprios, mas como membros incorpóreos do pacto federativo, e todas as suas diferenças desaparecem na fórmula dos interesses gerais. Assim, é possível vislumbrar uma simetria teórica absoluta e um “ultrafederalismo centralista” – contradição em termos, mas que se justifica pela abstração da supremacia desses interesses gerais combinada com a necessidade de uma autoridade central que garanta esta pluralidade de interesses. Podemos chamar a esse esquema de federalismo estadualista.

A simetria absoluta do esquema de Campos Sales não podia sobreviver à aplicação em uma realidade de “distribuição natural de poder” (Faoro, 2021, p. 546) que precedia

a República. A construção irreal de simetria *de jure* absoluta tornava-se uma assimetria *de facto* na gestão do governo federal. Com os Estados transformados nos únicos atores da política nacional, o seu poder tornava-se uma questão de qual deles conseguiria controlar a presidência, e a União tornou-se dependente dos Estados com maiores recursos financeiros – muitas vezes mais fortes que o próprio governo federal – e representação legislativa mais numerosa:

Obtida a concordância de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, ele já podia contar com cerca de um terço da Câmara dos Deputados. A fragilidade econômica dos pequenos Estados tornava sua adesão ao pacto inevitável, uma vez que elas não usufruíam dos impostos sobre exportações, maior fonte de receita estadual e que estava fora do alcance de suas economias desvinculadas do mercado internacional. Logo, dependiam da boa-vontade do governo federal, e de qualquer modo ganhavam, com a transação, a permanência dos situacionismos locais. (Lessa, 2015, p. 180-181)

A Política dos Estados atingiu seu objetivo circunstancial: encerrar a incerteza da primeira década republicana e instaurar um regime de consenso na direção da política federal. O preço foi alto: as frágeis bases teóricas do esquema de Campos Sales e o amesquinamento da União como simples expressão da vontade estadual significavam que, na prática, ela havia se tornado um prêmio a ser disputado pelos Estados maiores.

Pelo modelo originário propriamente implementado, a primeira opção para abordar as desigualdades regionais é o governo local, podendo haver a participação da União em casos excepcionais ou em sua gestão governamental. A Política dos Estados, por sua vez, dispensa a própria necessidade do equilíbrio regional; a Câmara dos Deputados deixa de ser a ferramenta representativa da diversidade regional, transformada, pela fraude eleitoral sistemática, em ferramenta para o continuísmo das situações estaduais. (Bello, 1956, p. 224-225; Lessa, 2015, p. 176)

Rui Barbosa criticou essa conjuntura em sua campanha eleitoral de 1910, destacando o grave impacto social e regional da despersonalização do Estado, em termos apaixonados, que comovem por sua atualidade e merecem ser citados integralmente:

À sombra da semi-soberania que as antigas províncias adquiriram com a federação atual, se implantou, em algumas delas, uma espécie de satrapismo irresponsável e onipotente, que as sangra, as exaure, as absorve, em proveito de um grupo, de uma família, ou de um homem. Os governos ali se revezam ali entre meia dúzia de individualidades lígias do mesmo senhor, ou filiadas na mesma parentela. As constituições atravessam reformas sucessivas, para se adaptarem às conveniências da explicação organizada, cortando as asas às oposições, apertando a servidão às magistraturas, autorizando a reeleição dos

governadores, facilitando-lhes aos parentes ou apaniguados a sucessão administrativa.

Daí o letargo dessas populações aparentemente mortas, que habitam vastas regiões do norte, inanimadas, imóveis, como cadáveres, num pântano, cobertos de sanguessugas. Um trabalho contínuo de opressão, de corrupção, de miséria deprimiu e adormeceu ali uma raça inteligente, de grande vitalidade, cheia, na história brasileira, de belas e gloriosas tradições. A indigência, o abandono, a desesperança converteram esses Estados em gleba do parasitismo constituído, que os usufrutua. Esmagados de impostos, assoberbados de empréstimos, crivados de dívidas, hipotecados nas suas rendas, comprometidos no seu futuro, vivem, estacionários ou retrocedentes, para o funcionalismo, a que já não tem com que pagar, e a política, a que periodicamente fazem o serviço de comparsas nas encenações eleitorais.

O interesse do seu contingente nessas teatralidades do regime para o qual, de quatro em quatro anos, concorrem, sob a figura de eleitores presidenciais, associou a esse mirrar, a esse desviver, a esse extinguir-se de tantos membros da nossa União, os poderes federais. A política dos governadores empenhou nesta cumplicidade o governo central. Porque é da conveniência deste, das suas simpatias, dos seus bons ofícios, que se alimenta o mal desta decadência pasmosa.

Deixe o governo federal de ser o amigo solícito, prestimoso, interesseiro dos maus governos de Estados, e eles começarão a ter, no espírito renascente das populações, o devido corretivo. Surdirão as reações salutares. As oposições, hoje insustentáveis, sitiadas como se veem pela bastarda aliança da política federal à política estadual, irão, pouco a pouco, renascendo, para exercer a sua função benfazeja, indispensável nas democracias. Para tal bastará que os presidentes da República se quedem no seu dever: não intervenham, mas não favoreçam, não invadam a esfera dos governos estaduais, mas também não os cubram da sua boa sombra. Cesse, em suma, a União de ser o guarda-costas das oligarquias locais, e estas, dentro em breve, expiarão naturalmente, asfixiadas na sua impopularidade. (Barbosa, 1949d, p. 43-45)

Sua crítica à intervenção da União nos negócios estaduais não é uma crítica ao governo federal, mas do federalismo invertido, no qual os Estados deixam de funcionar de maneira autônoma, amparados organicamente pela federação, e passam a buscar o auxílio federal para preservar uma autonomia elitista, dissociada das necessidades reais do povo que tem o acesso restrito às decisões de relevo da política. A República não conseguiu efetuar a autonomia produtiva e vivificadora imaginada por Joaquim Nabuco, mas a redundou na preservação da autoridade local caudilhesca e irresponsável.

Constata-se novamente que o federalismo verdadeiro não se dissocia do regime democrático. A Política dos Estados contradizia materialmente a constituição porque reconhecia apenas os Estados como sujeitos da política, enquanto esta também reconhece os mecanismos representativos da vontade popular; na prática, vimos que esta lacuna entre a realidade e a legalidade é fechada por manipulação política, mantida a representatividade apenas como cosmética. Portanto, surgiu um descompasso entre a

expectativa de democracia historicamente associada ao republicanismo e a sua prática institucional, inviabilizando a legitimidade do regime de 1891.

Logo, observamos que os desafios à efetivação do federalismo no Brasil foram imensos, a começar por sua aplicação a uma estrutura social frágil e estorvada por antiga herança de patrimonialismo. A facção ultrafederalista limitou consideravelmente o papel de equilíbrio nacional que a União deveria exercer, deixando o governo federal vulnerável a uma prática política elitista e favorecedora do situacionismo estadual, com a prevalência dos Estados já dotados de maior força econômica e representação legislativa.

Por tudo isso, o federalismo originário foi estigmatizado e associado com as antigas oligarquias, e o regime republicano e federal sofreria uma crise de legitimidade que resultou em sua derrubada com a Revolução de 1930.

Esperamos ter demonstrado, contudo, que os fundamentos teóricos do federalismo de 1891 tinham lastro na experiência histórica brasileira e aventavam soluções coerentes para problemas reais de nossa organização institucional. Vale, portanto, reavaliar suas propostas para a atualidade.

5. Problemas do federalismo contemporâneo

Após revisitarmos as condições históricas peculiares que condicionaram o federalismo brasileiro e a filosofia por trás de sua primeira organização constitucional, utilizaremos as considerações feitas nessa análise para abordar questões relevantes da organização federativa atual. Desse modo, esperamos tecer propostas construtivas para um federalismo assimétrico mais isonômico e coerente com sua motivação originadora.

5.1. Evolução do poder de regulação federal

O poder regulatório da federação está na essência do federalismo. Em seu nível mais elementar, diz respeito à supremacia que as leis federais têm sobre as estaduais e municipais; evidentemente, a lei federal que se sobrepõe à estadual ou à municipal o faz porque o legislador federal entendeu que a matéria é relevante o suficiente para merecer a atenção do Congresso Nacional. Tal procedimento é mais simples no modelo dual; no federalismo cooperativo, a União assume maior participação e as diferentes jurisdições assumem relações de maior complexidade. Um exemplo deste fenômeno são as competências comuns e concorrentes dos entes federativos dispostas nos artigos 23 e 24 da Constituição de 1988.

Cabe diferenciar, contudo, regulação e direção. A regulação pressupõe cooperação, estabelecimento de normas gerais ou a intervenção excepcional da União na condução dos assuntos estaduais. Já a direção trata do planejamento centralizado pela União, com o Estado assumindo papel de mero executor da vontade federal. A União dirigista tornou-se uma figura disruptiva e subversora no federalismo brasileiro.

A crise de legitimidade da República de 1891 decorreu, em parte, do uso da regulação federal para o benefício desproporcional dos Estados mais fortes, como, por exemplo, no caso do Convênio de Taubaté: diante de uma crise de superprodução e quedas de preços do café no mercado internacional, os interesses cafeicultores propuseram uma série de medidas de intervenção estatal para a valorização artificial do produto. O então presidente Rodrigues Alves não concordava com o plano, e abriu-se um dissídio entre ele e o conjunto de interesses estaduais vinculados à produção cafeeira. (Bello, 1956, p. 257-259)

O confronto terminou com a vitória destes últimos, e um acordo foi firmado em 1906 pelos governadores de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro para confirmar proteção federal ao café. De modo que os impostos sobre exportação eram reservados aos Estados, a medida executava uma assimetria às avessas: ao invés de um estímulo para reduzir a desigualdade regional, era uma medida para assegurar a preservação de um *status quo* que favorecia desproporcionalmente uma região já mais desenvolvida que o resto do país. (Bello, 1956, p. 257-259; Lessa, 2015, p. 181)

A desigualdade regional histórica e a inexistência de um poder central com liberdade de ação independente deixavam a União entregue ao controle dos Estados com maior força política e poder econômico. Na presunção dos interesses gerais da Política dos Estados, Campos Sales desconsiderou, ou não considerou um defeito sério, que certos interesses teriam condição de se impor mais que outros, e a Primeira República permaneceu refém dos Estados mais fortes até ser derrubada pela Revolução de 1930. A crise política que a sucedeu só foi encerrada definitivamente com a outorga da Constituição de 10 de novembro de 1937, que inaugurou o Estado Novo de Getúlio Vargas. (Bello, 1956, p. 366, 412-413)

O caráter hiper centralizador e de inspiração fascista do documento foi exposto por seu principal autor, Francisco Campos:

Todas as prerrogativas das unidades federativas, no regime [de 1937], acham-se subordinadas ao ritmo da ideia nacional. O conceito da autonomia não promana do pensamento de aparelhar os estados para a

defesa de interesses particularistas, em oposição aos imperativos supremos do bem da Nação. O sistema federal é mantido, porque, dadas as condições peculiares do Brasil, o legislador constituinte achou que a autonomia assegurada aos estados redonda em vantagem para a Nação e em maior garantia do seu progresso. (Campos, 2001, p. 94-95)

A ideia de um interesse nacional supremo é uma reação extremada aos interesses gerais dos quais falava Campos Sales. A pretensa superação dos interesses particularistas seria feita pelo poder absoluto do governo federal, incumbido da missão de defender o interesse geral, necessariamente sobreposto e dominante em relação aos interesses gerais. Assim justificada para assumir o controle absoluto da política nacional, a carta de 1937 efetivamente abolia o federalismo no Brasil:

Estabeleceu-se uma tendência autoritária do regime político. Dissolveu-se o Congresso, extinguiram-se os partidos. Entre outras medidas, adotou-se um regime de intervenção permanente, de 1937 a 1945, nos Estados. Ao invés de eleições havia a nomeação de interventores. [...] Não se pode falar, nessa situação, em federalismo, relações de poderes, representações, etc. [...]. Se a cooperação até aqui vista, dava predominância à União, com o federalismo dualista transformando-se no federalismo cooperativo, com o Estado Novo mais se acentuou esta característica, aproximando ao que se chama de federalismo de integração, sujeitando a esfera estadual à União. (Ramos, 2000, p. 168)

Após a queda do Estado Novo, a Constituição de 1946 repete a experiência da efêmera Constituição de 1934 para tentar um federalismo cooperativo, que elaborava a estrutura básica da primeira constituição republicana para tentar construir um sistema mais equilibrado, sendo especialmente notável por sua tendência municipalista. Entretanto, a Constituição de 1967 novamente encerrou a descentralização democrática e instaurou mais uma ditadura centralizadora. (Tavares, 2021, p. 878; Ramos, 2000, p. 168-170)

Como observamos por essa rápida síntese, a história do federalismo brasileiro seguiu um movimento pendular entre descentralização democrática e centralização autoritária. A Constituição de 1988 restaurou o sistema federal, mas sua organização é controvertida, porque, embora seguindo um processo de redemocratização, sua previsão da estrutura federal possui forte tendência centralizadora, por exemplo no que toca às atribuições da União – após as adições da Emenda Constitucional nº 115 de 2022, a União possui 26 atribuições administrativas e 30 competências legislativas privativas. Em comparação, a Constituição de 1937 contava nove administrativas e 27 legislativas, e a de 1967 previa 16 administrativas e 21 legislativas. (Brasil, 1937; Brasil, 1967; Brasil, 1988)

É necessário que a federação exerça um papel regulatório, seja para estabelecer a importância de diretrizes básicas (como os direitos fundamentais e sociais), seja para proteger interesses legitimamente nacionais. No aperfeiçoamento da União, é importante termos em mente que a descentralização é uma demanda histórica do pensamento democrático brasileiro e que o governo federal foi concebido para um propósito específico. Trouxemos a lembrança desses processos para embasar o argumento de que a União não deve ser um centro de direção, mas de ponderada e cuidadosa regulação.

O grande desafio para a efetivação de um federalismo benéfico e de uma assimetria efetivamente justa é implementar a descentralização sem que ela se torne desagregação, e fortalecer o poder central forte sem que ele oprima as forças vivas do Brasil. Propomos o resumo destas duas forças históricas nos seguintes axiomas:

- Premissa Jefferson: Não faça o governo federal o que as autoridades estaduais são competentes para realizar.
- Premissa Campos: Não existem interesses regionais, apenas o interesse nacional.

A evolução do poder de regulação federal variou entre um e outro desses eixos, com clara predominância do último, diretriz da Constituição de 1937 e que nunca deixou de exercer pesada influência sobre nossa organização federativa, inclusive na Constituição atual, democrática e centralizadora – uma contradição em termos, diante da configuração histórica que passamos em revista.

O persistente estigma contra a descentralização se relaciona com a experiência traumática da Primeira República e, de modo mais amplo, com a tradição patrimonialista de nossas instituições. Contudo, esperamos ter demonstrado que a proposta federalista era uma opção legítima para abordar nossos problemas nacionais e que ela tem um papel proeminente para exercer em nossa atual Constituição, a qual permite o debate e a reforma institucionalizada.

Tendo em mente esses dois pressupostos e nosso estudo sobre o ideário e estrutura federativa da Constituição de 1891, vamos analisar três questões mais específicas do federalismo assimétrico contemporâneo de forma propositiva.

5.2. Desigualdade regional, distribuição de recursos e sistema de partilha

A desigualdade regional faz parte da realidade brasileira desde o início da ocupação do território, começando nas plantações de açúcar, passando pelo ouro, pelo café e a borracha e se prolongando até a industrialização de hoje. Ela representa um desafio ao federalismo, como explica Dircêo Torrecillas Ramos (2000):

Verificamos que uma das razões para o sucesso do federalismo é um balanceamento geográfico, do tamanho do Estado, da riqueza, da população. No Brasil há uma disparidade em relação a esses requisitos, com acentuada desigualdade. Surge aí a necessidade de corrigir o defeito. A solução encontrada [...] é a busca do equilíbrio, a cooperação, através de: a) divisões regionais, por grupos de Estados; b) divisão de tributos; c) criação de incentivos fiscais ou outras modalidades e a redistribuição de receitas. Todos estes meios devem merecer um controle adequado porque quem dá, quem contribui quer ver o recurso bem aplicado, quer uma forma de retorno, que poderá ser apenas a solução de um grande problema ou uma recompensa e quem recebe deverá aceitar as condições. São fatores de manutenção da União. (p. 59-60)

O federalismo assume, inescapavelmente, o caráter de pacto entre iguais e precisa beneficiar a todos os seus membros para preservar sua legitimidade – daí que a disparidade regional prejudica a legitimidade federal, e precisa de ação do centro para ser corrigida. A dependência completa da autonomia vislumbrada pela Política dos Estados é inviável, uma vez que anula o papel de administração nacional da federação. Também a definição de um interesse nacional baseado exclusivamente no julgamento do governo central, à revelia das vontades e necessidades dos Estados-membros, não resulta em assimetria, mas em simples arbítrio do centro. Logo, é necessário achar um meio termo que reconheça o papel dos Estados e invista a União com a medida certa de poderes para realizar essa tarefa.

O artigo 43 da Constituição de 1988 dá continuidade à prática iniciada na carta de 1946 de separar regiões de ação federal específica “com a finalidade de promover ou acelerar o desenvolvimento de regiões” (Ramos, 2000, p. 198), notadamente do Norte e do Nordeste. Embora reconheça a necessidade de agir para remediar desigualdades regionais – no caso, uma desigualdade já ressaltada por Rui Barbosa em 1910 – é evidente a influência da Premissa Campos, pois ela presume que a intervenção direta da União é o instrumento apropriado para esse fim.

Pela máxima de Thomas Jefferson, devemos perguntar: o governo estadual precisa de ajuda federal para estimular o próprio desenvolvimento? Parece evidente que o Estado possui capacidade fazer isso sozinho: ele está mais próximo da população e dos desafios

específicos, todas variáveis que podem mudar em grande medida de Estado para Estado. Também pode concentrar os seus esforços e recursos de maneira que um governo de responsabilidades nacionais não conseguiria, e estará mais investido na solução do problema do que a União, que é responsável por todos os outros Estados e pelos assuntos de vulto nacional.

Isso não significa dizer que a federação não pode exercer um papel benfazejo no desenvolvimento regional, mas é necessário recuperar a noção de que as instituições mais próximas do cidadão estão melhor capacitadas para possibilitarem e auxiliarem o desenvolvimento econômico e social, e ter a compreensão de que a primeira responsabilidade cabe às autoridades regionais, com a federação exercendo papel circunstancial e subsidiário.

Ademais, as medidas federais dedicadas especificamente à correção de disparidades entre as regiões não as remediaram, e criaram uma série de problemas próprios:

Há uma assimetria, de fato, natural, que exige uma igualdade artificial. Esta deve ser feita de forma que um ente ou região beneficiado não dificulte um pouco. Para tanto, exige-se um critério de justiça e não de oportunismo político, como tem ocorrido por exemplo com a “indústria da seca”: [...] o desequilíbrio, o mau emprego dos recursos, a distribuição centralizada e politizada interfere na autonomia dos entes federativos dependentes do poder central para auferir recursos e motiva a desunião. (Ramos, 2000, p. 208)

O histórico do patrimonialismo, segundo o qual o Estado é uma instituição para o bem do estamento burocrático e não uma ferramenta do bem comum, ainda não totalmente superado, dificulta a justa distribuição dos recursos. A dissociação entre Estado e população complica o sistema de repasses, de modo que favorecer o governo estadual não é, necessariamente, favorecer a população, haja vista a manutenção de programas concebidos para resolver problemas pontuais e que já se estendem por três constituições e quase setenta anos. Nesse respeito, pontua Dircêo Torrecillas Ramos:

O excesso no tratamento assimétrico ou os abusos cometidos significam um retrocesso. No primeiro caso leva o beneficiário dos recursos destinados ao desenvolvimento a uma acomodação, à perda de responsabilidade. [...] No Brasil significaria planos e meios com prazos, porque não se pode oferecer de um lado eternamente e do outro receber eternamente. Aqui reside a acomodação, a perda da responsabilidade e o retrocesso. Consequentemente há perda da própria autonomia dos Estados. Os recursos são concentrados e distribuídos e apesar da obrigação desta distribuição há sempre um grau maior de poder por parte de quem dá e um grau de sujeição e quem recebe. (2000, p. 213-214)

A distribuição dos recursos baseada na boa vontade do poder central é quase uma reedição da Política dos Estados, com a diferença de que não são mais os Estados grandes que monopolizam a União, mas ela que assume vida própria e controla uma grande porção de Estados que recebem recursos federais sem a devida contrapartida para os seus cidadãos. A solução coerente com o federalismo seria priorizar a autonomia regional, com leis e políticas públicas federais com metas e prazos bem definidos, e não simplesmente presumir um papel para a União antes de considerar a viabilidade de sua execução local.

A questão torna-se ainda mais complexa com a crise sobrecarga, na qual as responsabilidades de um ente federativo excedem a sua capacidade financeira. Em outra reedição parcial da Primeira República, a carta de 1988 fez a União perder receitas em favor dos Estados, com a diferença de que ganhou encargos, assoberbada com inúmeras funções e com a obrigação de diversos repasses. A solução, contudo, é a mesma de outrora: assim como Campos Sales fortaleceu a União com impostos indiretos, a solução desde 1988 têm sido aumentar a tributação às custas de uma sociedade forçada a sustentar um sistema de eficiência questionável, retirando recursos que poderiam movimentar a economia regional ao invés de financiar a burocracia federal. (Lessa, 2015, p. 174; Ramos, 2000, p. 209-210)

A organização federativa brasileira precisa passar por uma séria reformulação, cujo alcance está além da pretensão deste trabalho. Limitamo-nos a destacar que o caminho desta reforma precisa, necessariamente, passar pela recuperação da Premissa Jefferson, ponto basilar do federalismo, e da reabilitação dos Estados como agentes de desenvolvimento independentes da ação federal; e que esta última pode regular, mas não deve dirigir. Cabe recordar o papel essencial da União e colocar mais ênfase na separação dos poderes, confiando mais na intervenção excepcional do poder federal e na responsabilização das autoridades regionais.

Nesse sentido, propomos que as regiões de desenvolvimento permanentes sejam substituídas por pedidos de auxílio pontuais e específicos. O espírito dessa proposta remete ao artigo 5º da Constituição de 1891, que previa a possibilidade de socorro da União aos Estados que o solicitassem durante calamidade pública.

Partindo dos pressupostos de que a) o Estado é precipuamente responsável por seu próprio sustento (Premissa Jefferson); b) é do interesse nacional que a União auxilie o desenvolvimento de regiões historicamente subdesenvolvidas (Premissa Campos); c) a União deve atuar de forma excepcional e quando solicitada (estrutura básica do artigo 5º

da Constituição de 1891), propomos que se abandonem as regiões de desenvolvimento em favor das figuras da Proposta de Incentivo Estadual e da Proposta de Incentivo Regional.

Estas propostas poderiam ser apresentadas ao Congresso Nacional por uma ou algumas Assembleias Legislativas de Estados do Norte ou do Nordeste demonstrando que o(s) Estado(s) quer(em) realizar um projeto de relevante interesse para a população local, com prazo definido e metas claras, e que precisa(m) de auxílio parcial ou total do erário federal. Aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República, ela poderia entrar em efeito como uma forma de ajuda concreta da União aos Estados-membros, obviamente regulamentada por lei federal – assim, a obrigação do governo federal de atuar para reduzir desigualdade é preservada e condicionada a resultados concretos, e desvinculada de uma estrutura permanente e irresponsável.

No que diz respeito à partilha de receitas, o atual sistema já privilegia os Estados em detrimento da União; o problema é menos a falta de recursos e mais o excesso de atribuições à esfera federal. É necessário, portanto, que seja feita uma ampla devolução de poderes aos Estados, aos municípios e à sociedade civil, desincumbindo o governo federal de obrigações estranhas à sua natureza e aos interesses efetivamente nacionais. Recorde-se que o papel essencial da União se concentra em defesa da soberania nacional, manutenção da ordem interna, garantia da autonomia que precede o desenvolvimento regional e definição e aplicação de princípios obrigatórios para a organização dos Estados.

Dessa maneira, convém que as atribuições administrativas da União sejam reduzidas, especialmente na seara econômica. Isto não se exclui a importância de uma reforma que simplifique o sistema tributário, concentrando na União os tributos diretos, como o imposto de renda, e aqueles que poderiam beneficiar certos Estados desproporcionalmente, como o imposto sobre exportação e o de produtos industrializados.

Também deve-se pesar a conveniência de abandonar o desengonçado sistema de repasses de rendas tributárias. A experiência histórica de nosso federalismo demonstra que a autonomia financeira dos entes federativos é fundamental para o seu bom funcionamento. Investir a União, os Estados e os municípios com os instrumentos de sua autonomia é respeitar a posse completa da própria existência que Rui Barbosa anunciava durante sua campanha pela federação, e prevenir o apoio financeiro politicamente condicionado que sempre embaraçou a execução de uma política focada no povo ao invés de contrapartidas políticas.

Uma ramificação importante da Premissa Jefferson na seara tributária deve preceder qualquer iniciativa de reforma da organização tributária federal: o dinheiro do contribuinte será mais bem utilizado por ele, pela autoridade local ou pelo governo federal? A reorganização do sistema tributário deve ter como preocupação garantir a autonomia financeira de cada ente federativo, sem a necessidade de transferências, com o incentivo da responsabilidade fiscal e a tentativa de garantir o melhor uso possível do dinheiro público.

A legitimidade histórica desses alvitre é complementada por sua concordância com a demanda de nosso século por uma administração pública com mais *accountability*, eficiência e participação popular:

Conforme ensina [o suíço Nicolas] Schmitt, um sistema federal novo que envolve uma igualização financeira tem uma estrutura simples e é fundamentalmente mais transparente. O uso de meios financeiros disponíveis poderia alcançar, como alcançaria, em última análise, uma sensível redução das diferenças nas receitas fiscais. Mas para este propósito, tem-se que antever seu controle periódico sobre os resultados das reformas e também desenvolver alguns meios de correção.

É este o controle que deve ser feito, mas por órgãos interestaduais, por quem dá, direta ou indiretamente, e por quem recebe. Um controle semelhante, mais uma vez, àquele que Ellis Katz fez referência ao tratar da Constituição americana, exercido não só por esta, mas pelas constituições dos cinquenta Estados.

Esta é a verdadeira cooperação a ideal assimetria, com controle sobre os recursos distribuídos, fiscais ou orçamentários, sobre os incentivos, sobre as aplicações, as propriedades e os custos. Recursos dados incondicionalmente, mas controlados para evitar os abusos. Assim conseguiremos o desenvolvimento econômico, social, político e cultural mais equilibrado. (Ramos, 2000, p. 216)

A recuperação da autonomia regional como principal instrumento de desenvolvimento, com o papel subsidiário e regulatório da União é a linha geral que propomos para repensar compreensivamente o federalismo brasileiro. Não se pode falar em abandono do papel de coordenação exercido pelo governo federal, mas é necessário reconhecer que nossa atual organização padece de pressupostos centralizadores incompatíveis com a essência democrática de seu regime, e que a retomada da Premissa Thomas Jefferson poderá ser de grande proveito para o desenvolvimento de nosso país.

No caso, a busca do equilíbrio regional é um objetivo legítimo e razoável de ser buscado por vias assimétricas explícitas – a prioridade é pensá-la de uma forma mais circunstancial e menos dependente de aparatos burocráticos permanentes para que ela seja aplicada com o máximo de eficiência e resultados em favor da população dos Estados historicamente prejudicados pela centralização administrativa.

5.3. Relações do centro com entes subnacionais quanto à realização de gastos e autonomia de decisões

A capacidade de decisão e realização de gastos mostra aonde está o poder real: ela decide como será efetivamente conduzida a administração pública. O fenômeno da direção federal, fundamentada na Premissa Francisco Campos, realizou um movimento geral de centralização de decisões na União, condicionando o exercício da autonomia à concordância do poder central – ou seja, negando a efetiva autonomia. O desafio é, novamente, resgatar a relevância do Estado como agente administrativo autônomo, com poderes efetivos e os meios para exercê-los.

Convém recordar a antiga partilha de poderes entre a federação e os Estados, segundo a qual cabem, ao primeiro, poderes expressos e específicos ao seu papel essencial, e ao segundo todos os outros poderes. A Constituição atual mantém essa divisão na redação do artigo 25, § 1º, mas a implementa com uma União com atribuições numerosas, como já observado. É evidente a incompatibilidade entre as duas previsões, especialmente com a previsão expressa de competências municipais (artigo 30), retirando ainda mais da competência estadual. Logo, antes de tudo, é necessário optar por uma única filosofia: ou reduzir as atribuições da União, ou incluir também um rol de competências expressas do poder estadual.

De uma maneira ou de outra, a Premissa Jefferson envolve o empoderamento das autoridades estaduais para a tomada autônoma de decisões que não violem o interesse nacional – devendo esse ser entendido de forma restrita, conectado apenas às atribuições expressas da União e seus poderes, e não o artifício argumentativo da ditadura varguista que pregava a absorção de todos os interesses no interesse nacional. A tomada de decisão federal deve ser limitada às suas atribuições, e evitar, ao máximo, a desapropriação dos poderes estaduais implícitos.

O poder federal não deve se aplicar à efetiva tomada de decisões, mas à delimitação de normas gerais que digam o que deve ser respeitado a nível estadual – aplica-se, por analogia, o axioma do Direito Civil segundo o qual tudo que não é expressamente proibido a particulares lhes é permitido. Rui Barbosa abordou o papel da União quanto à autonomia de decisões dos Estados durante a Campanha Civilista:

A Constituição da República [de 1891], no art. 63, prescreve que “cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União”.

Nesta disposição há duas lacunas sensíveis, a que urgiria suprir.

Não se define, primeiramente, o alcance da indicação “princípios constitucionais”. Quando se deverão considerar ofendidos por uma constituição de Estado, os “princípios constitucionais” da União? Claro me parece a mim que quando, numa constituição estadual, se encontrar uma cláusula que abra conflito com os textos da Constituição Federal, ou que nesta não pudesse estar, sem lhe contradizer as bases essenciais. Matéria, porém, de relevância tamanha, não convém, mormente num país como o nosso, deixa-la ao arbítrio dos interpretadores. Importa que se defina, e em termos que varram de todo ambiguidades.

Em segundo lugar, omissa é o texto do artigo 63, em que se não determina espécie de sanção aplicável no caso. No seu silêncio, a ilação é que ali se não cogita senão unicamente da sanção judiciária. Mas esta nem sempre basta. (Barbosa, 1949d, p. 38-39)

Embora o trecho fale ostensivamente sobre a constitucionalidade das cartas estaduais, sua lógica se aplica à interação entre o poder federal e os entes federativos: os primeiros regulam o indispensável, os segundos têm liberdade para agir dentro dos limites estabelecidos pela União. Note-se que a decisão final sempre fica com o Estado; ao governo federal cabe o papel restrito às diretivas gerais e à decisão somente no que é, efetivamente, o interesse nacional.

Dentro dessa estrutura básica, o natural é que os Estados tomem decisões relevantes, só cabendo à União participar da decisão ou possuir a decisão final em casos excepcionais e estar expressos na carta federal. A descentralização de decisões é a verdadeira autonomia regional, objetivo básico do sistema federalista, e um passo importante para deslocar o poder da classe política federal em direção ao povo – consagrando, assim, o propósito democrático inerente ao federalismo brasileiro.

Se isso vale para as atribuições administrativas, não pode ser diferente para a realização de gastos, que envolve a decisão de gastar e o dinheiro para investir; garantido o direito à autodeterminação estadual, é vital para a integridade do federalismo que o Estado também possua autonomia financeira ou, pelo menos, não esteja entregue à União para poder completar seu orçamento.

Naturalmente, isso não se aplica ao eventual e necessário auxílio ao Estado em dificuldade financeira ou calamidade pública, nem ao eventual incentivo regional a ser concedido pelo centro. Trata-se de pensar um sistema tributário que favoreça um mínimo de independência financeira para os Estados e incentive a responsabilidade fiscal, jamais deixando de ponderar se o dinheiro será melhor utilizado pelo Estado, pela União ou pelo próprio cidadão.

Nesse sentido, deve ser preservado o pressuposto do federalismo originário de que a simetria é uma regra e a assimetria é excepcional, só cabendo o tratamento diferenciado

de Estados diante de decisões que entrem dentro da esfera da União – esfera esta que, repise-se, deve ser restrita ao mínimo essencial.

5.4. Dinâmica da articulação entre Estados e municípios

A articulação entre Estados e municípios é, talvez, a mais relevante para o propósito prático do federalismo. Ela diz respeito à coordenação entre os entes federais situados abaixo da União para a efetivação das políticas planejadas e direcionadas em nível estadual e local.

Trata-se de problema no qual a divisão de rendas assume especial relevância, e cuja abordagem na Constituição de 1891 foi tão controvertida quanto sua execução. Dentre as competências mais relevantes conferidas expressamente aos Estados estava a organização municipal, abordada pelo artigo 68: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Brasil, 1891). Consciente da importância histórica do município na evolução institucional brasileira, Rui Barbosa deu-lhes destaque durante a campanha no Diário de Notícias:

A administração dos municípios pelos municípios não pode ser realidade séria, enquanto as instituições municipais não variarem conforme as variedades de situação de província a província. [...] o que será imprescritível, é que o governo, em vez de concentrar-se, se desconcentre, diversificando à medida dessas múltiplas diversidades; resultado que não será seriamente possível, senão quando a administração do município tocar ao município e a constituição do município tocar à província. Ora, só a forma federativa poderá, no sistema da monarquia, abdicar das províncias a autoridade de dar aos municípios os seus forais. A federação é, portanto, além do mais, a chave da reorganização municipal.

A indiferença há de continuar a ser “o fundo do nosso caráter”, enquanto o governo governar demais, e a ignorância popular não decrescer. Para esses dois desiderandos contribuirá mais do que qualquer outra influência a federação, já reduzindo o papel da monarquia às funções políticas do Estado, já franqueando à província meios de prosperidade econômica, que a habilitem a empreender, em ampla escala, a obra da educação pública, decididamente impossível sob a realeza centralizada nas mãos de uma dinastia iliberal como a nossa. (Barbosa, 1949a, p. 194)

O município não foi ignorado na carta de 1891, mas confiado ao critério das constituições estaduais. Paulo Bonavides (2023, p. 54-55) criticou esta opção do constituinte, afirmando que ela ignorava a tradição municipalista brasileira, historicamente muito mais sentida do que a influência das províncias; desse modo, teria

sido inviabilizada uma forma mais genuína de expressão democrática da população. Embora sua ponderação tenha mérito e parta do pressuposto correto da força representativa do poder municipal, ela ignora o desenho histórico institucional que confrontava a Constituição de 1891.

Ao revisitar os antecedentes do problema da organização federativa no Brasil, tivemos ocasião para constatar que o município, conquanto tenha existido como base de poder durante a colonização e após a independência, não se constituiu como o legítimo intermediário entre a vontade popular e o poder central imaginado por alguns autores; desenvolvido em realidade diversa do de *self-government* dos Estados Unidos, ele “não criava nenhum sistema representativo, nem visava à autonomia que depois adquiriu, abusivamente, aos olhos da Coroa” (Faoro, 2021, p. 160). Logo, o papel do município como veículo da autonomia local precisa ser tomado com alguma reserva.

A ideia de que a carta federal deveria fortalecer os municípios é um contrassenso à própria ideia de descentralização, uma vez que ela se executaria através de uma organização padronizada dos municípios. Era exatamente este o modelo centralista criticado por Rui Barbosa, uma vez que o resultado, seria, novamente, um poder municipal atrelado à vontade e às necessidades do poder central, regulamentado por uma lei geral que, fatalmente, ignoraria as condições locais peculiares. A respeito da Lei de 1º de outubro de 1828, que criou e organizou as Câmaras Municipais, Victor Nunes Leal (1975) comenta:

As câmaras, pelo diploma de 1828, ficaram submetidas a um rígido controle exercido pelos conselhos gerais, pelos presidentes de província e pelo Governo Geral. Chamou-se precisamente doutrina de tutela a essa concepção, que consistia em comparar o município, na ordem administrativa, ao menor, na ordem civil, sua incapacidade para o exercício das funções que lhe eram próprias impunha a criação de um apertado sistema de assistência e fiscalização, a cargo dos poderes adultos. (p. 74-75)

Dessa feita, a lógica de conceder aos Estados-membros a organização municipal era o meio de evitar o absurdo de uma organização única imposta à diversidade continental do Brasil:

Ora, num Estado como o Brasil, com uma superfície cuja vastidão compreende mais de oito milhões e trezentos mil quilômetros quadrados, um mundo completo no âmbito de suas fronteiras, com todas as zonas, todos os climas, todas as constituições geológicas, todos os relevos de solo, uma natureza adaptável a todos os costumes, a todas as fases da civilização, a todos os ramos da atividade humana, um meio físico e um meio moral variáveis na mais indefinida escala – o regime

da administração local necessita de variar também ilimitadamente, segundo esses acidentes incalculavelmente múltiplos, heterogêneos, opostos, como uma espécie de liga plástica, amoldável a todas essas divergências naturais e sociais [...]

Dar organização idêntica a uma cidade do Rio Grande do Norte e a uma cidade do Rio Grande do Sul, a uma capital como Belém e a uma como Teresina; uniformar sob as mesmas instituições municipais Ouro Preto, São Paulo e Recife; [...] é desconhecer o princípio fundamental na descentralização administrativa. O mais idealmente perfeito de todos os planos de governo municipal falseia, esteriliza-se, oprime, desde que se procura aplicar às cegas, com estúpida rasoura, a situações tão diferentes. (Barbosa, 1949b, p. 35-36)

Entretanto, a fórmula adotada no artigo 68 não contava com uma definição sistemática do peculiar interesse municipal, e abriu o pretexto para o amesquinamento do município na maior parte das constituições estaduais. O Supremo Federal Tribunal, que poderia interpretar o texto constitucional para contrabalancear esses excessos, posicionou-se de modo favorável aos Estados. (Leal, 1975, p. 81-82)

Notadamente, a submissão dos municípios ao governo estadual assumiu a forma da nomeação de prefeitos (variadamente em todos os municípios, alguns ou apenas na capital) pelo executivo estadual e a falta de fontes de receita claras, ausentes da carta federal e frequentemente ignoradas nas constituições estaduais. (Leal, 1975, p. 116-117, 145)

O resultado era que, além de uma federação enfraquecida, também ficavam os municípios reféns da boa vontade do constituinte estadual, e deixaram de ser um contrapeso ao poder já demasiado que os Estados assumiram na Primeira República. Não surpreende, portanto, que o projeto original buscasse elencar os pontos de peculiar interesse municipal, que a emenda que os suprimiu e propôs o texto favorável aos Estados tenha partido da facção ultrafederalista, e que ela tenha sido criticada rigorosamente por Rui Barbosa posteriormente. (Leal, 1975, p. 117-119)

Sob a ótica do municipalismo, a Constituição de 1988 é a mais centralizadora de nossa história: os artigos 29, 30 e 31 dispõem minuciosamente sobre temas de interesse local como fiscalização do Executivo municipal e a composição e folha de pagamento da Câmara dos Vereadores. Também lhes incumbem atribuições administrativas expressas e preveem formas de cooperação entre o município e o Estado. Nem mesmo a Constituição unitária do Império regulamentou os municípios (preferindo sua organização por lei), e as constituições ditatoriais de 1937 e 1967 abordaram do tema de forma muito menos prolixa, confiando a organização municipal aos Estados mediante o

respeito de certos preceitos básicos. (Brasil, 1824; Brasil, 1937; Brasil, 1967; Brasil, 1988)

Tal opção do constituinte deveu-se ao reconhecimento do município como membro do pacto federativo, adicionando um terceiro elemento ao tradicional federalismo binário, desenhado em torno da interação entre União e Estados. Assim se encerrou um longo debate sobre a posição do município na federação, com o que se imaginou a melhor forma de preservar a autonomia municipal. (Tavares, 2021, p. 895-896)

A elevação do município a membro nominal da federação não foi recebida sem críticas, segundo as quais

não basta ter a autonomia político-constitucional para que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Afirmam que não existe federação de municípios, mas somente de Estados. Não poderá haver uma Câmara de Representantes dos municípios, como o Senado em relação aos Estados. A inclusão dos municípios não altera em nada a federação brasileira. [...] afirmar ser o Brasil uma República Federativa, formada pela união indissolúvel de municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia de admitir a Constituição provendo contra uma hipotética secessão municipal. (Ramos, 2000, p. 195)

Embora possa haver uma rica discussão teórica sobre a natureza federativa dos municípios, acreditamos que ela encontra um embaraço prático que a torna inviável: a imposição da uniformidade municipal através de um país continental, o tratamento idêntico – não só administrativa como tributária – para São Paulo e Altamira, Rio de Janeiro e Uruguaiana, Florianópolis e Feira de Santana. Ainda que essa seja uma maneira de garantir a autonomia municipal, ela não nos parece ser a melhor garantia de uma boa organização dos municípios.

Assim sendo, e persistindo em nosso esforço para conciliar a demanda histórica de descentralização com as soluções centralizadoras da atualidade, acreditamos que a organização municipal deve ser confiada aos Estados, que poderão regulamentá-la conforme as necessidades regionais, usando uma previsão simétrica que possibilitará o tratamento das variadas assimetrias locais em cada Estado. Também a praticidade aconselha que os Estados organizem a cooperação entre eles e seus municípios pela razão óbvia de que eles mesmos a irão executar.

Outrossim, Estados como São Paulo e Rio de Janeiro terão a oportunidade de organizar de forma específica suas capitais estaduais, a primeira que conta com a

população e as necessidades de um próprio Estado, e a segunda com um histórico de administração estadual – recorde-se o Estado da Guanabara, que sucedeu o antigo Distrito Federal – que poderia ser recuperado com bons resultados para uma renovação política muito desejada. Igualmente, Estados com grande disparidade entre a capital e o interior, terão a autonomia para organizar as soluções necessárias para suas distintas realidades.

Dito isso, é importante que a Constituição Federal disponha de forma taxativa sobre os preceitos obrigatórios necessários à organização municipal nas respectivas constituições estaduais, notadamente (mas não apenas) a garantia de poderes executivo e legislativo eleitos, a responsabilização do prefeito, a iniciativa popular em projetos de lei de interesse local e a previsão específica de cooperação entre Estado e municípios.

A partilha tributária entre Estados e municípios também deverá constar na constituição estadual, com a carta federal se limitando a dividir tributos entre a União e os Estados. Talvez a previsão mais importante a constar no rol de preceitos obrigatórios seja a disposição de uma partilha tributária que garanta aos municípios a sua autonomia administrativa, inclusive para evitar a bitributação.

Por fim, o poder do Estado sobre o município deverá ser reduzido para evitar a integração e amesquinamento das autoridades locais. Portanto, o município deve ser parte legítima para solicitar intervenção federal contra o Estado que viole os preceitos obrigatórios previstos na Constituição federal, especialmente uma organização tributária que inviabilize o livre exercício das atribuições municipais, sob a guisa de defender a forma republicana e a autonomia municipal (artigo 34, inciso VII, alíneas “a” e “c”), sem necessidade de representação do Procurador-Geral da República.

Diante do exposto, temos que a organização municipal é uma situação em que a aplicação de uma simetria *de jure* seria embaraçada pela assimetria *de facto*, tratando igualmente sujeitos excepcionalmente diversos. Mais razoável, portanto, permitir que os diferentes Estados tenham a liberdade constitucional para tratarem os seus municípios da maneira que julgarem razoável, dentro dos princípios que ensejam a estrutura federal.

CONCLUSÃO

No curso desse trabalho pudemos notar alguns temas centrais, que passamos a elencar para resumir nossos achados e definir o que esperamos ser a contribuição que temos para oferecer.

O primeiro diz respeito ao propósito do federalismo. O federalismo é um instituto constitucional que busca a melhor administração da coisa pública em Estados com diversidade territorial, cultural, linguística, entre outras. A igualdade dos Estados-membros é inerente à sua natureza. Dela surge sua necessidade de ser isonômico e legítimo, e se impõe o tratamento diferenciado às condições diversas que justificam sua própria existência. Neste sentido, a assimetria surge como um instrumento necessário para a execução do objetivo original da ideia federalista.

Ele também traz a questão da legitimação do Estado, com a fórmula dual que mescla a legitimação pelo consentimento do povo com a legitimação pelo consentimento dos Estados-membros. Sua natureza é inescapavelmente democrática: democrática é seu respeito pela soberania popular como legitimadora da União, democrática em seu reconhecimento da autonomia regional limitadora das prerrogativas do centro. Dito isto, é evidente que a democracia está em constante mudança, e a evolução do federalismo desde sua criação no final do século XVIII esteve atrelada à evolução do conceito de democracia, e aos tempos difíceis que ela teve de enfrentar nesses últimos cem anos.

Não foram poucos os desafios à democracia brasileira; logo, também não foram modestos os obstáculos que se opuseram à execução fiel de um federalismo democrático, a ponto da Primeira República ser associada apenas ao domínio oligárquico – uma crítica que não é sem mérito, mas está muito longe de descrever a totalidade do movimento republicano. É difícil achar uma defesa mais eloquente da soberania popular do que nas palavras de Rui Barbosa que transcrevemos aqui, e seu julgamento vigoroso via no federalismo a consequência natural da democracia brasileira. A trajetória acidentada de uma e da outra não são deméritos para ele, mas para uma classe política que se manteve surda aos seus avisos e pagou o preço na Revolução de 1930.

De qualquer maneira, Rui captara uma dicotomia persistente na realidade institucional brasileira: de um lado, a centralização patrimonialista, amparada ora na coroa bragantina, ora nas espadas dos militares e ora na tirania varguista; e a descentralização democrática, defendida como o melhor caminho para o desenvolvimento nacional e atacada como desordeira e impraticável desde a Independência.

Acreditamos que a recuperação dessas duas linhas de pensamento é importante hoje mais do que nunca diante de nossa Constituição atual – como pontuamos, imbuída da contradição histórica de efetuar uma democracia centralizadora. Com a solidez de um regime democrático conquistado a duras penas, é necessário que nossos juristas e nossos

políticos façam um voto de confiança no povo e efetuem, finalmente, também um experimento descentralizador sincero. Confiança no povo, confiança nos Estados – esses são artigos de fé que precisam motivar as reformas necessárias para aperfeiçoar nossa organização federativa.

A assimetria é uma utopia ou uma realidade?

Ela é uma necessidade para o Estado Federal que busca ser legítimo. Reforçando o paralelo com a relação entre Estado e cidadãos, ela é a forma de efetuar a isonomia, que é a verdadeira justiça, a justiça cada vez mais próxima do ideal que devemos buscar na organização de nossas sociedades. E se o governo deve tratar seus cidadãos de forma equânime, também deve a União tratar os Estados-membros com justiça, reconhecendo as necessidades de cada um e agindo de forma razoável.

É nesse sentido que trazemos as Premissas Jefferson e Campos como ferramentas conceituais para conciliar a necessidade de descentralização com a de reconhecer desigualdades estruturais e compreender que não é a ação federal o único instrumento para abordar problemas estruturais. O uso da assimetria não deve ser motivado pela crença de que o governo federal é invariavelmente necessário, mas de que necessária é a avaliação criteriosa de onde a intervenção federal é benéfica, e onde não é.

Por essa razão, nosso julgamento é que a Constituição Federal se beneficiaria mais de fazer uso de seus poderes implícitos e de ferramentas institucionais casuísticas, além de uma consideração lúcida de quais são as suas reais áreas de atuação e o que pode, legitimamente, ser colocado na esfera de ação estadual.

Lembramos que o interesse nacional maior é um povo feliz, forte e vigoroso, e que os Estados têm tanta condição de realizar esse objetivo quanto a União. Desapegue-se o governo federal da quimera do desenvolvimento dirigido e abrace a autonomia regional como a primeira alternativa para o desenvolvimento socioeconômico, e será realizado um grande serviço à vocação de grandeza do Brasil.

REFERÊNCIAS

Barbosa, Rui. *Obras Completas de Rui Barbosa: Queda do Império: Diário de Notícias*. Vol. 16, Tomo VI. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949a.

Barbosa, Rui. *Obras Completas de Rui Barbosa: Queda do Império: Diário de Notícias*. Vol. 16, Tomo VII. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949b.

Barbosa, Rui. *Obras Completas de Rui Barbosa: A Constituição de 1891*. Vol. 17, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949c.

Barbosa, Rui. *Obras Completas de Rui Barbosa: Excursão eleitoral*. Vol. 37, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949d.

Bello, José Maria. *História da República: 1889-1945*. 3ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956.

Bigliuzzi, Renato; Paixão, Cristiano. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. 1ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Finatec, 2011.

Barman, Roderick J.. *Imperador cidadão e a construção do Brasil*. São Paulo: Editora Unesp: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

Brasil. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 13 out. 2023

Brasil. [Constituição (1891)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 13 out. 2023

Brasil. [Constituição (1937)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 13 out. 2023

Brasil. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 13 out. 2023

Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 out. 2023

Brasil. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Brasília, DF, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM16.htm#art9. Acesso em: 29 set. 2023

Boehrer, George C.A.. *Da monarquia à república: história do Partido Republicano do Brasil: 1870-1889*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia Ltda, 2000.

Bonavides, Paulo. *História constitucional do Brasil*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

Bonavides, Paulo. *O Planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões: a experiência brasileira*. Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180463>>. Acesso em: 28 set. 2023

Campos, Francisco. *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

Canotilho, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição – 7ª edição*. 22ª reimpressão. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

Cícero, Marco Túlio. *Da República*. 3ª edição. São Paulo: Edipro, 2021.

Faoro, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

Hamilton, Alexander; Jay, John; Madison, James. *The Federalist Papers*. Nova Iorque: Dover Publications Inc., 2020.

Kugelmas, Eduardo (Org.). *José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente*. 1ª edição. São Paulo: Editora 34, 2002.

- Lacombe, Américo Jacobina. *À sombra de Rui Barbosa*. São Paulo: Editora Nacional; Brasília; INL, 1978.
- Lacombe, Américo Jacobina (Org.). *O pensamento vivo de Rui Barbosa*. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora S. A., 1954.
- Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 1ª edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda., 1975.
- Lessa, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Topbooks, 2015.
- Maximiliano, Carlos. *Commentarios a Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Editor Jacintho Ribeiro dos Santos, 1918.
- Mello, Evaldo Cabral de (Org.). *Essencial Joaquim Nabuco*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.
- Ramos, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.
- Ribeiro, Luiz Rezende de Andrade (Org.). *Dicionário de conceitos e pensamentos de Rui Barbosa*. São Paulo: Edart Livraria Editora Ltda., 1967.
- Salles, Manuel Ferraz de Campos. *Da propaganda à presidência*. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998.
- Silva, Ciro. *Quintino Bocaiúva, o Patriarca da República*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.
- Tavares, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.
- Torres, João Camilo de Oliveira. *A Democracia Coroada*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.
- Zimmermann, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO


Eu, Lund de Castro Lobo dos Santos
discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº (inserir TIA), período (inserir período), turma (inserir turma), tendo realizado o TCC com o título: Perspectiva histórica do federalismo brasileiro e a busca da assimetria isonômica

sob a orientação do(a) Professor(a) Ana Flávia Messa

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 07 de novembro de 2023.

Documento assinado digitalmente
 LUND DE CASTRO LOBO DOS SANTOS
Data: 07/11/2023 17:26:51-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Assinatura do discente