

NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO

*Gustavo Ferreira Santo
Procurador do Município de Recife/PE e Mestrando na UFSC*

A FORMAÇÃO DA IDEIA FEDERALISTA

A união de comunidades autônomas para a constituição de centros de poder representativos de interesses de diversos povos remonta a antiguidade. Os gregos e os romanos construíram uniões que, ao critério das tipologias hoje aceitas, podem ser classificadas como confederações. Diversos outros exemplos são encontrados na história, como, na Suíça, a confederação helvética. Mas, como inauguradora da forma federativa do Estado, a constituição norte-americana de 1787 apresenta uma nova realidade, a partir da diluição da confederação das 13 antigas colônias inglesas na América.

Assim, a primeira experiência concreta de Federalismo na definição hoje vigente foi a dos Estados Unidos da América. Inicialmente, as colônias inglesas na América, ao tornarem-se independentes, firmaram um acordo internacional estabelecendo uma Confederação. Mas, dificuldades de manter o pacto e necessidade de cooperação levaram à formulação de um modelo federativo. Criou-se um poder central e a ele se atribuiu algumas competências antes entregues aos Estados. Este poder central, segundo Amaro Cavalcanti¹, transformou-se em um verdadeiro Estado-federal com todos os ramos do poder público, completos e bem definidos: um poder legislativo, entregue a um Congresso, composto pela Câmara dos representantes e pelo Senado; um poder executivo, exercido pelo Presidente da República, e um poder judiciário confiado à Suprema Corte.

Segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, são encontrados na Federação americana os seguintes elementos: “I) do mesmo modo que todas as federações, existe a união de certo número de entidades políticas autônomas (os Estados), para finalidades comuns; II) a divisão de poderes legislativos entre o governo federal e os Estados componentes, divisão regida pelo princípio de que o primeiro é um ‘governo de poderes enumerados’, enquanto que os últimos são ‘governos de poderes residuais’; III) operação direta, na maior parte, de cada um desses centros de governo, dentro de sua esfera específica, sobre todas as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais; IV) provisão de cada centro com completo aparelho de execução da lei, quer por parte do Executivo, quer do judiciário; V) a supremacia do governo federal, dentro de sua esfera específica, dentro de qualquer ponto discutível do poder estadual”².

Tendo a experiência norte-americana ocorrido com sucesso, diversos outros países adotaram o Federalismo, que se adaptou às realidades às quais foi aplicado. Outra Federação é a Suíça, que, apesar de ter experiência de união política desde o século XIII, conheceu pra valer a forma federativa a partir de 1848. A Federação é formada pela união de cantões, que têm competência legislativa residual à da Confederação (como se chama o Estado federal). O Canadá encontrou na forma federativa a organização ideal para a diversidade cultural encontrada em seu território. Alemanha, Argentina, México, compõem o incontável rol de países a aderir a esta organização.

Espanha e Itália são países que vêm dando cada vez mais autonomia a províncias e regiões, em uma tendência clara à federalização. Com características próprias, estes Estados unitários fortemente descentralizados formam, para alguns, uma categoria à parte de Forma de Estado: o Estado Regional.

O debate sobre a federação é, porém, anterior a este fato histórico. José Nilo de Castro, aponta que Jean Jacques Rousseau, nas Considerações sobre o Governo da Polônia, já

recomendava um sistema federal, dizendo que seria o único sistema que reúne as vantagens dos grandes e dos pequenos Estados, apesar de não ter o termo o mesmo sentido que hoje possui. Montesquieu, também sem grande precisão conceitual, antes, já afirmara que a forma federativa de Estado “é uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que dela fazem uma nova, que pode ser aumentada pela união de novos associados”³.

Lúcio Levi⁴ divide o tema, tratando de um lado do federalismo como teoria do Estado federal e de outro como uma visão global de sociedade. Neste segundo sentido diz ter sido Kant o primeiro grande pensador federalista. Kant preconizava uma paz perpétua que seria atingida com a constituição de uma federação mundial. Para Kant A guerra era o maior obstáculo contra a moralidade, a maior inimiga do progresso, sendo que as relações internacionais se encontram no plano pré-jurídico do estado de natureza, sujeita ao uso constante da força, que, em nenhuma hipótese, resolve questões de direito. Ele compreende que condição fundamental para a paz é o Direito. Assim, propõe um ordenamento jurídico sustentado por um aparelho coercitivo acima dos Estados. A idéia de uma sociedade federal, para Lúcio Levi, historicamente se contrapôs à do Estado nacional. Segundo ele, Proudhon viu a fusão entre nação e Estado como explosiva, já que acentuaria as divisões internacionais e transformaria a luta entre povos em extermínio de raças. Proudhon seria outro pensador federalista neste sentido, já que vê, no plano político, a Federação completando a obra da revolução econômica. Com o contrato federativo se preserva a autonomia das províncias e municípios e, assim, se preserva a iniciativa e a liberdade dos indivíduos.

Mas, a federação como teoria da forma de Estado é encontrada, nos seu contornos modernos, na obra “O Federalista”, escrita por Hamilton, Madison e Jay. O livro “O Federalista” reúne um conjunto de artigos, dirigidos ao povo, publicados na imprensa de Nova York pelos três líderes políticos citados, com o objetivo de justificar a Constituição recém-promulgada. Fernando Papaterra Limongi⁵ acredita que só a partir de “O Federalista” se delimitou claramente o que era federação, até então comumente confundido com confederação. Na distinção, enfatizou-se o fato de que na Federação as suas ações se estendem aos indivíduos, enquanto nas Confederações o governo central se relaciona somente com os Estados que conservam suas soberanias. Encontra-se na obra forte tendência a associar a Federação ao atingimento do objetivo de uma sociedade democrática. A união corrigiria fraquezas republicanas identificadas no período de Confederação vivido pelas ex-colônias, garantindo ao mesmo tempo um governo forte e as liberdades individuais dos cidadãos, uma vez que o governo central poderia fazer cumprir as decisões dele provenientes.

ESTADO FEDERAL NO BRASIL

As idéias federalistas chegaram ao Brasil desde cedo, importadas dos Estados Unidos. José Nilo de Castro⁶ diz que antes mesmo da independência já surgem inspirações federalistas, e, depois da independência, na Constituinte de 1823 foi o tema debatido. A tendência centralizadora foi herdada do período colonial, quando a coroa portuguesa montou um aparelho burocrático na Colônia fortemente controlado pela Metrópole. A história da Colônia foi uma história de centralização do poder, já que nos primórdios da colonização houve um poder político descentralizado representado pelas Câmaras municipais, representantes dos interesses dos proprietários rurais, mas que foi aos poucos abafado pela estrutura imposta por Portugal à medida que aumentavam seus interesses no Brasil, ao ponto de, no séc. XVIII, ser a Coroa a única detentora de poder no Brasil.

Ainda no Império, Rui Barbosa e Joaquim Nabuco se empenharam a fundo para a

implantação de um sistema federativo, segundo relata Paulo Bonavides. A vinda do Federalismo só com a República é que causou, para uns, alguma surpresa.

Nosso federalismo veio por decreto. A idéia federal foi um dos principais móveis da proclamação da República. A constituição republicana de 1891 transformou as antigas províncias em Estados-membros da nascente Federação brasileira. Mas os autores são unânimes em afirmar ter sido desde o seu nascimento o nosso Estado federal fortemente centralizador. Paulo Bonavides⁷ diz ter na ditadura de Floriano Peixoto se evidenciado o unitarismo crônico, violento e autoritário deste Estado, perpetuando vícios conhecidos do autoritarismo monárquico, o que se fez com a ajuda de um presidencialismo contrabandeado na bagagem teórica do federalismo de Importação.

A Constituição de 1934 manteve a Federação. O mesmo fez só formalmente a Constituição de 1937, já que a Constituição não foi obedecida entre 1937 e 1945. Michel Temer⁸ afirma ter sido o Estado neste período realmente unitário, pois os Estados-membros eram governados por interventores. José Nilo de Castro diz termos vivido neste período uma espécie de Império Unitário, um federalismo nominal. A Constituição de 1946 restabelece a Federação, sob uma forma de Federalismo cooperativo. No período que aí se inaugura destaca-se a criação dos órgãos regionais. No regime instaurado em 1964, mais uma vez vingou a tendência à centralização. A Constituição de 1967 e a EC n. 1 de 1969 refletem esta tendência, junto com todos os Atos Institucionais editados pela Ditadura. A Constituição de 1988 redefiniu competências entre as unidades da federação, dando dimensão federativa aos municípios.

Para Paulo Bonavides, a nossa história federal pode ser dividida em três fases. Dentro desta classificação, a primeira fase do federalismo brasileiro foi marcada pela intervenção federal. Corresponde esta fase a um dos mais agitados períodos de nossa história: a chamada Primeira República. Em nossa opinião, a proeminência da política oligárquica deformou os institutos previstos na Constituição, sendo o estudo do autoritarismo do período uma importante chave para o entendimento do nosso modelo Federal.

Uma segunda fase, que seguiu à Revolução de 30, teve motivações predominantemente econômicas. Nela os Estados buscam na União investimentos, incentivos, subsídios, mas em contrapartida conhecem uma dependência cada vez maior em relação ao Poder Central.

A terceira e última fase de nosso federalismo, de acordo com o referido autor, seria marcada pela positivação das regiões como unidades da Federação. A história do nosso federalismo, ensina Paulo Bonavides, revela um nível de identidade de problemas e interesses comuns nas regiões a exigir este reconhecimento de suas realidades em uma ampla reforma da forma federativa de Estado. Identifica ele na Constituição de 1988 um importante fato nesse sentido com a constitucionalização das regiões, embora atitude limitada, já que só se refere administrativamente a estas. O reconhecimento da realidade sociológica das regiões é uma das propostas que Paulo Bonavides vê como saída para dilemas do federalismo brasileiro. O autor chega a dizer que o federalismo assentado no binômio União-Estado está morto, e que em sua história a República criou um grande Estado unitário.

NOTAS

¹ Regime Federal e a República Brasileira, Editora UnB, 1983, pg. 32;

² Ob. Cit. pg. 155;

³ Castro, José Nilo de. Considerações sobre o federalismo, Revista de Informação Legislativa, n° 15, jan/mar de 1985, pg. 47;

⁴ Levi, Lúcio. Federalismo, in Bobbio, Mateucci e Pasquino(orgs), Dicionário de Política, Linha Gráfica Editora e Editora UnB, Brasília, 1991, pg. 475;

⁵ "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos, in: Weffort, Francisco, Os clássicos da Política, Editora Ática, São Paulo, 1991;

⁶ Ob. Cit. pg. 52;

⁷ O Caminho para um Federalismo das Regiões, Revista de Informação Legislativa, n° 65, jan/mar de 1980, pg. 118;

⁸ Ob. Cit., pg. 65;

BIBLIOGRAFIA

Bonavides, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões, *Revista de Informação Legislativa*, n° 65, jan/mar de 1980;

Castro, José Nilo de. Considerações sobre o federalismo, *Revista de Informação Legislativa*, n° 15, jan/mar de 1985;

Cavalcanti, Amaro. Regime Federal e a República Brasileira. Brasília: UnB, 1983;

Levi, Lúcio. Federalismo, in Bobbio, Mateucci e Pasquino(orgs), Dicionário de Política, Linha Gráfica Editora e Editora UnB, Brasília, 1991;

Limongi, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos, in: Weffort, Francisco, Os clássicos da Política. São Paulo: Ática, 1991;

Temer, Michel. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994.