

Os Artigos Federalistas

A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil

Rogério de Araújo Lima

Sumário

1. Introdução. 2. Federalismo: origem histórica. 2.1. Federalismo norte-americano. 2.2. A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do federalismo moderno. 3. Características do federalismo. 4. Federalismo no Brasil. 4.1. Estrutura político-constitucional do Brasil: do período colonial ao período republicano. 5. Considerações finais.

1. Introdução

A leitura das obras dos clássicos da filosofia política tem sido sistematicamente relegada a segundo plano em boa parte das universidades brasileiras, que substituem a imprescindível leitura dessas obras por “manuais”, que, não raro, resultam numa espécie de *vulgata* do pensamento político clássico.

O acesso ao texto original fica restrito aos estudantes dos programas de pós-graduação que contemplam o estudo da filosofia política clássica na sua estrutura curricular, tornando o conhecimento acerca da contribuição teórica dos clássicos um privilégio de poucos.

Dentro desse contexto, e partindo do entendimento de que o estudo dos clássicos da filosofia política a partir de suas obras – e não somente das dos seus comentadores – é de fundamental importância para a real compreensão de destacados institutos políticos e jurídicos do mundo contem-

Rogério de Araújo Lima é Professor Assistente III e Chefe do Departamento do Curso de Direito do Centro de Ensino Superior do Seridó (CERES), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-UNIDERP. Advogado.

porâneo, passaremos a desenvolver uma discussão em torno do princípio político-constitucional do federalismo adotado pelo Brasil desde a sua independência, tomando como base a obra “The Federalist Papers”, de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay (1993).

Nessa obra, considerada por Thomas Jefferson o melhor comentário jamais escrito sobre princípios de governo, estão traçadas as bases teóricas da estrutura política eleita pelo Brasil, tais como republicanism, presidencialismo, democracia representativa e federalismo.

O objeto do estudo que ora se inicia será o federalismo, considerado a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo e que tem nos “ensaios do *Federalist*, que Hamilton publicou entre 1787 e 1788, em colaboração com Jay e Madison, para sustentar a ratificação da Constituição federal americana [...], a primeira e uma das mais completas formulações da teoria do Estado federal” (LEVI, 1998, p. 480).

Para compreender o federalismo existente hoje no Brasil, procurar-se-á, num primeiro momento, rememorar as suas origens históricas, com ênfase no sistema federativo norte-americano e na respectiva teorização em “Os Artigos Federalistas”. Em seguida, serão descritas e analisadas as características da forma federada de Estado, passando-se imediatamente a vislumbrá-las no contexto brasileiro, cujas peculiaridades em relação ao modelo herdado do sistema norte-americano serão assinaladas.

2. *Federalismo: origem histórica*

Sobre a gênese da forma de Estado denominada federalista, a maioria dos estudiosos converge ao afirmar que se trata de um fenômeno moderno, de um debate recente, que teria surgido, de fato, no século XVIII, a partir da Constituição dos Estados Unidos da América, datada de 1787. Seria o federalismo, dessa forma, fruto da experi-

ência norte-americana no período compreendido entre 1776 e 1787, cuja teorização é atribuída a James Madison¹, Alexander Hamilton² e John Jay³, autores da obra “Os Artigos Federalistas”.

No que diz respeito às possíveis experiências de federalismo antes do século XVIII, é valiosa a lição de Sahid Maluf (1995, p. 166):

“A forma federativa moderna não se estruturou sobre bases teóricas. Ela é produto de uma experiência

¹ James Madison (1751-1836), considerado o “pai” da Constituição dos Estados Unidos, nasceu na Virgínia, em uma antiga e influente família. Completou seus estudos no College of New Jersey, atual Universidade de Princeton, sendo eleito para o Congresso em 1780. Escritor infatigável, metucioso planejador e estrategista, teve participação decisiva na Convenção Constitucional e em negociações internacionais do novo país, incluindo-se a compra da Louisiana aos franceses e o acordo com a Espanha sobre a livre navegação do Mississipi. Foi secretário de Estado durante o governo de Thomas Jefferson, junto com quem criou o Partido Republicano. Exerceu a Presidência dos EUA por dois mandatos (MADISON; HAMILTON, JAY, 1993).

² Alexander Hamilton (1757-1804) nasceu nas Antilhas e foi para a América com dezesseis anos de idade. Durante a Guerra da Independência, emergiu do anonimato como capitão de artilharia, depois tenente-coronel e, finalmente, ajudante-de-campo de George Washington, comandante-em-chefe do Exército rebelde. Depois da guerra, estudou Direito e exerceu a profissão em Nova York. Em 1782, entrou para o Congresso. Na Convenção Constitucional, liderou a facção favorável a um governo central forte, em detrimento do poder dos Estados. Depois da aprovação da Constituição, foi nomeado para o primeiro gabinete de Washington como secretário do Tesouro, criando então a infraestrutura financeira do Estado americano. Morreu com 47 anos, em consequência de ferimentos recebidos em duelo contra Aaron Burr, seu adversário político (Idem).

³ John Jay (1745-1829), filho de um abastado comerciante de Nova York, estudou na Universidade de Columbia. Jurista e diplomata, estabeleceu sólida reputação intelectual ainda durante a dominação inglesa. Foi autor da Constituição de seu Estado natal, promulgada em 1777 e importante fonte de ideias para a Constituição Federal. Presidiu o Congresso Continental em 1778. Em 1783, como ministro das Relações Exteriores, foi o principal arquiteto do tratado de paz com a Grã-Bretanha, tornando-se em seguida o primeiro presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos. Depois de dois mandatos como governador de Nova York, retirou-se da vida pública (Idem).

bem-sucedida – a experiência norte-americana. As federações ensaiadas na Antigüidade, todas elas, foram instáveis e efêmeras. Extinguiram-se antes que pudessem comprovar resultados positivos em função dos problemas que as inspiraram. Apenas a Suíça manteve-se até agora, conservando, em linhas gerais, os princípios básicos da antiga Confederação Helvética, de natureza federativa, o que se explica pela sua geografia e pela presença constante de um inimigo temível à sua ilharga. Os exemplos históricos foram experiências de descentralização política, que é característica primacial do sistema federativo. A simples descentralização administrativa consistente na autonomia de circunscrições locais (províncias, comunas, conselhos, municípios, cantões, departamentos ou distritos), como ocorria na Grécia antiga e ocorre na Espanha atual, é sistema municipalista, e não federativo.”

No mesmo sentido, Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 255), referindo-se à impossibilidade da existência de federação na Antigüidade e na Idade Média, enuncia:

“Na realidade, conforme se verá, o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antigüidade e na Idade Média. Sem dúvida, houve muitas alianças entre Estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes. O Estado Federal nasceu, realmente, com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787”.

Fica evidente, a partir de tais observações, que o contexto norte-americano do século XVIII pode ser apontado como o ambiente no qual se desenvolveu a teoriza-

ção da concepção moderna de federalismo, bem como que as experiências pretéritas não passaram de alianças com objetivos pontuais e por tempo determinado. Diante disso, necessário se faz iniciar um estudo mais detalhado acerca das bases do sistema federativo dos Estados Unidos da América, sob a óptica nacionalista dos autores de “Os Artigos Federalistas”, responsáveis pelo arcabouço político-jurídico da Constituição Americana de 1787.

2.1. *Federalismo norte-americano*

Como ficou assentado anteriormente, a forma federativa que conhecemos na atualidade é produto da experiência vivida pelos Estados Unidos da América, sobretudo no período compreendido entre a declaração da sua independência (1776) e a aprovação da sua Constituição (1787), esta considerada como marco do federalismo moderno.

Vivendo sob o jugo da dominação britânica por longo período, as treze colônias norte-americanas declararam-se independentes em 1776. Segundo lição do Professor Fredys Orlando Sorto (1996, p. 134):

“As colônias tinham desfrutado de ampla liberdade durante a administração colonial [...]. Após a Guerra dos Sete Anos (1763), que culminou com o Tratado de Paris, a Inglaterra impôs restrições ao comércio colonial e taxou vários produtos. Foram tributados o açúcar (Sugar Act, 1764) e todo o material impresso nas colônias (Stamp Act, 1765). Este último imposto, instituído pela denominada Lei do Selo, provocou violenta reação dos colonos, que constituíram uma associação chamada Filhos da Liberdade, para combater a referida lei.”

Embora tais impostos tenham sido revogados, muitos outros os sucederam, e em virtude deles aumentaram ainda mais as tensões que conduziram os colonos insatisfeitos à realização de dois congressos continentais, ambos em Filadélfia, tendo o primeiro ocorrido em 1774 e o segundo,

em 1775. Neste foi declarada guerra à Inglaterra. Um ano depois, declarar-se-ia a independência das treze colônias. Inicia-se, aí, a formação do Estado americano⁴.

Para consolidar a independência, as treze colônias, constituídas agora em Estados livres, necessitavam se unir para fazer face à reação da Inglaterra. Dessarte, visando primordialmente à defesa comum, uniram-se, em 1781, sob a forma contratual de Confederação de Estados.

Essa forma de união de Estados foi instituída por um tratado, denominado “Artigos da Confederação”, que criou o Congresso Continental, única instituição central com funções integradoras, e estabeleceu, em seu segundo artigo, que “cada Estado conserva sua soberania, liberdade e independência”, criando um mecanismo que não passaria de “uma frouxa aliança de Estados soberanos e independentes” (KRAMNICK, 1993, p. 9).

A maior fragilidade dos Artigos da Confederação consistiu em não ter estabelecido nenhum braço executivo para o governo central, muito menos um poder judiciário central. E o congresso continental, que era um legislativo unicameral, não possuía praticamente nenhum poder.

Enquanto isso, à revelia dos Artigos da Confederação, os treze Estados, que possuíam Constituições próprias, viviam sob a égide da denominada “política da liberdade”, isto é, uma política na qual havia o predomínio absoluto do legislativo.

Sobre a excessiva liberdade exercida pelos Estados, Isaac Kramnick dá-nos a seguinte lição (1993, p. 9):

“A política de liberdade nos Estados significava a dominância absoluta do legislativo. Não somente o governador, que representava o princípio do

mando do magistrado, era destituído de maior parte do seu poder, mas em muitos Estados o Judiciário também foi tornado subserviente aos legislativos. Decisões judiciais e prazos de mandato eram controlados pelos legisladores, bem como salários e emolumentos [...]. Praticamente todas as noções tradicionais de separação dos poderes foram abandonadas nos Estados. O pressuposto dominante era que um governo livre é aquele em que o legislativo era o próprio povo.”

Havia no regime da “política da liberdade” uma verdadeira desordem nas relações entre as colônias:

“Sete dos treze Estados imprimiam seu próprio dinheiro. Muitos passavam leis tarifárias contrárias aos interesses dos seus vizinhos. Nove dos treze tinham sua própria marinha, e freqüentemente apreendiam navios de outros Estados. Havia contínua disputa sobre limites, além de reivindicações conflitantes sobre os territórios do oeste” (KRAMNICK, 1993, p. 9).

Para pôr fim ao caos instalado na América sob os Artigos da Confederação, realizou-se um esforço, tendo à frente James Madison, Alexander Hamilton e George Washington, que culminaria na Convenção de Filadélfia, a qual transformaria a frágil Confederação em uma união mais íntima e definitiva: a forma federativa de Estado.

A América, a partir daquele momento, passaria a ser estruturada sob os auspícios de uma Constituição e não mais de um Tratado. Deixaria de lado uma frágil aliança de Estados para consolidar uma estreita ligação entre o povo. Estava formada a federação norte-americana.

No entanto, para consolidar em definitivo essa nova forma de Estado, necessitava-se, segundo o artigo de número sete da Constituição de 1787, da ratificação desta por parte dos Estados. Estabeleceu-se o evento que geraria um dos mais importan-

⁴ Já em 1643, quatro das treze colônias britânicas haviam constituído a “Confederação da Nova Inglaterra”, sob inspiração de uma necessária união americana. Entretanto, para as demais colônias, pouco ligadas entre si, foi a luta pela independência que determinou a necessidade e a utilidade da União.

tes debates políticos que a humanidade já vivenciou.

2.2. A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do federalismo moderno

Entre os clássicos da filosofia política, merecem destaque James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, pela valiosa contribuição que deram à teoria política, com a obra magistral que resultou dos seus esforços em busca da ratificação da Constituição dos Estados Unidos após a Convenção de Filadélfia. Trata-se da obra “Os Artigos Federalistas”.

Ela surgiu, repita-se, no contexto da ratificação da Constituição dos Estados Unidos de 1787. Corresponde a um conjunto de 85 artigos assinados por “Publius” (pseudônimo coletivo utilizado por Madison, Hamilton e Jay) e publicados na imprensa de Nova York entre os anos de 1787 e 1788.

A obra estruturou-se da seguinte forma:

“A primeira seção, números 1-37, delinea em grande detalhe os problemas e inadequações dos artigos da Confederação e de confederações em geral. Ela é seguida por uma seção, números 38-51, dedicada a apresentar os princípios gerais da Constituição e investigar se esses princípios atendem ou não da melhor forma às necessidades da União. Em seguida descrevem-se os braços separados do novo governo federal: números 52-61 dedicados à Câmara dos Representantes, números 61-65 ao Senado, números 66-77 à Presidência, números 78-83 ao judiciário federal. Dois artigos conclusivos completam o todo coerente esboçado por Hamilton no nº 1, em 27 de outubro” (KRAMNICK, 1993, p. 77).

O conteúdo sobre o qual os federalistas se debruçariam foi exposto por Hamilton no Art. 1 do “The Federalist Papers”:

“Proponho-me discutir, numa série de artigos, os interessantes tópicos

que se seguem: a utilidade da União para a vossa prosperidade política – a insuficiência da atual Confederação para preservar essa União – a necessidade, para a consecução dessa meta, de um governo pelo menos tão vigoroso quanto o proposto – a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano – sua analogia com vossa própria constituição estadual – e finalmente, a segurança adicional que sua adoção proporcionará à preservação dessa espécie de governo, à liberdade e à propriedade” (KRAMNICK, 1993, p. 96).

Em que pese o relevante legado que herdamos dos autores de “Os Artigos Federalistas”, como o presidencialismo, o republicanismo e a democracia representativa, o nosso estudo se dará em torno da contribuição deles para o surgimento da forma federada de Estado que conhecemos hoje⁵.

Como já ficou consolidado:

“A experiência demonstrou, em pouco tempo, que os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz. Embora houvesse um sentimento de solidariedade generalizado, havia também conflitos de interesses, que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da Confederação. Para proceder à revisão dos Artigos da Confederação, corrigindo as falhas e lacunas já reveladas pela prática, os Estados, através de representantes, reuniram-se em Convenção na Cidade de Filadélfia, em maio de 1787, ausente apenas o pequeno Estado de Rhode Island. Desde logo, porém, revelaram-se duas posições

⁵ Aliás, pode-se até argumentar que fora do Estado federado seria, senão impossível, extremamente difícil a existência do presidencialismo, do republicanismo e da democracia representativa.

substancialmente diversas, entre os membros da Convenção. De um lado estavam os que pretendiam, tão-só, a revisão das cláusulas do Tratado e, de outro, uma corrente que pretendia ir muito além, propondo a aprovação de uma Constituição comum a todos os Estados, com a conseqüente formação de um governo ao qual todos se submetessem. Em outras palavras, propunham que a confederação se convertesse em federação, constituindo-se um Estado Federal” (DALLARI, 1998, p. 256).

Assim, a necessidade de um poder central corretor das falhas do modelo existente sob os “Artigos da Confederação”, bem como de um governo forte que propicias-se a segurança da incipiente nação, levou “Publius” a propugnar uma forma federativa de Estado, único modelo no qual seria possível alcançar tais objetivos.

A respeito, no artigo 15, assim se pronunciou Alexander Hamilton:

“O vício enorme e radical na construção da Confederação atual está no princípio da legislação para Estados ou governo em seu caráter de corporações ou coletividades, em contraposição à legislação para os indivíduos que os compõem. Embora não se estenda a todos os poderes conferidos à União, esse princípio invade e governa aqueles de que depende a eficácia dos demais. Exceto no tocante à norma de rateio, os Estados Unidos têm direito ilimitado a requisitar homens e dinheiro; mas não têm autoridade para mobilizá-los por meio de normas que se estendam aos cidadãos individuais da América. A conseqüência é que, embora em teoria as resoluções da União referentes a essas questões sejam leis que se aplicam constitucionalmente aos seus membros, na prática elas são meras recomendações que os Estados podem escolher observar ou descon-

siderar (p. 160-161). [...] Em nosso caso, sob a Confederação, exige-se a concorrência de treze vontades soberanas para a completa execução de toda medida importante que precede a União. Aconteceu o que era de esperar. As medidas da União não foram executadas; as infrações dos Estados foram crescendo passo a passo até um extremo em que, por fim, travaram todas as rodas do governo nacional, levando-o a uma terrível paralisia. Neste momento o Congresso mal tem meios para manter as formas de administração até que os Estados tenham tempo de chegar a um acordo quanto a um substituto mais sólido para a atual sombra de governo federal” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 164).

Noutra passagem de “Os Artigos Federalistas” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993), o mesmo Hamilton, que possuía uma visão grandiloquente para os Estados Unidos, enuncia:

“Sob um governo nacional vigoroso, a força e os recursos naturais do país, dirigidos para um interesse comum, frustrariam todas as combinações do ciúme europeu para limitar nosso crescimento. Essa situação eliminaria até a razão dessas combinações, convencendo da inviabilidade de seu sucesso. Um comércio ativo, uma navegação extensa, uma marinha florescente seriam então o resultado inevitável, por necessidade moral e física. Poderíamos desafiar as artes mesquinhas de políticos mesquinhos e tentar controlar ou alterar o curso irresistível e imutável da natureza (p. 142). [...] A União nos permitirá isso. A desunião acrescentará mais uma vítima aos seus triunfos. Que os americanos desdenhem ser os instrumentos da grandeza européia! Que os treze Estados, congregando numa união firme e indissolúvel,

concorram para a construção de um grande sistema americano, acima do controle de toda força ou influência transatlântica e capaz de ditar os termos da relação entre o Velho e o Novo Mundo!" (p. 145).

Em várias outras passagens do texto do "The Federalist Papers", os seus autores condenam a confederação e defendem a forma federativa de Estado, do que surge a teorização da concepção moderna de federalismo.

"Publius" acabara de construir a "mais preciosa fonte para o conhecimento das idéias e dos objetivos que inspiraram a formação dos Estados Unidos da América" (DALLARI, 1998, p. 257).

3. Características do federalismo

A concepção moderna de federalismo nasceu num contexto no qual os seus teóricos tinham por objetivo pôr fim à frágil aliança proporcionada por uma forma de união de Estados: a confederação.

Considerada uma fórmula política instável, a confederação corresponde a uma união contratual entre Estados que, de forma permanente, busca assegurar a defesa externa e a paz interna.

Apesar de na confederação existir um órgão central, este sempre se subordina ao poder dos Estados, o que representa maior indício da fragilidade própria a esse tipo de união.

Importante consideração a esse respeito é feita por Lucio Levi (1998, p. 219):

"Já que o vínculo confederativo não modifica a estrutura das relações entre os Estados, uma vontade política unitária só se forma quando o equilíbrio político impele nessa direção; mas não impede graves conflitos e profundas divisões em caso contrário. Podem apresentar três situações típicas. Em primeiro lugar, se existe uma perfeita convergência de interesse entre os Estados, é possível chegar

facilmente a decisões comuns. Em segundo lugar, como acontece mais freqüentemente, se existem divergências, as decisões não podem ficar senão em compromissos entre interesses contrastantes [...]. Em terceiro lugar, se as posições dos Estados são inconciliáveis, isto é, tão distantes que não permitam um compromisso, então nenhuma decisão será possível."

Para combater essa instável fórmula política, surgiu, no contexto norte-americano, a forma federativa de Estado, cujas características fundamentais passamos a analisar. Para tanto, recorreremos à doutrina de Sahid Maluf e Dalmo de Abreu Dallari.

Partindo do modelo norte-americano, que sobre nós exerceu e exerce forte influência, Sahid Maluf (1995, p. 166-167) descreve como características essenciais do sistema federativo: a) distribuição do poder de governo em dois planos harmônicos, federal e provincial (ou central e local); b) sistema judiciarista, consistente na maior amplitude do Poder Judiciário; c) composição bicameral do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal); e d) constância dos princípios fundamentais da federação e da República.

Dalmo de Abreu Dallari, por sua vez, aborda o tema das características do Estado federal relacionando-o, na medida do possível, à sua "antagônica forma", o modelo confederativo, destacando as diferenças existentes entre ambos. Assim, para Dallari (1998, p. 275-259):

"A união faz nascer um novo Estado, e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados [...]. A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado [...]. Na federação não existe o direito de secessão. Uma vez efetivada a adesão de um Estado, este não pode mais se retirar por meios legais [...]. Só o Estado Federal tem soberania. Os Estados que ingressarem na federação perdem

sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada [...]. No Estado Federal, as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências [...]. A cada esfera de competência se atribui renda própria [...]. O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas [...]. Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.”

Realizadas tais observações em torno dos atributos inerentes ao modelo federalista de formação dos estados, passa-se a analisar especialmente o federalismo brasileiro.

4. *Federalismo no Brasil*

Adotado por vários países do mundo – entre eles o Brasil –, o federalismo não foi o único legado deixado por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para a posteridade. Somam-se à forma federativa de Estado a instituição do republicanismo, do presidencialismo e da democracia representativa, que, por razões metodológicas, não serão objeto deste trabalho.

Já no primeiro artigo da Constituição do Brasil de 1988, está insculpida a forma federativa de Estado, cujo texto enuncia: “Art. 1º A República *Federativa* do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)” (destaque nosso).

Esse artigo encontra-se inserto no Título I da nossa Constituição, que consagra os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, princípios esses que, na doutrina de Gomes Canotilho e Vital Moreira, citados por José Afonso da Silva (1998, p. 98), “visam essencialmente definir e caracterizar a colectividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais”.

A adoção do princípio federativo pelo Brasil tem como base teórica a Constituição Americana de 1787. Isso não significa, no entanto, que o federalismo no Brasil seja idêntico ao dos Estados Unidos, como oportunamente lembra Paulo José Leite Farias, ao afirmar que “o exemplo americano desempenhou um certo papel, embora os constituintes da Venezuela, Grã-Colômbia, México, Argentina – e mais tarde do Brasil – não tenham de modo algum simplesmente copiado a Constituição americana” (FARIAS, 1998, p. 156).

De observar que, mesmo se reconhecendo que o “tipo” de federalismo adotado por diversos países de várias partes do mundo tenha sido “adaptado” ou até se configurado “em oposição ao modelo federalista clássico americano” (FARIAS, 1998, p. 156), não se deve perder de vista que foi a partir dele, do sistema americano, que a forma federativa de Estado se difundiu e passou a ser aplicada em vários países do globo.

Nesse contexto, estrutura político-constitucional do Brasil compreende três grandes fases: a colonial, a monárquica e a republicana.

Embora o Brasil só tenha assumido a forma federativa de Estado com a proclamação da República em 1889, é possível, segundo ensinamento de Sahid Maluf, encontrar, em período anterior a este, evidências de que estávamos caminhando naturalmente para tal modelo. Como assevera o autor (1995, p. 169):

“Os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal, as governadorias gerais, as feitorias, as capitanias, traçaram os rumos pelos quais a nação brasileira caminharia fatalmente para a forma federativa. A enormidade do território, as variações climáticas, a diferenciação dos grupos étnicos, toda uma série imensa de fatores naturais ou sociológicos tornaram a descentralização política um imperativo indeclinável da realidade social, geográfica e histórica.”

4.1. *Estrutura político-constitucional do Brasil: do período colonial ao período republicano*

Até a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido a Portugal, fato que ocorreu em 1815, o nosso país viveu, durante a fase denominada colonial, sob uma estrutura político-constitucional que teve como modelos, primeiro, as capitanias hereditárias; segundo, as governadorias-gerais.

No sistema das capitanias hereditárias, o território da Colônia foi dividido em doze partes, que foram doadas a particulares chamados donatários; na verdade, portugueses considerados ilustres por terem se destacado em guerras na África e na Ásia.

Segundo José Afonso da Silva (1998, p. 71):

“Das doze capitanias, poucas prosperaram, mas serviram para criar núcleos de povoamento dispersos e quase sem contato uns com os outros, contribuindo para a formação de centros de interesses econômicos e sociais diferenciados nas várias regiões do território da colônia, o que veio a repercutir na estruturação do futuro Estado brasileiro.”

Sendo sua única fonte comum a Metrópole, esse conjunto de regiões autônomas, sem nenhum vínculo entre si, teve como principal característica a pulverização do poder político e administrativo.

Quinze anos após a concessão da primeira capitania hereditária, doada em 1534 a Duarte Coelho (Capitania de Pernambuco), é instituído o sistema de governadorias-gerais.

Buscava-se com esse novo modelo introduzir um elemento unitário que pudesse frear a dispersão política e administrativa estabelecida com o sistema das capitanias. Tal objetivo estava fadado ao insucesso:

“O sistema unitário, inaugurado com Tomé de Sousa, rompe-se em 1572, instituindo-se o duplo governo da colônia, que retoma a unidade cinco anos depois. Em 1621 é a colônia

dividida em dois ‘Estados’: o Estado do Brasil, compreendendo todas as capitanias, que se estendem desde o Rio Grande do Norte até São Vicente, ao sul; e o Estado do Maranhão, abarcando as capitanias do Ceará até o extremo norte. Sob o impulso de fatores e interesses econômicos, sociais e geográficos, esses dois ‘Estados’ fragmentam-se e surgem novos centros autônomos subordinados a poderes político-administrativos regionais e locais efetivos. As próprias capitanias se subdividem tangidas por novos interesses econômicos, que se vão formando na evolução colonial” (SILVA, 1998, p.73).

A fratura do governo geral provocou a sua divisão em governos regionais, que, por sua vez, dividiram-se em capitanias gerais; destas destacaram-se capitanias que, inicialmente subordinadas a elas, tornaram-se depois autônomas, formando um intrincado sistema de divisão do poder, que Oliveira Viana, citado por José Afonso da Silva (1998, p. 73), vai chamar de “governículos locais”:

“Em cada um desses centros administrativos o capitão-general distribui os representantes de sua autoridade aos órgãos locais do governo geral: os ‘ouvidores’, os ‘juizes de fora’, os ‘capitães-mores’ das vilas e aldeias, os ‘comandantes de destacamentos’ dos povoados, os ‘chefes de presídios’ fronteirinhos, os ‘capitães-mores’ regentes das regiões recém descobertas, os regimentos da ‘tropa de linha’ das fronteiras, os batalhões de ‘milicianos’, os ‘terços de ordenanças’, as ‘patrulhas volantes’ dos confins das regiões do ouro. Estes centros de autoridade local, subordinados, em tese, ao governo-geral da capitania, acabam, porém, tornando-se praticamente independentes do poder central, encarnado na alta autoridade do capitão-general. Formam-se

governículos locais, representados pela autoridade todo-poderosa dos capitães-mores das aldeias; os próprios caudilhos locais, insulados nos seus latifúndios, nas solidões dos altos sertões, eximem-se, pela sua mesma inacessibilidade, à pressão disciplinar da autoridade pública; e se fazem centros de autoridade efetiva, monopolizando a autoridade política, a autoridade judiciária e a autoridade militar dos poderes constituídos.”

Restavam, assim, esboçados os traços gerais estruturantes do sistema político-constitucional, que culminaria com a Independência, trazendo a lume o problema da unidade nacional e da instituição do federalismo como modelo adequado para solucioná-lo.

A fase monárquica vivenciada pelo Brasil ocorreu em função da vinda de D. João VI e sua comitiva, instalada no Rio de Janeiro em 1808.

A fixação da família real no Brasil exerceria forte influência em relação ao modelo político-constitucional a ser adotado. Na observação de Sahid Maluf (1995, p. 359):

“Com a transmigração da Corte de D. João VI e a abertura dos portos ao comércio exterior, em 1808, tendo o Brasil adquirido a condição de reino-unido a Portugal e Algarves, um irresistível anseio de libertação dominou o país. Dali por diante [...] a evolução das idéias, na colônia, se caracterizou por uma tendência pronunciada e constante para a independência, para a forma republicana de governo e para o regime federativo.”

Isso não se deu por acaso. Mesmo com a organização do poder que a Coroa imprimiu, criando, por exemplo, o Conselho de Estado, a Intendência Geral da Polícia e o Conselho Militar, não foi possível obter êxito além dos limites do Rio de Janeiro, sendo que “pouca influência exerceu no interior do país, onde a fragmentação e diferenciação do poder real e efetivo per-

duravam, sedimentadas nos três séculos de vida colonial” (SILVA, 1998, p. 75).

Esse foi um cenário bastante propício para o debate das ideias que fervilhavam na Europa, tais como Democracia, Liberalismo e Constitucionalismo.

Em torno dessas e de outras discussões, agigantou-se o ideal da independência entre os brasileiros. Assim,

“O Príncipe-Regente [...], percebendo que a independência estava inapelavelmente decretada pela opinião pública, teve a habilidade de colocar-se à frente da revolução, transformado-a num golpe de Estado. Foi esse fato que encaminhou o problema político para a solução monárquica. Doutro modo, a revolução seria triunfante, e o Estado brasileiro nasceria republicano” (MALUF, 1995, p. 359).

Com a independência vem o problema da unidade nacional, cujo ponto nevrálgico foi o excessivo poder regional e também local. O remédio: o constitucionalismo, que traria consigo o liberalismo, a divisão de poderes e, mais tarde, o federalismo.

O grande desafio que doravante se colocava era estabelecer um mecanismo que pudesse equacionar as bases sobre as quais estava fundamentado o novo formato político-constitucional com um regime monárquico-absolutista, não tolerado pelos defensores dos princípios em voga.⁶

Da Constituição Política do Império do Brasil de 1824 resultou um sistema político-constitucional centralizador com o poder concentrado no monarca, e que só sucumbiria em 1889, depois de várias tentativas frustradas de implantação de uma monarquia federalista no Brasil.

⁶ Os estadistas do Império e construtores da nacionalidade tinham pela frente uma tarefa ingente e difícil: conseguir construir a unidade do poder segundo esses princípios que não toleravam o absolutismo. E conseguiram-no dentro dos limites permitidos pela realidade vigente, montando, mediante a Constituição de 1824, um mecanismo centralizador capaz de propiciar a obtenção dos objetivos pretendidos, como provou a história do Império (SILVA, 1998, p. 76).

Na taxativa afirmação de José Afonso da Silva (1998, p. 79):

“Tombo o Império sob o impacto das novas condições materiais, que possibilitaram o domínio dessas velhas idéias com roupagens novas, e ‘um dia, por uma bela manhã, uma simples passeata militar’ proclama a República Federativa por um decreto (o de n. 1, de 15.11.1889, art. 1º).”

Com o fim do Império e consagrado o regime republicano, reuniram-se as províncias do Brasil por meio da federação, forma de Estado estabelecida oficialmente em todas as suas Constituições a partir da de 1891.

Em que pese a inquestionável influência da Constituição norte-americana sobre a nossa opção por tal ou qual modelo político-constitucional, ensina-nos Sahid Maluf (1995, p. 169) que, “contrariamente ao exemplo norte-americano, o federalismo brasileiro surgiu como resultado fatal de um movimento de dentro para fora e não de fora para dentro; de força centrífuga e não centrípeta; de origem natural-histórica e não artificial”. Porém – reconhece o eminente constitucionalista –, “a Constituição de 1891 estruturou o federalismo brasileiro segundo o modelo norte-americano. Ajustou a um sistema jurídico-constitucional estrangeiro uma realidade completamente diversa” (MALUF, 1995, p. 170). Talvez a isso possa ser atribuído o fracasso, a ineficácia social dessa Constituição, mas não se pode negar-lhe a gênese institucional do federalismo no Brasil.

5. Considerações finais

Levando em consideração as peculiaridades da instituição do federalismo no Brasil e fazendo um contraponto com a experiência norte-americana, necessário se faz reconhecer a forte influência dos “Artigos Federalistas” e da Constituição norte-americana de 1787 no surgimento do federalismo “típico” brasileiro.

Nesse contexto, seria desarrazoado supor que o processo de implantação da forma federativa de estado no Brasil fosse “idêntico” ao norte-americano. Trata-se de realidades distintas, mas que buscam se fundamentar na mesma fonte, que foi a oportunidade de teorização do que vinha a ser o federalismo realizada com grandiloquência por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay em “Os Artigos Federalistas”.

O que se defendeu no início deste ensaio foi exatamente a necessidade da visita aos clássicos da filosofia política para a real compreensão do contexto em que se insere a forma federativa de estado adotada pelo Brasil. E tal se realizou ao se analisar o texto original redigido por “Publius” (James Madison, Alexander Hamilton e John Jay), que evidencia as vantagens da adoção de tal sistema para a unidade nacional.

A federação desenvolvida no Brasil, de cunho predominantemente orgânico e pautada na hierarquia do poder central (União), pode ser objeto de críticas das mais variadas, mas há algo que não pode ser olvidado: não há no mundo atual nenhum modelo de forma de Estado melhor do que o apregoado pelos “federalistas”. Pode – e até deve – ser rediscutida e aperfeiçoada, porém nunca suprimida.

Referências

- ALMEIDA FILHO, Agassiz de. Glória política de um império tropical. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 38, n. 149, p. 91-109, jan./mar. 2001.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, 1998. 2 v.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- FARIAS, Paulo José Leite. A função clássica do liberalismo de proteção das liberdades individuais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 35, n. 138, p. 155-184, abr./jun. 1998.
- KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos*

federalistas. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 9-11.

LEVI, Lucio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, 1998, v. 1, p. 475-486.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

REGIS, André. *O novo federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RUBY, Christian. *Introdução à filosofia política*. Trad. Maria Leonor F. R. Loureiro. São Paulo: UNESP, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SORTO, Fredys Orlando. O federalista e a constituição dos Estados Unidos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 82, p. 134-158, jan. 1996.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A mecânica do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 165, p. 169-176, jan./mar. 2005.