

**FEDERALISMO BRASILEIRO: MOTIVAÇÕES HISTÓRICAS E REFLEXÕES
SOBRE A OPÇÃO PELO MODELO CENTRALIZADOR**

*BRAZILIAN FEDERALISM: HISTORICAL MOTIVATIONS AND REFLECTIONS ON
THE OPTION FOR THE CENTRALIZING MODEL*

Gustavo Fernandes Sales*

Resumo

O artigo se propõe a realizar uma reflexão sobre as razões das tendências centralizadoras do constitucionalismo brasileiro. Para tanto, analisam-se, em um primeiro momento, as motivações históricas que levaram os legisladores constituintes pátrios a essa opção. Na sequência, explora-se a origem do federalismo no âmbito global, com foco maior nos Estados Unidos da América, e estabelece-se uma comparação com o federalismo brasileiro. Em seguida, estuda-se a referida forma de Estado na vigência da Constituição brasileira de 1988, bem como a tentativa de instituição de um federalismo de equilíbrio. Por fim, conclui-se que há três grandes fatores explicam a tradição centralizadora do federalismo brasileiro: a origem histórica advinda da importação não adaptada do modelo norte-americano, a falta de implicação entre o Direito e a realidade constitucional e a atuação asfíxiante do Supremo Tribunal brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo. Constitucionalismo brasileiro. Federalismo norte-americano. Constituição Federal brasileira de 1988.

Abstract

The article proposes to make a reflection on the reasons for the centralizing trends of Brazilian constitutionalism. To this end, at first, the historical motivations that led the national constituent legislators to this option are analyzed. Following, the origin of federalism is explored globally, with greater focus in the United States of America, and a comparison with Brazilian federalism is established. Then, the said form of state is studied in the validity of the Brazilian Constitution of 1988, as well as the attempt to establish a federalism of balance. Finally, it is concluded that there are three major factors explaining the centralizing tradition of Brazilian federalism: the historical origin arising from the non-adapted importation of the American model, the lack of implication between law and the constitutional reality and the asphyxiating action of the Brazilian Supreme Court.

Keywords: Federalism. Brazilian constitutionalism. American federalism. Brazilian Federal Constitution of 1988.

* Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Pós-graduado em Ordem Jurídica e Ministério Público pela FESMPDFT. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Juiz de Direito Substituto do TJDFT. Professor de Direito Constitucional e Direito Administrativo no curso de Pós-Graduação em Direito Público da Escola da Magistratura do Distrito Federal, da Pós-Graduação em Direitos Difusos e Coletivos do Curso CEI e em diversas instituições e cursos preparatórios para concursos públicos em âmbito nacional.

Sumário

Introdução. 1. Federalismo e um pouco de história: conceito e origens. 2. O federalismo brasileiro e suas origens centralizadoras e autoritárias. 3. O federalismo na vigência da Constituição de 1988. Conclusões. Referências.

INTRODUÇÃO

São conhecidas as críticas endereçadas ao sistema federativo brasileiro. A Constituição Republicana de 1988 consagrou a tese dos que sustentavam que o Município é entidade federativa, opção inédita que é alvo de fortes contestações¹. A repartição de competências – âmage do federalismo – concentra poderes na União, legado histórico do constitucionalismo brasileiro reproduzido na Carta Política vigente, “onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área estadual”².

O propósito deste artigo é analisar as motivações históricas que levaram o legislador constituinte a optar por essa configuração. Busca-se compreender as razões das tendências centralizadoras do constitucionalismo brasileiro e a tentativa pós-1988 de alcançar um federalismo de equilíbrio. Entende-se que o estudo histórico poderá servir de poderoso instrumento para subsidiar a interpretação e aplicação do Direito, com foco no cenário contemporâneo da distribuição geográfica do poder político pátrio³.

¹ José Afonso da Silva aduz que a tese é equivocada: os Municípios não seriam entidades federativas, “pois não temos uma federação de Municípios”; a impossibilidade de intervenção da União nos Municípios provaria, ainda, que “continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados”; reforçaria essa ideia o fato de que a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos Municípios se dá por *lei estadual*. In: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, pp. 479-80.

² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 481.

³ Valemo-nos das sensatas palavras de David Armitage: “A história não deve ser apenas uma afirmação, como o mito de Michael Gove de um único ‘passado nacional’. Nem deveria ser entretenimento: apenas algo que ‘as pessoas gostam’. É uma ciência crítica para questionar visões de curto prazo, complicar histórias simples sobre causas e consequências e descobrir caminhos não percorridos. A história pode perturbar o consenso estabelecido, expandir horizontes estreitos e, nas palavras de Simon Schama, ‘manter os poderosos acordados à noite’. Nessa missão está o futuro público do passado”. In: ARMITAGE, David. Why politicians need historians. *The Guardian*. Londres, 7 de outubro de 2014. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/education/2014/oct/07/why-politicians-need-historians>>. Acesso em: 9 dez. 2021.

1 FEDERALISMO E UM POUCO DE HISTÓRIA: CONCEITO E ORIGENS

Embora o *Poder*⁴ possa se manifestar de inúmeras formas, neste artigo interessa apenas o breve estudo do *Poder Político*, elemento essencial constitutivo do Estado e com o qual “se entrelaçam a força e a competência, compreendida esta última como a legitimidade oriunda do consentimento”⁵.

Conforme aponta José Afonso da Silva, o *Poder Político*

é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos, entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum⁶.

Conquanto uno e indivisível, o Poder Político pode se manifestar de forma plural, emanando de diversos centros, ou mesmo de um único. *Centralização e descentralização*, portanto, denotam a chave para a instituição das formas de Estado que se originaram dos fatos históricos e ainda se mantêm atuantes: *Estado unitário* e *Estado federal*. Veja-se, nesse sentido, a lição de Augusto Zimmermann:

A diferença entre o ordenamento jurídico do Estado federal e o do Estado unitário consiste, basicamente, no grau de centralização e descentralização. O Estado unitário tende a criar uma ordem jurídica mais centralizada, ao passo que a descentralização seria a própria condição de validade do sistema federativo⁷.

Interessa-nos, de início, o estudo do federalismo ao longo da história, com maior foco nos Estados Unidos da América, em razão do seu impacto direto na configuração do federalismo brasileiro – este a ser analisado em tópico próprio.

A primeira formação federativa (em sentido amplo) é encontrada nas antigas tribos de Israel, no século XIII antes de Cristo, com o objetivo de manter a unidade política do povo judaico⁸.

⁴ *Poder* é expressão polissêmica, que traz a ideia de “capacidade de decidir”, “supremacia em dirigir e governar as ações de outrem pela imposição da obediência” (*Grande Dicionário [eletrônico] Houaiss*).

⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000. p. 133.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 109.

⁷ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 176.

⁸ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 218.

Também a Alemanha⁹ – representante da tríade clássica do *federalismo por agregação* ao lado de Suíça e Estados Unidos da América – conheceu diversos gêneros de associações políticas, desde as mais primitivas até a Federação propriamente dita. Mais recentemente, a Lei Fundamental de Bonn, de 1949, deu ensejo a um federalismo em que compete à União Federal a maior parte da competência legislativa¹⁰.

É nos Estados Unidos da América, contudo, que surge pela primeira vez a distinção entre *confederalismo* e *federalismo*, até então entendidos como uma mesma coisa (federalismo em sentido amplo). No último quartel do século XVIII, as treze ex-colônias britânicas da América, então recém-promovidas a Estados soberanos com a revolução de 1776, perceberam que uma união mais forte e estável seria necessária para assegurar a independência conquistada. As dificuldades enfrentadas pela Confederação formada em 1781, quando Mariland finalmente ratificou os *Articles of Confederation and a Perpetual Union*, são muito bem reveladas por Paulo Gustavo Gonet Branco no seguinte excerto:

Cada entidade componente da confederação retinha a sua soberania, o que enfraquecia o pacto. As deliberações dos Estados Unidos em Congresso nem sempre eram cumpridas, e havia dificuldades na obtenção de recursos financeiros e humanos para as atividades comuns. Além disso, a confederação não podia legislar para os cidadãos, dispondo, apenas, para os Estados. Com isso não podia impor tributos, ficando na dependência da intermediação dos Estados confederados. As deliberações do Congresso, na prática, acabavam por ter a eficácia de meras recomendações. Não havia, tampouco, um tribunal supremo, que unificasse a interpretação do direito comum aos Estados ou que resolvesse juridicamente diferenças entre eles¹¹.

Assim é que a Confederação de Estados *soberanos* cedeu lugar a uma nova forma de distribuição espacial do poder político, pela qual os Estados-membros entregavam a soberania a um Estado Federal – o todo –, conservando o que se convencionou chamar de *autonomia* política e administrativa. A Convenção da Filadélfia, convocada no ano de

⁹ A expressão *Alemanha* só obtém significado político após a Unificação Nacional de 1871. Nesse sentido: ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, pp. 223-4.

¹⁰ Os *Länder* gozam de autonomia ampla no que diz respeito ao ensino, culto e administração de serviços públicos e, de forma mais limitada, à agricultura, indústria, economia e segurança pública. Nesse sentido: ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 226.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 895.

1787 para a revisão do *Artigos da Confederação*, acabou dando à luz uma constituição escrita, que instituía uma nova e forma de Estado.

Não se pode negar a influência dos *artigos federalistas*, de autoria de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, para a concretização da união federalista. Os oitenta e cinco artigos – grande parte publicada em jornais de Nova Iorque durante as deliberações travadas na Convenção da Filadélfia – se transformaram em um marco no âmbito da filosofia política e da ciência jurídica. Os articulistas, ao defenderem a opção federalista, desenvolveram conceitos caros ao Direito contemporâneo como Constituição, República e Separação de Poderes, em uma mistura da avançada teoria abstrata com as circunstâncias concretas e a realidade histórica do momento. De toda sorte, “[o] federalismo, este sim, é o grande legado da Constituição de 1787”¹², e foi essa a forma de Estado que influenciou diversos países mundo afora, como Argentina, México, Canadá, Suíça, Alemanha e Brasil.

2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUAS ORIGENS CENTRALIZADORAS E AUTORITÁRIAS

A origem da relativamente jovem federação brasileira está umbilicalmente conectada à proclamação da República. Contudo, é imperioso ressaltar que o ideário federalista já existia desde os tempos coloniais.

Em termos oficiais, os portugueses chegaram ao Brasil em 22 de abril de 1500, no território denominado Ilha de Vera Cruz, comandados pela frota de Pedro Álvares Cabral¹³. Com a colonização do Brasil constitui-se, de início, o sistema das capitanias hereditárias, em que o poder era exercido pelos donatários das terras. Em 1549, instituiu-se o sistema de governadores-gerais, logo – poucas décadas após – regulamentado pelas Ordenações Filipinas. Em 1808, a família real portuguesa vem ao Brasil, as capitanias são transformadas em províncias e o Brasil é elevado ao *status* de reino unido a Portugal e Algarves (1815). Ato contínuo, no ano de 1821, começam a aflorar os primeiros movimentos constitucionalistas no Brasil, resultando na convocação de uma Assembleia Constituinte, ainda antes da proclamação da Independência do Brasil. Ocorre que, por

¹² ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 249.

¹³ Esse “olhar do descobridor” permeia os livros de História e de Direito, embora a sua face oculta devesse parecer muito mais evidente: o Brasil já tinha sua própria história “muito antes de Cabral” – tema que não será objeto de discussão neste artigo, em face do recorte temático.

ordem do Imperador, logo é dissolvida a Assembleia, levando ao fim o projeto da “Constituição da Mandioca”, e, em 1824, é outorgada a Constituição imperial, aprovada pela maior parte das câmaras municipais¹⁴, sob a nítida influência do texto constitucional francês de 1814.

Em que pese a forma federativa ter sido bastante discutida na Assembleia Constituinte que seria logo dissolvida, a forma de Estado adotada foi a unitária, com o território nacional dividido em províncias (art. 2º) governadas por um “Presidente”, nomeado e destituível a qualquer tempo pelo Imperador (art. 165).

Com a queda do Império e a promulgação do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, a Federação é finalmente instaurada no Brasil, e as províncias são transformadas em Estados-membro (art. 2º). O movimento de destituição de Dom Pedro II, liderado pelo marechal Manuel Deodoro da Fonseca, foi alimentado por razões de diversas ordens, sobretudo sociais, políticas e econômicas. Felisbello Freire narra que, entre as causas políticas, situava-se a concentração de poderes nas mãos do soberano, “não passando as províncias de meros apêndices do governo nacional”.¹⁵

Inicia-se, então, o período da *República Velha*, já com o “governo provisório”, e que será mantida com a promulgação da primeira Constituição republicana do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891. A *descentralização política* é assegurada textualmente pelo art. 1º da Constituição de 1891. Contudo, na opinião de distintos juristas, o federalismo pretendido pelo constitucional malogrou desde o nascimento, suplantado que seria pela centralização política e pelos trejeitos oligárquicos que marcaram nosso constitucionalismo. Nesse sentido, luminoso o pensamento de Augusto Zimmermann:

Todavia, é deveras desalentado que a qualidade técnico-jurídica da primeira Constituição Republicana tenha sucumbido ao que nós apenas chamaríamos de *fatores reais de poder*; de uma sociedade contaminada pelo espírito oligárquico e clientelista permanentes desde os idos remotos de um triste passado colonial. A Carta de 1891 foi, por isso, literalmente assolada pela nossa fortíssima e mais eficaz *constituição sociológica*, eternamente vigente para infelicitar o nosso País. Esta constituição, paralela, cultural e informal, por sua própria vontade e inteiramente alheia às formalidades da Carta de 1891, dispôs-se prontamente a *positivar* o domínio das regiões mais fortes, os abusos das oligarquias, o aumento das desigualdades sociais, a manipulação

¹⁴ Uma das exceções foi Pernambuco, por insurgência de Frei Caneca.

¹⁵ FREIRE, Felisbello de Oliveira. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983, p. 108.

dos sufrágios abertos, a dificuldade das autonomias municipais e, enfim, a completa degeneração do ideal federativo e democrático¹⁶.

A década de 1930 representou o marco da *centralização* na República¹⁷. Com a ascensão de Getúlio Vargas, os governadores estaduais foram substituídos por interventores federais e as Casas Legislativas foram fechadas. O poder central, então exercente das funções executiva e legislativa, aniquilou o modelo federativo com o patriarcalismo e o autoritarismo. Anos depois, a autonomia estadual, então cassada, ressurgiria com a Constituição de 1934, porém enfraquecida. Aliás, o viés centralizador da nova Constituição era notório, com a atribuição de amplos poderes à União Federal.

A Carta de 1937, por sua vez, consagrou um federalismo apenas *nominal*. Na prática, o que havia era um imenso Estado unitário, concretizado pela legislação infraconstitucional de mesmo caráter. A queima das bandeiras estaduais promovida por Getúlio Vargas foi o símbolo dessa nova realidade.

Na sequência, a Constituição Federal de 1946 restaurou o federalismo. Foi uma Constituição municipalista, um pequeno intervalo excepcional de prestígio à autonomia dos entes menores, que elegiam seus prefeitos e vereadores sem interferência de forças estaduais e federais e detinham receitas financeiras próprias. Consagrou-se, ainda, um modelo *cooperativo* de federalismo, embora ainda mantivesse forte a tendência de centralização. Mesmo ela, contudo, não teve a *efetividade* que se esperava, além de ter vigorada em período assolado por ameaças de revolução.

O golpe militar de 31 de março de 1964 findou com qualquer pretensão de efetividade da Constituição de 1946. Embora o Ato Institucional n. 1 tenha mantido a vigência da Carta, é certo que aquele passou a ser o novo instrumento de força. Logo a seguir, a Constituição de 1967, envolta em polêmicas desde a sua edição – outorgada ou promulgada? –, foi logo suplantada pelo Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968. Em verdade, as “Constituições militares” e atos de poder editados no período militar retrataram a extrema *centralização política*, com enorme concentração de poderes na União.

Finalmente, sobreveio a Constituição Federal de 1988. A *Constituição Cidadã* reinstaurou o federalismo, conferindo inédita autonomia política – agora com capacidade

¹⁶ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 303.

¹⁷ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 313.

própria de *auto-organização* – aos Municípios (arts. 1º e 18), e modernizou a distribuição de competências, com uso das técnicas de repartição *horizontal* e *vertical*. Não obstante, apesar de alguns juristas alardearem a pretensão de se instituir um *federalismo de equilíbrio*, na prática, o que se viu durante a maior parte da vigência da Constituição de 1988 foi um *federalismo centrípeto*, com vasta concentração de poderes na União (arts. 21 e 22), o que se passa a explorar no tópico adiante.

3 O FEDERALISMO NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Alega-se que o legislador constituinte de 1988 tenha buscado atenuar a tendência centralizadora das Constituições brasileiras passadas. Não obstante, a análise dos artigos 21, 22, 23, 24 e 153 do texto vigente deixa claro o excesso de competências federais, o que poderá ensejar *centralização* política e administrativa ainda maior a depender da interpretação empreendida pelo Poder Judiciário.

O professor mineiro Raul Machado Horta já alertava, quando da promulgação da *Constituição Cidadã*:

A nova repartição de competências representa uma tentativa para superar o federalismo hegemônico que se implantou na Constituição Federal de 1934, desenvolveu-se na Constituição Federal de 1946 e alcançou o seu apogeu na Constituição Federal de 1967 e suas Emendas. *Se a superação do federalismo hegemônico ocorrer, como é legítimo esperar que ocorra no funcionamento normativo da Constituição, a repartição de competências implantará o federalismo de equilíbrio, convertendo em realidade a concepção federal que a Constituição normativa modelou* (sem destaques no original)¹⁸.

Com efeito, a norma, mesmo a constitucional, não nasce pronta e acabada com a promulgação da lei, dependendo da interpretação e a da aplicação que lhe é conferida pelos órgãos estatais e por todos aqueles que vivenciam a realidade constitucional. Nesse cenário, de fundamental importância é a compreensão da Suprema Corte acerca da distribuição de competências.

Ao longo dos mais de 30 anos de vigência da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal, autêntico “árbitro” da Federação, fomentou a concentração de competências no Poder Central. Conforme se observa de inúmeras decisões, a tendência

¹⁸ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 328.

sempre foi interpretar restritivamente o âmbito de abrangência possível das leis estaduais¹⁹. Apenas nos últimos anos é que essa orientação parece estar sofrendo uma reviravolta, conferindo-se maior descentralização do poder político. Emblemáticos, nesse sentido, são os julgamentos das diversas ações envolvendo as medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, nas quais o Supremo Tribunal Federal afirmou que as providências adotadas pelo Governo Federal para o combate à pandemia não afastam a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios nas esferas legislativa e administrativa²⁰.

CONCLUSÕES

A centralização no Brasil é problema antigo, enraizado desde o recebimento da herança administrativa portuguesa, em especial com a vinda da Família Real ao País, passando pelas primeiras manifestações constituintes em território pátrio e perdurando até os dias atuais.

Três grandes fatores explicam a tradição centralizadora do federalismo brasileiro.

Em primeiro lugar, tal fato se explica pela própria origem da Federação em solo nacional, advinda da descentralização política de um Estado originalmente *unitário*, seguida pela manutenção da tendência de se repartir apenas o mínimo possível aos entes parciais, por inúmeras razões.

No período colonial, a centralização imposta pela Coroa portuguesa tinha por finalidade estratégica impedir a circulação de ideias e iniciativas separatistas²¹, e mesmo

¹⁹ Apenas para ilustrar, veja-se que, ainda em período recente (na ADI 4.633/PR, j. em 10.4.18), a Corte assentou a inconstitucionalidade da lei estadual que obrigava as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações a manterem escritórios regionais e representantes legais para atendimento presencial de consumidores em cidades com população superior a 100 mil habitantes, bem como a divulgarem os correspondentes endereços físicos no site, no contrato de prestação de serviços e nas faturas enviadas aos usuários, *ante o entendimento de que se trata de matéria relativa a “serviços públicos de telecomunicações”, cuja competência é privativa da União (art. 21, XI e art. 22, IV, da CF/88)* – apesar do nítido propósito legislativo de materializar a proteção do consumidor, e não de interferir no serviço público em si. In: STF. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.633*, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=749542729>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

²⁰ Ilustrativamente, podem ser mencionadas as seguintes ações: ADI 6.341; ADPF 672; ADI 6.343; ADI 6.585; e APDF 770.

²¹ ROSSO, Paulo Sérgio. Federalismo brasileiro: origens históricas de tendência centralizadora. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *O federalismo na visão dos Estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Casa do Direito: 2018, p. 337.

com a independência, o Brasil permaneceu unificado, ao custo de grande centralização política, administrativa e burocrática²².

Já na época imperial, as forças dominantes abrem espaço ao desenvolvimento do *coronelismo*, novo obstáculo à desconcentração do poder. Conforme afirma Rosso,

[o] país desenvolveu-se por séculos baseado na mão de obra escrava, inicialmente por meio do indígena e, após, pela escravidão dos povos oriundos da África. Enorme contingente de pessoas foram sequestradas no continente africano e trazidas ao Brasil, durante centenas de anos, ocasionando uma grande população de raça negra. Ao longo do tempo, especialmente quando se fortalece o pensamento da abolição da escravatura, a classe dominante passa a temer uma eventual revolta por parte dos escravos, razão pela qual iniciativas descentralizadoras ou mesmo de cunho democrático sempre foram vistas com temor pela classe dominante. No período Imperial, firmou-se uma aliança informal entre a monarquia e as elites, dando ensejo ao surgimento do “coronelismo” que, ainda hoje, não foi de todo superado²³.

A duplicação pura e simples do modelo norte-americano no período republicano também se coloca na equação. Sabe-se que o poder apresenta uma tendência natural de crescimento ou ao menos de autoconservação. Por isso, é natural que o detentor do poder dele não queira abrir mão. Se nos Estados Unidos da América os entes soberanos se unem para formar uma aliança mais estável e duradoura, *conservando* grande parte do poder político entre eles (federalismo de origem *centrípeta*), no Brasil o Poder Central é quem *reparte* as competências para os recém-instituídos Estados-membros, os quais recebem a menor fatia do bolo (federalismo de origem *centrífuga*). Daí a característica centralizadora das Constituições republicanas brasileiras, apesar da inspiração estadunidense.

A cópia das soluções norte-americanas para o modelo federalista, sem a necessária preocupação com as peculiaridades locais, desembocaria em imperfeições que já eram antevistas pelo deputado Júlio de Castilhos, ainda no Congresso Constituinte de 1891:

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

²² SEIXAS, João Paulo. *Poder e federalismo no Brasil e nos EUA: uma abordagem comparada nas relações entre poder, centralização e federalismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 72.

²³ ROSSO, Paulo Sérgio. Federalismo brasileiro: origens históricas de tendência centralizadora. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *O federalismo na visão dos Estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Casa do Direito: 2018, p. 337.

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 do Brasil com a dos Estados Unidos da América do Norte, quando as condições são inteiramente diversas²⁴.

Um século depois, mostra-se emblemático dessa importação o texto do art. 25, § 1º, da atual Constituição brasileira, que prescreve: “São *reservadas* aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (sem grifos no original). Ora, o termo “reservadas” é adequado à Federação norte-americana, em que os Estados se uniram e *reservaram* a si os poderes que entendiam satisfatórios. No Brasil, a União é quem *reservou* a si os poderes mais importantes, deixando os *remanescentes* ou *residuais* (e não os “reservados”) aos Estados-membro²⁵.

O segundo grande fator explicativo da tradição centralizadora do federalismo brasileiro é a trágica desassociação entre o Direito e a realidade constitucional, vale dizer, a *inefetividade* que assolou praticamente todas as Constituições brasileiras, com exceção relativa da Carta vigente.

Na República, o federalismo foi, na maior parte do tempo, apenas *nominal*. Como visto ao longo destes escritos, o federalismo fracassou em seu primeiro período republicano em razão da oligarquia promovida pela “política dos governadores” e pela centralização extrema. Com o golpe de estado promovido por Getúlio Vargas, em 1930, o país viveu quatro anos sob regime ditatorial até a promulgação da Constituição de 1934, que pretendeu renovar o ideal federalista, mas perdurou pouco tempo, tendo sido revogada pela “Polaca”, a Constituição *semântica* de 1937. “Nesse período” – diz Paulo Sérgio Rosso – “os Estados-membros possivelmente detinham menos poderes do que as províncias do tempo de Império como, aliás, seria natural a um regime ditatorial”²⁶. Mesmo a Carta de 1946, tida como uma das mais avançadas, careceu de substancial efetividade, em razão da não edição de grande parte das leis complementares que ela previa²⁷, tendo a União mantido forte protagonismo durante toda a sua vigência. E o

²⁴ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 298.

²⁵ O mesmo alerta é feito por José Afonso da Silva. In: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 627.

²⁶ ROSSO, Paulo Sérgio. Federalismo brasileiro: origens históricas de tendência centralizadora. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *O federalismo na visão dos Estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Casa do Direito: 2018, p. 341.

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira* 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 27.

período militar subsequente, como se sabe, foi marcado por extrema centralização autoritária, mantendo um federalismo de fachada. A Constituição de 1988 é a primeira a inculcar na sociedade um *sentimento constitucional* e conseguir alçar voo em direção ao rol das *constituições normativas*, permitindo a consolidação de um verdadeiro federalismo, ainda que não verdadeiramente equilibrado.

Em terceiro lugar, a tradição centralizadora do federalismo brasileiro, mesmo na vigência da Constituição de 1988, é explicada pela interpretação e aplicação do Direito promovida pelo Supremo Tribunal Federal. Já não bastasse a Lei Maior vigente conferir inúmeras competências à União (arts. 21 e 22), deixando muito pouco para os Estados-membros, e impor a reprodução em grande escala das regras federais aos entes menores (*normas de reprodução obrigatória*), a Carta ainda foi alvo, durante aproximadamente três décadas, pelo guardião e intérprete máximo das normas constitucionais, de compreensão carregada de viés centralizador. O Supremo Tribunal Federal fez uso excessivo do *princípio da simetria* para engessar a atuação dos legisladores estaduais e municipais e interpretou restritivamente o espaço de conformação e incidência das leis locais, em prejuízo do desenvolvimento da autonomia política dos entes federativos.

A análise histórica demonstra, portanto, que o *federalismo de equilíbrio*, tão almejado por grande parcela dos estudiosos, só poderá ser alcançado mediante o rompimento com a tradição centralizadora e autoritária do constitucionalismo brasileiro, com a maior sincronia entre a norma e a realidade constitucional (*efetividade* de uma constituição *normativa*, e não apenas *nominal*) e, por fim, a partir de uma interpretação do Supremo Tribunal Federal que reconheça aos Estados-membro e Municípios a autonomia política e administrativa apta a promover a relação harmoniosa e a repartição equilibrada de competências entre os entes federados. Felizmente, parece haver uma tendência de observância dessas duas últimas diretrizes nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

ARMITAGE, David. Why politicians need historians. *The Guardian*. Londres, 7 de outubro de 2014. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/education/2014/oct/07/why-politicians-need-historians>>. Acesso em: 9 dez. 2021.

- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira* 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: Fundação Mariana Rezende Costa, 1982.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- FREIRE, Felisbello de Oliveira. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- NERI, Bianca Garcia. Federalismo brasileiro e norte-americano: uma perspectiva comparada. In: DUARTE, Fernanda; IORIO FILHO, Rafael Mario; LIMA, Roberto Kant de (org.). *O judiciário nos Estados Unidos e no Brasil: análises críticas e pesquisas comparadas*. Curitiba: CRV, 2015, p. 250-270.
- ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; BASTOS, Romeu Costa Ribeiro. Da confederação à federação: a trajetória da fundação dos Estados Unidos da América. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (coord.). *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 46-59.
- ROSSO, Paulo Sérgio. Federalismo brasileiro: origens históricas de tendência centralizadora. In: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (org.). *O federalismo na visão dos Estados: uma homenagem do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal - CONPEG - aos 30 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Casa do Direito: 2018, p. 330-346.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SEIXAS, João Paulo. *Poder e federalismo no Brasil e nos EUA: uma abordagem comparada nas relações entre poder, centralização e federalismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

STF. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.633*. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=749542729>
>, acesso em: 01 mar. 2022.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

Submetido em 1º de março de 2022.

Aprovado para publicação em 31 de dezembro de 2023.

