



DOI: <https://doi.org/10.36592/opiniaofilosofica.v15n1.1133>

Federalismo: Um estudo comparativo da dinâmica entre unidade e diversidade nos Estados Unidos, Brasil e Alemanha

Federalism: A comparative study of the dynamics between unity and diversity in the United States, Brazil, and Germany

Keberson Bresolin(1); Vitor Elias Sanches Gonçalves(2)

1 Doutor em Filosofia – PUCRS. Professor no Departamento de Filosofia da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

E-mail: keberson.bresolin@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5773-3270>

2 Formando do em Licenciatura em Filosofia UFPEL; Membro do grupo de Estudos Filosofia Política e do Direito; Bolsista de Iniciação Científica PROBIC/FAPERGS (2021-2022) e Bolsista PIBIC/CNPq (2022-2023).

E-mail: vitorelias.sanches@hotmail.com

Resumo

O intento deste artigo consiste na análise do Federalismo em suas manifestações concretizadas nos Estados Unidos, Brasil e Alemanha, em contraposição ao seu arcabouço conceitual. Requerer-se-á, para tal empreendimento, a elucidação de suas raízes etiológicas, complexidades e engrenagens operacionais. No curso desta inquirição, sustentaremos que o federalismo, a despeito das heterogeneidades que lhe são intrínsecas no âmbito empírico, revela-se indispensável como paradigma para a reflexão acerca do pluralismo, da distribuição de autoridade e do fomento de identidades regionais. O *corpus* do trabalho estrutura-se em cinco partes: o primeiro segmento discorre sobre a gênese histórica do federalismo nos Estados Unidos; na subsequente etapa, debruçar-nos-emos sobre a sua fundamentação conceitual e proveniência filosófica; o terceiro núcleo abarca o federalismo brasileiro, delineando uma trajetória histórica que se estende da instauração da República à redemocratização pós-regime militar; a quarta porção consagra-se à análise do modelo federalista alemão. Conclusivamente, salientaremos as virtudes intrínsecas ao federalismo, enaltecendo sua capacidade de agilizar políticas e administração locais, de custodiar identidades regionais e minoritárias e de obstar a ascensão de regimes autárquicos e despóticos. As partes primeira, terceira e quarta do artigo engajam-se numa investigação jus-histórica e filosófica, enquanto as seções segunda e derradeira ocupam-se da dimensão normativo-conceitual e das nossas interpretações, respectivamente.

Palavras-chave: Federalismo; Unidade; Diversidade; Federalismo brasileiro; Federalismo estadunidense; Federalismo alemão.

Datas:

Recebido: 29/8/2023

Aprovado: 1º/5/2024

Publicado: 23/5/2024

Abstract

The aim of this paper is to engage in a meticulous examination of Federalism as it manifests in the concrete socio-political landscapes of the United States, Brazil, and Germany, juxtaposed against its theoretical conceptual framework. To embark on such an ambitious endeavor, it is incumbent upon us to elucidate Federalism's etiological roots, multifaceted complexities, and operational mechanisms. In the course of this scrutiny, we shall assert that Federalism, despite the empirical heterogeneities that inherently characterize it, emerges as an indispensable paradigm for contemplating issues of pluralism, the devolution of authority, and the nurturing of regional identities. The corpus of this work is structured into five distinct segments: the first section is an exposition on the historical genesis of Federalism in the United States; the subsequent segment turns its focus to the conceptual underpinnings and philosophical provenance of Federalism; the third segment encompasses a detailed survey of Brazilian Federalism, sketching a historical trajectory that spans from the proclamation of the Republic to the post-military regime redemocratization; the fourth segment is consecrated to an analysis of the German model of Federalism. In our concluding remarks, we shall accentuate the intrinsic virtues of Federalism, extolling its capacity to expedite localized policy-making and administrative governance, safeguard regional and minority identities, and stymie the ascent of autocratic and dictatorial regimes. The first, third, and fourth sections engage in a jus-historical and philosophical inquiry, while the second and the ultimate sections tackle the normative-conceptual dimension and our interpretative exegeses, respectively.

keywords: Federalism; Unity; Diversity; Brazilian Federalism; United States Federalism; German Federalism.

1 Considerações iniciais

Em sua essência, o federalismo, inicialmente surgido nos Estados Unidos como uma resposta aos desafios políticos enfrentados pelas treze colônias após sua independência, não demorou a revelar seu apelo global. Este sistema, que transcende a mera configuração organizacional de um Estado, está profundamente imbuído de ideais e noções referentes a conceitos fundamentais como justiça, ordem social, democracia, igualdade e liberdade. Através desses prismas, o federalismo configura-se não apenas como uma estrutura política, mas como um veículo para a realização de valores universais.

Este trabalho tem como objetivo delinear a gênese e os princípios fundamentais do federalismo, e explorar as razões de sua atração na arena política global. Em particular, este estudo se debruçará sobre as especificidades do federalismo no Brasil, investigando suas raízes e as particularidades que moldam sua prática e teoria no contexto nacional.

Para facilitar uma compreensão clara e sistemática, dividimos a discussão em cinco segmentos distintos. Inicialmente, traçaremos as origens do federalismo nos Estados Unidos, fornecendo um recorte histórico dos debates e circunstâncias que levaram os founding fathers a adotar essa forma de organização política. Seguidamente, nos dedicaremos a examinar a natureza conceitual do federalismo, abordando suas bases teóricas e filosóficas profundas.

Num terceiro momento, procederemos a uma análise detalhada do federalismo dentro do contexto brasileiro. Tal exame não se restringirá apenas à compreensão das origens e motivações por trás da adoção desse sistema, mas também buscará elucidar questões específicas que são intrínsecas ao federalismo aplicado no Brasil.

Posteriormente, estenderemos nossa análise comparativa ao caso da Alemanha, um país cuja prática federalista apresenta notáveis semelhanças com a brasileira, permitindo uma rica comparação transnacional.

Finalmente, levando em conta os aspectos históricos e filosóficos abordados, defenderemos a tese de que o modelo federalista se destaca por suas múltiplas qualidades. Entre estas, destaca-se seu papel como catalisador de políticas públicas locais, como guardião das identidades locais e minoritárias, como facilitador na gestão e administração pública, e como uma barreira contra a ascensão de regimes autocráticos e ditatoriais.

Para realizar esta investigação, empregaremos uma metodologia comparativa, analisando e contrastando diferentes manifestações do federalismo (Brasil, Estados Unidos e Alemanha) à luz dos conceitos teóricos que o definem. Esta abordagem metodológica nos permite não apenas uma compreensão mais aprofundada das variáveis que influenciam a implementação e a eficácia do federalismo em diferentes contextos, mas também nos ajuda a identificar os elementos universais e particulares que caracterizam esse sistema político em diversas geografias e períodos históricos. Este estudo metodológico e comparativo é essencial para entendermos plenamente tanto a diversidade quanto a unidade inerentes ao federalismo global.

2 As origens do Federalismo nos Estados Unidos

O federalismo “americano surge como um subproduto da relação deteriorada entre as colônias e os ingleses no Novo Mundo” (GERSTON, 2007, p. 19). Essa definição, ainda que simplificada, encapsula a força motriz por trás da origem do federalismo. De um lado, havia a relação tumultuosa entre as treze colônias recém libertas do jugo britânico¹; de outro, o risco de ameaças externas e de uma retaliação por parte dos ingleses.

Inicialmente organizadas como a Confederação dos Novos Estados, as treze colônias nunca conseguiram harmonizar satisfatoriamente seus interesses particulares com os propósitos e planos mais amplos almejados pelo pacto confederativo. Na prática, as colônias comumente apresentavam interesses antagônicos e, estando livres para abandonar o pacto confederativo quando bem entendessem, não havia mecanismo legal que garantisse sua cooperação. A animosidade intercolonial, fenômeno não tão infrequente, funcionava como um fator agravante nas já intrincadas dinâmicas de cooperação mútua entre as colônias.

Diante dessas vicissitudes, o surgimento de debates concernentes à elaboração de um novo arcabouço político-legal intensificou-se progressivamente. Uma das tentativas iniciais mais significativas de delineamento desse novo direcionamento ocorreu subsequentemente à Proclamação da Independência no ano de 1776; mais precisamente, em 1777, quando delegados oriundos do Segundo Congresso Continental e representantes da assembleia legislativa das treze colônias americanas apresentaram a proposta dos Artigos da Confederação (GERSTON, 2007, p. 24).

1 Oficialmente, com a assinatura do Tratado de Paris, em 3 de setembro de 1783.

É importante notarmos que os Artigos pouco falavam acerca de como se daria o novo poder emergente. Eles se focavam em limitar o governo nacional e sua autoridade, em muito baseando-se nos excessos cometidos contra eles pela Inglaterra. “Parecia que os revolucionários estavam mais seguros a respeito do que eles *não queriam* do que o quê eles, *de fato*, queriam” (GERSTON, 2007, p. 24).

O período sob o novo acordo não fora, entretanto, livre de turbulências. Gerston argumenta que a mudança radical de um governo fortemente centralizado (sob o domínio britânico) para uma estrutura bastante descentralizada traria toda uma sorte de problemas.

Com poucas responsabilidades outra que uma, quase cerimonial, presença, o Congresso se tornou um local de debate e pouco mais. Os Estados praticamente ignoravam o governo “nacional”, algo fácil de fazer dado que o governo nacional pouco se encontrava numa posição de determinar leis ou políticas públicas (GERSTON, 2007, p. 25).

Manifestações de insatisfação permeavam o espectro social com indelével veemência. Por um viés, os Estados, em sua limitada capacidade de suprir demandas de caráter nacional, demonstravam falhas estruturais; por outro, engajavam-se em competições interestatais que redundavam em detrimento do bem-estar coletivo de seus respectivos cidadãos. Tornava-se incontornável a necessidade de instaurar debates em prol da concepção de uma nova arquitetura institucional.

Esse debate tomaria forma oficial em 25 de maio de 1787. Nesta data, iniciava-se a *Philadelphia Convention*, que reunia representantes de doze colônias² a fim de formularem um novo contrato. Ainda que informalmente, dois principais grupos participavam desse debate. O primeiro defendia tão somente uma revisão no pacto confederado, ao passo que o segundo defendia o estabelecimento de uma Constituição sob a qual todos estariam submetidos. A Convenção se estenderia até o dia 17 de setembro daquele ano com a vitória do segundo grupo e a formulação da primeira (e única) Constituição dos Estados Unidos da América. Em 1789, ela entraria em vigor, dando início ao primeiro Estado federativo do mundo.

2.1 O Federalismo estadunidense: duas receitas de bolo

Originalmente, o federalismo norte-americano delineava-se pela demarcação, tão cristalina quanto concebivelmente possível, das respectivas esferas de poder e responsabilidade inerentes aos Estados e à União Federal. Frequentemente designado pela nomenclatura “*layer cake federalism*” ou “federalismo de bolo em camadas”, essa configuração estrutural objetivava robustecer os princípios que nortearam a edificação da União. Com uma delimitação assaz meticulosa, a amplitude da esfera de influência e

2 Rhode Island fora a única a não enviar representantes.

atuação da União encontrava-se estabelecida de forma unívoca, visando a preservação da autonomia dos Estados-membros integrantes.

Dessa forma, o Congresso se concentraria em estabelecer leis nacionais, assumindo o poder legislativo; os Estados seriam responsáveis por eleger os congressistas. O presidente assumiria a dupla função de chefe de estado e chefe do executivo, sendo eleito pelo Colégio Eleitoral (a forma encontrada para manter o equilíbrio de forças políticas entre os Estados menos e mais populosos). Por fim, o judiciário garantiria que as leis estivessem sendo respeitadas, sendo os juízes nomeados pelo presidente e avaliados pelo Senado (Ibidem, p. 28).

Essa estruturação era pautada pelas preocupações dos dois principais grupos participantes da Convenção da Filadélfia: a liberdade, para os anti-federalistas, e a igualdade, para os federalistas. Obviamente, isso não implica que ambos não tivessem estima pela liberdade e pela igualdade, mas sim que temiam que uma fosse prejudicada em favor da outra. Baggio salienta que:

A principal realização do federalismo dual norte-americano foi garantir a não-intervenção estatal nos assuntos econômicos e a supremacia dos interesses privados, utilizando como bandeira principal a defesa dos direitos políticos e civis, ou os chamados direitos de primeira dimensão (BAGGIO, 2014, p. 34-35).

Considerado isso, a estabilidade acerca da divisão de poderes seria abalada (de modo mais significativo, ao menos) quase um século e meio após sua consolidação. A crise econômica que assolaria os Estados Unidos e o mundo a partir do final da década de 1920 e pela totalidade da década de 1930 exigiria novas reflexões a respeito da interação entre as esferas nacionais e estaduais.

Foram diversos os fatores que levaram os EUA à crise³, e diversas foram as medidas assumidas pelo governo federal de modo a combatê-la. A principal dela foi a implementação do *New Deal* pelo presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945). Segundo Baggio, o *New Deal* tinha por medida a:

[...] Intervenção do poder público em diversos assuntos, tais como: a desvalorização do dólar; a contenção da saída de metais preciosos do país; medidas de protecionismo para a agricultura⁴ e indústria; manutenção e restabelecimento dos preços; redução do débito e expansão do crédito;

3 Fora a famosa quebra da bolsa de valores de 1929, temos fatores como: o pânico generalizado, que levou multidões a sacar seu dinheiro dos bancos; o padrão-ouro, que fazia com que os bancos de outras nações elevassem seus juros; a Lei Tarifária *Smoot-Hawley*, que implementou políticas comerciais protecionistas às importações nos EUA (PELLS; ROMER, 2022).

4 Para agravar, a agricultura não sofria apenas com a crise econômica, mas também com fenômenos como a *Dust Bowl* (tempestades de areia causadas pela erosão do solo nas regiões do Texas, Kansas e Oklahoma), deixando milhares em situação de miséria (BRITANNICA, 2022, *online*), e a praga de Mosca do Mediterrâneo (*Ceratitidis capitata*), iniciada em cerca de 1929 e que devastou as plantações de frutas cítricas na região da Flórida (THE SAGA, 2013).

ampliação do trabalho público para deter o desemprego; dentre outras ações. (BAGGIO, 2014, p. 43)

O *New Deal*, somado a outras medidas de controle da crise por parte do governo central, fez com que o federalismo estadunidense passasse a um novo estágio. Nessa nova fase, as funções, poderes e delimitações relativas às esferas da União e dos Estados-membros deixaram de ser claras.

Esse “novo” Federalismo passaria a ser conhecido como federalismo cooperativo, federalismo de bem-estar social (*welfare state*) ou *marble cake federalism* (“federalismo de bolo-mármore”). Embora tenha sofrido modificações ao longo das décadas subsequentes à sua concepção, este paradigma ainda subsiste como o modelo preponderante na estrutura federativa dos Estados Unidos (MINOTO, 2015, p. 166).

3 Definindo Federalismo

3.1 Raízes filosóficas: o Liberalismo

Embora jamais se possa demarcar com absoluta acurácia a totalidade das influências que concorreram para o surgimento do federalismo, uma específica corrente filosófica se destaca como elemento propulsor para a sua origem: o liberalismo clássico. Contando entre seus expoentes máximos figuras como John Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e Adam Smith (1723-1790), essa vertente filosófica enfatizava a autonomia individual, o fomento ao comércio livre e o incentivo à iniciativa privada. Influenciada, por sua vez, por outro intelectual, Thomas Hobbes (1588-1679), a doutrina liberalista atribuía ao Estado um papel preponderantemente voltado à tutela dos direitos individuais do corpo social que governa.

Relativamente a este último ponto, a submissão da autoridade estatal ao crivo da razão, em contraposição à sujeição aos caprichos despóticos de uma monarquia, revelou-se de significância incontestável para a configuração federalista. A necessidade de delimitações claras e justificadas das liberdades individuais dos cidadãos configurou-se como uma tônica recorrente no debate dialético entre federalistas e anti-federalistas.

Finalmente, uma outra influência notória sobre o liberalismo e as estruturas federativas provém do Barão de Montesquieu (1689-1755). Não apenas pela sua defesa da ideia de que “se cidadãos livres em pequenas unidades concordarem em integrar uma sociedade mais ampla, essa configuração política inibiria a corrupção e outros riscos” (GERSTON, 2007, p. 23). Da mesma forma, sua proposição de uma estrutura tríplice de poder, com ramos legislativo, judiciário e executivo funcionando como mecanismos de “pesos e contrapesos” mútuos, ocupa posição central no arcabouço do federalismo.

3.1.1 Liberalismo: *positivo ou negativo, velho ou novo?*

No tocante à concepção negativa de liberdade, sua essência pode ser sintetizada como a inexistência de interferência humana externa nas ações individuais (BERLIN, 2002, p. 169). Tal concepção postula um âmbito irrevogável de prerrogativas individuais, nas quais o grau de liberdade do sujeito é inversamente proporcional à magnitude das coações externas a que está submetido. Embora seja praticamente inviável demarcar com precisão tais prerrogativas, ou o grau em que não devem ser vulneradas, é incontestável a sua existência e os limites intrínsecos que as delimitam (BERLIN, 2002, p. 173-174). A problemática axial nesse contexto é: qual deve ser o nível de abstencionismo estatal para viabilizar o pleno exercício da liberdade individual?

Paralelamente, a concepção positiva de liberdade insere no discurso as questões relacionadas aos mecanismos políticos e materiais necessários para o exercício da liberdade individual. Tal perspectiva abrange debates que versam sobre o acesso a serviços educacionais, saneamento básico e oportunidades de mobilidade social. Aqui, a questão fulcral é: em que medida o Estado deve intervir para prover os meios que facultem o exercício de nossa liberdade?

O liberalismo clássico, frequentemente designado como “velho liberalismo,” está intrinsecamente associado à concepção negativa de liberdade. Originado como uma resposta crítica aos excessos dos regimes absolutistas, seus proponentes priorizavam a instauração de um sistema que honrasse as liberdades individuais e econômicas, exaltando o livre mercado e a iniciativa privada. Essa ênfase se dava em virtude da correlação intrínseca que pensadores clássicos, como Locke e Smith, estabeleciam entre liberdade e propriedade privada. Assim, tornar-se-ia plausível afirmar que, na ótica do liberalismo clássico, a liberdade se materializa mediante a autossuficiência e posse de si mesmo por parte do indivíduo.

O novo liberalismo, por seu turno, demonstra maior congruência com a concepção positiva de liberdade. Influenciado por intelectuais como Charles Dickens (1812-1870), Thomas Carlyle (1795-1881), Matthew Arnold (1822-1888) e John Stuart Mill (1806-1873), este paradigma emergiu com notoriedade no contexto estadunidense, particularmente a partir do período da Grande Depressão, mantendo-se em voga nas décadas subsequentes. Comumente referido como liberalismo social ou liberalismo de bem-estar social (*welfare state*), este enfoque foi alvo de censuras por parte de defensores de um Estado de menor intervencionismo por parte do governo central e de maior autonomia (e responsabilização) econômica. Frequentemente correlacionado à doutrina keynesiana, o termo “liberal” é, na contemporaneidade, amiúde associado ao liberalismo social, carregando consigo, por vezes, uma conotação pejorativa nos Estados Unidos. Atualmente, as discussões em torno do liberalismo frequentemente incluem distinções entre *liberalismo econômico*, focado na liberdade de mercados e limitação do poder estatal na economia, *liberalismo político*, que enfatiza os direitos e liberdades individuais, e ainda destacam a presença dos libertários, que advogam por uma redução drástica do papel do Estado.

3.2 O que compreendemos por Federalismo?

Etimologicamente falando, a origem do léxico *federal* remonta à expressão latina *foedus*, que se traduz como pacto. Este elemento semântico oferece uma percepção elucidativa acerca de um dos pilares fundamentais do arcabouço federalista: a instauração de um *convenium* ou acordo intersubjetivo entre entidades diferenciadas, mais precisamente a União e as unidades federativas que a compõem (OLIVEIRA, 2020, p. 113).

No entanto, ainda que se possa realizar uma exploração aprofundada das raízes etimológicas do termo e, de igual modo, considerar o fenômeno histórico do federalismo, suas influências e substratos teóricos, a tarefa de delinear de modo satisfatório e abrangente o conceito de federalismo se revela como uma empreitada de complexidade considerável e intrincada.

Por sua vez, Gamper propõe uma definição mínima do federalismo que parece ser uma unanimidade. Todas as doutrinas convergem na asserção de que o federalismo se constitui como um paradigma aplicável a estruturas compostas por, no mínimo, duas entidades constitutivas que, embora desfrutem de relativa autonomia, não são inteiramente independentes, mas coalescem para formar uma totalidade sistêmica. Nessa tessitura, o federalismo amalgama os princípios da unicidade e da diversidade, caracterizados pela expressão *concordantia discors*. As ditas unidades constitutivas devem ser investidas de prerrogativas próprias e detêm o direito inalienável de participação no estrato federal (GAMPER, 2005, p. 1299).

Adotado por sete dentre os oito países mais populosos do mundo (HESLOP, 2014), estima-se que cerca de 40% da população mundial viva em estados federalistas (FORUM, 2022). Mesmo sendo uma estimativa, o fato de que um grande número de países adota uma estrutura federalista acarretariam em uma pluralidade de modalidades federalistas. O federalismo estadunidense diferencia-se do europeu, por exemplo, assim como o brasileiro diferencia-se de ambos.

Se assim é, então, como estabelecermos pontos de intersecção? Quais são os denominadores comuns a estes todos? Para respondermos a essas perguntas, trazemos alguns dos grandes teóricos que se ocuparam desta questão. Primeiro, Dalmo Dallari (1931-2022), importante jurista brasileiro, assim definiu os pontos centrais do federalismo:

A união faz nascer um novo Estado e, conseqüentemente, 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 direito de secessão; Só o Estado Federal tem soberania; 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 aderem à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior (DALLARI, 1995, p. 215-221).

O federalismo, conforme descrito, equilibra autonomia e centralidade em uma complexa dinâmica dialética, refletida em uma minuciosa estrutura constitucional que busca harmonizar essas forças opostas. Tal configuração suscita questões filosóficas sobre identidade, soberania e governança, explorando como manter a singularidade dentro de um contexto coeso. Codificado constitucionalmente em termos de atribuições e competências, o federalismo não apenas facilita a integração, mas também encapsula ideais filosóficos de justiça, igualdade e liberdade. A alocação de rendas próprias a cada esfera de governo exemplifica a autonomia dentro de um sistema mais amplo, posicionando o federalismo como um modelo tanto político quanto filosófico para organizar e governar uma população.

Gamper destaca que os principais elementos de um Estado federalista são a distribuição de competências e a participação das unidades federadas no legislativo central, além de uma autônoma capacidade tributária das unidades como aspecto essencial dessa distribuição. Contudo, ele adverte que, se as entidades federativas dependem principalmente de subsídios do governo central para financiar suas responsabilidades, o sistema fiscal resultante se assemelha mais a uma configuração descentralizada não-federal do que a um verdadeiro estado federado. Este último, teoricamente, exige autonomia financeira das unidades, incluindo a capacidade de gerar e gerir seus próprios tributos (GAMPER, 2005, p. 1305-1306).

McClay propõe uma definição abrangente de federalismo, vendo-o como uma maneira de conciliar opostos, equilibrando as vantagens de uma união nacional com as virtudes de uma organização autônoma e de pequena escala. Este modelo, então, emerge como resposta a um dilema central da organização política: a busca por um meio-termo entre a coesão e força da unidade e os valores de autonomia e liberdade da descentralização. O federalismo revela-se como um framework onde os equilíbrios dinâmicos entre liberdade individual e justiça social são não apenas possíveis, mas também desejáveis (McCLAY, 2020, *online*).

Por sua vez, Gerston reduz a quatro as características chave do federalismo: *consenso, cooperação, conflito e caos*. O *consenso* refere-se à capacidade de nós compartilharmos valores fundamentais que nos mantém unidos. “O consenso é, usualmente, mais óbvio em questões amplas, como políticas públicas ou o bem-estar geral”. Essa unidade não implica unanimidade, pois ainda podemos discordar de como agir a fim de atingir esses valores na prática. “Sair da teoria para a realidade pode erodir o consenso, contudo o conceito é valioso no federalismo, particularmente ao se aplicar à proposta geral de que todos os cidadãos têm o direito de serem ouvidos” (GERSTON, 2007, p. 9). A *cooperação* trata da percepção de que os entes federados sairão em vantagem se colaborarem uns com os outros. Ainda que seja mantida a competitividade entre os entes federados, há no federalismo a clara percepção de que o trabalho em conjunto é chave para o progresso de todos (GERSTON, 2007, p. 9).

O *conflito* refere-se as muitas discordâncias e conflitos de interesse que estão fadados a acontecer numa federação. Sejam disputas por recursos, oportunidades econômicas ou a respeito de questões civis⁵, o federalismo pressupõe que os Estados-membros terão desentendimentos. Por fim, o *caos* representa os “momentos onde governos e seus líderes sofrem de diferenças quase irreconciliáveis acerca de recurso, valores, ou outras formas de divisão” (GERSTON, 2007, p. 12). Essas diferenças se estendem a própria interpretação acerca das funções e limites de cada esfera estrutural.

Esses elementos de incerteza podem ser frustrantes, mas, como veremos, não só eles são inescapáveis, como intrínsecos a um federalismo saudável. Mais uma vez, Gerston elencará em quatro as incertezas do federalismo:

Primeira: o federalismo está aberto a interpretações, ou seja, a própria base do sistema federalista (i.e., a forma de Estado estruturada pela conjunção de Estados-membros sob um único governo central) não é perfeitamente clara. Estabelecer a quem, se à União ou aos Estados, compete determinada função é foco de debate constante no sistema federalista. O que nos leva ao segundo ponto;

Segunda: o federalismo é inconsistente. No contexto da intrincada tessitura político-social e econômica, é plausível discernir que idênticas problemáticas podem ser objeto de resoluções diametralmente divergentes por parte das autoridades governamentais. Neste contexto específico, o autor aduz como caso exemplar a batalha em prol dos direitos da comunidade LGBTQIAPN+, enfatizando a variegada abordagem adotada pelos diversos entes estatais no que tange à defesa e promoção dos direitos dessa comunidade (GERSTON, 2007, p. 16).

Terceira: o federalismo é incompleto. Não é plausível esperarmos do federalismo de hoje as respostas para os dilemas de amanhã, e “conforme a sociedade evolui, problemas antes sequer antecipados pelos governos precisam ser resolvidos por estas instituições tomadoras de decisões” (GERSTON, 2007, p. 17). Em grande parte, isso deve ao fato de que o federalismo não evolui sozinho, mas caminha em acordo com os demais aspectos da sociedade.

Quarta: o federalismo muda com o avanço tecnológico. Questões como pesquisas em células-tronco embrionárias, manipulação genética e segurança digital surgiram juntas com os avanços tecnológicos que as possibilitaram. O paradigma federalista tem demonstrado, de forma digna de nota, uma eficácia relativa na provisão de instrumentalidades aptas à abordagem de problemas emergentes. Contudo, é imperativo manter a consciência de que lacunas invariavelmente se manifestarão quando enfrentadas circunstâncias inéditas e imprevistas.

A compreensão das incertezas inerentes ao sistema federalista é fundamental para o seu sucesso. Nas sociedades modernas, marcadas por uma dinâmica que repudia a estagnação, o modelo federalista inevitavelmente enfrenta desafios sem precedentes.

5 Para mencionar um exemplo, nos EUA, mesmo com a legalização nacional do casamento homoafetivo em 2015, e da proteção federal desses casamentos em 08 de dezembro de 2022, os Estados ainda poderão proibir o casamento entre pessoas de mesmo sexo, caso a Suprema Corte assim os permita (ALEXANDER, 2022, *online*).

Reconhecer essa ambiguidade, embora possa não ser sempre reconfortante, funciona como um reflexo das complexidades que caracterizam o contexto mundial contemporâneo, servindo como um espelho crítico que nos permite examinar as realidades intrincadas de nosso tempo.

3.3 Federal ou Federativo?

Antes de abordarmos o federalismo no contexto brasileiro, é pertinente considerar uma questão terminológica: a intercambialidade dos termos *federal* e *federativo*. Embora frequentemente essa distinção pareça irrelevante, a ambivalência entre esses termos não deve ser negligenciada. Torres destaca, por exemplo, que a Constituição brasileira de 1891 nos definia como *República Federativa*, enquanto a de 1937 adotava o termo *Estado Federal*. Posteriormente, a Constituição de 1988 retomou a nomenclatura de 1891, designando o país como *República Federativa do Brasil* (TORRES, 2017, p. 58). Esta variação terminológica reflete nuances importantes na concepção e evolução da organização político-administrativa do país.

Embora os termos *federal* e *federativo* frequentemente pareçam intercambiáveis, eles portam nuances distintas que não devem ser desconsideradas. Torres aponta que *federativo* sugere um conteúdo dinâmico, implicando um processo em andamento de realização e evolução. Já *federal*, por outro lado, transmite uma noção de algo estático, uma realidade preestabelecida e consolidada (TORRES, 2017, p. 58). Assim, enquanto na prática os termos são frequentemente usados de forma equivalente, eles encapsulam visões diferentes sobre o desenvolvimento e a estruturação do Estado.

Para aprofundar a compreensão e manter a precisão na discussão, é essencial estabelecer uma distinção clara entre os conceitos de “federalismo” e “federação”. Apesar de esses termos frequentemente serem utilizados de maneira intercambiável, as definições fornecidas por Preston King representam um esclarecimento crucial, evidenciando nuances anteriormente implícitas na literatura predominante. Segundo Burgess, as ideias de King alcançaram “relevância acadêmica internacional”, marcando um avanço significativo no estudo dessas estruturas políticas (BURGESS, 2006, p. 57). Esta diferenciação permite um debate mais estruturado e uma análise mais profunda das dinâmicas e características intrínsecas ao federalismo e à federação.

King postula que o *federalismo* deve ser entendido como uma ou múltiplas manifestações de uma filosofia ou ideologia política, enquanto que a *federação* é concebida como uma espécie particular de entidade institucional. Importa sublinhar que a meta deste argumento não é a aceitação incondicional de tal bifurcação conceitual, mas sim sua utilidade heurística. Além disso, não se propõe que haja uma dicotomia absoluta entre filosofias ou ideologias, de um lado, e instituições, de outro; pois é plausível supor que instituições emanam de ou refletem, de forma mais ou menos imprecisa, filosofias ou ideologias subjacentes. Para os fins desta argumentação, basta estabelecer que uma instituição se constitui como um conjunto intrincado de práticas, essas regidas por regras normativas que, por sua vez, preconizam determinados padrões comportamentais, os

quais são esporádica e indiscriminadamente qualificados como ideológicos ou filosóficos (KING, 1982, p. 77).

Neste sentido, King advoga que “é concebível a existência de federalismo sem a correspondente estrutura federativa”, ao passo que se mostra incontornável que “alguma federação possa subsistir desprovida de uma modalidade correlata de federalismo” (KING, 1982, p. 76).

É importante ressaltar que Ronald L. Watts, em sua obra *Contemporary Views on Federalism* de 1994, realizou uma revisão moderada dessa dicotomia conceitual entre federalismo e federação. Watts esclareceu o termo *federalismo* como um constructo normativo, implicando uma ideologia ou uma aspiração política, enquanto definiu *federação* de forma taxonômica, classificando-a como uma subespécie dentro do gênero mais amplo dos “sistemas políticos federais”. Essa abordagem de Watts contribui significativamente para a precisão terminológica e conceitual no estudo dos arranjos políticos federais (WATTS, 1994, p. 6-8).

Neste sentido, Burgess aponta que este rearranjo do mobiliário conceitual parece ter sido influenciado pela interpretação de Elazar do federalismo em seu *Exploring Federalism*, publicado em 1987. O foco de Elazar nas “variedades de arranjos federais” (ELAZAR, 1987, p. 38) levou Watts a usar o termo “Federalismo político federal e sistemas de federação” como um “gênero de organização política que prevê a combinação de governo compartilhado e autogoverno” (WATTS, 1994, p. 8). Isso lhe permitiu interpretar os sistemas políticos federais como um conceito abrangente que entende “uma variedade de espécies”, como aquelas que Elazar já havia identificado, a saber, federação, confederação, *federacy*, estado associado, sindicatos, ligas, regionalização constitucional e governo interno constitucional (*Constitutional Home Rule*).

Ora, é evidente que esta classificação tem a vantagem da flexibilidade e é muito mais abrangente do que a estreita distinção bifocal entre *federalismo* e *federação* proposta por King, mas, advoga Burgess, embora apoie corretamente o federalismo como uma ideia normativa, tem, no entanto, o efeito de subordinar a *federação* a uma mera espécie de um gênero que, em si, permanece um tanto ambíguo. Além disso, a *federação* (enquanto estado federal) é algo que, em virtude da sua própria condição de Estado, se enquadra desconfortavelmente na companhia mista das “variedades de arranjos federais” de Elazar (BURGESS, 2006, p. 57).

Além disso, a abordagem categorial que permite a inclusão de uma “variedade de espécies” pode conduzir a uma amálgama teórica. Esse ecletismo categorial pode, inadvertidamente, eclipsar as distinções cruciais que diferenciam esses tipos e suas respectivas implicações políticas, sociais e jurídicas. Tal abordagem, por mais bem-intencionada que seja, pode na verdade obstruir uma compreensão mais penetrante dos mecanismos, limitações e potenciais do federalismo e de suas várias manifestações.

Neste sentido, a crítica em questão realça as implicações perniciosas inerentes a uma perspectiva excessivamente inclusivista, que, em sua derradeira manifestação, poderia resultar na desqualificação do federalismo enquanto categoria analítica específica, metamorfoseando-o em um conceito efêmero susceptível de ser identificado

indiscriminadamente em variados contextos, porém falho em conferir discernimentos significativos ou distintivos.

4 O Federalismo Brasileiro

Instituída “provisoriamente” pelo art. 1º do Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, a federação brasileira passou por transformações ao longo desses quase 134 anos. Nascido junto de nossa República, o modelo federalista em terras brasileiras veio em sentido oposto ao federalismo estadunidense. Se lá o federalismo surgira como forma de unir treze colônias dispersas (movimento *centrípeto*), aqui, ele surge como uma fragmentação do poder unitário Imperial (movimento *centrífugo*).

Segundo Baggio, a Proclamação da República servira aos interesses das oligarquias que viam no Império um governo cheio de incertezas e desmandos. Evidência que aponta nessa direção, segundo a autora, fora o caráter militar, autoritário e excludente da participação popular da Proclamação (2014, p. 85). A Proclamação da República teria agido como um vetor em benefício das oligarquias dominantes, que percebiam na estrutura monárquica um regime permeado por instabilidades e arbitrariedades. Como elemento probatório que corrobora esta asserção, a autora destaca o perfil marcadamente militar, autoritário e alheio à inclusão da participação popular que caracterizou o evento da Proclamação da República (2014, p. 85).

Na mesma perspectiva, Torres demonstra como os Estados, membros de um Império unitário, souberam de sua “federação”, a saber, por telegrama. Ele aponta como o implemento de uma “União antes de ter[mos] Estado” pode parecer ilógico (TORRES, 2017, p. 32) e cita Rui Barbosa (1849-1923) ao dizer que: Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes, a reunião das coisas reunidas... “[...] tivemos a nação, a pátria, o Império – [mas,] a rigor, nunca, a União” (TORRES, 2017, p. 29-32)

Torres transcende as discussões superficiais e enfatiza a falácia intrínseca à concepção, ainda que provisória, do federalismo no Brasil como mera aglomeração de entes estaduais preexistentemente isolados. Em contraponto, ele assevera que nossas instituições devem ser compreendidas como se antecedentes províncias desarticuladas houvessem optado por concretizar uma União, moldada segundo paradigmas norte-americanos. Tal é a simulação subjacente, independentemente da correspondência fidedigna com a realidade histórica, a qual é eclipsada pela preponderância da fórmula conceitual (TORRES, p. 32-33).

Por sua vez, Rui Barbosa parecia defender que o “germe” do federalismo já se encontrava em solo brasileiro, para o jurista:

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 os 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. *E um dos mais terríveis argumentos que a Monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a União pela reação crescente dos descontentamentos locais.* Para não descer abaixo do Império, a República, a federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele (BARBOSA, 1891, p. 146, grifo nosso).

Dessa forma, a passagem do Brasil Imperial para o federativo dera-se como modo de prevenir que o caráter centralizador viesse a fomentar “descontentamentos locais”. Parece-nos claro que, segundo Rui Barbosa o federalismo viera como precaução contra movimentos separatistas.

Torres dá sequência a este pensamento, entendendo o federalismo brasileiro como uma “afirmação do caráter plural da sociedade política”, onde as províncias não se apresentam como autônomas para que então se unam, mas surgem “dentro do corpo nacional” (TORRES, 2017, p. 59). Nossa federação seria, de certo modo, uma “federação preventiva”, onde se dá a autonomia às partes menores como forma de prevenir futuras separações.

Quanto à nossa Constituição, essa seria assinada em 24 de fevereiro de 1891. Fundada a República dos Estados Unidos do Brasil, passos importantes seriam dados rumo a um novo modelo de Estado (modelo este, obviamente inspirado pelo dos Estados Unidos da América). Assim sendo, nossa Constituição buscou:

[...] reestruturar totalmente as bases políticas, administrativas e jurídicas do país. Instaurou como regime de governo uma República Federativa, estabeleceu o presidencialismo, o voto para os maiores de vinte e um anos, a repartição dos poderes em três níveis: executivo, legislativo e judiciário e a indissolubilidade da federação. Dentre outras coisas, os Estados poderiam ter suas próprias Constituições, escolher seus representantes e a possibilidade de conseguirem empréstimos externos, sem a autorização da esfera federal; além do fato de ter sido instaurado um sistema judiciário dual, tornando-o mais próximo dos Estados do que do governo federal (BAGGIO, 2014, p. 86)

Ainda que progressista em seu teor, Baggio afirma que os vícios do velho sistema ainda se mantinham. O sufrágio universal acabara transformando a população numa grande “massa de eleitores”, em sua maioria, trabalhadores rurais. Dependentes das terras de terceiros, eles acabavam sujeitos ao coronelismo e ao voto de cabresto (BAGGIO, 2014, p. 87). Do coronelismo surgira a “política dos governadores” e, desta, a “política do café com leite”. Ambos marcados pelo poder estar centralizado nas mãos dos grandes proprietários de terras, o que demonstrava “a artificialidade de nosso federalismo, baseado em acordos e favorecimento pessoal e político” (BAGGIO, 2014, p. 92-94).

Sublinhamos a incongruência fatural subjacente, a saber, da proposição federalista, que tem como um de seus pilares basilares a precaução contra a acumulação de poder nas mãos de uma entidade singular ou de um número restrito de agrupamentos, emergira

paradoxalmente uma conjuntura na qual o epicentro do poder se localiza unicamente nas mãos de duas unidades federativas economicamente robustas.

Em julho de 1934, nossa segunda Constituição seria promulgada. A respeito do papel desta nova Constituição no sistema federativo, Baggio aponta que ela se manteve alinhada à Constituição de 1891, mas buscou enfraquecer o poder dos Estados através do fortalecimento dos Municípios, que passavam a ter competência para a arrecadação tributária (BAGGIO, 2014, p. 95).

Seguindo as medidas adotadas em países como os EUA contra a crise econômica, a Constituição de 1934 promoveu medidas intervencionistas por parte da União, o que, obviamente, gerou maior centralização do poder. Ao mesmo tempo, seria implementado o modelo nacional-desenvolvimentista, o qual tinha por intuito a industrialização do Brasil (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 3-4).

Três anos depois (em 10 de novembro de 1937) Vargas, apoiado pelo exército, anunciaria nova Constituição e dissolveria o Congresso Nacional. Esse golpe militar daria início ao Estado Novo e colocaria fim definitivo à República Velha. De caráter claramente inspirado por governos ditatoriais, esse período de nossa história traria significativos impactos ao nosso federalismo.

A proposta de modernizar o país através da industrialização foi intensificada nesse período. Com vistas a materializar tal objetivo, intensificou-se o processo de centralização do poder nas esferas federais, atenuando consideravelmente a influência das oligarquias regionais mediante estratégias como a instauração de “interventores designados pelo chefe do Executivo nacional” para a governança dos estados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 4). Esse movimento gerou “uma descentralização administrativa, mas não, política” (BAGGIO, 2014, p. 97).

No dia 29 de outubro de 1945, Getúlio Vargas renunciaria a presidência, chegando ao fim a Era Vargas. Como legado ao nosso modelo federalista, ficaram: o fortalecimento do Executivo e da burocracia federais, bem como a estrutura de super-representação dos estados menores no Congresso Nacional (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 4).

Tendo em consideração o exposto, adentramos o ano de 1964, mais precisamente o dia primeiro de abril, uma data que seria indelével na tessitura histórica brasileira como o prelúdio de um dos mais tenebrosos períodos de sua existência. Abordar de maneira superficial o interregno ditatorial militar não constituiria meramente um desserviço ao rigor acadêmico, mas também uma flagrante irreverência às vítimas e às cicatrizes permanentemente inscritas em nosso tecido democrático. Com essa conscientização como pano de fundo, circunscrever-nos-emos exclusivamente aos aspectos pertinentes à nossa indagação, a saber, a intersecção entre o regime ditatorial e o federalismo.

Segundo Olenski, podemos dividir em três os momentos do governo militar: O *primeiro momento* seria caracterizado pela crescente ameaça à oposição. Esse período trazia uma característica paradoxal: ao passo que buscava manter as aparências de uma realidade política democrática, crescia a pressão contra qualquer forma real de oposição (OLENSKI, 2003, p. 94). Essa máscara democrática seria abandonada quase que

integralmente em 1967, com a declaração de uma nova Constituição e a implementação dos Atos Institucionais (AI).

Dentre estes, destaca-se o infame AI-5 (1968), que permitia “[...] ao presidente, sem qualquer impedimento do Judiciário, extinguir o Congresso Nacional, cassar mandatos, intervir nos Estados, surtar habeas corpus e suspender os direitos políticos de qualquer cidadão por até dez anos” (CYSNE, 2021, *online*). Sempre pautados por um viés “antes tecnoburocrata que político” (OLENSCKI, 2003, p. 53), sensor à oposição e sempre justificando medidas mais extremas sob a constante “ameaça” à integridade nacional, os militares foram centralizando o poder no Estado Federal.

O *segundo momento*, data entre os anos 1974 e 1982, transformou a “ameaça” da oposição em “norte para as negociações em torno do governo federal as quais passaram necessariamente pelos interesses regionais conflitantes” (OLENSCKI, 2003, p. 94). Nesse período, intensificou-se o processo de liberalização da economia e política brasileira. Esse fora o período imediatamente posterior ao “milagre econômico”. Para entendermos esse crescimento econômico súbito é preciso olharmos para a relação que a União tinha com os demais entes federados. Apesar da forte centralização de poder na esfera Federal, estados e municípios mantinham autonomia, especialmente econômica. Cientes dessa dissonância, o regime militar ditatorial, diz Olenscki, chegou a três constatações:

- 1) era imprescindível, além de por políticas, também por razões macroeconômicas, que os governadores estivessem alinhados às diretrizes do regime, 2) precisaria ser ampliada a presença da Administração federal nas instâncias subnacionais (o que foi providenciado pelo Decreto Lei n. 200 e 3) urgia uma ampla reforma tributária com vistas a aumentar tanto a carga tributária como o controle de recursos pelo governo federal (OLENSCKI, 2003, p. 57).

Essas preocupações foram incorporadas à Constituição de 1967, que deu ao poder central maior controle sobre os recursos econômicos dos demais entes federados. Além disso, a Constituição de 1967 visava:

- 1) [...] aumentar a carga tributária para cobrir o déficit público, 2) atenuar as desigualdades regionais e individuais de renda, 3) modernizar o sistema, retirando alguns tributos e corrigindo outros que levavam a distorções no sistema produtivo e 4) centralizar as decisões relativas à política econômica e tributária na área federal, sob a justificativa de uniformizar o conjunto (OLENSCKI, 2003, p. 57).

Com o poder de decisão e controle tributário centralizado na mão dos militares, somado a fatores externos de bonança econômica, o país passaria por um período de grande crescimento econômico e industrialização. Esse crescimento, entretanto, nada teria de milagroso e sua “conta” chegaria. Saddy elenca os problemas originados/agravados pela gestão militar ditatorial:

(a) o problema estrutural, dada a desproporção entre as taxas de crescimento dos diferentes setores; (b) o aumento do coeficiente de importações de máquinas e equipamentos, ou seja, a indústria de bens de capital continuava dependente de tecnologia estrangeira; (c) a execução de grandes projetos exigiu enormes volumes de investimentos que resultaram num aumento da dívida externa; (d) devido aos problemas elencados nos itens b) e c), seria preciso que a receita de exportação crescesse pelo menos à taxa média 7 a 10% ao ano; (e) o aumento da dependência em relação ao petróleo [...]; (f) a forma de desenvolvimento do mercado de capitais, que contribuiu para que houvesse uma desintegração entre setor produtivo e financeiro [...]; (g) o aprofundamento da exploração da classe trabalhadora submetida ao arrocho salarial, às mais duras condições de trabalho e à repressão política (SADDI, 1999, p. 59)

Por fim, no *terceiro momento*, há a gradual queda do poder autocrático ditatorial. Segundo o Olenski, com a legitimidade popular-eleitoral alcançada em 1982 pelos governadores de estado e as crescentes demandas sociais e econômicas, isso somado à fragilização do pacto de poder entre militares e empresariado, mostrava-se impossível o retorno a um novo ciclo de crescimento econômico (2003, p. 94). O que se sucedeu foi uma significativa redução do poder do governo federal e do poder do Executivo frente ao Legislativo. A principal consequência desse enfraquecimento, somado a outros fatores políticos, econômicos e sociais, fora a eleição de Tancredo Neves (PMDB) em 15 de janeiro de 1985.

Após um breve exame histórico do interregno ditatorial militar brasileiro, algumas conclusões fundamentais emergem. Primeiramente, nota-se uma clara tentativa de alinhar o modelo brasileiro ao norte-americano, com esforços para liberalizar tanto a economia quanto o ambiente político. Em segundo lugar, o federalismo foi claramente instrumentalizado pelo regime, como evidenciado pela promulgação de uma nova constituição ajustada aos interesses militares e pela emissão de dezessete Atos Institucionais. Finalmente, o respeito ao federalismo era predominantemente simbólico, com o governo central frequentemente utilizando mecanismos para ampliar seu controle sobre as unidades federativas, especialmente evidente durante os repressivos “anos de chumbo”.

4.1 Enfim, a redemocratização!

Com a redemocratização do país, o modelo federalista brasileiro tomou novo fôlego. Ainda que gradualmente, três fatores podem ser destacados como importantíssimos à reconstrução de nosso federalismo: “[...] as eleições para as instâncias subnacionais [i.e., governadores e prefeitos], a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e os debates políticos acerca da descentralização do poder político e administrativo” (BAGGIO, 2014, p. 107).

Apesar de ser um inegável avanço, a Constituição de 1988 ainda mantém, como aponta Baggio, muito dos traços negativos que perpassam a história do federalismo brasileiro. Chamado pela autora de “federalismo de conveniência” (BAGGIO, 2014, p. 111), nosso modelo ainda visa à manutenção do *status quo* com a permanência do poder atrelado as elites.

Por um lado, a própria autonomia dada aos municípios “é fruto de uma construção com raízes no Brasil colônia [...] uma tradição muito forte em nosso país da dominação a partir do local”. Por outro, mantemos o aspecto centralizador em relação à União, mantendo sob o rol das competências da União casos que poderiam estar sob a autoridade dos Estados-membros. Redistribuíram-se as rendas, mas não os deveres (BAGGIO, 2014, 112-115). De igual modo, não apenas a estrutura constitucional brasileira é centralizadora, como, diz Arabi, “a postura interpretativa comumente adotada no momento de aplicação do direito [...] tradicionalmente se inclina à prevalência das ações federais unitárias em detrimento das iniciativas locais” (2019, p. 114).

Deste delineamento histórico, o federalismo brasileiro se perpetuou como um mecanismo intrinsecamente centralizador, subserviente aos desígnios de uma elite política e econômica. Desde sua gênese, cuja finalidade residia na prevenção de uma fragmentação do poder unitário e sublevações regionais, até a sua manipulação estratégica por regimes ditatoriais e autocráticos, culminando no paradigma pós-1988, o federalismo no Brasil apresenta-se corroído pelos interesses de uma minoria privilegiada. Dissociado do ideal de uma descentralização equitativa do poder, o federalismo brasileiro manifesta-se, conforme articulado por Baggio, como um constructo de conveniência. Funciona como um artifício para a preservação de um *status quo* que raramente reverte em benefícios para a grande massa populacional, a qual se encontra imersa em uma realidade de desigualdade crônica.

Contudo, a fim de não incorreremos na falácia de valorar o modelo federalista brasileiro unicamente comparando-o ao estadunidense, tomamos a liberdade de apresentar um terceiro exemplo de Estado federado: o modelo alemão.

5 O Federalismo Alemão

Dividida em quatro zonas de ocupação militar em 1945, após sua derrota na Segunda Guerra Mundial, a Alemanha seria encaminhada em direção ao federalismo como forma de fortalecer os Estados-membros ocidentais (capitalistas) em contraparte aos Estados-membros orientais (sob comando soviético) (ZAGO, 2015, p. 137-138). Assim seria fundada a República Federal da Alemanha (*Bundesrepublik Deutschland*), formada por onze Estados pertencentes às zonas de ocupação estadunidense, inglesa e francesa.

Comumente chamada de Alemanha Ocidental, ela daria início ao período mais nitidamente federalista na história alemã, ainda que não tenha sido a primeira tentativa de implementação desse sistema em solo germânico. Ainda que corramos o risco de traçarmos um corte arbitrário na história da Alemanha, podemos tomar como uma das bases principais à instituição do federalismo em solo germânico sua Constituição de 1871.

Fizemos essa escolha porque, como aponta Zago: este costuma ser o ponto de partida de alguns textos que tratam da repartição de competências na Lei Fundamental de 1949 ao abordarem seus antecedentes históricos (2015, p. 123).

Mesmo com a disparidade entre os Estados-membros estabelecida pela Constituição de 1871, dois dos elementos federalistas já se faziam presentes. Eram eles: a concorrência de competências, onde as competências enumeradas na Constituição eram do âmbito do Império, mas as residuais acabavam (ainda que implicitamente) sendo delegadas aos Estados-membros e a diferenciação entre a repartição das competências legislativas e administrativas (ZAGO, 2015, p. 128-129).

Com o fim da Primeira Guerra Mundial e a implementação de uma nova Constituição em Weimar (1919), viu-se um retrocesso no âmbito federalista na Alemanha. Não apenas a própria Constituição de Weimar possuía fragilidades de ordem institucional, como também não havia consenso a respeito de questões fundamentais acerca de um sistema político a ser seguido. Diz Zago:

De um modo geral, pode-se afirmar que a Constituição de Weimar possuía uma tendência homogeneizadora, o que se extrai de uma série de dispositivos que visavam conferir uma uniformidade na atuação dos entes federados [...] Contudo, o que parece mais importante ressaltar é o espírito centralizador desta Constituição, diante da ausência de mecanismos que impedissem a ampliação dos poderes do centro em prejuízo das unidades subnacionais (ZAGO, 2015, p. 136).

Com a ascensão do Partido Nazista ao longo da década de 1930 a Alemanha torna-se um Estado totalitarista e ditatorial. Uma conjuntura de fatores internos e externos acaba levando-os ao epicentro da Segunda Guerra Mundial, iniciada oficialmente em 1º de setembro de 1939. Ela só findaria após o suicídio do *Führer* Adolf Hitler, em 30 de abril de 1945, e com a derrota da Alemanha em 2 de setembro do mesmo ano.

Em 1949, a metade gerenciada pela França, Reino Unido e Estados Unidos da América, tornou-se a República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental); ao passo que a metade ocupada pela União Soviética se constituía como República Democrática Alemã (Alemanha Oriental). A primeira sendo uma federação, ao passo que a segunda se alinhava mais ao modelo unitário socialista.

É pertinente sublinharmos que a inclinação ocidental em instaurar na Alemanha um sistema federalista possivelmente se origina da premissa de que tal estrutura obstaculiza a emergência de regimes despóticos e atenua a concentração de poder na instância central. (MINHOTO, 2015, p. 163). Isso poderia dificultar nova ascensão totalitarista na Alemanha e enfraqueceria a influência soviética sobre ela (ZAGO, 2015, p. 137-138).

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei Fundamental alemã se configura como um meio termo entre as constituições promulgadas nos anos de 1871 e 1919, contribuindo assim para a incutir na consciência da população da Alemanha Ocidental uma noção de continuidade histórico-institucional. Em segundo lugar, observa-se, à medida que

o tempo transcorre, uma amplificação da centralização federativa, fenômeno que se manifesta paradoxalmente, dado que a mencionada Lei Fundamental almejava garantir uma descentralização mais robusta do poder estatal (ZAGO, 2015, p. 139-142).

Terceiro, destaca-se a importância dada pela Lei Fundamental à cooperação. Segundo Zago, a tomada de decisões conjuntas acabou levando a certa homogeneização da atuação dos entes federativos. Eles encontravam-se frequentemente vinculados às tomadas de decisões conjuntas, seja por consenso ou por uma maioria qualificada. Os entes federativos ficam “reféns de decisões anteriormente tomadas, as quais permanecem em muitos casos simplesmente pela dificuldade de se obter um novo consenso sobre a mudança a ser promovida” (ZAGO, 2015, p. 142).

Por fim, a quarta característica é a autonomia dada aos municípios. No entanto, é digno de nota que a Constituição não determina o modo como “o componente político e a administração dos seus respectivos serviços se relacionam”. Ou seja, ainda que a Constituição determine que os Municípios devem ter uma representação, e que esta deve ser resultante do voto “geral, direto, livre, igual e secreto” (ZAGO, 2015, p. 151), ele não determina como isso se dará em suas minúcias.

Neste sentido, Krell destaca que os municípios acabaram por adotar quatro tipos diferentes de organização. Em um primeiro agrupamento, tanto o prefeito quanto os vereadores são diretamente sufragados pelo eleitorado; em um segundo contexto, somente os vereadores são objeto de eleição popular, sendo um membro deste colegiado posteriormente escolhido para o exercício da prefeitura. Em uma terceira categoria, o prefeito detém amplos poderes executivos locais; enquanto que em um quarto estrato, a sua função restringe-se ao caráter representativo, relegando-se as atribuições administrativas a um diretor executivo (KRELL, 1995, p. 116).

Ressalva que a autonomia municipal alemã é algo presente desde 1808 pela Lei Prussiana das Cidades (ZAGO, 2015, p. 149; KRELL, 1995, p. 107), mas fora apenas com a Lei Fundamental que seu papel deixará de ser *antagônico* ao dos poderes dos Estados, tornando-se *igual* ao deles (KRELL, 1995, p. 109).

Essa igualdade serviu como incentivo a maior cooperação entre os entes federativos. Tornando o caso alemão um de exemplar cooperação, com especial destaque para a tomada de decisões conjuntas (ZAGO, 2015, p. 202). A autora destaca três formas que a coordenação cooperativa assume no modelo germânico: as reuniões (*Besprechungen*), mais informais; as conferências (*Konferenzen*) e as comissões (*Ausschüsse*), que se ocupam de questões estaduais ou federais que afetam todos os *Länder* e coordenam os interesses estaduais e; as “formas contratuais de coordenação cooperativa”, que tratam de contratos e acordos feitos pelos Estados em áreas que lhes competem, dentre eles os contratos estatais (que assumem o *status* de lei), os acordos administrativos (“que regulamentam matérias inseridas no âmbito de atuação do Executivo”) e os acordos de coordenação (“que visam à adoção de práticas administrativas e legislativas uniformes”) (ZAGO, 2015, p. 202-204).

Em relação à tomada de decisão conjuntas, Fritz Scharpf aponta que a contribuição dos acordos institucionais para as deficiências substanciais da elaboração de políticas conjuntas na Alemanha está relacionada com duas condições simples e poderosas: as decisões do

governo central dependem diretamente de acordo; o acordo dos governos constituintes deve ser unânime ou quase unânime dos governos constituintes (1988, p. 254).

Ao analisar o federalismo alemão e, por extensão, os sistemas de decisão conjuntas, emerge uma complexa tapeçaria de estilos de decisão — resolução de problemas, barganha e confronto — cada um com suas próprias virtudes e falhas intrínsecas. No entanto, é crucial compreender que estes estilos não existem em um vácuo; eles são influenciados tanto pela regra de decisão adotada (unanimidade, maioria ou decisão unilateral/hierárquica) quanto pela orientação predominante dos participantes.

A *resolução de problemas*, apesar de ser a mais eficaz teoricamente em adaptar-se a um ambiente de política em mudança, torna-se quixotesca quando se confronta com a realidade de conflitos ideológicos e desconfiança mútua. Neste contexto, os participantes podem achar mais prudente recorrer ao estilo de *barganha*, não necessariamente porque este é o método mais eficaz, mas talvez porque permite um grau de previsibilidade e controle em um sistema inerentemente complexo e mutável (SCHARPF, 1988, p. 272).

Portanto, não se trata simplesmente de um déficit de racionalidade ou uma falha sistêmica, mas de uma complexa interação entre regras de decisão e estilos de decisão, moldada por uma multiplicidade de fatores contextuais. O preço a ser pago em termos de soluções sub-ótimas é, então, não apenas uma consequência de estruturas institucionais, mas também um reflexo das complexas relações de poder e interesses.

Levando em consideração os fatores supracitados, torna-se incontestável que o arcabouço federalista da Alemanha atribui uma significativa ponderação à autonomia de suas unidades federativas. Tal atribuição é concretizada mediante uma Constituição que, em uma primeira instância, estabelece um princípio de isonomia entre as diferentes esferas de poder — federal, estadual e municipal — e que, em um segundo momento, não meramente fomenta a colaboração intergovernamental, mas a erige como um elemento *sine qua non* para a efetivação de decisões conjuntas.

5 Considerações Finais

Investigar as nuances do federalismo revela-se um desafio intelectual significativo, dado seu vasto e intrincado espectro. Apesar da complexidade que envolve a análise de suas múltiplas especificidades, é possível identificar princípios fundamentais e implicações nos casos dos Estados Unidos, Alemanha e Brasil. Este sistema oferece um arcabouço atrativo para a governança em sociedades democráticas, facilitando a execução de políticas locais, protegendo identidades e culturas regionais, e atuando como um contrapeso ao centralismo. Além disso, o federalismo contribui para a dispersão das responsabilidades políticas entre diferentes níveis de governo e resiste à imposição de regimes autocráticos.

Entretanto, mesmo ante esses méritos inquestionáveis, é preciso adotar uma postura crítica e situar cada modelo em seu contexto específico. A beleza do federalismo reside, em parte, em sua flexibilidade e adaptabilidade às realidades nacionais. Não existe, nem poderia existir, um modelo federalista padrão universalmente aplicável. Tal

ausência, paradoxalmente, surge como uma das fortalezas mais salientes do conceito, corroborando a ideia de que o federalismo é tanto uma resposta quanto uma moldura às idiossincrasias de cada nação.

O federalismo estadunidense, embora descentralizado, não está isento de desafios relacionados ao balanceamento do poder entre a União e os Estados. De fato, o princípio da *dual* soberania tem frequentemente caído em desuso devido às expansões de competência federal, muitas vezes à custa da autonomia estadual. Tal dinâmica torna o federalismo norte-americano menos colaborativo e mais propenso a conflitos judiciais.

O federalismo alemão, cuja cooperatividade é inegável, padece, por outro lado, de certa inflexibilidade. O consenso é tanto uma força quanto uma fraqueza, pois pode retardar decisões políticas cruciais e criar situações onde a busca por unanimidade suprime iniciativas progressistas. A Alemanha, então, navega um curso tenso entre a unidade e a diversidade, num constante ato de equilíbrio político.

O federalismo brasileiro é, talvez, o mais problemático dos três. Embora consagre a autonomia dos entes federativos em sua Constituição, a prática revela uma centralização de recursos e poder na União. Esse desequilíbrio não apenas limita a eficácia do governo local, mas também exacerba desigualdades regionais e fomenta tensões políticas. O federalismo cooperativo, nesse caso, mais se assemelha a uma quimera do que a uma realidade concreta.

Portanto, enquanto o federalismo nos Estados Unidos, Alemanha e Brasil partilha de princípios axiológicos e constitucionais, as divergências na aplicação prática desses sistemas tornam-se não só compreensíveis, mas também desejáveis. Cada modelo federalista é o resultado de uma confluência única de fatores históricos, culturais e sociais. É esta riqueza de formas e conteúdo que torna o federalismo uma estratégia de governança tão resiliente e, por isso mesmo, tão digna de estudo aprofundado.

Neste sentido, um juízo criterioso sobre o federalismo como modelo de governança nos obriga a ir além do mero reconhecimento de suas vantagens ou desvantagens isoladas. O federalismo, em sua multiplicidade de configurações e complexidades, manifesta-se como uma arquitetura de poder não apenas resiliente, mas também evolutiva. Embora os modelos norte-americano, alemão e brasileiro estejam longe de alcançar uma idealidade, devemos render tributo às suas faculdades em viabilizar a governança local, fortalecer identidades comunitárias e dificultar ascensões autocráticas. Estas são qualidades que, não obstante as fragilidades inerentes a cada modelo, sustentam a legitimidade do federalismo como forma de organização política e social.

Ademais, é imperativo sublinhar que os desafios e limitações de cada modelo federalista não devem ser vistos como imperfeições irremediáveis, mas como catalisadores para um refinamento contínuo. As tensões entre centralização e descentralização, uniformidade e diversidade, nos oferecem janelas de oportunidade para examinar os mecanismos subjacentes que necessitam de ajustes. As imperfeições do federalismo, paradoxalmente, contribuem para o seu enriquecimento teórico e aplicado, pois convidam ao debate, à crítica e à renovação de suas estruturas e práticas.

Neste sentido, é preciso entender que a divergência na implementação do federalismo entre diferentes nações não é um ponto fraco, mas sim um testemunho de sua adaptabilidade e versatilidade. Cada forma de federalismo é, em última análise, uma tradução cultural e histórica de valores democráticos, moldada pelos contornos específicos da sociedade que a adota. A maleabilidade do federalismo, portanto, é uma de suas forças mais inestimáveis, permitindo que ele se reinvente em resposta a desafios emergentes e que se adapte às particularidades locais, tudo isso sem perder seu núcleo axiológico.

Assim, apesar de suas imperfeições e complexidades, o federalismo permanece como um pilar da governança democrática, um facilitador de políticas públicas eficazes e um defensor da pluralidade cultural e identitária. Reconhecer essas qualidades sem ignorar suas limitações é uma tarefa tanto acadêmica quanto prática, imperativa para quem busca compreender a engrenagem que mantém as sociedades democráticas funcionando. O federalismo, nesse cenário, surge não apenas como objeto de estudo, mas como uma estratégia imprescindível para a concretização dos ideais democráticos em um mundo cada vez mais heterogêneo e complexo.

Além disso, o federalismo pode ser visto como um microcosmo da governança global, onde cada ente federativo serve como um laboratório para experimentação social, política e cultural. Os aprendizados desses laboratórios podem, por sua vez, oferecer lições valiosas para o manejo de relações internacionais, especialmente em um contexto onde a interdependência global e os desafios transnacionais exigem uma coordenação mais eficaz e empática entre estados soberanos. Vale lembrar aqui a proposta da *federação dos povos* de Kant. Neste sentido, o federalismo não é apenas uma estratégia de organização interna, mas um paradigma que tem o potencial de informar e influenciar a forma como as nações interagem em uma escala global, posicionando-o como uma filosofia de governança apta para enfrentar os desafios intrincados do século XXI.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.

ALEXANDER, Andrea. *What the Same Sex Marriage Bill Does and Doesn't Do*. Rutgers. 2022. Disponível em: <https://www.rutgers.edu/news/what-same-sex-marriage-bill-does-and-doesn't-do>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo Brasileiro: Perspectivas Descentralizadoras*. Belo Horizonte: Fórum. 2019.

ARRETCHE, Marta T. S. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz. 2012.

BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global: Perspectivas de (Re)Formulação da Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá. 2014.

- BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. In: Vol. XVII. 1890, Tomo I, *A Constituição de 1891*. Disponível em: [HTTP://docvirt.com/DocReader.net/DocReaderMobile.aspx?bib=ObrasCompletasRuiBarbosaPagFis=3391](http://docvirt.com/DocReader.net/DocReaderMobile.aspx?bib=ObrasCompletasRuiBarbosaPagFis=3391). Acesso em: 20 fev. 2023.
- BERLIN, Isaiah. Two concepts of liberty. In: BERLIN, Isaiah. *Four Essays on Liberty*. London: Oxford University Press: 118-72. 2002.
- BRITANNICA, The Editors of Encyclopaedia. *Dust Bowl*. Encyclopedia Britannica. 2022. Disponível em: <https://www.britannica.com/place/Dust-Bowl>. Acesso em: 30 jan. 2023.
- BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and practice*. London/New York: Routledge, 2006.
- COURTLAND, Shane D.; GAUS, Gerald; SCHMIDTZ, David. *Liberalism*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. 2022. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2022/entries/liberalism/>. Acesso em: 03 dez. 2022.
- CYSNE, Diogo. *Constituição de 1967*. InfoEscola, 2021. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/constituicao-de-1967/>. Acesso em: 04 maio 2023.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva. 1995.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987.
- FOLLESDAL, Andreas. *Federalism*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. 2022. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/win2022/entries/federalism/>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- FORUM of Federations: The Global Network on Federalism and Devolved Governance. 2022. Disponível em: <https://forumfed.org/countries/>. Acesso em: 27.08.2023.
- GAMPER, Anna. A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State, *German Law Journal*, v.6, n.10, 2005, p. 1297-1318.
- GERSTON, Larry N. *American Federalism: A Concise Introduction*. Armonk: M.E. Sharpe. 2007.
- HESLOP, D. Alan. *Political System*. Encyclopedia Britannica. 2022. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/political-system/The-functions-of-government>. Acesso em: 31 jan. 2023.
- KING, Preston. *Federalism and Federation*. London: Croom Helm, 1982.
- KRELL, Andreas J. *Diferenças do conceito, desenvolvimento e conteúdo da autonomia municipal na Alemanha e no Brasil*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 32, n.128, p. 107-125, out/dez 1995.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. *Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios*. *Economia e Sociedade*. v.31, n.1, p. 1-41, 2022.
- MCCLAY, Wilfred. *Communitarianism and the Federal Idea*. The Intercollegiate Review, [s.
-

l.], 15 out. 2020. Disponível em: <https://voegelinview.com/communitarianism-and-the-federal-idea/>. Acesso em: 01 fev. 2023.

MINHOTO, Antonio Celso Baeta. Federalismo: análise e perspectivas atuais. *Revista Direito Mackenzie*. Ano 2, n. 2, p. 159-173, 2015.

OLIVEIRA, Silvio Mattoso de. Federalismo e Descentralização: um estudo comparado entre os modelos brasileiro e espanhol. *RESPGE-SP*. v.11, n.1, p. 109-138, jan./dez. 2020.

PELLS, Richard H.; ROMER, Christina D. *Great Depression*. Encyclopedia Britannica. 2022. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/Great-Depression>. Acesso em: 30 jan. 2023.

SCHARPF, Fritz. The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism And European Integration. *Public Administration*. v. 66, n.3, p. 239–278, 1988.

THE SAGA of the Mediterranean Fruit Fly, Part I: 1929-1950. Florida Department of Agriculture and Consumer Services – Division of Plant Industry. 2013. Disponível em: <https://fdacsdpi.wordpress.com/2013/03/19/the-saga-of-the-mediterranean-fruit-fly-part-i-1928-1930/>. Acesso em: 30 jan. 2023.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A Formação do Federalismo no Brasil*. Brasília: Edições Câmara. 2017.

WATTS, Ronald. L., Contemporary Views on Federalism. In: VILLIERS, B Bertus De (Ed.). *Evaluating Federal Systems*. London: Juta & Co., 1994. p. 1-29.

What is Federalism? International IDEA. 2020. Disponível em: <https://www.idea.int/news-media/media/what-federalism>. Acesso em: 31 de janeiro de 2023.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha: Estudo Comparativo da Repartição de Competências Legislativas e de Execução*. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.