

O FEDERALISMO NA HISTÓRIA DO BRASIL: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Fernanda Flores de Almeida – FAPERGS
Guilherme Passamani – CNPq
Dra. Maria Medianeira Padoin – orientadora

Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Rua Floriano Peixoto, Antigo Hospital Universitário, 4º andar Santa Maria, RS Cep 97105-372

Palavras-chave: federalismo, província, monarquia, república, política.

Área do Conhecimento: VII - Ciências Humanas - História

Este artigo foi produzido de acordo com os estudos realizados no desenvolvimento do projeto de pesquisa intitulado *A Construção do Federalismo no Brasil(1840-1900): o contexto Rio-grandense e platino*, o qual conta com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e está, ainda, em andamento.

O projeto, que enquadra-se na linha de pesquisa da História Platina: poder e instituições, tem como um dos objetivos estudar e analisar, através da história política, a trajetória do federalismo no Brasil, o período de 1840-1900. Para tanto, trabalhamos com obras tanto da área de História como do Direito, em especial o Direito Constitucional, realizando revisões bibliográficas.

O interesse pelo estudo do federalismo é, em certa medida, recente. Poucos trabalhos tratam diretamente do tema, todavia, um grande número de obras, artigos e publicações em geral, mesmo não se detendo especificamente no federalismo, apresentam questões que podem servir de subsídios para a compreensão de tal tema.

Uma das maiores dificuldades, no campo da História, é definir, conceituar, delimitar o que seja o federalismo, a federação. Já diria isso João Camilo de Oliveira Torres, em sua obra *A Formação do Federalismo no Brasil*, publicada em 1961. De lá para cá houveram significativos avanços, porém, o problema da conceituação persiste, não havendo consenso, unidade na definição, entre os historiadores.

O federalismo, oficialmente, foi instituído no Brasil através da Constituição de 1891, entretanto, seu estudo não deve começar, e efetivamente não começa, nessa data. O estudo acerca do federalismo deve consistir na análise de sua presença, mas também de sua ausência, na organização política do Brasil.

As obras que não tratam diretamente do federalismo, mas que contribuem para a sua compreensão são, grosso modo, aquelas que apresentam análises sobre a organização política e administrativa do Brasil, sobre os partidos políticos existentes no Brasil Imperial e sobre a Histórias das idéias políticas. Questões sobre unitarismo ou fragmentação do território, centralização ou descentralização do poder, autonomia ou subordinação das províncias, são fundamentais para a compreensão do federalismo no Brasil.

Entre os trabalhos que se dedicam exclusivamente ao estudo do federalismo no Brasil, destacamos o já citado *A Formação do Federalismo No Brasil*, de João Camilo de Oliveira Torres(1961), *Federalismo e Centralização no Império Brasileiro: História e Argumento*, de José Murilo de Carvalho(1993), *Federalismo Gaúcho: Fronteira Platina, Direito e Revolução*, de Maria Medianeira Padoin(2001) e , *Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937* de Joseph Love(1993).

José Murilo de Carvalho no referido capítulo dá conta de uma síntese rica e bem fundamentada sobre o federalismo no Brasil. O estudo perpassa toda a era colonial e imperial, dando uma visão geral sobre a evolução das idéias federalistas no Brasil. O início da colonização do país foi difícil,

haja visto o reduzido tamanho da população lusa e parco capital estatal disponível para investir, e deuse através da criação do sistema de capitanias hereditárias, que consistiam em extensões de terras divididas e entregues, pela Coroa, à iniciativa particular. Essas capitanias não tinham relação alguma umas com as outras, respondendo diretamente ao rei. José Murilo de Carvalho, assim como outros autores já citados, afirma que o sistema de capitanias hereditárias, se aproximava de uma Federação, se da expressão se observasse somente o aspecto da autonomia política das unidades componentes do todo. As capitanias hereditárias seriam, portanto, a origem, ou ao menos a primeira expressão de uma vocação federalista no Brasil, justificada, sobretudo, pela extensão territorial do país.

O autor ressalta que durante todo o período colonial prevaleceu a descentralização política, marcada pela escassa presença do poder metropolitano e por uma frágil relação entre as várias regiões que compunham o território da colônia portuguesa. Essa situação só se altera com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, e posterior elevação do país à Reino Unido de Portugal e Algarve, em 1815. Dom João VI cria todo um aparato burocrático no sentido de centralizar o poder do Estado.

Quando, em 1820, ocorre a Revolução Constitucionalista do Porto, e o retorno do rei é exigido pelas Cortes de Lisboa, abre-se, no Brasil, um intenso debate sobre o futuro do país. Cogitou-se desde o retorno à situação colonial até o desmembramento da colônia. A posição predominante foi a de manter a união em uma espécie de federação monárquica como a inglesa ou austríaca, já que muitos acreditavam que nem Brasil nem Portugal tinham condições de sobreviver sozinhos. O Brasil estaria fadado ao mesmo destino das colônias espanholas: o desmembramento. As outras duas opções eram o desmembramento com monarquia e o desmembramento republicano, com ou sem federação.

Foi a atitude das Cortes, com seu projeto recolonizador, que fez a decisão pender para o lado da separação. Impossibilitada por parte das Cortes a solução unitária, a segunda opção se converteu na mais viável. A solução monárquica foi uma escolha consciente da elite brasileira, que acreditava que só ela poderia evitar a fragmentação do país e as guerras que assolavam os vizinhos. Faltava, porém, decidir que tipo de monarquia deveria ser instalada. O ideal de unidade da elite se chocava com a realidade da ausência de uma tradição de governo central na colônia e da falta de fortes laços de união,

econômicos ou políticos entre as antigas capitanias.

Proclamada a independência e instituída a monarquia, a questão era que tipo de monarquia deveria ser adotada. A dissolução da Assembléia constituinte em 1823 pelo imperador deu o tom do que viria pela frente. A Constituição outorgada de 1824 era centralista e rechaçava a federação, indo contra os interesses provinciais.

Após a abdicação de D. Pedro, resultante de vários fatores, entre eles o descontentamento com o centralismo e o autoritarismo do imperador, voltaram com plena força as reivindicações localistas. O grande tema da época era a eliminação dos resíduos absolutistas da Constituição de 1824 e o reforço dos aspectos federativos nela presentes. Em 1834 chegou-se à uma reforma constitucional, na forma de Ato Adicional, que adotou alguns elementos federais como as assembleias provinciais, a divisão das receitas fiscais e a eliminação do Conselho de Estado. Os presidentes provinciais continuariam a ser nomeados pelo poder central. Muitos entenderam essas mudanças como uma experiência republicana no Império. Segundo José Murilo de Carvalho, faltava somente a eleição dos presidentes de província para que o país se aproximasse do modelo norte-americano.

A tradição localista do Brasil mantinha-se forte. Mesmo após algumas concessões às províncias, proporcionadas pelo Ato Adicional de 1834, aconteceram cinco grandes revoltas no país, e três chegaram a proclamar-se repúblicas independentes. Essas revoltas contribuíram para o que se chamou de Regresso Conservador, que reformou as leis descentralizadoras e reduziu, novamente, o poder das assembleias. Terminava-se de vez com a experiência republicana semifederal do império.

No momento do regresso se organizam os partidos liberal e conservador que iriam promover intenso debate sobre o federalismo no país.

Por volta de 1850 o Império alcançou um ponto de equilíbrio com um governo conservador. Em 1848 ocorreu a última revolta que reivindicava a federação, portanto, havia se concretizado o objetivo dos homens de 1822: a manutenção da unidade e da ordem garantidos pela monarquia centralizada. Entretanto, uma vez garantida a estabilidade, os debates sobre a descentralização voltariam à cena.

Os liberais, defensores do federalismo, atacavam principalmente o poder moderador, tachando o centralismo de despotismo. José Murilo de Carvalho aponta como o principal teórico do descentralização Tavares Bastos, o qual

equiparava o federalismo com a liberdade e o centralismo com o despotismo. Acreditava que a autonomia das províncias deveria ser a base do governo representativo.

Em 1870, é lançado o Manifesto Republicano atacando o poder moderador e a centralização como fontes de despotismo, atribuindo a centralização à monarquia. Agora a descentralização é que se tornava condição para a unidade do país. O fato de a mais importante província brasileira colocar-se contra a centralização, uma vez que era a mais rica e mais dinâmica e prejudicava-se com a transferência das receitas para províncias menos desenvolvidas, contribuiu com o ideal republicano e federalista.

O grande problema que se apresentava, conforme José Murilo de Carvalho, não era a monarquia em si, mas a centralização, tanto é que alguns monarquistas adotaram o federalismo sem renunciar ao princípio monárquico, como é o caso de Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. Em 1885, Nabuco desenvolve um projeto de federação monárquica, pois, para ele, a federação fazia parte da evolução natural do país. O centralismo equivaleria ao atraso, tanto na esfera econômica quanto na política, pois nos remeteria novamente a condição de colônia.

Após a abolição da escravidão em 1888, o federalismo tornou-se o grande tema político que ocupava as elites. Em 1889 desenvolveu-se uma intensa campanha a favor da causa federal. O argumento utilizado era o de que em São Paulo, Pernambuco, Pará e Rio Grande do Sul, o separatismo adquiria enorme força. A única maneira de se salvar a monarquia era fazer a federação. Isso pode explicar a quase nula reação das elites nacionais ao golpe militar de 15 de novembro de 1889.

José Murilo de Carvalho deixa claro, no texto, que o federalismo foi formulado de maneiras distintas em momentos distintos por grupos diferentes, que havia divergência, nem sempre explícita, quanto ao conteúdo do conceito, isto é, quanto a sua relação com outros conceitos como liberdade, *self-government*, e democracia.

Outra obra, a mais completa e aprofundada produzida até hoje, é *A Formação do Federalismo no Brasil*, de João Camilo de Oliveira Torres. A única, segundo José Murilo de Carvalho, sobre a história do federalismo no Brasil. Na verdade, poderíamos produzir um artigo apenas sobre esse livro e mesmo assim seria pequeno o espaço para apresentarmos suas idéias principais, dada a riqueza de análises e interpretações.

O que motivou João Camilo de Oliveira Torres a produzir a já citada obra foi a questão que levantou

quando elaborava a obra *A Democracia Coroada*, de se teria o Império do Brasil uma estrutura federal. Para tentar sanar a dúvida, realiza uma ampla explanação sobre o tema, desvelando elementos antes despercebidos pela maioria dos estudiosos, indo desde os debates antependência até os problemas da federação contemporâneos ao autor.

João Camilo de Oliveira Torres esforçou-se no sentido de apurar o significado e a natureza do termo. A pesquisa em vários dicionários resultou no seguinte: Federação é sinônimo de associação de partes, o que nos leva a pensar que, se o Brasil adotou a Federação, através da Constituição de 1891, uniu entidades anteriormente separadas. Estariam mesmo separadas, as províncias brasileiras, durante o período Imperial? O autor tenta responder no decorrer da obra.

Apesar da estrutura jurídica unitária do Império, havia um elemento, que o autor chamou de sociológico, de caráter plural, determinando a existência de patriotismos locais, ao passo que não existia um sentimento nacional. A unidade do território brasileiro não foi obra fácil de ser conquistada, durante o período imperial os sentimentos por busca de liberdade nas províncias afloravam e davam sustentação aos movimentos contrários ao Império. Era a ideologia federalista.

Na verdade, para os teóricos do federalismo, nos primórdios da República não importava se as províncias estavam unidas ou separadas, o importante é que formassem, daí em diante, uma união perpétua e indissolúvel. Rui Barbosa justifica dizendo que tivemos união antes do Estado, a reunião de coisas reunidas. O principal era a fórmula, e não o fato histórico.

João Camilo de Oliveira Torres, assim com José Murilo de Carvalho, reconhece a importância de Joaquim Nabuco no cenário político da época e transcreve vários trechos significativos que contêm a sua opinião sobre o que é federalismo. Para ele, federação era sinônimo de autonomia.

Torres apresenta o paradoxo: na nossa língua “federar” significa reunir – nos tratados de Direito Público, significa separar. O autor admite que não há problema de maior dificuldade na ciência política contemporânea do que definir Federação. Agravando o problema, salienta, surgem formações políticas mais recentes que provocaram questões novas (o autor se refere a Comunidade de Nações Britânicas e a União Francesa). O que começava a ocorrer era a federação de nações, e não de províncias como a Suíça e os Estados Unidos. Devido a isso, temos dois tipos de federações. Segundo o conceito de Scelle, utilizado por Torres, seriam formas de transição

entre a separação e a unidade, pois num caso há unificação do que estava separado e no outro a separação do que se achava unido.

O autor chama a atenção para o fato de encontrarmos, comumente, a idéia de que federação, no Brasil, pode significar tanto a união dos Estados como a autonomia deles, o que é bastante contraditório. O autor ainda discorre sobre os tipos de federação, como a preventiva, por exemplo, que julga ser o caso do Brasil; sobre a distinção entre República Federativa e Estado Federal, entre tantas outras questões, que por motivos de espaço não poderão ser aqui exploradas. Todavia, muitas de suas idéias já foram expressas anteriormente, quando analisávamos o estudo de José Murilo de Carvalho, que, entre outros autores, utilizou a obra de João Camilo de Oliveira Torres como subsídio para seu trabalho.

Outra obra que trata diretamente do federalismo, embora não exclusivamente, é *Federalismo Gaúcho: Fronteira Platina, Direito e Revolução*, de Maria Medianeira Padoin, que fornece um fundamentado estudo teórico-conceitual sobre o federalismo, pois vai buscá-lo no antigo Direito das Gentes e em vasta bibliografia e documentos. Salienta, a todo instante, a diversidade de compreensão do termo federalismo, entendimento fundamental para quem quer estudá-lo. Para a autora, os ideais federalistas difundidos no Rio Grande do Sul estavam intimamente vinculados aos da região Platina, havendo entre eles, um intercâmbio possibilitado, sobretudo, pela ação da maçonaria.

O objetivo maior da autora é defender que a Revolução Farroupilha, com a Proclamação da república Riograndense, foi separatista (ao contrário do que muitos historiadores gaúchos, filiados à uma concepção tradicional de História defendiam) e republicana e que os laços de federação admitidos pelo grupo da maioria, ou seja, de Bento Gonçalves, estavam vinculados a um federalismo enquanto Confederação, mantendo a soberania e independência do Rio Grande do Sul.

Segundo a autora, no contexto platino o federalismo sobressai como uma ideologia que significava genericamente a união de Estados e que se opõe à monarquia, defendendo um regime republicano. E que na América não houve um federalismo, mas vários federalismos com significados diferentes e em contextos diferentes.

E, por último, o trabalho de Joseph LOVE, *Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937*. Love ressalta que deve-se distinguir federalismo de regionalismo. Ele entende por federalismo um sistema de governo em que os assuntos de

importância nacional se reservam a autoridade central: o cumprimento da lei constitucional e federal, a regulação da moeda, o controle da política exterior, etc. Mas é também um regime em que os estados ou províncias constituintes conservam poderes extensos, incluindo o governo local e o direito de legislar sobre assuntos que não contravenham a lei federal.

Ao contrário, regionalismo seria uma pauta de comportamento político característica de um regime federal. Os atores regionais aceitam a existência do Estado-nação maior, mas buscam o favoritismo econômico e os benefícios políticos da unidade política maior, inclusive a risco de pôr em perigo o próprio regime político.

No período estudado, não existiam partidos permanentes nacionais, apenas a nível estadual e, ainda, apenas em alguns estados-membros. Figuravam na cena política com maior importância São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com os partidos PRP, PRM e PRR respectivamente. Isso devia-se à sua importância econômica.

Love analisa individualmente esses três estados privilegiando o aspecto econômico, as políticas de taxas e impostos. São Paulo, por volta de 1920, era o gigante econômico da federação, produzindo quase a metade do café consumido no mundo. A federação brasileira, portanto, era uma reunião de estados desiguais, que por vezes entravam em conflito devido a interesses políticos e econômicos divergentes. Este texto possibilitou o entendimento de como se dava as relações de poder na República Velha, as articulações de interesses e as aplicações do sistema federativo de governo no Brasil até o Estado Novo.

Quanto aos estudos que não tratam diretamente do tema federalismo, mas que nos fornecem elementos para sua análise, a produção é abundante. Utilizaremos, nesse trabalho, apenas alguns, como Emília Viotti da Costa(1997), Hamilton de Mattos Monteiro(1990), e Raymundo Faoro(2001).

Em seus textos *Introdução ao estudo da emancipação política do Brasil* e *A consciência liberal nos primórdios do Império*, Emília Viotti da Costa fornece um perfil dos liberais da época, que eram os que defendiam o federalismo. Também aborda a questão dos movimentos emancipacionistas que eclodiram no Brasil no período colonial e imperial, caracterizando-as como locais, que defendiam os interesses de sua província, e, quando muito, o de regiões próximas. Portanto, pode ser utilizada no estudo sobre o federalismo, pois as revoltas, na maioria das vezes, foram expressão de descontentamento com o

centralismo político e administrativo e lutavam pela autonomia.

Hamilton de Mattos Monteiro faz uma síntese de como se organizou o Estado brasileiro desde a Independência até, aproximadamente, 1850, quando conclui-se a fase de reação monárquica, ou conservadora, em seu texto *Da Independência à vitória da ordem*. Dele podemos extrair comentários sobre a Constituição de 1824, o Ato Adicional de 1834, que eram o centro em torno do qual giravam as disputas entre o Partido conservador e Partido Liberal. Do debate entre esses dois partidos podemos fazer inúmeras reflexões sobre o que representava para eles o federalismo.

Raymundo Faoro, em obra clássica, *Os Donos do Poder*, fornece valiosas informações de como eram as estruturas, criadas pelo poder central para a organização do Estado, indo desde o período colonial até a Revolução de 30. Ele reproduz os debates políticos acerca da centralização/descentralização, a montagem dos aparelhos de Estado, enfim, uma obra que proporciona vasto conhecimento sobre as estruturas políticas, jurídicas e econômicas criadas no país desde o início da colonização, passando, portanto, pelas questões que o federalismo envolve.

Na confecção desse artigo alguns textos trabalhados não foram utilizados, e muitos outros ainda não foram lidos, pois o projeto encontra-se ainda em andamento, portanto, não temos conclusões definitivas.

O que podemos perceber, até agora, e que foi muito bem trabalhado pelos três primeiros autores analisados, é que existem vários tipos de federalismo e várias definições, pois foi formulado de maneiras distintas em momentos distintos, por grupos diferentes e representa também uma ideologia, por isso depende do discurso e da época histórica. Quando nos propomos a utilizar o termo federalismo, precisamos, antes de mais nada, precisar com que federalismo estamos trabalhando. Ele pode significar desde um Estado Federal unitário, uma confederação de Estados, e ainda enquanto discurso ideológico contra o centralismo do Estado Unitário.

Apesar da grande contribuição fornecida pelas quatro primeiras obras analisadas, percebeu-se que ainda há muito o que ser estudado, e que uma definição consensual do que seja o federalismo brasileiro, ao menos no campo da História está longe de ser obtida.

Apoio: FAPERGS

CARVALHO, José M. Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento. *In*: CARMAGNANI, Marcelo (coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

COSTA, Emília V. da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed., São Paulo: Globo, 2001.

LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. *In*: CARMAGNANI, Marcelo (coord.). **Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

MONTEIRO, Hamilton de M.. Da independência à vitória da ordem. *In*: LINHARES, Maria Y.. **História geral do Brasil**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PADOIN, Maria M. **Federalismo gaúcho: fronteira platina, direito e revolução**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001. 176 p.

TORRES, João C. de O.. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

Referências bibliográficas