A AUSÊNCIA DE IDENTIDADE DO FEDERALISMO BRASILEIRO

THE ABSENCE OF IDENTITY OF BRAZILIAN FEDERALISM

Yan Pedro Pereira Guedes[*]
Gabriel Benedito Issaac Chalita[**]

RESUMO: *Esta produção acadêmica apresenta o pensamento jurídico do pai do federalismo moderno, o reformador calvinista Johannes Althusius. Apresenta o contexto histórico da Reforma Protestante e cultural do calvinismo político de Althusius, falando ainda sobre o impacto do pensamento do calvinismo na eficiência do Estado de Direito como entendido atualmente. Optou-se por um corte metodológico específico, a saber: analisar o pensamento jurídico de Althusius. Utilizou-se o método hipotético-dedutivo. O artigo tem a intenção de demonstrar que há uma ausência de identidade histórica e teórica-conceitual no federalismo brasileiro, sem a intenção de esgotar o tema, nem mesmo de apresentar uma solução que seja perfeita e indiscutível, mas apenas de demonstrar o problema e apontar para um caminho possível na busca de um federalismo mais consistente, qual seja, a redescoberta das ideias de Johannes Althusius para nos ajudar a melhor aplicar essa tão importante forma de organizar o Estado, o federalismo. Caminho esse que não soluciona o problema do processo histórico centralizador que o Brasil viveu, mas auxilia na melhor compreensão teórica do que seja uma federação, voltando-se aos ideais althusiuanos.*
Palavras-chave: *Federalismo brasileiro. Identidade. Johannes Althusius.*

ABSTRACT: *This academic production presents the legal thinking of the father of modern federalism, the Calvinist reformer Johannes Althusius. It presents the historical context of the Protestant and cultural reform of Althusius' political Calvinism, also talking about the impact of Calvinism thinking on the efficiency of the rule of law as understood today. We opted for a specific methodological cut, namely to analyze Althusius' legal thinking. We use the hypothetical-deductive method. The article intends to demonstrate that there is an absence of historical and theoretical-conceptual identity in Brazilian federalism, without the intention of exhausting the theme, not even of presenting a solution that is perfect and indisputable, but only of demonstrating the problem and pointing out for a possible path in the search for a more consistent federalism, namely, the rediscovery of Johannes Althusius' ideas to help us better apply this very important way of organizing the state, federalism. This path does not solve the problem of the centralizing historical process that Brazil experienced, but it helps in a better theoretical understanding of what a federation is, turning to the Althusian ideals.*
Keywords: *Brazilian Federalism. Identity. Johannes Althusius.*

[*] Pesquisador Autônomo, Parnamirim, RN, Brasil.
https://orcid.org/0000-0002-7606-6730
[**] Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito (mestrado e doutorado), São Paulo, SP, Brasil.
https://orcid.org/0000-0002-2763-3209

1 INTRODUÇÃO

A presente produção é uma introdução e análise do federalismo brasileiro, especialmente, no que se refere a sua identidade histórica e teórica. Os arrazoados dessa parte esperam apenas demonstrar o problema e apontar para um caminho possível na busca de um federalismo mais consistente.

Quanto à metodologia, importa informar que se optou por um corte metodológico específico, a saber: analisar o pensamento jurídico de Althusius, especialmente o seu calvinismo, suas influências e seu impacto na Federação como forma técnica de descentralização política. Utilizou-se o método hipotético-dedutivo, pois apresentou-se a suma da hipótese no começo, porém, desenvolvendo alguns pormenores ao longo do trabalho, de modo que, apenas ao final da leitura ter-se-á a exposição completa do que se propôs neste artigo.

É uma pesquisa de referencial teórico, que consiste num resumo de discussões já feitas por outros autores sobre determinado assunto. Não se dá a revisão bibliográfica no sentido de apontar apenas o que já está consolidado na literatura nacional, porém, por meio de embasamento teórico, apresentam-se os mais importantes conceitos, justificativas e características sobre o assunto abordado, usando-se de outros autores.

Visou-se analisar o pensamento federalista de Johannes Althusius e as suas influências teológicas no desenvolvimento da sua teoria política, fazendo, com isso, justa menção, na história do Direito Constitucional, ao trabalho desenvolvido por Johannes Althusius.

O tema está relacionado à seguinte questão: há alguma ausência de identidade no federalismo brasileiro? Essa ausência de identidade afeta a efetividade da descentralização que deveria vir do federalismo? Como vencer essa ausência de identidade?

Muito se fala dos problemas do federalismo no Brasil – e até mesmo nos demais países da América Latina[1] – com críticas voltadas à questão da descentralização não alcançada devidamente pelo federalismo desses países.

"Reflexões críticas em torno do federalismo na américa latina" é um texto de Francisco Fernandez Segado (2002), do Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. Ele introduz seu texto discorrendo sobre a pluralidade dos estados federados, apresentando as características que uma federação normalmente possui. Logo em seguida, ele fala do contexto peculiar do federalismo na América Latina, afirmando que foi fortemente influenciado pelo

[1] Veja-se, por exemplo, Segado (2002). Ou conforme disponível nos demais livros: Serna de la Garza (2002).

federalismo norte-americano (onde nasceu o federalismo na prática), tendo em vista a proximidade continental entre os países.

Porém, o autor logo aponta o histórico de exploração e o problema do centralismo imperialista como fatores que, de algum modo, determinaram a forma como o federalismo se desenvolveria nessas nações. Relata o caso da Venezuela que, ainda em 2002, falava em "neofederalismo", uma teoria que promoveria a descentralização. Ironicamente, só proporcionou a concentração política na realidade.

O autor dissertou que é importante a participação dos entes federados na reforma constitucional, pressupondo, obviamente, a existência plena de uma federação. Segado (2002) aponta que somente o Brasil e o México (entre Brasil, México, Argentina e Venezuela; federalistas da américa latina) incluem, no processo de reforma constitucional, entidades territoriais federadas. No Brasil, a participação dos entes federativos ocorre na fase inicial da reforma. No México, por outro lado, ocorre na ratificação de reformas ou medidas constitucionais acrescentadas e já aprovadas pelo Congresso da União. Na Argentina, as províncias, embora não intervindo diretamente, poderiam ser entendidas como tendo uma intervenção indireta por intermédio do Senado. No entanto, após a reforma de 1994, houve uma relativização dessa participação indireta. Na Venezuela, a Constituição de 1999 pôs fim ao que foi o sistema mais efetivo de participação que a Venezuela já teve, no que se refere à participação dos Estados-Membros no processo de reforma da Constituição Federal.

Segado (2002) encerra falando sobre a realidade federal na América Latina e suas perspectivas do futuro. Ele diz que poucos princípios da organização do Estado foram vistos tão sujeito a um processo forte de degradação como o princípio federal sofreu na América Latina. Há uma crise no federalismo desses países. Ressalta, ainda, por outro lado, que não se pode ignorar a índole fundamentalmente dinâmica da estrutura federal. O federalismo, em sua essência, envolve um equilíbrio dinâmico entre unidade e diversidade, entre tendências centralizadoras e descentralizadoras e, por isso, com a evolução do tempo, sua progressiva adaptação às novas realidades e demandas sociais, cultural, econômica e política, fez com que ele vivenciasse ajustes. Algo que ilustra isso perfeitamente é a evolução do federalismo dual para o federalismo cooperativo. O autor não menos afirma que o futuro do federalismo continua incerto; conquanto, na América Latina, parece que há uma tentativa de reverter essa tendência centralizadora de praticamente dois séculos.

Essa crise do federalismo latino-americano é motivada pelo que se chama de ausência de identidade histórica e teórica, algo que será retratado neste ensaio acadêmico.

Antes, importa pontuar que o federalismo surge com as ideias de liberdade. Uma sociedade que não possui indivíduos livres, inclusive livres

das mãos absolutistas, ainda precisa se organizar politicamente. A conclusão das sociedades modernas é que a democracia representativa é a melhor forma de governo que ainda perpetua a liberdade. A federação entra como um modo de organizar o Estado, fazendo com que a representatividade democrática não se transforme em demagogia ou em concentração exagerada de poder.

As características de uma federação moderna estão na: descentralização do Poder; repartição de competências e/ou atribuições; indissolubilidade da Federação; autonomia dos entes; e entes comunicáveis entre si, mas não com outros Estados. São exemplos de estados federais: a Alemanha, Argentina, Austrália, o Brasil, o Canadá, os Emirados Árabes Unidos, a Índia, a Malásia, o México, a Nigéria, a Rússia, a Suíça, a Venezuela e os Estados Unidos, primeiro país que instituiu o federalismo moderno.

Conforme a formação histórica, o federalismo pode se classificar em federalismo por agregação e federalismo por desagregação ou segregação. No primeiro tipo, por agregação, estados soberanos e independentes renunciam a parte de sua soberania para formação de um novo estado federativo, passando a serem apenas autônomos entre si. Dentre os países com esse tipo de formação, têm-se os Estados Unidos e a Alemanha. Já no federalismo por desagregação, o estado federativo surge a partir de um Estado unitário que se descentraliza normalmente por razões políticas e de eficiência. Exemplo de federalismo por desagregação aconteceu no Brasil, a partir da Proclamação da República e com a Constituição de 1891.

Quanto à separação das competências e atribuições, o federalismo é dividido em federalismo dual e federalismo cooperativo. No dual, há uma separação rígida entre essas competências, não havendo qualquer interpenetração entre elas nem colaboração entre os entes; um exemplo foi os Estados Unidos em sua origem. Já no federalismo cooperativo, as atribuições são exercidas de forma comum ou concorrente, privilegiando a atuação em conjunto e aproximando os entes federativos. Por esse motivo, o federalismo dual, no mundo moderno, está sendo gradualmente substituído pelo cooperativo.

Há de se notar a peculiaridade chamada de federalismo em segundo grau. Observado no Brasil, essa organização caracteriza-se por conter três ordens federativas: uma federal, representada pela União; uma regional, representada pelos Estados; e ainda uma local, representada pelos Municípios. No caso dos Municípios, eles apresentam dois graus de auto-organização: um em relação à Constituição Federal e outro em relação à constituição do estado-membro em que se localiza. O Distrito Federal ocupa posição peculiar no federalismo brasileiro, sendo um misto de município e estado nas atribuições.

A forma que a federação desenvolve a descentralização política é

permitindo a existência de um ente federal (União) sem tirar a força e a autonomia dos estados federados. Sendo assim, o objetivo de uma federação deve ser a manutenção da força dos estados, e não o enfraquecimento desses em função do fortalecimento da união; porque, senão, seria um meio de centralizar o poder, e não de descentralizá-lo. Portanto, a despeito do ato inicial de criar o estado federal cedendo o poder local, uma federação é eficaz quando mantém a força e a autonomia dos estados.

Outras questões surgem, quanto ao impacto do enfraquecimento do federalismo em variadas implicações, por exemplo: a crise orçamentária dos estados federados tem alguma relação com o enfraquecimento da federação brasileira? A concentração orçamentária da União enfraquece a atuação dos demais entes federativos? Importa destacar que este trabalho não pretende se debruçar na questão da crise orçamentária dos estados federados brasileiros, mas em um dos porquês do enfraquecimento da federação brasileira e, consequentemente, fomentar a análise desse porquê, qual seja: a ausência de identidade. Com a expressão "ausência de identidade", esse ensaio tem a intenção de falar apenas sobre a falta de identificação no desenvolvimento histórico e conceitual-teórico do federalismo brasileiro, identificação que está presente no desenvolvimento de federações mais sólidas.

A fim de responder às questões, doravante, assinaladas, intenta-se relatar sobre a ausência de identidade histórica no federalismo brasileiro na seguinte ordem e sistemática: primeiro, fazer uma análise histórica do federalismo brasileiro, especialmente nas suas constituições; depois, apontar como se deu a formação histórica de outras federações, comparando-as com o Brasil; e, por último, falar sobre a busca da origem teórica do federalismo como meio de fornecer identidade ao federalismo brasileiro.

2 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

No Brasil Colônia, adotou-se o sistema das Capitanias Hereditárias, que não tinha a intenção de ser uma federação, mas apenas de melhor explorar economicamente[2] o território recém-descoberto do Brasil, compondo a primeira divisão territorial brasileira. A fração irregular deu origem às 12 capitanias hereditárias[3][4]. Poucas prosperaram

[2] A intenção de apenas explorar economicamente o território fica clara quando se vê que a doação das capitanias se daria "a particulares (escolhidos entre a melhor gente), que estivessem decididos a morar no Brasil e fossem suficientemente ricos para colonizá-lo e defendê-lo" (SILVA, 2014, p. 71).

[3] Traz proximidade numérica com as 13 colônias inglesas na América do Norte, semente do federalismo norte-americano, ainda que a colonização tenha se dado de modo diverso, o que

economicamente, mas serviram para criar núcleos de povoamento, regionalizando o território da colônia[5], o que, segundo Silva (2014), repercutiu na estruturação do futuro Estado Brasileiro. Não existia vínculo ou relação entre as capitanias, exceto o nascedouro comum entre elas que era Portugal, a metrópole (SILVA, 2014, p. 71).

A metrópole portuguesa, imperial e concentradora de poder, preocupada com a descentralização política que as capitanias hereditárias poderiam gerar, impôs um "elemento unitário na organização colonial" (SILVA, 2014, p. 72): o sistema dos governadores-gerais, em 1549, tendo como primeiro governador-geral, nomeado, Tomé de Souza. Esse elemento existiu juntamente com as capitanias e serviu para reduzir o poder absoluto dos donatários; verdade, acabou centralizando bastante o poder político brasileiro.

Conforme Caio Prado Júnior (2012, p. 16) ensina:

> Em 1549, com a instituição do governo-geral, começa o resgate pela Coroa das capitanias doadas. Neste mesmo ano é recuperada a Bahia, que seria a sede do novo governo. Depois da guerra dos holandeses, Pernambuco; em princípios do século XVIII, Espírito Santo, São Vicente e Santo Amaro (essas duas últimas juntas formaram a capitania de São Paulo). No decorrer deste mesmo século, Paraíba do Sul (1753), Porto Seguro (1759) e Ilhéus (1761). Quanto às do extremo norte, abandonadas e esquecidas pelos sucessores dos primitivos donatários, elas se agregam automaticamente aos domínios diretos do rei. É essa a história da primitiva enfeudação do território brasileiro.

É notável como a história determina, em grande medida, o futuro da relação federal. Primeiro, temos a instituição do elemento centralizador ("antifederalizador"), o Governo-Geral, depois temos que as capitanias que

provavelmente condicionou o futuro de ambas as sociedades. Quanto à colonização brasileira, Caio Prado Júnior (2012, p. 15) diz: "Seria o mesmo processo adotado quase um século depois pela Inglaterra nas suas colônias da América do Norte. Mas se o sucesso foi lá apreciável, nada, ou quase nada, se obteve no Brasil. A diferença era notável".

[4] Existe um outro trabalho que "examina a evolução da tese que sustenta que o tipo de colonização determina, ou condiciona, o futuro das sociedades. [...] Este estudo se encerra com a discussão sobre as possíveis razões do sucesso da tese e da sua recorrente 'descoberta' pelos pesquisadores". (MONASTERIO; EHRL, 2018).

[5] Caio Prado Júnior (2012) discute amplamente o modo de colonização empregado no Brasil, afirmando que a Coroa portuguesa adota o regime das capitanias hereditárias, porém, diferentemente de muitos estudiosos da sua época, ele nega o cunho feudal.

prosperaram economicamente são as únicas que hoje ainda conseguem sobreviver dentro da difícil condição orçamentária da federação brasileira, quais sejam: os atuais estados do Sudeste brasileiro, Bahia e Pernambuco.

O sistema de Governo-Geral durou de 1572 a 1621, quando a colônia brasileira foi dividida em dois "Estados", "Estado do Brasil", que abrangia as capitanias desde o Rio Grande do Norte até São Vicente; e "Estado do Maranhão", que compreendia as capitanias situadas entre o Ceará e o Norte do território brasileiro. Silva (2014) explica que "sob o impulso de fatores e interesses econômicos, sociais e geográficos esses dois 'Estados' fragmentam-se e surgem novos centros autônomos subordinados a poderes político-administrativos regionais e locais efetivos" (SILVA, 2014, p. 72-73). O que parece ser um histórico de descentralização política no Brasil, que certamente não predomina sobre a força de centralização imperialista.

Quanto à organização dos municípios, o autor diz:

> Nas zonas de exploração agrícola, floresceu uma organização municipal, que teve profunda influência no sistema de poderes da colônia. O Senado da Câmara ou Câmara Municipal constituiu-se no órgão do poder local. Era composto de vários "oficiais", à imitação do sistema de Portugal. Seus membros eram eleitos dentre os "homens bons da terra", que, na realidade, representavam os grandes proprietários rurais. Assim, foi nas zonas açucareiras. Mas, nas zonas pastoris e mineradoras, essa organização municipal não encontrou condições para prosperar, salvo no fim da colônia com a decadência da mineração e maior estabilidade populacional (SILVA, 2014, p. 74).

Percebe-se algo da semente do que se tornaria o federalismo de segundo grau brasileiro que envolve o aparecimento do municipalismo.

Vertiginosamente, a entrada das ideias federalistas ao Brasil se dá mais exatamente após a chegada do rei D. João VI ao Brasil, quando se cogitou aplicar a Constituição do Porto ao Brasil, conforme Silva (2014, p. 75) ensina:

> Mas, aqui já se constituíra uma nobreza brasileira "assentada sobre a base dos grandes latifúndios, numerosa, ria, orgulhosa, esclarecida pelas ideias novas, que revolucionaram os centros cultos do Rio e de Pernambuco", bem como "uma

> aristocracia intelectual, graduada na sua maioria pelas universidades europeias, especialmente a Universidade de Coimbra", [...] que haveria de influir na formação política desses primeiros tempos, que coincidem com o aparecimento de um novo fator, um novo modificador da estrutura política, que são as novas teorias políticas que então agitavam e renovavam, desde os seus fundamentos, o mundo europeu: o Liberalismo, o Parlamentarismo, o Constitucionalismo, o Federalismo, a Democracia, a República. O Tudo isso justifica o aparecimento do movimento constitucional, no Brasil, ainda quando D. João VI mantinha a sua corte no Rio de Janeiro.

Assim, percebe-se que apesar de o imperialismo centralizador no desenvolvimento histórico brasileiro, as ideias federalistas estavam chegando ao Brasil bem antes da Proclamação de Independência. O que demonstra, a despeito do natural desenvolvimento histórico, que as ideias alheias do federalismo deveriam ser simplesmente impostas ao Brasil, o que não foi feito durante o início do século XIX. Mas, acorreu ao final, com o fim do império e após o golpe impostor republicano que introduziu o federalismo.

Em síntese, era exatamente esse o cenário do Brasil antes da proclamação da Independência. Em 1808, o imperador D. João VI chega ao Brasil, fato da história que deflagrou a fase monárquica. Em 1815, o Brasil passa a figurar como "Reino Unido a Portugal" por determinação de D. João VI, o que faz cessar o monopólio da metrópole e, por conseguinte, o sistema colonial. O rei deixa no Brasil o seu filho, D. Pedro de Alcântara. Entrementes, os relatos da época registram que a extinção do controle do Brasil, por parte de Portugal, verificou-se apenas de forma fictícia. Em 1822, D. João VI exige a volta do filho para Portugal. Instado, o príncipe regente, D. Pedro de Alcântara, negou-se a seguir tal determinação (fato esse ocorrido no dia 9 de janeiro daquele ano, conhecido como "Dia do Fico"). A vontade real de se tornar independente e, mais do que isso, a de constituir um Estado, ocorreu somente com a Proclamação da Independência, em 7 de setembro de 1822, sob a forma de monarquia, a qual perdurou até 15 de novembro de 1889 (LOFFREDO, 2009).

Dessa forma, em 25 de março de 1824, foi imposta a Carta Imperial. O art. 1º disserta que o Brasil era uma associação política de todos os cidadãos brasileiros, o que lembra as ideias contratualistas e liberais, mais especificamente o modo como o federalismo foi desenvolvido na sua origem com Althusius, que afirmava ser a política a arte de associar-se. Porém, apesar de o primeiro artigo afirmar que o Brasil era uma associação

política, também diz que "não admite com qualquer outra, laço de união ou federação, que se oponha à sua Independência". Assim, apesar de ainda não ter aderido ao modelo federativo de organização de Estado, estava claro que essa era uma possibilidade, ao falar sobre a liberdade da nação brasileira e da sua não filiação a nenhuma federação, como acontecera aos estados norte-americanos. As capitanias viraram províncias e mantiveram as suas formas. O governo, no entanto, era monárquico e hereditário, o que manteve a estrutura centralizadora. Criar uma federação com as províncias, dando-lhes autonomia, seria uma limitação que o poder imperial não estava disposto a ter.

O poder imperial demonstrou a centralização da política brasileira, especialmente no que foi chamado de Poder Moderador,

> considerado a chave de toda a organização política, era exercido privativamente pelo Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente velasse sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos (SILVA, 2014, p. 77).

Silva (2014) fala que o Poder Moderador não era bem uma forma de dar equilíbrio aos poderes políticos, mas um imenso subterfúgio à centralização monárquica, o que fora possível por meio da organização do território e dos núcleos de poder, que eram as províncias. Elas ficaram imediatamente subordinadas ao imperador ao mesmo tempo em que eram imediatamente subordinadas a duas figuras por ele escolhidas e nomeadas: o presidente da província e o chefe de polícia. Dessa forma, era o poder central que nomeava o "juiz de direito", o "juiz municipal" e o "promotor público" (SILVA, 2014, p. 77).

José Afonso da Silva (2014, p. 79) instrui sobre o liberalismo da época:

> A ideia descentralizadora como a republicana despontara desde cedo na história político-constitucional do Império. Os federalistas surgem no âmago da Constituinte de 1823, e permanecem durante todo o Império, provocando rebeliões como as Balaiadas, as Cabanadas, as Sabinadas, a República de Piratini. Tenta-se implantar, por várias vezes, a monarquia federalista do Brasil, mediante processo constitucional (1823, 1831), e chega-se a razoável descentralização com o Ato

> Adicional de 1834, esvaziado pela lei de interpretação de 1840. O republicanismo irrompe com a Inconfidência Mineira e com a Revolução Pernambucana de 1817; em 1823, reaparece na constituinte, despontando outra vez em 1831 e brilha com a República de Piratini, para ressurgir com mais ímpeto em 1870 e desenvolver-se até 1889.

Assim, em 1889, cai um império vencido pelo liberalismo, cedendo lugar à República Federativa sobre a qual o federalismo figura como um princípio constitucional e estruturador do Estado. Foi eleita a Assembleia-Geral Constituinte, em 15 de setembro de 1890, sendo presidida por Prudente de Moraes. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada no dia 24 de fevereiro de 1891.

Quando, finalmente, a federação é instaurada no Brasil, não foi feito da maneira correta, mas com muitas lacunas quanto ao modo e imprecisões. Tratava-se, basicamente, de uma cópia do modelo norte-americano, até mesmo o nome do país copia o nome adotado lá no Norte das Américas, Estados Unidos do Brazil.

Aliomar Baleeiro (2001, p. 35) observa o seguinte:

> O título I, o mais longo, tratava da "Organização Federal", estruturando a forma de governo, isto é, sob regime representativo e presidencial, a República Federativa, integrada pelas antigas Províncias erigidas em Estados e pelo Distrito Federal [...]. Reservava-se logo uma zona de 14.000 km² no planalto central para a futura capital. Não se fala em territórios nacionais. O art. 69, dos mais discutidos do regime dessa Constituição, permitia a intervenção federal nos estados e estabelecia os princípios constitucionais que esses deveriam respeitar para não sofrerem aquela medida extrema.

Dessarte, as províncias, logo que aderiram ao regime que nascia, tornaram-se estados, decretaram as suas constituições definitivas e elegeram os seus representantes (SILVA, 2014, p. 80).

O poder moderador, então, desaparece. O que poderia aumentar a descentralização política, mesmo que os primeiros presidentes fossem militares concentradores de poder. Os Estados-membros e os municípios ganharam certa autonomia, conforme é visto no art. 68 da Constituição:

"Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.".

Na Carta de 1834, mantiveram-se os institutos basilares, a república, a federação, a divisão de Poderes, o presidencialismo e o regime representativo. Contudo, não se pode deixar de notar que, nessa Constituição, os poderes atribuídos à União aumentaram consideravelmente, o que é típico de um país centralizador como o Brasil; conforme se vê nos arts. 5º e 6º. Ademais, foram reduzidas as atribuições dos Estados-membros e, paulatinamente, fora, também, enfraquecida a razão de ser de uma federação. Além do que, tratou das competências concorrentes entre a União e os Estados-membros, mostrando não ser essa uma república que aplicara o federalismo dual, mas o federalismo cooperativo. Afastando-se do modelo norte-americano e promovendo a maior concentração de poder na União, uma vez que no federalismo cooperativo há uma tendência na centralização do poder.

José Afonso da Silvia (2014), então, ensina que houve outra novidade, no que se refere à autonomia dos entes federativos, a nova Carta "discriminou, com mais rigor, as rendas tributárias entre União, estados e municípios, outorgando a esses base econômica em que assentasse a autonomia que lhes assegurava" (SILVA, 2014, p. 84).

Assim, passando por algumas ditaduras e golpes relacionados à concentração de poder do executivo nacional, chegou-se a 5 de outubro de 1988, quando foi promulgada a Constituição Cidadã, nome dado por causa da ampla participação popular na sua elaboração e por se tratar de uma constituição que procura a plena realização da cidadania. Nessa constituição, foi adotada a ideia de predominância de interesses para a distribuição de competências, concentrando-se, na União, a maioria das atribuições realmente importantes para a vida política, chamadas matérias de interesse geral. Aos estados coube apenas o que é de interesse regional, e aos municípios o que é de interesse local – por mais que seja um conceito extremamente vago e que serve, em grande medida, para fortalecer a união, por meio do enfraquecimento à federação (MORAES, 2005, p. 269).

Efetivamente, aos estados cabem as atribuições remanescentes, porque teoricamente são os entes mais importantes de uma federação, no sentido de que é a força deles que faz com que haja a eficaz descentralização política. Na CF/88, os estados possuem essas "atribuições remanescentes", porém o rol de atribuições da União é tão extenso, tão detalhado, e com termos tão abrangentes, que, de fato, quase nada sobra para os estados, muito menos para os municípios. Razão pela qual, talvez, uma consideração no que diz respeito à atuação das Câmaras Municipais, na atual "federação", seja a concessão de título de "cidadão" (somado ao gentílico, referente ao município), o que, em quase nada, beneficia o interesse local.

A Constituição Federal de 1988 pode ser classificada como uma Constituição promulgada, escrita, analítica, dogmática, rígida e de federalismo cooperativo e centralizador.

As Constituições brasileiras de 1891, 1937, 1946, 1967 e 1988 afirmaram a forma republicana do Estado. No entanto, o desenvolvimento histórico da estrutura política do Estado brasileiro revela um processo cíclico de centralização do poder. A forma unitária do Estado Monárquico é a gênese de uma tradição política centralizadora, que mitigou todas as iniciativas de descentralização. Durante o período colonial, o Brasil foi dividido administrativamente em capitanias, as quais foram transformadas em províncias em 1821 (SOUZA, 2010).

Com a independência, a Constituição de 1824 manteve as divisas entre as províncias e não alterou os seus poderes. De fato, a Carta de 1824 previa que os governos das Províncias seriam presididos por pessoas nomeadas pelo imperador e que todo cidadão tinha o direito de intervir nos negócios da sua localidade, nas Câmaras dos Distritos e no Conselho Geral da Província. Com a Proclamação da República em 1889, os movimentos contrários à política do governo imperial foram definitivamente vitoriosos. O Governo Provisório expediu o Decreto nº 1, de 15/11/1889, instituindo a federação, transformando as antigas Províncias em Estados-Membros e criando os "Estados Unidos do Brazil". O Governo Provisório obrigou nos arts. 6º e 7º do Decreto n º 1, de 1889, às antigas Províncias transformadas em Estados-Membros a integrar a nova Federação (SOUZA, 2010).

Posteriormente, a Constituição de 1891 trouxe, no art. 1º, a República Federativa como forma de governo e a regra da união perpétua e indissolúvel dos Estados-Membros. A Constituição de 1946 devolveu formalmente a autonomia administrativa e política aos Estados-Membros. Isso, no entanto, foi novamente afetado pelo Golpe Militar de 1964. A Constituição de 1967/1969 construiu um federalismo meramente nominal, pois a competência da União era de tal forma dilatada que pouco restava para os Estados Federados (SOUZA, 2010).

Sobre a Constituição de 1988, a nova Carta buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tentou refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. No entanto, no intuito de resgatar o princípio federalista, a Constituição de 1988 centralizou, na União, a maioria das competências. Com efeito, o rol dos arts. 21 e 22 é tão extenso que deixa pouca margem para os Estados-Membros (SOUZA, 2010).

Assim, fica notório que a história do Brasil é a história da centralização política, com algumas nuances de descentralização dos entes políticos[6], normalmente, impulsionada, por superficiais interesses

[6] Para mais detalhes sobre a questão da história da centralização e descentralização no federalismo

econômicos de alguns poucos estados. O que demonstra, claramente, que o Brasil não é uma nação historicamente federalista, ou seja, não possui essa identidade histórica.

3 A ORIGEM DO FEDERALISMO E A FORMAÇÃO DA IDENTIDADE

Em um ensaio acadêmico da Rice University, Shumway (2013) fala sobre as "Dez chaves culturais para compreender o federalismo norte-americano". Assim o faz, buscando analisar o sucesso relativo do federalismo nos EUA a partir do que se considera sua dependência a fatores históricos, culturais e geográficos que lhes são específicos e que teriam desempenhado um papel tão ou mais importante do que as próprias bases políticas e jurídicas — representadas em seus documentos fundacionais e nas instituições governativas que eles engendraram. Tais fatores, segundo o autor, possibilitaram a montagem de um sistema no qual indivíduos, governos locais e o governo federal compartilhassem o poder dentro de um marco jurídico que demanda e permite constantes negociações entre as partes e a autoridade central (SHUMWAY, 2013).

As 10 chaves são as seguintes: (i) a diversidade da experiência colonial; (ii) as câmaras legislativas coloniais; (iii) uma prosperidade relativamente geral; (iv) um país de pequenos proprietários; (v) a facilidade do transporte; (vi) a descentralização do poder; (vii) as redes comerciais; (viii) a alfabetização; (ix) a filosofia do *self*; e (x) as instituições liberais.

A formação cultural e o desenvolvimento histórico influenciam demais no modo como o federalismo de uma nação irá se desenvolver. O mesmo pode ser notado no desenvolvimento do federalismo da Suíça e do federalismo Alemão.

O Brasil, diferentemente da Suíça, Alemanha e EUA, não teve um desenvolvimento histórico e cultural-teórico voltado para resguardar os interesses locais. A redescoberta da origem do federalismo pode ser um fator decisivo nos rumos do federalismo de uma nação.

Embora Johannes Althusius seja oriundo de uma família de camponeses, ele teve a oportunidade de estudar Direito em Basileia. Seu doutorado em Direito, na mesma cidade, foi em 1586. Em 1604, Althusius foi nomeado conselheiro jurídico de Emden, cidade em que vivia. Ele manteve essa posição importante até a velhice.

Em 1603, ele publicou sua obra principal, *A política*, na qual resume suas ideias federais. Esse trabalho faz com que ele seja um dos mais importantes e primeiro dos pensadores da tradição federalista na

brasileiro, *vide:* Souza (2010). Esse artigo analisa a evolução do federalismo no Brasil, constata que o país tende ao centralismo e que permite à União abocanhar cada vez mais competências e estabelecer cada vez mais condições que os Estados são obrigados a cumprir.

Alemanha.

Carlos Reverbel (2008), mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ao retratar sobre o federalismo numa visão tridimensional do direito, cita, fundamentadamente, Johannes Althusius como o primeiro teórico federalista, não de um federalismo medieval, mas de um federalismo moderno, tal como o aplicado pelas constituições dos modernos estados democráticos de direito, como realçado pelo próprio autor:

> Althusius (1557-1638) é o precursor do federalismo moderno. Representa um ponto culminante do pensamento social medieval e divisor de águas para as idéias políticas modernas. O mais profundo pensador político entre Bodin e Hobbes. Calvinista por religião, apegado, entretanto, ao pensamento social medieval; estava fortemente vinculado à escola espanhola de Salamanca, de onde floresceriam autores como Francisco Suarez et alii. Arraigado ao pensamento político clássico, mormente em Aristóteles e Cícero; vai fundamentar a política em um complexo arranjo institucional associativo que parte da pessoa, passando pela família e pelo *collegium* (associação civil), reunidos formam as cidades, estas conveniadas resultam na província; e, por fim a comunidade, união conveniada de províncias. Todo este arcabouço institucional que vai da pessoa à comunidade, da base ao topo, é organizado em níveis naturais de interação e relações recíprocas, respeitando, entretanto, as autonomias desses campos delimitados, evidenciando a dinâmica do princípio da subsidiariedade, elemento chave do federalismo sócio-natural (REVERBEL, 2008, p. 47).

A explicação que Carlos Reverbel (2008) apresenta, no que diz respeito a Althusius, será mais bem demonstrada quando se adentrar, propriamente, no pensamento althusiano (2003). A princípio, basta a fundamentação do que se tem falado sobre esse autor como o primeiro federalista.

Reverbel (2008) discorre um pouco sobre a biografia de Althusius, destacando fatos que foram fundamentais para o desenvolvimento do seu federalismo que, a propósito, já naquele tempo, expressava-se no municipalismo (abraçado pelo Brasil em 1988), como é visto:

> Foi Síndico da cidade de Emden, durante 34 anos, podendo, exercer na prática, a política que esboçava em teoria. Utilizava-se do método indutivo, para unir os homens e estabelecer um vínculo social entre eles, o que denominava de symbiosis. Para ele a Política, no fundo, seria "a arte de reunir os homens para estabelecer vida social comum, cultivá-la e conservá-la. Por isso é chamada de "simbiótioca". O tema da política é, portanto a associação (*consociatio*), na qual os simbióticos, por intermédio de pacto explícito ou tácito, se obrigam entre si à comunicação mútua daquilo que é necessário e útil para o exercício harmônico da vida social (REVERBEL, 2008, p. 47-48).

Síndico é uma espécie de líder político municipal. Carlos Reverbel (2008) explica que a associação simbiótica é um misto, um equilíbrio entre a necessidade social e a volição social, daí vem o termo *symbioses*.

Agora, o autor aplica o pensamento de Althusius, afirmando ainda a sua inquestionável contribuição política para as instituições contemporâneas, ele explana:

> A contribuição de Althusius para a teoria moderna e contemporânea da federação é hoje incontestável. O reflexo de seus estudos apagou-se, de certa forma, do cenário político internacional, pois o federalismo nascente estava fortemente vinculado ao princípio do individualismo, contrário, portanto, à teoria de Althusius. Apenas recentemente – comprovado os exageros do liberalismo desenfreado – os cientistas políticos têm voltado os olhos à teoria política de Alhusius, em especial destaque Gierke no século XIX e Friedrich no século XX. Assim que, Elazar, profundo conhecedor do pensamento althusiano termina o prefácio da edição inglesa da Política na expectativa de descobrirmos outras contribuições do Autor para o pensamento moderno, pois, como ele mesmo afirmou: "as idéias althusianas parecem mais bem situadas na época pós-moderna, com suas redes políticas mais atualizadas, sua renovada consciência dos grupos primordiais e das associações políticas como partes e parcelas da vida

> política contemporânea, e sua luta séria tanto pelo federalismo como pelo particularismo, ecumênico e comunitário" (REVERBEL, 2008, p. 48).

Política é, para Althusius (2003), a arte das pessoas se unirem objetivando, entre si mesmas, estabelecer e manter uma vida social. O objeto da política é primeiro a convivência. Assim, a comunhão recíproca e a participação prática contribuem com a necessidade individual de interdependência, reconhecendo-a devidamente na ajuda mútua para a vida social justificada e preservada a todos os membros da comunidade.

Normalmente, é dito que o federalismo moderno é criação dos americanos. No federalismo de Althusius, que é bem anterior (mais de cem anos antes do americano), a base e o fundamento são as associações (os pactos) criadas, voluntariamente, pelos membros que a compõe com o fito de defender o bem coletivo. Conforme o supracitado autor expõe no seu livro, há várias formas de associações: sindicatos, irmandades, colegiados e a própria família. Aliás, a família é a primeira associação a fazer parte do pacto em que todos os federalizados estariam inseridos, porque, para o autor, a política não está no indivíduo sozinho, mesmo que se tenha que respeitar o indivíduo dentro dos aspectos da coletividade, só existe política nas associações. Ele inspirou-se na organização política do povo judeu, visto que a nação bíblica era uma federação de tribos instituídas, confirmadas e conveniadas para funcionar sob uma constituição e leis comuns a todas elas.

Althusius (2003) define a política, como já mencionado, como a arte de associar os homens com a finalidade de estabelecer, cultivar e conservar a vida social entre eles. Há, de igual modo, outro importante conceito em sua obra, a "associação simbiótica". Ao partir de uma análise antropológica, Althusius entende que as associações existiam porque o homem tinha a necessidade de estar em sociedade, de socialização, ao passo que é impossível para o homem viver isolado. A base da associação humana é, então, essa necessidade de conviver, uma convivência com dependência mútua entre os associados que Althusius (2003) chama de "associação simbiótica". Noutras palavras, o autor afirma que o alicerce de todas as associações, públicas ou privadas, (família, colegiados, cidade, província e nação) é a vida simbiótica, ou seja, aquela relação em que vários organismos são beneficiados mutuamente por esta associação.

Althusius (2003) coloca todas as associações de indivíduos, na sua teoria, dividindo na horizontal, quando se refere às associações simples e privadas (família e colegiado), e na vertical quando se refere às associações mais complexas e públicas (cidade, estado e nação). Importante observar que a associação só existe com a vontade dos simbiontes.

Então, ele começa a falar dos grupos fundamentais da sociedade, a

começar sobre a família, dividindo-a ainda em dois tipos: conjugais e de parentesco. Althusius tem o cuidado de estabelecer as obrigações conjugais que o marido deve à mulher, assim como aqueles em que a mulher deve a seu marido, e os obrigações de parentesco que ambos, marido e mulher, como pais de família e *materfamilias,* devem aos filhos e empregados domésticos.

Já o colegiado é definido como associação civil privada. Os colegiados são o sindicato, a empresa etc. Ele explica que a associação cível é aquela na qual três ou mais homens do mesmo negócio, ou com a mesma instrução ou profissão, se unem com o objetivo de ter coisas comuns, tais como deveres, modos de vida ou atividades que professam. Tal associação é chamada *collegium*, ou, dependendo da característica, congregação, sociedade, federação, corporação, associação, sinagoga, convenção ou sínodo. Trata-se de uma associação privada, em contraste com a pública.

O colegiado é uma associação na qual três ou mais homens do mesmo ofício, formação ou profissão estão unidos com o propósito de algum negócio em comum, como o artesanato, que é mencionado tanto quanto qualquer outro estilo de vida. Sobretudo, na maioria das vezes, trata-se de uma associação organizada em torno de interesses profissionais. Se é formado por magistrados e juízes, ou de pessoas envolvidas nas atividades comerciais, é chamado um colegiado secular. Se é composto de pessoas ligadas à igreja, filósofos ou professores, é chamado de colegiado eclesiástico. Esses dois últimos tipos de colegiados são paralelos às duas formas de administração, secular e eclesiástica, que podem ser encontrados na província (estado) e na nação.

O colegiado segue a mesma lógica das demais associações. Há um líder eleito pelos demais associados para administrar os assuntos do colegiado, alguém que exerce o poder coercitivo sobre os demais envolvidos de forma individual, mas não sobre o próprio grupo. Ele é obrigado a servir os anseios coletivos, diante dos fins para os quais o colegiado existe e das leis definidas através de seus processos corporativos. A vida simbiótica dos indivíduos nas associações privadas estende-se ao nível superior, quando é a cidade que se faz necessária para acomodação das associações particulares dentro de seu território. A legitimidade do poder da cidade (ou município), como associação pública, repousa no mesmo princípio da legitimidade da união da família e do colegiado particular, ou seja, que a cidade exista para cumprir um fim social do interesse e da vontade daqueles que lhe são associados.

Dessa forma, o autor segue falando das associações públicas, começando pela cidade, passando pela categoria da província (estado), até chegar à nação. Na cidade, não há possibilidade de participação direta dos indivíduos nos processos de governo, do que se trata de uma atuação política com eleições indiretas, como acontece em alguns casos na

federação dos EUA. As associações menores mandam os seus representantes para uma Câmara. Mesmo que haja governantes sobre as associações privadas e sobre os indivíduos, não há sobre a própria comunidade organizada, isto é, sobre a cidade.

Althusius (2003), cuidadosamente, explicita as relações que devem prevalecer entre o governante e a Câmara, a fim de que as necessidades simbióticas, em nível municipal, possam ser atendidas eficazmente. O governador, nesse caso, é o chefe do Executivo e preside a "comunicação" das deliberações (ou seja, dos serviços) A Câmara, por outro lado, determina e defende as leis fundamentais da cidade, chegando ao ponto de, se necessário, corrigir ou remover um governante que abusa de sua autoridade em detrimento da associação simbiótica, o que se parece muito com processos constitucionais que temos nas repúblicas federativas modernas.

Nesse sentido, a província é formada por várias cidades, tendo também a sua organização e representação própria e autônoma, e assim sucessivamente, a nações tem as representações de cada província na sua autoadministração.

Althusius (2003) fez a distinção entre dois tipos de comunidade: na comunidade privada, as pessoas passam por um contrato especial, "uma simbiose", na qual elas trazem o que têm e o que contribuem para o seu bem-estar; e a comunidade pública que é a união de todas as outras comunidades.

Veja o que foi dito pelo referido autor:

> Quanto mais populosa a associação, mais feliz e segura é. Por conseguinte, a perda de população é um dos mais severos castigos que o reino pode sofrer. É útil e necessária a abundância de cidadãos, tanto em tempo de guerra como de paz, já que em grande efetivo de pessoas pode barrar e repelir uma força externa grande. [...] Por outro lado, uma comunidade ou região que transborda de gente também tem suas desvantagens e fica exposta a muitos vícios. [...] O governo de muitos cidadãos é também difícil; a concórdia, a boa ordem e a disciplina adequada são difíceis de preservar, já que abundam os aduladores, bem como a riqueza e a corrupção; em consequência, há os que preferem a riqueza à virtude, o suborno à justiça, a timidez à coragem e a maldade à bondade. Da mesma forma que o ferro, por sua natureza, produz a ferrugem que gradualmente o corrói e a fruta madura faz nascer os pequenos

> vermes que a vão consumindo, assim também as grandes populações e os impérios poderosos manifestam muitos vícios que, pouco a pouco, os arruínam. [...] Dessas considerações pode-se concluir que uma comunidade de tamanho médio é melhor e mais estável, uma vez que pode resistir às pressões externas e não é dominada pelos vícios que mencionei (ALTHUSIUS, 2003, p. 175-177).

Esse é mais um argumento utilizado por Althusius (2003) do porquê é bom se ter associações mais descentralizadas em porções menores que tenham autoadministração e autogoverno.

Althusius (2003) começa a relatar a origem de toda comunidade, a família. A autocompreensão política do autor é de que, em todas as comunidades, determinados princípios devem ser respeitados e preservados.

Em última análise, é passivo de conclusão que o governo deve, para ser legítimo, ter estruturas federais. As subdivisões têm a tarefa de monitorar o Estado e de levá-lo a sua finalidade própria e original, o Estado de Direito.

Os representantes das cisões parciais, Althusius (2003) chama de "Ephoren". Nas federações, são chamados de entidades federativas. Os deveres dos éforos não se limitam a apenas julgar se o magistrado-chefe cumpriu o seu dever ou não. Mais do que simplesmente isso, compete aos éforos se juntar a esses outros magistrados, a fim de minar vestígios de tirania na preservação dos direitos soberanos e comunitários

Portanto, uma das tarefas mais importantes do Estado Federal é a de proteção à legítima defesa contra a injustiças ou a qualquer outra violência infligida aos cidadãos; especialmente, a que é causada pelo próprio poder estatal.

Assim, porque as diferentes ações dos indivíduos devem ser direcionadas para o benefício de toda a comunidade, governantes e governados estão ligados por uma espécie de igualdade da lei. O poder dessa "lei comum", hoje em dia, é usado no termo "Constituição", servindo para justificar e comprometer equanimemente cada pessoa e todos os membros dessa comunidade. O poder desta "lei comum", hoje em dia, é usado o termo "Constituição", serve para justificar e comprometer cada pessoa e todos os membros dessa comunidade unidos.

A soberania não é, portanto, a do indivíduo a despeito da sociedade, mas é a soberania de todos os membros do império unidos; todo o corpo da comunidade. O exercício do direito não é a causa de um indivíduo. Assim, Althusius (2003) afirma que a comunidade não existe por causa do rei, mas

o rei e qualquer outro magistrado supremo e do império é que existem por causa da comunidade. O autor se baseia aqui na ideia de Platão, que talvez seja o primeiro a trazer o princípio da legalidade na organização do Estado.

Como o próprio Althusius (2003) teve o cuidado de reconhecer, o primeiro grande projeto federalista foi o da Bíblia, mais particularmente as Escrituras no hebraico, Antigo Testamento. Para ele, também foi o melhor - o sistema político ideal com base em princípios corretos. O pensamento bíblico é federal, para ele, do primeiro ao último – da aliança de Deus com Noé, que estabelece o equivalente bíblico de que os filósofos mais tarde viriam a chamar de lei natural (Gênesis, Capítulo 9) para reafirmação da aliança do Sinai dos judeus sob a liderança de Esdras e Neemias adotando assim a Torah como a constituição de sua comunidade (Esdras, Capítulo 10; Neemias, Capítulo 8).

Quando se fala sobre o projeto bíblico ser federal, não é que a Bíblia desenvolveu o conceito de federação conforme o constitucionalismo moderno, seria anacrônico e errado tratar a questão nesses termos. Porém, como se demonstrou na segunda seção deste artigo, os princípios de aliança, pacto, ou *foedus* das Escrituras, influenciam os calvinistas no desenvolvimento do federalismo moderno.

A aliança (do latim: *foedus*, de onde vem federal) é o motivo central para a visão bíblica do mundo, a base de todas as relações, o mecanismo para a definição e atribuição de autoridade e da fundação do ensino da política bíblica.

O grande projeto bíblico para a humanidade é federal. Algumas formas de pacto nos tempos bíblicos estão baseadas em uma rede de convênios norteados por premissas simples, como as de associação e de consentimento.

No século XVI, essa visão de mundo foi recriada pela ala reformada do protestantismo como a teologia federal de que Althusius, os huguenotes, os *covenanters* escocesas, os inglese e puritanos americanos desenvolveram como teorias e princípios do desenho constitucional políticos.

Althusius deve ser considerado uma figura localizada no cruzamento das principais tendências da cultura ocidental. Sendo um dos grandes estilistas cristãos protestantes, ele montou a Reforma e a abertura da época moderna. Assim, ele fez um esforço para sintetizar e difundir um pouco da Reforma Protestante, pensou sobre a política ideal em direções concretas e práticas. Aquele homem, Johannes Althusius, apresentou sua filosofia política em uma obra clássica, *Política*; publicada pela primeira vez, em 1603, e revista em forma final, em 1614. Foi o primeiro livro a apresentar uma teoria abrangente do republicanismo federal enraizada em uma visão de aliança da sociedade humana derivada, em que pese não dependente de um sistema teológico. Ele apresentou uma teoria da construção da política baseada na associação estabelecida pelos seus cidadãos por meio do

consentimento, em vez de um Estado ditador, ou ao invés de uma imposição de regras.

Levando-se em conta o federalismo em todas as suas nuances, importa sugerir que é necessário olhar para Althusius (2003) não somente numa perspectiva histórica, como uma figura de transição entre o corporativismo medieval ao federalismo moderno; mas, para além disso, é coerente a consideração de que ele representa uma fonte de ideias e modelos para o federalismo pós-moderno. O federalismo pré-moderno tinha uma sólida base tribal ou corporativista, na qual os indivíduos foram inevitavelmente definidos como membros de grupos permanentes, cujos direitos e obrigações derivavam quase que exclusivamente de serem membros de algum grupo — não havia liberdade ou consenso para se decidir permanecer agregado, não havia um pacto voluntário. O federalismo moderno rompeu com esse modelo, para enfatizar uma política construída estritamente ou principalmente com base nos indivíduos e seus direitos.

Um federalismo pós-moderno deve contar com um dos princípios básicos da política pós-moderna, qual seja, que os indivíduos estejam garantidos em seus direitos individuais. Althusius é o primeiro e um dos poucos filósofos políticos que tentou proporcionar essa síntese.

Os fundamentos da filosofia política de Althusius (2003) não estão apenas na ideia do pacto como a base de uma organização política legítima. Mais do que isso, o autor desenvolve uma aliança-federal abrangente: a associação universal construída como uma federação de comunidades pautadas na união e comunicação (no sentido de partilha), conforme expresso na ideia de que os seus membros são simbiontes; a política sendo federal por completo.

Essa ênfase dupla de Althusius (2003), sobre o federalismo como um relacionamento e como uma partilha, acabou por ser um axioma básico do federalismo. Embora possa haver diferentes formas de uma relação federal e se possa compartilhar de diferentes maneiras, o federalismo permanece essencialmente no relacionamento e partilha como seu princípio orientador. O governo, então, é uma associação simbiótica constituída por simbiontes por meio da comunicação.

O autor lida com o problema da soberania que, em seguida, torna-se o problema jurídico fundamental para o federalismo moderno. Por um lado, isso é o que faz a boa política a *res publica* ou comunidade.

O problema da soberania indivisível, levantada por Jean Bodin, se tornou a rocha sobre a qual confederação pré-moderno fracassou. O sistema moderno de Estado foi baseado no princípio da soberania indivisível. Assim, o mundo medieval de estados com base na soberania partilhada teve que ceder. Não foi até os fundadores americanos inventarem um moderno federalismo, que uma solução prática para este problema foi encontrada, possibilitando o desenvolvimento de federação

moderna como uma forma de governo. Althusius forneceu a base teórica para lidar com a questão da soberania mais de 175 anos antes (sem dúvida, sem o conhecimento deles) e deu-lhe a fundamentação filosófica necessária.

O renascimento do interesse em Althusius, em nosso tempo, tem acompanhado o renascimento de possibilidades de confederação. A Comunidade Europeia é o principal exemplo de confederação pós-moderna. Embora o próprio autor não desenvolvesse uma teoria da confederação por si só, a sua espécie particular de pensar federal em que ele vê sua associação universal como constituída por comunidades orgânicas abrangentes teve claramente algo a contribuir para o surgimento de uma teoria pós-moderna da confederação[7].

Althusius (2003) entende ainda soberania política como o poder constituinte. Essa é, ao mesmo tempo, uma definição mais estreita e mais republicana da soberania, cujo caráter plenário é aproveitado como o poder de constituir o governo - um poder que é exercido pelo corpo orgânico da comunidade, ou seja, o povo. Além disso, uma vez que as pessoas agem, sua soberania está localizada no *regni jus*, o direito fundamental/lei do reino, ou seja, a constituição.

Esse conceito althusiano tem importantes implicações para a lei internacional contemporânea, que está às voltas com o problema de como mitigar os efeitos do princípio da soberania absoluta e indivisível herdado da jurisprudência moderna em um mundo cada vez mais interdependente. Mesmo onde o princípio não for contestado, o exercício prático da soberania absoluta não é mais possível. Além disso, há um crescente número de situações em que até mesmo o princípio não pode ser aplicado como era antes. Uma saída nesses casos tem sido a de soberania no próprio documento constitucional, isto é, no que Althusius iria se referir como o *regni jus*.

Althusius (2003) serve como uma ponte entre os fundamentos bíblicos da civilização ocidental e ideias políticas modernas. Como tal, ele traduz a tradição política bíblica em formas modernas úteis. Neste sentido, ele deve ser contrastado com Spinoza, que alguns anos mais tarde em seu Tratado de Teologia Política afirma ser necessário uma nova ciência política moderna, presumivelmente, dizendo que a tradição política bíblica deve ser aplicada apenas ao antigo Israel e deixou de ser relevante uma vez que os judeus perderam o seu Estado (a menos que e até que o Estado judeu foi restaurada). O autor enfrenta os mesmos problemas da política moderna, sem negar os fundamentos bíblicos. A Bíblia não tem a intenção de lançar um projeto para o desenvolvimento do federalismo, porém, analisando os princípios das Escrituras, os calvinistas, especialmente Althusius desenvolveram a teoria federalista.

[7] Sobre isso, veja-se Burgess (2000);. Benoist (2019); Máselník (2019).

A versão althusiana do modelo calvinista da política não é susceptível de ser revivido na era pós-moderna. Por outro lado, está-se começando a recuperar um entendimento antigo que nenhuma sociedade civil pode existir sem alguma base em normas transcendentes que obrigam e ligam os cidadãos, para estabelecer a base necessária para a confiança e comunicação.

Muito importante, nesse contexto, é o desenvolvimento do conceito de Althusius *regni jus*, que deriva expressamente do hebraico bíblico *hamelukhah mishpat* (lei do reino), enunciada em 1 Samuel 10[8] e em outros lugares, para servir como constituição do universal.

Althusius (2003) reconhece a distinção moderna entre esferas pública e privada, mas também preserva a conexão entre eles. A este respeito, ele, como os modernos que estavam a segui-lo, rompe com nações clássicas que fazia com que não houvesse o reconhecimento legitimo de uma esfera de atividade privada, evitando, assim, o totalitarismo. Ele admite a conexão entre as dissociações simples e privadas da família e *Collegium* e as associações mistas e públicas da cidade, província e comunidade (que deve ser entendida como a união).

O federalismo é, frequentemente, considerado como uma invenção americana, o que é totalmente impreciso. Isso seria verdadeiro, se a questão fosse a instituição do Estado federal moderno, que foi "inventada" na Filadélfia, em 1787. No entanto, os homens que estiveram, então, ali reunidos foram os primeiros a dizer que eles foram inspirados pelas ideias de Montesquieu e outros que tinham antes que eles discutido o federalismo, por exemplo, "Federalista", uma série de artigos de A. Hamilton (acompanhado por J. Madison e Jay J.), publicados em 1887-1888.

O tema não aparece nas obras da antiguidade clássica - Platão, Aristóteles e seus seguidores. Na Idade Média, foram formadas ligas federais, incluindo cidades. No entanto, o conceito foi formulado, pela primeira vez, por Johannes Althusius (1562-1638); à luz das experiências da Suíça, Holanda e Alemanha (Sacro Império Romano)[9], considerado na formação de "sindicatos federais" como base para qualquer política. Em seu livro *Política* (1603-1610), ele desenvolveu a ideia de que um sistema político é uma hierarquia de sindicatos federais, começando com a aldeia e a aliança para se alcançar um império. O seu pensamento é um esforço para transformar as noções medievais de hierarquia feudal até uma hierarquia (estrutura) constitucional moderna.

[8] "Samuel expôs ao povo a **lei do reino.** Ele as escreveu num livro e o pôs perante o Senhor. Então Samuel mandou o povo de volta para suas casas" (1 Samuel 10:25) (PHILLIPS, 2016).

[9] Para mais pesquisa sobre a influência da forma de governo do Sacro Império Romano Germânico (*La forme politique Du Saint Empire Romain Germanique*) no desenvolvimento do federalismo althusiano, em francês, veja-se Demelemestre (2011).

O conceito de federalismo não experimentou nenhum desenvolvimento significativo em cento e cinquenta anos após Althusius. Ele não desempenhou nenhum papel no pensamento de Hobbes , Locke, Spinoza, Leibniz e Pufendorf. Tão somente, nesse intervalo, a temática federalista é encontrada, em algumas reflexões, na "República Federal" de Montesquieu (1998) (Espírito das Leis, livro IX, 1748).

Para Althusius, os seres humanos são simbiontes, eles têm capacidade natural de formar sindicatos de cooperação com outros seres humanos. Segundo ele, a política é o processo de construção de federação – a arte de união (associação, pacto) dos homens com a finalidade de estabelecer, cultivar e preservar a vida social entre eles. O assunto da política é, portanto, a comunidade, estribada por um pacto social de simbiontes. Curiosamente, o contrato social está, para Althusius, presente nas prerrogativas de ambas as comunidades, públicas e privadas. Embora, as comunidades privadas e públicas se diferem claramente na sua finalidade.

4 CONCLUSÃO

Destacou-se, neste artigo, a intenção de contribuir com o pensamento jurídico brasileiro, divulgando um autor pouco conhecido, Althusius, e uma tradição político-jurídica pouco estudada no campo do direito, em solo brasileiro, do calvinismo. É uma contribuição de referencial teórico, para a academia brasileira. O que é fundamental se queremos solidificar nossas tradições doutrinárias do Direito Constitucional.

Nesta produção, apresentou-se o pensamento jurídico do pai do federalismo moderno, o reformador calvinista Johannes Althusius. Expuseram-se suas convicções teológicas como um calvinista convicto, falando sobre o impacto do pensamento do calvinismo na eficiência do Estado de Direito (como compreendido atualmente), no federalismo.

Quanto à ausência de identidade do federalismo brasileiro, não é absoluta a ideia de que o modo como o Brasil foi colonizado tenha determinado o centralismo político e toda a concentração de poder ao longo da história. Porém, é fato que essa concentração política existe e que o federalismo brasileiro é frágil, não cedendo poderes aos entes federativos, como deveria, concentrando mais do que o devido na "União".

Certamente, a formação histórica do Brasil influenciou o modo como considera o federalismo. A falta de identidade teórica para o federalismo favorece ainda mais a má aplicação do modelo.

Ainda que não se tenha uma formação história que favoreça o federalismo, o ressurgimento das ideias de Althusius pode ajudar a melhor aplicar essa tão importante forma de organizar o Estado. Um federalismo bem estruturado traz bastante espaço para a aplicação das técnicas de boa

administração, fortalecendo o país, sua imagem e honra, e tornando a administração mais eficiente naquilo que faz distributivamente.

Quanto às ideias políticas calvinistas no Brasil, compreendeu-se que não em termos religiosos, mas, sim, pelo projeto político liberal para o Brasil, foi um importante vetor na introdução no sistema político-constitucional brasileiro de tópicos desenvolvidos pela tradição do "constitucionalismo calvinista", como a supremacia do Legislativo em relação aos atos do Executivo, o controle jurisdicional dos atos administrativos e o controle de constitucionalidade das leis e da organização política do Estado brasileiro pelo federalismo.

O que dá força para as ideias políticas não é apenas o pragmatismo de saber se elas funcionam ou não, mas a análise dos seus objetivos e dos fundamentos das ideias políticas. Enquanto o Brasil permanecer copiando as ideias políticas calvinistas sem efetivamente conhecer o pensamento calvinista, que dá fundamento e vida às ideias políticas, os sistemas importados simplesmente não funcionarão.

Uma correta pesquisa do pensamento político althusiano, a respeito do federalismo desenvolvido por Johannes Althusius, precisa também analisar o seu pensamento teológico, o seu uso das Escrituras Sagradas, as ideias de João Calvino e de outros teólogos da Reforma Protestante, bem como a eclesiologia reformada, especialmente no que se refere ao sistema de governo eclesiástico presbiteriano. Althusius tinha as Escrituras Sagradas como a sua única regra de fé e prática, separar as suas convicções religiosas das suas formulações políticas seria trair a sua própria consciência. Como um verdadeiro calvinista, Johannes Althusius entendeu que as Escrituras Sagradas deveriam ser aplicadas em todas as áreas do saber, todas as ciências e artes. Ainda que não se falasse sobre isso em sua época, Althusius tinha uma cosmovisão calvinista.

REFERÊNCIAS

ALTHUSIUS, J. **Politica methodice digesta of Johannes Althusius**. Editado por Carl J. Friedrich. 3. ed., 1614. Cambridge: Harvard University Press, 1932.

ALTHUSIUS, J. **Política**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

BALEEIRO, A. **Constituições brasileiras:** 1891. Brasília: Senado Federal, 2001. (Coleção Constituições Brasileiras, v. 2).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BURGESS, Michael. **Federalism and European Union:** the Building of Europe, 1950-2000. London; New York: Routledge - Taylor e Francis Group, 2000.

DEMELEMESTRE, Gaëlle. Les deux souverainetés et leur destin. **Le tournant Bodin-Althusius,** éd. Cerf, p. 134-142, 2011.

ENOIST, Alain de. THE FIRST FEDERALIST: Johannes Althusius. Disponível em: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/alaindebenoist/pdf/the_first_federalist_althusius.pdf. Acesso em 30 out 2019.

HAMILTON, A.; MADSON, J.; JAY, J. **Os artigos federalistas**, 1787-1788. Trad. de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

LOFFREDO, L. de C. M. A evolução político-constitucional no Brasil. **Revista Jus Navigandi,** Teresina, ano 14, n. 2335, 22 nov. 2009. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/13903. Acesso em: 27 jul. 2018.

MÁSELNÍK, Stanislav. **Althusius**: a thinker of european federalism. Disponível em: www.eurstrat.eu/althusius-a-thinker-of-european-federalism/. Acesso em: 30 out 2019.

MONASTERIO, L.; EHRL, P. **Colônias de povoamento *versus* colônias de exploração:** De Heeren a Acemoglu. IPEA: Brasília, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26055. Acesso em: 15 jul. 2021.

MONTESQUIEU, C. de S. B. de. **O espírito das leis:** as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PHILLIPS, R. D. **Estudos bíblicos expositivos em 1 Samuel.** Cultura Cristã, São Paulo: 2016.

PRADO JÚNIOR, C. **Evolução política do Brasil:** e outros estudos. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

RAYNAL, C.; LEITH, J. **Calvin Studies Colloquium**. Davidson College Presbyterian Church, Davidson, NC: 1982, Sermões em 1 Samuel 8.

REVERBEL, C. E. D. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre, 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

SEGADO, F. F. **Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina.** Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002. Disponível em: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/348-federalismo-y-regionalismo. Acesso em: 25/07/2018.

SERNA DE LA GARZA, J. M. **Federalismo y Regionalismo.** Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002. Disponível em: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/348-federalismo-y-regionalismo. Acesso em: 25/07/2018.

SHUMWAY, N. Dez chaves culturais para compreender o federalismo norte-americano. **Locus, Revista de História,** v. 19, n. 1, 2013. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20709. Acesso em: 27 jul. 2018.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA, A. S. de P. e. A origem do federalismo brasileiro. **JurisWay,** 18 ago. 2010. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4555. Acesso em: 27 jul. 2018.

Recebido: 26/2/2019.
Aprovado: 21/5/2021.

Yan Pedro Pereira Guedes
Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho.
Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).
Bacharel em Teologia pelo Seminário Teológico Presbiteriano JMC.
Especialista em Derecho Público Global pela Universidad Castilla-La Mancha (UCLM-Espanha).
E-mail: yanguedes@live.com.

Gabriel Benedito Issaac Chalita
Doutor em Direito e em Comunicação e Semiótica e Mestre em Direito e em Ciências Sociais pela Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da graduação em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do IBMEC.
E-mail: chalitaacademico@gmail.com.