

AMARO CAVALCANTI: um estudo sobre o federalismo brasileiro.

Mônica Gonçalves dos Santos.\*

O objetivo deste trabalho é analisar o federalismo brasileiro a partir das considerações feitas por Amaro Cavalcanti em seu livro publicado em 1901, *Regime Federativo e a República Brasileira*. Seu trabalho representa um marco na história do pensamento político brasileiro fornecendo um retrato profundo dos dez primeiros anos do regime republicano, tomando como referência a Constituição de 1891. Para ele o federalismo não era o grande causador de todos os males da república, ou simplesmente uma “Idéia fora do lugar”. Sua exposição se fundamenta na idéia de que os problemas da república residiam: no desconhecimento do regime por boa parte de nossa elite dirigente e pela maioria da população, da não atenção em adaptá-lo às condições históricas do país e da má fé de grupos que utilizavam o regime e suas leis com objetivos meramente pessoais. Baseado nestas idéias ele não escreve apenas mais um livro, mas nos fornece um documento histórico com um estudo do federalismo em suas raízes históricas e características essenciais para então observar de forma mais concreta o federalismo brasileiro.

Sua análise tinha caráter educativo cuja finalidade era realizar mudanças profundas na sociedade brasileira tendo sempre como referência os postulados liberais e sua adequação a nossa realidade.

Conhecer suas reflexões sobre o federalismo brasileiro é conhecer os problemas que afetavam o Brasil do seu tempo, e, portanto não pretendo fazer

uma análise, mas sim, dar voz ao seu pensamento deixando que ele exponha sua visão da república brasileira.

A implantação da república simbolizou em muitos aspectos a vitória daqueles que entendiam que a república só poderia ser viável com o federalismo, isto porque devido à extensão do país e a existência de disparidades regionais, somente o self-government (auto governo) possibilitaria o progresso dos recém-criados estados federados o que por sua vez levaria ao progresso da nação.

Amaro Cavalcanti nasceu em 15 de agosto de 1849 no município de Caicó, província do Rio Grande do Norte. Completou e aperfeiçoou seu curso de Humanidades na cidade de São Luís do Maranhão. Foi aprovado para a cadeira de Latim da cidade de Baturité; aí dedicou-se também à advocacia, sendo provisionado pela Relação do Ceará para advogar em toda a província.

Pelo Presidente da província, foi designado para ir aos Estados Unidos da América do Norte, a fim de estudar uma reforma da instrução pública aplicável à província. Aproveitando seu este período, matriculou-se e cursou a Escola de Direito da *Union University* (Albany), no Estado de New York, sendo o primeiro brasileiro a se formar nesse país na turma acadêmica de 1880-1881.

Depois de diplomado, foi apresentado à Corte Suprema e dessa recebeu o título de *Consellor at Law*, o que lhe deu direito ao exercício pleno da profissão jurídica naquele país. Regressando ao Brasil, foi nomeado, em 2 de outubro de 1881, pelo presidente da província do Ceará, senador Pedro Leão Veloso, diretor-geral da Instrução Pública, nomeação inspirada na prática adquirida durante o

exercício do magistério público, e nos estudos a que, sobre o ensino, procedeu nos Estados Unidos.

Vindo para o Rio de Janeiro, foi designado pelo ministro do Império, em aviso de 14 de março de 1883, para reger uma turma de Latim do 2º ano do externato do Colégio Pedro II. Em 1884 foi eleito deputado-geral pela província do Ceará, não tomando assento por haver sido anulado o respectivo diploma.

Fixando residência no Rio de Janeiro, dedicou-se à advocacia e aos trabalhos da Companhia de Navegação do Rio das Velhas, da qual foi presidente.

No regime republicano, foi nomeado, por decreto de 26 de abril de 1890, 2º vice-governador do estado do Rio Grande do Norte, ato que foi tornado sem efeito por decreto de seis de junho seguinte, por haver transferido sua residência para fora do Estado. Só que recebeu o mandato de representante do Rio Grande do Norte no Congresso Constituinte, sendo escolhido membro da Comissão que formulou o projeto definitivo da Constituição.

Terminado o mandato, em 1893, Amaro Cavalcanti foi nomeado, nomeado Ministro Plenipotenciário na República do Paraguai. Foi um dos auxiliares de Prudente de Moraes na administração do País, ocupando a pasta de Ministro da Justiça e Negócios Interiores, para a qual foi nomeado em decreto de 18 de janeiro de 1897. Pertenceu ao Supremo Tribunal Federal, tendo sido nomeado Ministro, por decreto de 11 de maio de 1906. Foi ainda membro da Corte Permanente de Arbitragem em Haia, em 1917. Ocupou, por fim, a pasta da Fazenda por alguns meses, a partir de novembro de 1918.

Como intelectual dedicou-se a expor suas idéias de forma didática, de modo a proporcionar o entendimento não só da elite dirigente - que na sua opinião administrava mal o país muitas vezes por falta de conhecimento real das estruturas administrativas – mas também a população em geral de forma a adquirir consciência política para exercer plenamente seus direitos. A sua ampla utilização de outros autores marca a sua idéia principal de manter uma imparcialidade nas questões abordadas de forma que o leitor perceba a complexidade do assunto e fique a par das inúmeras considerações que um mesmo tema pode suscitar, e sinta-se à vontade para tirar suas conclusões.

Suas reflexões políticas sobre federalismo brasileiro têm como ponto de partida a teoria do Estado em seu aspecto fundamental, ou seja, na conceituação mais adequada do que venha a ser “Estado”:

*“Associação política, a mais elevada, e a única compreensiva de todos os fins da sociedade humana, o Estado possui, na sua qualidade de força moral e material organizada, a autoridade suprema sobre os indivíduos e as demais associações, quaisquer elas sejam, em determinado território”.<sup>1</sup>*

Reconhecida a existência do Estado como um fato legítimo e indispensável aos intuítos da humanidade tem-se igualmente como teses irrecusáveis os seguintes pontos na teoria do Estado:

1) que o seu organismo é essencialmente coercitivo, isto é, compete-lhe o direito de mandar e ser obedecido -2) que é ele o determinador da sua própria competência – 3) que os serviços da no exterior e da ordem pública e da justiça no

interior são as duas funções essenciais irredutíveis do estado – 4) e que, além disto, lhe incumbe contribuir, segundo as suas forças, para o desenvolvimento da riqueza e bem-estar, da moralidade e da intelectualidade, ou seja, para promover o progresso.

A idéia ou concepção primeira, que se nos oferece, da organização política de um determinado território é a de um governo geral, único, com autoridade exclusiva sobre o todo; e tal é, realmente, o carácter distintivo do que se chama o Estado Unitário ou simples. Quando o Estado simples liga-se a um outro ou a vários outros, e, então sem perder cada um a sua personalidade jurídica, estipulem cláusulas, cuja aceitação mútua resulte um nova entidade governamental com direitos próprios independentes, não só *vis -à-vis* dos governos dos Estado unidos, como também, em relação a quaisquer outros estados estrangeiros, constitui o que se entende por vínculo federativo.

A ligação, efetuada por este, de Estados ou governos diversos, não é, entretanto, uma perfeita fusão, ao contrário, em virtude da associação origina-se a dualidade de governos, que coexistem no mesmo território e nas relações dos membros associados:

*“Tal união é, em poucas palavras, o que teoricamente se chama federalismo; este, porém, poderá apresentar formas práticas diferentes, segundo as cláusulas do instrumento orgânico da ou liga dos respectivos Estados “.*<sup>3</sup>

A federação só é definitivamente instituída e subsiste em virtude de uma constituição federal, a qual, como lei fundamental da nação, é, que fixa os próprios

direitos que aos Estados federados compete exercer, como dependentes, em maior ou menor latitude do poder central – o único soberano.

Historicamente a federação pode ter origem de dois modos diferentes – ela pode efetuar-se, sem que preceda tratado algum entre os estados particulares nesse intuito; - ou pode originar-se de tratados ou convenções concluídas por estes estados soberanos, preexistentes à federação.

Dá-se o primeiro modo de formação do Estado – Federal:

- a) Quando, ou pelo ato pacífico de uma revisão constitucional, ou por efeito de uma revolução, as províncias de um Estado Unitário passam a constituir tantos outros Estados-Federados;
- b) Quando, em consequência de um movimento nacional pacífico ou revolucionário, os Estados soberanos existentes são levados a transformarem-se em um Estado-federal.

De um lado, a união federativa possui, como verdadeiro Estado que é, a qualidade essencial da soberania; de diferente – como Federação – reconhece a subsistência de seus membros componentes – os Estados particulares – e em consequência, a co-participação destes, em escala maior ou menor, ao exercício de atribuições soberanas, - o que lhe dá um caráter diferente do Estado unitário.

As condições e limites postos ao exercício da soberania do poder federal, - em vistas dos direitos reservados aos estados –membros da Federação; estão precisamente assentados e fundamentados na Constituição Federal e cabe aos

Estados exercer toda e qualquer ação desde que estas não estejam em desarmonia com interesses da união, ou seja, tudo depende da Constituição Federal – cujas disposições deverão ajustar-se, o melhor possível aos dados históricos, e as relações existentes dos interesses e condições da vida política local para com a nacional e vice-versa, deixando aos estados, na organização prescrita, espaço bastante para o livre exercício do self – government.

Dentro deste contexto os seguintes pontos são assentes no que diz respeito às condições do poder estadual:

- a) A nenhum estado membro da federação assiste o direito de retirar-se da mesma, pois a Federação é sempre considerada uma organização perpétua e indissolúvel – cabendo ao poder central o direito de mantê-la, empregando o uso da força se necessário;
- b) O estado membro de uma federação não tem o direito de declarar nula ou inexecutável qualquer lei ou ato do poder federal, ao contrário, é seu dever irrecusável respeitar a sua efetividade e execução;
- c) É vedado aos estados federados fazer pacto ou convenção de natureza jurídica entre si, e mesmo quaisquer outros sobre matéria administrativa, judiciária e econômica de interesse local, só os podem fazer nos limites permitido pela Constituição Federal;
- d) O fato de as coletividades públicas, que formam a federação, terem ou conservarem a denominação de estados, em nada altera a unidade do povo ou nação. Estes são apenas entidades de um caráter político-

administrativo, todo especial; mas todas elas constituindo um só povo ou nação – personificada na União ou Estado-federal.

- e) Os Estados federados, sendo coletividades públicas, cujas atribuições se limitam à esfera do direito constitucional, não devem ter entre si relações do direito internacional, tais como, o direito de guerra, de legação, e semelhantes. Sendo assim, a União é a única pessoa jurídica do direito internacional.

Para Cavalcanti, o sucesso do regime federativo está diretamente ligado à elaboração da Constituição, que deve ser feita segundo as condições históricas de cada país e a elaboração de leis orgânicas que possibilitem o seu bom funcionamento, bem como o interesse e a boa vontade da elite dirigente de trabalhar em prol do progresso da nação.

A Federação Brasileira é o regime livre e democrático, que os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, estabeleceram, decretaram e promulgaram<sup>4</sup> pela constituição de 24 de Fevereiro de 1891. Nos termos desta, a nação brasileira adotou, como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de Novembro de 1889, constituindo-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em *Estados Unidos do Brasil*<sup>5</sup>.

As palavras acima contidas no art. 1<sup>o</sup> da referida Constituição, atestam a opção federativa e comprovam que sua existência jurídica não se originou de

nenhum tratado ou pacto entre estados independentes, mas, diretamente, da vontade soberana da nação.

Amaro Cavalcanti aponta que este elemento histórico seria o ponto de partida para o entendimento da Federação Brasileira – distinta da Federação Americana que historicamente era uma continuação da Confederação de Estados de 1777.

O ato do governo “*revolucionário*”<sup>6</sup>, que autenticou a proclamação da República Federativa, e declarou que *as províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficavam constituindo os Estados Unidos do Brasil*, não os investiu de direitos próprios, irredutíveis, que lhes dessem o caráter de estados independentes; e o Congresso Constituinte, que veio logo depois, e aprovou os intuítos e atos do movimento revolucionário, também não consignou na Constituição Federal nenhum poder ou prerrogativa, em favor dos Estados, além do que parecera indispensável para dar-lhes autonomia, como membros da federação.

Os elementos acima citados simbolizam uma circunstância histórica fundamental na formação da Federação Brasileira:

*“É talvez, mesmo, o único exemplo de uma união federativa, cujos membros nunca tivessem tido em dado momento, ao menos de fato, a qualidade de soberanos”.*<sup>7</sup>

Esta razão histórica é, segundo ele, fundamental na determinação do caráter jurídico dos estados federados; porquanto, em vista dela, não sendo lícito aos mesmos alegar ou pretender direito poder algum, que não tenha, inteiramente, a

sua origem na própria Constituição Federal. O fato de existirem elementos que fazem alusão ao exercício da soberania dos estados<sup>8</sup>, usando as palavras de Cavalcanti, não se deve atribuir outro valor, senão, o de mero eufemismo, muito recomendável nas circunstâncias instáveis da época.

O fato é que as províncias, agora elevadas a estados, não foi jamais reconhecido o menor direito de soberania. Acrescente-se a isso o fato de que as províncias não tiveram nenhuma participação ativa na revolução política operada. Ela explodiu e acabou dentro do perímetro da capital do ex-império, que a mesma transformou em capitã federal.

Os direitos, poderes e sua qualificação como estados, as províncias receberam da vontade soberana, sendo lícita a conclusão de que os membros da federação brasileira, nem antes, nem depois da Constituição Federal, tiveram jamais a qualidade de soberanos.

Baseado nisto e como contemporâneo dos fatos, Cavalcanti aponta outros elementos que na sua opinião dificultavam ainda mais e plena realização do regime recém – implantado no Brasil, são eles:

- a) *Da oposição radical do novo regime político em confronto com o regime vigente até 15 de Novembro de 1889;*
- b) *Da novidade ou desconhecimento do regime federal, não só para a massa do povo em geral, como também, para as próprias classes dirigentes da política;*
- c) *De disposições, porventura, desacertadas ou inoportunamente adotadas na Constituição Federal, - da imprevidência, com que o poder constituinte consentiu, que os membros da Federação, encetassem a sua vida autônoma, sem uma regra geral obrigada a respeito, -ou da omissão posterior do poder federal em desenvolver o teor de certas disposições constitucionais, para que elas possam corresponder ao seu objeto e fins;*
- d)- *Das pretensões descabidas, ou da falsa fé, dos indivíduos e das autoridades, - e resultantes, ora, das novas ambições, conseqüência fatal*

*das revoluções políticas, - e ora, da ignorância dos princípios e práticas do regime inaugurado.*<sup>9</sup>

A nação brasileira passara, subitamente, de Estado simples, unitário, monárquico, em que se achava organizada, havia mais de dois terços de século, e funcionado sob o regime parlamentar, para o sistema composto, e o mais descentralizado de todos que é a república federativa, sob forma presidencial.

Os homens políticos, os estadistas brasileiros defendiam a república, admiravam o sucesso do modelo norte-americano, mas segundo Cavalcanti, pouco ou nada, se preocupavam do conhecimento e estudo do regime federativo.

A propaganda republicana também se agrega a esses elementos, pois no entender de Cavalcanti, nem mesmo nela havia muitos espíritos esclarecidos capazes de entender e demonstrar *competentemente* as vantagens da união federal.

O transplante do modelo norte-americano na sua forma genuína, na fé ou convicção de que do mesmo também havia de resultar a grandeza da pátria, pouco teria de sucesso enquanto não fosse considerada a condição do país, ou seja, enquanto não estivesse de acordo com a realidade do Brasil – além de bem difundidos os fundamentos do regime no seio da população em geral:

*“O saber de alguns indivíduos não bastava para a boa reconstrução de toda a ordem política do país - fora mister o concurso das luzes do povo ou, ao menos, da maior parte daqueles, que deviam ser seus representantes no novo regime; e isto, certamente, falecia no momento”.*<sup>10</sup>

## ***Os Dois Governos e Suas Relações***

A relação entre o governo federal e o governo estadual se constitui como um dos principais elementos definidores do bom funcionamento do regime federativo em qualquer país e no caso do Brasil, Cavalcanti aponta esse como um dos grandes problemas da República Federativa do Brasil, problemas esses que se agravam pelo fato de a Constituição Federal não enumerar especificamente os poderes que seriam peculiares dos estados bem como as obrigações em que os mesmos devem manter para com o governo da União, nos diferentes casos e circunstâncias.

O silêncio da Constituição nesta matéria fortaleceu, em certa medida, a idéia de federalismo como um caminho para independência e conseqüentemente para a soberania dos estados.

Resulta daí, a maior fragilidade da República Brasileira que nos seus 10 anos de existência esteve à mercê do poderio político e econômico de alguns estados que se consideravam inteiramente desobrigados de prestar informações aos poderes federais sobre os atos mais importantes de seus governos e territórios, ainda que esses atos estivessem intimamente relacionados com os interesses gerais de toda a União. Ficando o Governo Federal à parte dos acontecimentos e distanciado dos problemas regionais:

*“Verdadeiro estranho, dentro da própria casa, ele (governo federal) achar-se à, por isto mesmo, também inabilitado de cumprir, com inteira conveniência, os seus deveres, certamente mais amplos, em vista da sua responsabilidade maior, como supremo Governo da Nação”.<sup>11</sup>*

Esse fato, que Cavalcanti chama de mal-estar, estende-se a outras questões como a composição das forças estaduais que chegavam mesmo a

superar as forças federais e até mesmo ser a única opção do governo federal para resolver questões de sua competência<sup>12</sup>.

As eleições representavam o auge desse *mal-estar*, pois nesse período predomina o total controle da máquina eleitoral por parte dos estados que elegem somente aqueles que servem aos seus interesses através de práticas nada convencionais. Faltando nestes casos uma ação enérgica do poder federal que tem seu direito de intervenção garantido na Constituição Federal.

As considerações de Rui Barbosa<sup>13</sup> atestam a problemática das questões levantadas acima:

*“A nação vive quase alheia ao que se passa nos Estados, e por isso não tem consciência do extremo a que tocou a sua queda. Apenas os escândalos piramidais, como os do Amazonas, erguendo o vértice acima dos outros, atraem uma ou outra vez a atenção pública. Afora estes casos estupendos, que se destacam, torreando, em grandes eminências, sobre os demais, impondo-se às vistas mais curtas e às curiosidades mais embotadas, o desgoverno, a anarquia, o absolutismo, a eliminação da lei, a quebra da Constituição Federal, praticados com impunidade, com desgarré, com estrondo, passaram a lugares comuns, sem que já ninguém se admire, ninguém se oponha, ninguém repare, murmurando apenas, no seu ofício de murmurar uns contra os outros, e imitar uns aos outros, os corrilhos políticos, revezados entre a oposição e o poder...*

*Eis o que vem a ser a federação no Brasil. Eis no que dá, por fim, a autonomia dos Estados, esse princípio retumbante, mentiroso, vazio de vida como um sepulcro, e cuja superstição se está sacrificando a existência do país, o princípio da nossa nacionalidade, oferecida em pasto às cobiças intestinas, até que outras a venham devorar”.<sup>14</sup>*

Assim, Cavalcanti acrescenta que embora a prática tenha se mostrado ingrata, a dualidade de jurisdições – federal e estadual – é condição característica, senão fundamental, da própria federação; e ainda mais- que é, justamente no exercício de certa soma de atribuições soberanas, confiadas aos estados, que consiste um dos contrapesos do regime contra os possíveis abusos do poder

central. Este, de certo, não pode ultrapassar os limites traçados pela Constituição, dando um desenvolvimento arbitrário à sua própria ação e autoridade; sendo, pelo contrário de seu dever, não só deixar inteiramente livre o legítimo exercício do poder estadual, como até, auxiliá-lo e garanti-lo nas ocasiões precisas:

*“O que se combate, não é a plenitude do poder estadual, que, não se ignora, ser essencial ao regime; mas os excessos ou a falsa compreensão desse poder”.<sup>15</sup>*

Nessas condições, o poder federal não pode jamais se escusar da responsabilidade de um mal público de sérias conseqüências para a união :

*Em uma palavra, não pode haver outro modo prático de ver nesta questão: ou os Estados são realmente soberanos, e neste caso, não há federação possível: ou esta existe realmente, mas neste segundo caso, os Estados, seus componentes, deixam de ser soberanos, e tornam-se, ao contrário, simples poderes auxiliares e subordinados à única soberania possível, e exclusivamente representada pelo governo da União “.<sup>16</sup>*

### **Os Maiores Males da República**

Para Amaro Cavalcanti o Regime Federativo tal e qual foi implantado no Brasil só poderia funcionar adequadamente na medida em que fossem criadas leis orgânicas que possibilitassem o pleno funcionamento da Constituição, pois esta na sua concepção, constituía-se numa letra morta, pois seus preceitos eram constantemente desrespeitados e interpretados de acordo com as conveniências, ou seja, uma interpretação flutuante carecendo de uma *verdadeira* interpretação final.

A ignorância geral da população contribuía para a continuidade das práticas abusivas, sendo necessário a ampla difusão da educação popular e

despertar em todos o *interesse consciente*, e daí, a vigilância, das diversas classes, na defesa do direito e liberdades.

Tendo em vista o grau de saber da população, Cavalcanti entende que para que se constituísse uma federação condigna, era preciso antes de tudo, organizá-la e dirigi-la, segundo o grau de saber do povo, os hábitos contraídos de sua vida política anterior, e, sobretudo, em nada descurar o mau *vezo* ou a tendência comum para o desrespeito da lei:

*“É preciso, é indispensável, que a República do Brasil seja uma verdade no fato, - e não, um simples nome do seu governo, escrito no alto da Constituição”.<sup>17</sup>*

Em suma, embora reconheça e defenda amplamente o regime federativo como única solução possível para um país com as características dos Brasil, Amaro Cavalcanti entende que seu pelo funcionamento só terá excelência a partir do momento em que ele tiver uma feição nacional, dentro das forças da intelectualidade e alcance de todos.

A visão de Amaro Cavalcanti sobre o regime federativo deixa claro que seu mau funcionamento nos primeiros dez anos da república brasileira é fruto do desconhecimento do regime por parte não só da população, mas também pela maioria das elites dirigentes do país. Embora reconheça que a sua implantação estava até então à serviço de interesses locais atribui boa parte deste problema ao total desrespeito à Constituição Federal, que por sua vez carecia de elementos que deixassem esclarecidos os papéis de cada um no regime recém – implantado.

Nesses termos, a Constituição seria o elemento educador e disciplinador, pois teria que fornecer a chave para o bom funcionamento do regime e ser seu

elemento de maior força, já que o exercício do direito constitucional era matéria nova.

Sua análise não apresenta nenhuma solução prática para a resolução dos problemas por ele apontados e dos quais ele foi testemunha, valorizando muito mais o debate de idéias e a firme convicção de que o regime, em si, não apresenta problema algum -alegando que sua excelência é inquestionável. Havia a necessidade de adequá-lo ao grau de saber da população. Suas análises procuram demonstrar que república brasileira não tinha personalidade definida e nesse aspecto pode-se dizer que ainda se encontrava em disponibilidade constitucional, ou seja, faltavam elementos constitucionais que definissem claramente a República Federativa do Brasil como tal.

#### NOTAS

\* - Bacharel em História. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O presente artigo é parte da monografia de bacharelado .

1- Amaro Cavalcanti. *Amaro. Regime Federativo e a República Brasileira*, Senado Federal. Brasília, 1986.

2- Ibidem, p. 30.

3- Ibidem, p. 37.

4- Art. 1º da Constituição de 1891.

5- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, -“*Preâmbulo*”.

6- 15 de Novembro de 1889.

7- Cavalcanti, op.cit, p.122.

18- Art.3º da Const. Cit.

9- Cavalcanti, op.cit, p.124.

---

10- Ibidem, p.125.

11- Ibidem, op.cit, p.292.

12- Revolta da Armada.

13- Autor do projeto e então membro do governo provisório da República.

14- - Ruí Barbosa – “Estados Autônomos” no Jornal Imprensa, Rio de Janeiro, 25-11-98.

15- Cavalcanti, op.cit, p.300.

16- Ibidem, p.315.

17- ibidem, p.337.