

Não há dúvida de que a Constituição dos Estados Unidos contém, em suas linhas fundamentais, a concretização do ideal proposto por Maquiavel. É possível que isso tenha ocorrido por simples coincidência, pois nos escritos dos pais da pátria americana há inúmeras referências a outros autores, não, porém, a Maquiavel. Por outro lado, é sabido que a Itália, no século XVIII, já atraía a atenção dos ingleses e dos americanos mais interessados em música, escultura e literatura, sendo bem pouco provável que entre os fundadores do Estado norte-americano ninguém conhecesse a obra do notável florentino. É preciso lembrar também que Maquiavel era, então, um autor "maldito", não sendo desprezível a idéia de que, embora conhecendo seus livros e aceitando muitas de suas proposições, evitassem citá-lo. Mas pode ser também que se trate de mera coincidência.

O fato é que a separação de poderes se constitui num dos fundamentos do Estado norte-americano e, pela forma como foi aplicada, conseguiu complementar adequadamente o federalismo e o ideal republicano, possibilitando a formação de governos eficientes sem dar possibilidade ao aparecimento de formas totalitárias. A criação do parlamentarismo, na Inglaterra do século XVIII, abriu a possibilidade de se buscar a democracia sem a separação formal dos poderes, fazendo do Executivo um prolongamento do Legislativo. E muitos sistemas republicanos presidenciais, criados posteriormente sob influência do exemplo norte-americano, estabeleceram formalmente a separação de poderes e, no entanto, não implantaram a democracia e propiciaram a ditadura.

8

Federalismo dinâmico

Federalismo dual e Estado não-intervencionista

O atual federalismo dos Estados Unidos da América mantém, basicamente, a fórmula criada no século XVIII. Isso pode parecer estranho, pois o Estado Federal norte-americano foi inventado em situação bem diversa da de hoje, bastando lembrar que a economia daquela época era predominantemente agrária, com todas as suas peculiaridades, sendo hoje a expressão mais avançada do industrialismo. O fato, entretanto, é que os Estados Unidos têm, até hoje, a mesma Constituição de 1787, com algumas emendas que não afetaram os pontos fundamentais da organização e do funcionamento. Será que se pode dizer, então, que o federalismo praticado agora nos Estados Unidos é o mesmo do século XVIII?

A primeira resposta a essas indagações está em William Douglas, uma das grandes figuras da Suprema Corte dos Estados Unidos, num pequeno mas precioso livro em que ele, analisando as primeiras dez emendas à Constituição, que a ela incorporaram a Declaração de Direitos

(conhecida como *Bill of Rights*), demonstra que se trata de uma lei “viva” (*Living Bill of Rights*), cuja interpretação acompanhou as mudanças históricas e cuja proteção é buscada e obtida constantemente pelos estadunidenses.

Foi exatamente o que aconteceu com as disposições constitucionais relacionadas com a organização federativa e o respeito ao chamado *princípio federativo* na prática política. Algumas regras foram modificadas, como, por exemplo, a que determinava a eleição dos senadores pelos legislativos estaduais e que, desde 1913, foi substituída pela adoção da eleição direta pelo povo. Ao lado disso, muitas vezes foram suscitadas dúvidas, perante a Suprema Corte, quanto à correta interpretação de uma norma constitucional, para que se tivesse, numa visão autorizada e adequada às circunstâncias históricas, o reconhecimento ou a negação de competências ou o equilíbrio de poderes entre os governos estaduais e o federal. E assim foi sendo sempre atualizado o mecanismo federativo. Essa caminhada dinâmica do federalismo pode ser verificada através das opiniões de alguns dos seus principais teóricos nos Estados Unidos.

Antes de tudo é importante assinalar que a criação do Estado Federal foi a resposta, adequada e oportuna, a um desafio histórico: as antigas colônias inglesas, que haviam conquistado a independência em 1776, queriam viver como Estados livres mas reconheciam que, sem sua união, a liberdade estaria ameaçada. A união era reconhecida como necessária mas, ao mesmo tempo, era temida como impulso centralizador, que poderia representar justamente o fim da liberdade. Isso foi claramente expresso em carta escrita por James Madison, um dos pais do federalismo, a Edmund Randolph, Governador da Califórnia, no momento em que estava sendo procurada a nova fórmula: “Eu penso que a fusão dos Estados numa república unitária não é menos impraticável do que seria inadequada” (carta de 8 de abril

de 1787, pouco anterior, portanto, à Convenção de Filadélfia, que decidiu pela criação do Estado Federal).

Poucos anos depois de implantada a Constituição federativa já houve a necessidade de tornar claro que a autonomia dos antigos Estados, que haviam aderido à Federação, deveria ser assegurada mas não confundida com a soberania de um verdadeiro Estado e deveria ser exercida nos limites da Constituição Federal. Com o objetivo de esclarecer esse ponto e de, implicitamente, consolidar o poder da União, foi aprovada a 11.^a Emenda (as dez primeiras compõem a declaração de direitos conhecida como *Bill of Rights*), proposta em 1794 e posta em vigor em 1798. De acordo com esta emenda ficou estabelecido que o poder judiciário da União não compreendia a competência para julgar ações propostas contra qualquer dos Estados-membros. Mas, paralelamente, a Suprema Corte foi reiterando que seria possível recorrer a ela se o Tribunal Superior de algum dos Estados decidisse, contrariando a Constituição Federal.

Desse modo, ficava reconhecida pela Suprema Corte a autonomia dos Estados mas, ao mesmo tempo, era afirmada a supremacia da Constituição, sendo esse um passo importante para a consolidação da organização federativa indissolúvel, reunindo múltiplos centros de poder político submissos a um conjunto de regras básicas, que todos se comprometiam a respeitar.

Em sentido oposto, desde antes mesmo de aprovada a Constituição, era patente o temor, revelado por vários líderes, de que a aceitação de um governo central acabasse acarretando a definição de uma hierarquia, colocando os governos estaduais em nível inferior. Adotando orientação que, em princípio, parece contraditória, a Suprema Corte admitiu, para esse efeito, a existência de duas soberanias, uma da União, outra dos Estados. Segundo observação de

Edward Corwin em *American Constitutional History*, esse era um dos postulados básicos do federalismo definido nos primeiros anos após a criação: em suas respectivas esferas os dois centros de governo são soberanos e iguais. Assim se estabeleciam as características de um *federalismo dual*, sem interpenetrações e sem interferências recíprocas.

Em síntese, é afirmada a supremacia da Constituição, à qual o governo federal e os estaduais devem ser submissos. Mas, paralelamente, é reconhecida a independência recíproca dos governos, não havendo entre eles qualquer relação de subordinação.

Outra observação importante feita por Corwin, nessa mesma obra, é que a preocupação de evitar excesso de poderes estaduais, a fim de consolidar o poder da União, acabou estimulando o mundo dos negócios e o florescimento de grandes empresas, favorecidas por um *laissez-faire*, *laissez-passer* quase absoluto. Na segunda metade do século XIX a Suprema Corte negou competência aos Estados para a regulamentação de atividades econômicas, mas ao mesmo tempo a União se omitia nesse campo, provavelmente porque não havia recebido expressamente a competência para intervir. Em consequência, conclui Corwin, criou-se um “reino de não-poder”, uma “zona de penumbra”, uma “terra de ninguém”, em que as grandes empresas puderam agir livremente, fora de qualquer controle.

Desse modo, pode-se dizer que, no caso norte-americano, o federalismo foi uma das causas do estabelecimento do Estado rigorosamente não-intervencionista, com todas as consequências dessa diretriz, o que demonstra, uma vez mais, que a opção pela forma centralizada ou federativa de Estado afeta pontos fundamentais da organização social, política e econômica de um povo, com possíveis repercussões sobre a vida de outros povos.

Federalismo cooperativo e Estado intervencionista

O século XX, que é, provavelmente, o ponto final de utilização dos modelos políticos definidos no século XVIII, iria registrar importantes mudanças nas características dos Estados Unidos da América, incluindo, obviamente, o mecanismo de funcionamento do federalismo norte-americano.

Já no final do século passado e início do atual verifica-se a adoção de uma nova atitude dos Estados Unidos nas relações internacionais, o que se acentua ainda mais depois de cada uma das guerras mundiais. Durante o século XIX é comum falar-se num isolamento americano, decorrente de uma busca de auto-suficiência dos Estados Unidos, provavelmente inspirada no temor de que o relacionamento estreito com a Europa criasse o grave risco de gerar uma situação de dependência. Fora da Europa não havia desenvolvimento econômico e características culturais que pudessem oferecer algum proveito para a sociedade estadunidense e, por isso, não se cogitava de procurar relações com a Ásia, a África e a própria América Latina. As próprias riquezas dos impérios coloniais eram praticamente desprezadas, provavelmente porque se considerava encerrado o ciclo de empreendimentos colonialistas e também porque, até aquele momento, os Estados Unidos ainda guardavam a imagem de ex-colônia.

Tudo isso começaria a mudar no início do século XX. Tendo acumulado riqueza e procurado aplicá-la de modo reprodutivo, mas sem poder ou desejar competir com as potências européias, os norte-americanos voltaram seus olhos para a América Latina, que apresentava enorme disponibilidade em terras inexploradas e que, com boas razões, se supunha que fossem férteis. Além disso, a pobreza dos povos, o deficiente preparo intelectual das elites, a proximidade geográfica e a inexistência de organizações mi-

litares poderosas, tudo isso fazia da América Latina um campo propício para a implantação de um colonialismo de nova espécie. Foi por esse caminho que se instaurou a “política das canhoneiras” e do *big stick*, que mudaria o alcance da chamada *doutrina Monroe*, que perdeu o sentido genericamente anticolonialista do enunciado “a América para os americanos” para significar, apenas, que os territórios americanos estavam fechados para novas aventuras colonialistas de europeus.

Mas o expansionismo econômico-militar dos Estados Unidos trouxe conseqüências graves. Uma delas foi a necessidade de fortalecimento do Poder Executivo federal, que assumiu novas tarefas no âmbito das relações internacionais e no da organização e utilização de forças militares, tendo, por isso, a necessidade de mais recursos.

Depois da Primeira Guerra Mundial o mundo enfrentou um período de transformações e instabilidade econômica, chegando, então, à grande crise de 1929, que afetou gravemente os Estados Unidos. Isso determinou a redefinição do papel do governo estadunidense e levou, na década de 30, à criação de uma nova política, o *New Deal* de Franklin Roosevelt, que significava, entre outras coisas, o abandono do liberalismo tradicional e a implantação do intervencionismo do Estado. O novo papel assumido pelo Estado determinou, mais uma vez, o fortalecimento do Poder Executivo federal.

Nesse mesmo período foi iniciada a prática de intensa colaboração entre a União e os Estados, para a realização de certas tarefas, como a proteção aos desempregados. Mas, enquanto se falava em cooperação e em *federalismo cooperativo*, crescia a intervenção do Estado na vida social, sobretudo nas relações econômicas, ampliando-se por via indireta as competências federais, ficando condicionado a decisões federais o exercício de muitas das competências que continuavam a ser estaduais.

Uma boa análise desse período e do que ocorreu, então, com o federalismo é feita por Bernard Schwartz em seu *Direito constitucional americano*. Observando os efeitos da atividade intervencionista reguladora exercida pelo Estado norte-americano, com a implantação do *New Deal*, diz Schwartz que, para o governo federal exercer, em âmbito nacional, a autoridade regulamentadora que as condições sociais requeriam, foi necessário abandonar o conceito de federalismo dualista. Assim como se substituiu a doutrina do *laissez-faire* por um intervencionismo inevitável em face das circunstâncias, assim também o federalismo dual precisou ser substituído por um federalismo cooperativo exigido para que os mais graves problemas econômicos e sociais pudessem ser enfrentados com eficiência.

A partir do ano de 1937 sucedem-se as decisões da Suprema Corte, reconhecendo a constitucionalidade dos atos praticados pelo governo federal visando a controlar as atividades econômicas, de modo a que se eliminassem as práticas comerciais prejudiciais aos interesses do povo, bem como o mau uso do poder econômico pelos proprietários e industriais, que, pelo excesso de exploração da pobreza, mantinham amplas áreas marginalizadas e impediam a recuperação do país. Essa ampliação dos poderes federais aconteceu, por exemplo, em relação ao trabalho de menores, à fixação de salário mínimo e ao estabelecimento do máximo de horas de trabalho por dia, tudo isso regulado por normas federais que claramente interferiam no exercício de muitas competências estaduais e que, apesar disso, a Suprema Corte julgou constitucionais.

Especificamente quanto à 10.^a Emenda à Constituição, em vigor desde 1791, segundo a qual os poderes não delegados à União pela Constituição nem proibidos aos Estados devem ser considerados reservados aos Estados ou ao povo, a Suprema Corte declarou em 1941 que essa

Emenda estabelecia um truísmo sem maior importância prática. O argumento da Corte era que a Constituição apenas registrara uma declaração de competências diferenciadas, feita pelos Estados e pela União, com o objetivo de impedir que esta procurasse exercer poderes não concedidos. Uma vez que não tivesse ocorrido a concessão de poderes, parecia supérfluo declarar que a União não os tinha recebido.

Na opinião de Bernard Schwartz essa decisão da Suprema Corte, na realidade, estabelecia um ponto essencial do federalismo dual, no momento em que eliminava o significado prático da rígida separação de áreas de competência. Assim, por exemplo, como observa Schwartz,

a velha doutrina de que o poder federal sobre o comércio não podia ser exercido sobre as transações locais, que estivessem dentro da área exclusiva da autoridade estadual, foi substituída pela idéia de um poder pleno do Governo nacional sobre o comércio.

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial foram ainda mais acentuadas as práticas intervencionistas do governo federal. A própria participação dos Estados Unidos na guerra, envolvendo no “esforço de guerra” a totalidade de suas energias, teve conseqüências profundas na vida interna e nas características permanentes do Estado norte-americano.

Como bem assinala Corwin, na referida *American Constitutional History*, desde o momento em que se estabeleceu o federalismo cooperativo estava implícita a fatalidade do crescimento do governo federal, em detrimento dos governos estaduais, pois numa relação de cooperação a parte mais forte leva vantagem. Mas, ao assumir a tarefa de manter a paz no mundo e de promover a segurança econômica para todo o seu povo, os Estados Unidos deram

um passo avançado no sentido de fortalecimento do governo central, alterando substancialmente as características tradicionais do federalismo.

Esse é um *novo federalismo*, bem diferente daquele implantado no século XVIII e mantido, em suas linhas básicas, por mais de cento e cinquenta anos. Inúmeros autores norte-americanos reconhecem que ocorreu profunda mudança, havendo hoje clara predominância do governo federal sobre os estaduais. Assumindo a condição de potência militar de primeira grandeza e pretendendo agir como uma espécie de “polícia do mundo”, os Estados Unidos necessitam de um governo federal forte, com indiscutível soberania para tomar decisões rápidas envolvendo a totalidade da vida de seu povo. Isso tem reflexo também na distribuição dos recursos públicos, pois o aumento extraordinário dos orçamentos militares, que são federais, só é possível com a redução da participação dos Estados na renda nacional. Paralelamente a isso, a expansão das iniciativas federais nos setores ligados à promoção do bem-estar, visando à atenuação da marginalização social e dos conflitos internos, tem o mesmo efeito orçamentário, enfraquecendo os Estados.

Um dado curioso e muito expressivo é que a implantação do novo federalismo ocorreu sem mudança formal na Constituição. Isso demonstra não só a flexibilidade dos mecanismos constitucionais norte-americanos, mas revela também o papel dinâmico e positivo da Suprema Corte, que através da reinterpretação dos dispositivos constitucionais tem permitido a constante atualização das regras básicas de convivência, sem necessidade do recurso a meios extralegais.

Desse modo se implantou um novo federalismo, mais centralizador do que o antigo e mais adequado às necessidades do Estado intervencionista exigido pelo século XX. Corwin reconhece tal mudança e considera que ela repre-

sentou uma “revolução constitucional”, que começou com a instauração do *New Deal* e acabou tendo como resultado um *Fair Deal*, o que significa, em linhas gerais, que se partiu da preocupação com um novo ajuste social e se chegou a um ajuste mais equitativo, mais adequado às novas realidades.

9

Paradoxos e imperfeições da fórmula federativa

Ambigüidades do federalismo

A palavra federação é originária do latim e expressa, substancialmente, a idéia de *foedus*, aliança. Toda federação é uma espécie de aliança e o Estado Federal é uma aliança de Estados. Tudo parece muito simples. Entretanto, um exame pormenorizado dessa espécie de aliança de Estados e de suas implicações políticas e jurídicas mostra a existência de ambigüidades e conflitos, que fazem do Estado Federal um sistema em constante tensão, equilibrando fatores de convergência e também contradições.

Essa característica foi muito bem apreendida e exposta por Daniel J. Elazar, um dos mais eminentes estudiosos do federalismo contemporâneo. Em seu trabalho intitulado *The Role of Federalism in Political Integration*, escrito em 1979 e publicado pelo Jerusalem Institute for Federal Studies, a questão das ambigüidades do federalismo é enfocada com bastante precisão. Num capítulo especialmente dedicado ao assunto, Elazar aponta seis ambigüidades básicas, valendo a pena reproduzir a síntese de seu pensa-

mento, acompanhando criticamente a exposição feita por ele sobre cada uma dessas ambigüidades.

1.^a) Há muitas variedades de arranjos políticos aos quais o termo federal pode ser aplicado com propriedade. O federalismo tem sido utilizado, a partir do exemplo norte-americano, como alternativa para o Estado Unitário com um único centro de poder político. Entretanto, mantendo a característica básica, que é a multiplicidade de centros de poder, a prática tem inspirado os arranjos mais diversificados. Ilustrando suas afirmações, Elazar apresenta uma tabela apontando dezoito Estados cuja Constituição é federal mas que sempre incluem alguma peculiaridade, algum traço diferenciador, de tal modo que não há dois com a mesma organização. Assim é que aparecem Estados, cantões, províncias, semicantões, repúblicas, repúblicas autônomas, territórios, distritos federais, numa grande variedade de arranjos, embora todos se definam como Estados Federais. Essa diversificação é, na realidade, bastante acentuada, tendo sido lembrada de modo bem expressivo pelo autor belga Ludo van Wauwe, que, num livro intitulado *Fédéralisme — utopie ou possibilité?*, observa que, se alguém pergunta: “Que é federalismo?”, é freqüente que ouça como resposta: “Mas de qual federalismo você está falando?”

Ao lado daquela primeira tabela Daniel Elazar apresenta outra, enumerando dezoito Estados que, embora não se definam como federais, apresentam arranjos claramente inspirados no federalismo. Verifica-se também aí uma grande variedade, tendo como ponto comum a existência de territórios ou regiões que gozam de certa autonomia, não sendo dependentes de um poder central nos moldes da tradicional relação hierárquica. Dessas variedades, a que vem ganhando maior expressão é a forma adotada pela Espanha e pela Itália, com um poder central governando diretamente uma parte do território, ao lado de unidades

regionais que são dependentes do governo central para certos assuntos, mas que podem agir com autonomia em relação a outros. Muito expressiva dessa nova espécie de Estado é a obra do espanhol Juan Ferrando Badia, cujo título é justamente *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*. Basicamente, o autor pretende demonstrar que, ao lado da opção tradicional Estado Unitário (poder político centralizado) e Estado Federal (poder político descentralizado), existe agora uma terceira escolha, o Estado Regional, que não é apenas uma variante de qualquer das hipóteses anteriores e sim uma terceira espécie, qualitativamente diferente.

O fato é que existe uma variedade de arranjos possíveis, a partir da idéia de conjugar, no mesmo Estado, vários centros de poder político. E toda essa variedade pode ser adequadamente ligada ao princípio federativo, o que, de um lado, amplia as possibilidades de uso desse princípio, mas, de outro, torna vago seu verdadeiro sentido, prejudicando o tratamento teórico das peculiaridades do Estado Federal.

2.^a) O federalismo objetiva a consecução e manutenção de ambas, a unidade e a diversidade. Como bem observa Elazar, quando se trata de discutir o federalismo, é um erro considerar unidade e diversidade como opostos. Na realidade, dependendo das circunstâncias históricas e políticas, a federalização significa a busca de um ou de outro desses objetivos. Basicamente a federação pretende a *unidade na diversidade*, procurando unir entidades heterogêneas em torno de um conjunto de regras comuns, dando-lhe certa homogeneidade. Mas, ao mesmo tempo, pretende que essa unidade preserve a diferenciação entre os elementos componentes da federação, respeitando a identidade cultural e política de cada um.

Para que se entenda claramente o sentido dessa ambigüidade, basta comparar o processo de criação do Estado

Federal em duas situações bem distintas: nos Estados Unidos da América e no Brasil. Quando se promoveu a criação do Estado norte-americano, havia treze unidades independentes e soberanas, com suas características e seus interesses próprios. Através da federação surgiu a União, que era expressão de uma unidade, representando a criação de um poder central com autoridade sobre as treze unidades, mas, ao mesmo tempo, preservando a individualidade de cada uma delas. Houve, aí, um movimento centralizador.

No Brasil ocorreu o inverso. Partiu-se da existência de uma unidade com poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades, sem eliminar o poder central. Cada uma dessas unidades, que era apenas uma subdivisão administrativa chamada Província, recebeu uma parcela de poder político e a afirmação formal de sua individualidade, passando a denominar-se Estado. Aí o movimento foi descentralizador.

Como se vê, dependendo das circunstâncias, a ênfase maior, no momento da criação, está na centralização ou descentralização (que alguns teóricos modernos preferem chamar de desconcentração). E sempre está presente a preocupação de conseguir e manter a unidade sem eliminar a diversidade.

3.^a) O federalismo envolve tanto a questão da estrutura quanto a do processo de governo. Na realidade, é comum entre os teóricos do Estado, europeus ou influenciados pelas concepções originárias da Europa, apontar a organização federativa como “forma de Estado”, que exige um governo com determinadas peculiaridades. Entre os teóricos dos Estados Unidos da América não é de uso corrente a expressão *Estado*, que se formou sobretudo pela contribuição da dogmática alemã e teve seu sentido fundamental definido no século XIX. Na teoria norte-americana é preferida a expressão *Nação*, que muitas vezes

aparece com o significado que os teóricos alemães dão a Estado, ou seja, a sociedade política dotada de autoridade superior e de personalidade jurídica.

De qualquer modo não é difícil de perceber a ambigüidade, consistente na conjugação de uma certa estrutura, com suas características e decorrências próprias, e de um determinado processo, que também apresenta particularidades marcantes. O que ocorre na prática é que estrutura e processo influem um sobre o outro, tornando o Estado Federal mais complexo do que o Unitário.

Quando se enfatiza a estrutura, fala-se num Estado com vários governos, diferenciados pela área em que atuam e pelos assuntos que lhes são entregues para decisão. Pode-se falar com propriedade que cada um dos governos que se conjugam num Estado Federal tem suas competências próprias, havendo algumas que são exclusivas de cada governo e outras que são exercidas em comum por mais de um governo. Sob esse ângulo o Estado Federal é concebido como um “Estado de Estados”, com aparatos governamentais e administrativos próprios de cada componente, atuando nos limites de seus respectivos territórios, conjugados num aparato mais amplo, que atua no conjunto dos Estados federados, dando-se ao conjunto o nome de Estado Federal.

Do ponto de vista do federalismo como processo, há o reconhecimento de uma multiplicidade de governos, atuando conjugados e procurando ser harmônicos. Como lembra Daniel Elazar, é nessa perspectiva que os autores falam em “áreas”, “níveis”, “planos” ou “esferas” de governo, havendo uma esfera federal ou geral ao lado de outras estaduais ou locais.

Embora muitos pretendam que a diferença básica está em que o governo geral se ocupa dos assuntos do interesse de todos, ao passo que os governos locais são competentes para o que for do interesse predominante de suas respec-

tivas unidades, nas Constituições dos Estados Federais e na prática do federalismo as coisas não se passam com tal simplicidade. Realmente, verifica-se que sempre existem assuntos que são tratados em comum por ambas as esferas de governo, configurando o que teoricamente se denomina de *competências concorrentes*. Mas além disso existe a circunstância de que é muito difícil, no mundo contemporâneo, uma atividade pública ter repercussão limitada ao espaço de uma unidade federada, complicando-se ainda mais quando se tem em conta que muitas matérias, que até certo momento apareciam como de interesse local, passaram depois a ter grande importância no âmbito geral. Basta tomar como exemplo o sistema de telecomunicações, que começou como assunto de interesse local e hoje é claramente de grande importância para todo o conjunto federativo, mesmo que se trate do serviço telefônico de uma pequena localidade.

No federalismo brasileiro há um complicador adicional, pois desde que instituído o Estado Federal, em 1891, foram estabelecidas três esferas de governo, a federal, a estadual e a municipal, sendo esta expressamente reconhecida como autônoma pela própria Constituição federal, da qual recebe diretamente suas competências. Por esse motivo, quando se fala no Brasil em "governo local", é preciso considerar cuidadosamente a expressão, pois geralmente ela é aplicada ao governo municipal e não ao estadual.

Quanto à questão da ambigüidade, ela é evidente, pois existe um inevitável entrelaçamento da estrutura com o processo, de tal modo que, embora para efeito de análise possa haver um estudo diferenciado de cada uma dessas perspectivas, uma influencia a outra. A estrutura federativa pressupõe pluralidade de governos e, portanto, a necessidade de arrumá-los e conjugá-los adequadamente. E o federalismo como processo depende da estrutura e muitas

vezes determina que ela sofra mudanças fundamentais, pois os governos são dinâmicos e procuram o máximo de eficácia no desempenho de suas atribuições, sentindo, muitas vezes, a necessidade ou a tentação de romper as barreiras estruturais.

4.^a) O federalismo é um fenômeno político e sócio-cultural. Aqui se coloca uma questão crucial: o federalismo é conveniente, possível ou até necessário quando se pretende unir no mesmo Estado unidades sócio-culturais diferenciadas, mas, ao mesmo tempo, é inviável quando essa diferenciação é por demais acentuada. Ao lado disso é preciso considerar que o Estado Federal tem um governo e promove o relacionamento entre governos dentro de suas fronteiras. Assim, pois, além das políticas específicas de cada um desses governos, existe o objetivo, essencialmente político, de manter a própria federação.

Nos últimos anos essa ambigüidade tem sido causa de conflitos, às vezes muito agudos, ao mesmo tempo que a utilização da estrutura federativa tem servido para superar conflitos e conseguir a convivência harmônica, uma e outra coisa em Estados com grupos étnicos ou lingüísticos muito diferenciados.

Registrando essas ocorrências e analisando seus efeitos sobre o federalismo, Elazar lembra o caso da Nigéria, que era, até há pouco, uma federação de três Estados e que se modificou para que passassem a existir dezenove Estados, visando ao objetivo político de dar um centro de poder a cada um dos principais grupos tribais.

Uma questão delicada, envolvendo a ambigüidade da busca de união política mantendo a diversidade sócio-cultural, é o controle do governo central. No relacionamento entre grupos culturalmente bem diferenciados sempre se procura criar a imagem de coordenação dos grupos, evitando-se a definição de uma relação hierárquica, de supremacia e subordinação. Nas relações de caráter político e

constitucional também se busca o equilíbrio na equivalência.

Na prática política, entretanto, é quase impossível evitar que em determinadas circunstâncias — especialmente nos momentos de grave crise político-social ou quando é necessário tomar decisões que afetem os interesses fundamentais dos principais grupos étnicos ou culturais — surjam situações de conflito. Na realidade, pode-se dizer que tais conflitos estão sempre latentes, vindo à tona quando desaparece a possibilidade de mantê-los acobertados. É o que acontece, por exemplo, em muitos Estados Federais que são repúblicas presidenciais, no momento de escolher o Presidente da República e de compor seu ministério. Por mais que se procure ocultar o conflito, sempre existe disputa pelo governo central, cada unidade federada pretendendo ter a supremacia ou, pelo menos, uma posição política que lhe permita exercer grande influência nas decisões.

Visando à superação dessas dificuldades, muitos Estados Federais procuram dar grande ênfase aos “interesses nacionais” e reduzir o peso das características particulares e dos interesses específicos dos Estados federados ou dos grandes grupos étnicos e culturais. Por outro lado, muitos teóricos assinalam a possibilidade de preservação dos particularismos como uma das grandes vantagens da organização federativa. Não se pode ignorar também a inevitável influência da História e das tradições culturais para que se mantenha o que Leslie Lipson denominou “patriotismo local”.

Tudo isso faz parte da ambigüidade objetivos políticos/peculiaridades sócio-culturais, presente na teoria e na prática do federalismo. E tudo isso deve ser levado em conta na avaliação das possibilidades e limitações da organização federativa, não podendo ser esquecida a existên-

cia de fatores que a vontade política não pode ignorar ou eliminar.

5.^a) O federalismo implica ambos, meios e fins. Na teoria e na prática política encontram-se os que vislumbram na organização federativa o meio mais adequado para a consecução de certos fins. Como bem observa Elazar, há quem busque através do federalismo a unificação política, a democracia, a acomodação de diversidades ou qualquer outro objetivo de ordem geral. Como exemplos de tais propósitos podem-se lembrar as referências a uma possível Federação Afro-Luso-Brasileira, que uniria todos os povos de língua portuguesa, ou então a tentativa de criação da Federação dos Estados Árabes ou ainda a fracassada Federação do Mali, que representaria a união das antigas colônias francesas na África Negra.

Há uma diferença considerável entre os que acreditam no federalismo como caminho mais propício para a consecução de certos fins, sem entretanto pretenderem a implantação artificial e irrealista de uma organização federativa, e aqueles que concebem o federalismo como instrumento dócil, que pode ser posto a serviço de um fim determinado em *qualquer* circunstância. Entre estes últimos é que se encontram os promotores de experiências fracassadas de federalismo.

Por outro lado, como assinala Daniel Elazar, há os que vêem no federalismo um fim em si mesmo, por acreditarem que a espécie de relacionamento implícita na prática federativa é o ponto mais alto a que podem atingir as relações humanas numa sociedade política. Essa crença nas virtudes do federalismo como supra-sumo da harmonia política pode ser ligada à concepção extremada do ser humano como ser social — o “animal político” de Aristóteles. Unidos numa organização federativa, os seres humanos atenderiam à necessidade de convivência, har-

monizando características individuais, vontades, aptidões, preferências e interesses, estabelecendo uma solidariedade permanente. Nessa espécie de convivência a pessoa humana completaria sua integração social e realizaria sua individualidade.

Embora pareça um absurdo lógico, o fato é que o federalismo pode conjugar, simultaneamente, as condições de meio e de fim. Na prática, dependendo das circunstâncias, pode-se enfatizar uma ou outra dessas condições em determinados momentos, mas as duas possibilidades estarão sempre presentes.

6.a) O federalismo tem objetivos limitados e amplos. Essa ambigüidade do federalismo está relacionada muito estreitamente com a anteriormente analisada, mas pode ser considerada à parte, por certas particularidades. É o próprio Elazar quem reconhece isso, demonstrando, entretanto, que se pode, por assim dizer, penetrar em cada pólo daquelas ambigüidades, para perceber que paralelamente a elas há toda uma gama de concepções.

Examinando as posições dos que concebem o federalismo como fim, encontramos os que vêem a política, em seu sentido mais amplo, como a síntese e substância da interação humana, e o federalismo como a síntese e substância da política, sendo assim o objetivo de maior amplitude. Alguns consideram o federalismo como um dos fins que a humanidade deve buscar, ao lado de outros fins que também devem ser considerados ao serem estabelecidas as condições e regras de convivência.

Assim também entre os que concebem o federalismo como simples meio há diferenças consideráveis. Para uns, ele é o meio mais importante para a consecução de um fim determinado. Para outros, é meio que pode conduzir a muitos objetivos relevantes, havendo ainda os que, embora lhe dando muita importância, entendem que o fe-

deralismo é um meio que deve ser conjugado a outros, na busca de fins amplos ou limitados.

Essa variedade de pontos de vista sempre tem algum embasamento lógico e é exatamente aí que reside a ambigüidade. E de cada uma das posições referidas decorrem conseqüências teóricas que influem sobre a prática do federalismo. Pode-se, talvez, concluir que é justamente essa variedade de concepções que tem levado à existência de grande diversidade entre os sistemas que são ou podem ser classificados como federativos. O mais provável, porém, é que suceda o contrário, ou seja, o federalismo contém em si mesmo tamanha flexibilidade e tão variadas possibilidades práticas, que pode ser visto corretamente a partir de muitos ângulos e pode ser um meio eficaz para a consecução de muitos fins.

Comunidades marginais da aliança federativa

A fórmula federativa permitiu a aliança permanente, com finalidades abrangentes de toda a vida política, de grupos sociais numerosos, diferenciados pelos interesses e mesmo por características culturais. Isso representou um avanço no século XVIII, quando as treze colônias inglesas da América, conquistando a independência, precisavam unir suas forças para impedir a recolonização, mas temiam que a submissão a um só governo central forte significasse a criação de um absolutismo doméstico.

A longa duração da federação norte-americana, com a mesma Constituição estabelecida no século XVIII, é um argumento forte a favor da excelência do sistema. Entretanto, à luz da própria experiência dos Estados Unidos da América e tendo em conta a situação de outras federações contemporâneas, Ivo Duchacek, eminente estu-

dioso do federalismo, aponta aspectos negativos da fórmula federativa, dando grande ênfase a essa crítica em seu livro *Comparative Federalism; the territorial dimension of Politics*.

A primeira observação restritiva de Duchacek é que, ao ser estabelecida a federação norte-americana, a fórmula original reconheceu a identidade e autonomia de treze comunidades territoriais e forneceu um esquema para soluções possíveis dos conflitos de interesse. Entretanto, não criou, ou provavelmente não pôde criar, um mecanismo que pudesse resolver os conflitos mais fundamentais entre as duas comunidades regionais, a do Sul e a do Norte. Na opinião de Duchacek, a real diferenciação não estava nos limites de cada antiga colônia e sim entre as duas áreas mais amplas, Sul e Norte, que eram bem diversas quanto ao sistema econômico, aos interesses e aos modos de vida. Tudo foi feito como se essa diferenciação, que era real e profunda, não existisse.

Não é difícil, na realidade, reconhecer que havia divergências muito acentuadas entre as comunidades sulista e nortista, como, aliás, foi comprovado pela eclosão da Guerra de Secessão em 1860, pouco mais de setenta anos após a criação do Estado Federal. E acontecimentos recentes como a luta pela integração racial desencadeada na década de 60, com o Sul mais resistente à legislação integracionista, mostram que ainda persistem diferenças fundamentais, assistindo razão a Duchacek quando afirma que para a solução daquele conflito básico não foi previsto qualquer mecanismo. Por outro lado, porém, a própria história da federação norte-americana mostra que, provavelmente por não terem sido criados Estados que contivessem no seu interior aquela diferenciação, Estados que fossem meio nortistas, meio sulistas, bem como pela autonomia assegurada a cada um para definir seu próprio

modo de vida, o federalismo deu condições para o bom funcionamento do Estado norte-americano.

Outra crítica é que as federações reconhecem algumas comunidades territoriais ou étnicas e lhes dão autonomia, mas negam esse tratamento a grande número de grupos nitidamente diferenciados pela etnia, pela cultura ou pelos interesses fundamentais, que existem dentro de suas fronteiras. O próprio Duchacek aponta a existência de tais comunidades dentro dos Estados Unidos, afirmando que há uma identidade característica do Meio-Oeste, do Nordeste, do Sul, do Litoral Leste, como há também de negros e de latino-americanos. É significativo que Duchacek não mencione os grupos indígenas, que já eram claramente diferenciados quando da criação da Federação norte-americana e que foram completamente ignorados, sobrevivendo hoje como marginais do sistema.

O que se pode observar quanto a esse ponto é que, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, no Canadá, na Índia e praticamente em todas as demais federações, prevaleceu um critério jurídico-formal no estabelecimento da estrutura. O Estado Federal foi criado como uma aliança de Estados, e por esse motivo a preocupação maior dos organizadores tem sido a definição dos limites territoriais dos Estados-membros e o reconhecimento da identidade de cada uma das unidades assim diferenciadas.

Muitas vezes a delimitação dos Estados-membros foi absolutamente artificial, feita sob influência de interesses privados ou mesmo de conveniências administrativas, sem levar em conta os fatores étnicos ou culturais. Assim é que podem ser vistos, com muita frequência, Estados-membros que são vizinhos e que poderiam tranqüilamente compor uma só unidade federativa. Além do artificialismo dessa divisão, ela é também responsável pela existência de Estados-membros inviáveis, economicamente fracos e per-

manentemente dependentes de auxílio federal para o atendimento das necessidades básicas de sua população.

Essa questão foi investigada com muita argúcia e profundidade por Paulo Bonavides, um dos mais eminentes estudiosos do federalismo no Brasil. Em várias obras, como por exemplo, em seu recente livro *Política e Constituição*, Bonavides vem sustentando a idéia de um "Federalismo de Regiões", que a seu ver seria muito mais adequado do que um federalismo de Estados. A esse respeito pode-se dizer que são inegavelmente muito sérios os argumentos de teóricos como Duchacek e Bonavides, mas, ao mesmo tempo, é preciso também não ignorar que a longa duração de uma divisão territorial gera uma tradição histórica, não sendo fácil conseguir a eliminação de um Estado-membro, mesmo por meio de fusão com um vizinho culturalmente semelhante. Adverte Leslie Lipson que até mesmo o longo hábito de fidelidade a um governo, que seria, no caso, o governo estadual, é um fator de resistência, mas ao lado desses há muitos outros, entre os quais os de maior peso talvez sejam a existência de uma "elite política" estadual e os grandes interesses econômicos que agem conjugados com os governos dos Estados-membros.

A par dos problemas já referidos deve ser também lembrada a questão das menores unidades de governo, as municipalidades, que ficaram em plano secundário na organização federativa. Embora sendo o nível ou a esfera que mais corresponde a uma formação natural e que mais oferece a possibilidade de realização da democracia, os Municípios não conseguem viver com autonomia. Em algumas Constituições, como a do México e a do Brasil, é formalmente definida a natureza política das unidades municipais, com a afirmação de que deve ser assegurada sua autonomia. Entretanto, na atribuição das competências e

na distribuição das rendas públicas, os Municípios sempre recebem muito pouco e, por isso, vivem em situação de constante dependência, ficando assim anulada a autonomia política formal.

Tendo realizado uma pesquisa sobre o governo local (aqui entendido como municipal) no México, Lawrence S. Graham publicou excelente trabalho, intitulado *Mexican State Government* (Austin, Universidade do Texas, 1971), conseguindo sintetizar o que existe em quase todas as federações, embora em algumas a autonomia dos Municípios seja maior ou sua dependência seja menos evidente. Conforme a observação de Graham, o sucesso do governo local na obtenção de serviços para sua comunidade depende, em grande medida, de sua habilidade em funcionar como apêndice do governo estadual. O povo tem a possibilidade de eleger governantes da oposição para o Município, mas as penalidades impostas pela perda de apoio estadual e federal são tão graves que a eleição de opositoristas só acontece raramente, por exceção. Esclarece ainda Lawrence Graham que, embora a intervenção direta e formal dos outros governos no Município não costume ocorrer no presente, ela acontece na prática e acarreta dependência política, exatamente como nos sistemas não-federativos.

É interessante notar que nos Estados cuja Constituição enfatiza a autonomia municipal esta praticamente não existe. Ao contrário disso, o governo local é mais livre para agir nos Estados Unidos da América, embora a Constituição não mencione as comunidades locais como entidades políticas. Estas realizam muitos serviços, gozando de ampla liberdade para estabelecer suas prioridades, mas suas competências não decorrem de previsão constitucional e sim de ajustes realizados na prática. Para a realização dos serviços é possível receber ajuda do governo es-

tadual, e isso acontece com freqüência, especialmente sob a forma de assistência técnica.

Quanto ao problema financeiro, Otto Eckstein, em seu livro *Public Finance*, observa que tanto nos Estados Unidos quanto no Canadá não existe um sistema claramente definido em lei para garantia de recursos aos governos locais. Estes exercem algum poder tributário, maior ou menor dependendo das possibilidades locais, havendo, a par disso, a prática da concessão de auxílios federais condicionados.

O que se pode concluir é que, apesar de ser maior a influência do povo nas decisões do governo local, o que assegura o caráter mais democrático do governo, o Município não tem posição proeminente na Organização do Estado Federal. Isso pode ser tomado como imperfeição da fórmula federativa, especialmente se considerarmos que a comunidade local sempre tem peculiaridades culturais, que se refletem na fixação de suas prioridades. Assim sendo, quanto maior a autonomia efetiva das municipalidades, maior será a possibilidade de existência de uma sociedade de pessoas plenamente realizadas.

Analisando as mencionadas imperfeições do federalismo, pode-se concluir que, em grande parte, sobretudo quanto às comunidades não-territoriais, a solução não está na fórmula federativa mas na organização de toda a sociedade. Com efeito, se houver a efetiva garantia de expansão da personalidade dos indivíduos e de preservação da identidade cultural dos grupos sociais diferenciados, estes não precisam definir-se como unidades políticas.

Já no tocante às comunidades territoriais, que se incumbem da prestação de grande número de serviços públicos, é preciso, efetivamente, que ocorram ajustes nas organizações federativas. Com efeito, a observação atenta dos comportamentos e das aspirações dos povos mostra

que existe um desejo intenso e generalizado de ampliação e garantia da autonomia das comunidades locais. Isso poderá ser conseguido reservando-se a estas um conjunto de competências significativo e bem definido, apoiado em rendas próprias suficientes.

10

Estado Federal: democracia ou aliança de oligarquias?

A organização federativa do Estado é incompatível com a ditadura. Isso tem ficado muito evidente através da História, não havendo exemplo de convivência de ambas. Onde havia federalismo e se instalou uma ditadura ocorreu a concentração do poder político. E mesmo que mantida formalmente a federação, a realidade passou a ser um Estado Unitário, com governo centralizado. São exemplos disso a Alemanha com a ascensão de Hitler, o Brasil com a ditadura Vargas e a Argentina de Perón. Federalismo e ditadura são incompatíveis.

A partir desse dado, quase todos os teóricos que trataram do federalismo concluíram que ele é garantia de democracia. Entre os mais modernos teóricos do Estado Federal há inúmeros defensores dessa conclusão, procurando demonstrar que existe uma correlação necessária entre federalismo e democracia, chegando à conclusão de que basta adotar a forma federativa de organização do Estado para que se estabeleça a garantia de que a sociedade será democrática. Essa é uma questão de grande relevância, sendo importante conhecer a linha de argumentação em que se apóia tal conclusão, para se poder avaliar o real alcance político do federalismo.

Entre os autores que defendem com maior veemência esse ponto de vista, procurando demonstrar seu rigor lógico, está Daniel Elazar. A esse respeito é especialmente significativo seu trabalho *The Role of Federalism in Political Integration*, já anteriormente referido.

Para construir sua argumentação, Elazar começa por esclarecer que existe uma diferença essencial entre não-centralização e descentralização. A seu ver tem sido usada sem adequação e com graves conseqüências a expressão descentralização, para configurar o que se dá com a adoção do federalismo. A principal objeção ao uso desse termo é que, em sua opinião, ele implica o reconhecimento de um poder central, que estabelece um sistema ramificado para a *execução* de decisões, mantendo, entretanto, a hegemonia do poder central na *tomada* de decisões.

Para Daniel Elazar é fundamental a peculiaridade de que no sistema federativo não existe hierarquia. Desse ponto decorre, necessariamente, a conseqüência de que não se pode falar num "centro" de poder, que seria o ponto de convergência de um sistema descentralizado. Para muitos teóricos do federalismo é esse ponto, justamente, que sintetiza o que se poderia chamar de *princípio federativo*: há uma pluralidade de poderes sem que qualquer deles seja superior aos demais. Desse modo, se mesmo o poder federal não é superior mas deve ceder ao poder estadual quando se tratar de matéria de competência dos Estados, fica afastada a hipótese de domínio antidemocrático de um grupo ou de uma pessoa.

Descentralizar ou desconcentrar

Uma análise mais aprofundada do assunto mostra que a questão não pode ser colocada com tanta simplicidade. Antes de tudo, convém esclarecer a questão da linguagem,

que pode, na realidade, ser a origem de graves equívocos. A expressão *descentralizar* tem sido utilizada com bastante frequência para mencionar a distribuição de encargos, a delegação da incumbência de executar determinadas tarefas, cumprindo as determinações ou agindo dentro das normas emanadas de um comando central. Essa delegação pode ser feita com a concessão de maior ou menor nível de autonomia para o delegado, o executante. Mas pressupõe sempre o comando superior, estabelecendo, efetivamente, uma relação hierárquica.

Entretanto, em seu sentido preciso o termo *descentralizar* significa apenas tirar do centro, ficando na dependência do uso ou de uma convenção entre os teóricos a fixação de um sentido técnico preciso e exclusivo. Na linguagem jurídica já têm largo uso as expressões *descentralização política* e *descentralização administrativa*. Esta última é usada para referir a delegação a órgãos ou agentes inferiores e subordinados, mantendo a relação hierárquica. A descentralização política tem sido caracterizada como aquela em que se dá a multiplicação de comandos, em que existe uma pluralidade de centros de poder, sem relação hierárquica, que é justamente o caso do Estado Federal. É uma forma bastante satisfatória de estabelecer a distinção entre as duas situações, não deixando dúvidas.

Nos últimos anos surgiu entre os especialistas em Administração e já ingressou também na Ciência Política a utilização das expressões *desconcentração* e *descentralização*, para estabelecer, justamente, a distinção entre a disseminação de centros de poder e a mera delegação de funções executórias. Essas expressões vêm sendo amplamente utilizadas, como se representassem uma descoberta, uma contribuição moderna para revelar uma diferença que os antigos não haviam percebido. Trata-se, na realidade, de uma forma nova de dizer coisas que já foram ditas há muito tempo, não trazendo contribuição substancial. Em

todo caso, o uso das palavras *desconcentração* e *descentralização* pode ser útil para a distinção das situações, embora tenha o inconveniente, pelo menos por enquanto, de não se tratar de expressões consagradas, livres de equívocos.

Em síntese, a questão não está nos vocábulos, ou na forma de distinguir as hipóteses, e sim noutro ponto fundamental: a afirmação de que no Estado Federal os diferentes centros de poder político não estão hierarquizados. O poder federal não é superior ao estadual e este não é superior àquele. O que diferencia o uso de um ou de outro é, basicamente, a atribuição de competências diferentes. Cada um é superior para tratar dos assuntos de sua competência e não há entre eles hierarquia ou subordinação.

Momentos de superioridade federal

A regra da inexistência de hierarquia, geralmente aceita pelos teóricos do federalismo, não é, entretanto, absoluta. Tanto na prática quanto na teoria tem havido o reconhecimento de que, em determinadas circunstâncias, prevalece o poder federal. Isso ficou mais freqüente nos últimos anos, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial e especialmente por influência dos objetivos de segurança externa e de desenvolvimento econômico.

Muitas vezes já se admitiu, inclusive na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, que, nas hipóteses de competência concorrente ou naquelas em que as normas constitucionais não dão elementos para a afirmação indubitável da competência, deve prevalecer o poder da União.

Nas Constituições mais recentes a supremacia do poder federal vem sendo estabelecida de modo indireto. Em-

bora mantendo formalmente a equivalência entre os poderes da União e dos Estados-membros, faz-se de tal modo a fixação e distribuição das competências que resulta clara e incontornável a superioridade do poder federal. Um exemplo bem expressivo dessa prática é a Constituição do Brasil. Em primeiro lugar, a enumeração das competências federais é tão ampla que abrange praticamente tudo o que é essencial em termos de direitos e deveres fundamentais, em relação à economia e às finanças, bem como sobre a organização e ação políticas. A par disso, a União tem também a competência para fixar regras gerais sobre muitas das matérias que figuram entre as competências estaduais. Desse modo, sem dizer que a União é superior e mesmo afirmando expressamente que os Estados e Municípios são autônomos, a Constituição assegura a supremacia do poder federal.

Tendo em vista situações como essa, alguns teóricos já começam a admitir a hipótese de federações desequilibradas, que seriam aquelas em que, mesmo sem estabelecer formalmente uma relação hierárquica, é estabelecida a superioridade da União.

Outra hipótese de clara prevalência do poder federal sobre os estaduais é a de intervenção federal nos Estados. Na teoria do federalismo não há objeções a essa possibilidade de interferência da União, desde que seja para preservar a própria federação, exigindo-se que as Constituições fixem com bastante clareza e limitem o quanto possível as hipóteses de intervenção. Além disso, é preciso ter em conta que na estrutura do Estado Federal sempre se estabelecem mecanismos de participação permanente dos Estados no governo da União, o que significa que o poder estadual também está presente na decisão de intervir. Mas ainda que se levem em conta esses argumentos, o fato é que o direito de intervenção nos Estados dá superioridade

ao governo da União, abrindo um caminho para práticas antifederativas, como já tem ocorrido muitas vezes.

Esses momentos de superioridade federal, ainda que considerados inevitáveis ou até necessários, precisam ser reconhecidos e considerados cuidadosamente pelos teóricos, para que a teoria acompanhe a prática e possa fornecer-lhe diretrizes para melhor orientação.

Supremacia através dos partidos

Como o Estado Federal implica a existência de centros autônomos de poder político, fica também implícito que nas democracias o povo deverá escolher os governantes federais e os estaduais, além das hipóteses em que escolhe também os municipais.

Tal circunstância acarreta muitas conseqüências, afetando o próprio federalismo, podendo mesmo alterar seriamente o funcionamento do mecanismo federativo.

Existem situações extremas, como a do México, em que um só partido tem o predomínio completo no plano federal e também em todos os Estados-membros. Nesse caso não se pode falar propriamente em federalismo, apesar de se manter em vigor uma Constituição que consagra a fórmula federativa. O poder é um só, o do partido, e os governantes legalmente reconhecidos como tais gozam apenas de certa autonomia, sendo mais ampla a do governo federal.

Há porém outras situações em que o sistema de partidos influi sobre o caráter do federalismo praticado. Tem-se, por exemplo, a hipótese de um partido muito forte, que predomina no âmbito federal, praticamente sem a possibilidade de ser substituído por outro. É o que acontece na Índia. Nesse caso a vinculação partidária garante o predomínio do governo federal sobre os estaduais na-

queles Estados-membros dominados pelo mesmo partido que governa a União. Aí também se pode falar na existência de uma hierarquia de fato, embora formalmente a Constituição garanta a autonomia dos poderes estaduais.

A situação menos extremada, mas também sujeita a distorções quanto ao federalismo, é a dos Estados em que ocorre, com frequência, a alternância no poder, tanto no plano federal quanto nos estaduais. Quando o governo da União e o de um Estado-membro estão nas mãos de integrantes do mesmo partido, é inevitável o predomínio do federal sobre o estadual, ainda que se permita a este exercer alguma influência na política geral. O que se verifica na prática é que a natureza das atribuições geralmente entregues à União cria nas pessoas, inclusive nos líderes políticos e nos próprios governantes, a impressão de que as tarefas do governo federal são mais importantes. Até mesmo o fato de exercer autoridade num âmbito territorial mais amplo, que abrange também o território de cada Estado-membro, contribui para fortalecer essa impressão.

Em consequência, acaba sendo estabelecida, também nessa hipótese, uma hierarquia de fato, embora nesse caso fique plenamente resguardada, e efetivamente ocorra, a reconquista da autonomia pela simples mudança de um dos governos.

Democracia ou aliança de oligarquias

A organização federativa pode ser a garantia de um sistema democrático, na medida em que cria a necessidade de uma pluralidade de centros de poder político. Mas essa pluralidade pode ser apenas formal, não mais do que uma aparência, como já foi lembrado pela consideração de várias hipóteses.

Mas o risco maior, porque cria a ilusão de democracia e se apóia rigorosamente nos princípios e na mecânica do federalismo, é a *aliança de oligarquias*.

É perfeitamente possível que um grupo de Estados se una através da aliança típica do Estado Federal, aceitando a autoridade de um governo federal, competente para o desempenho de tarefas de interesse comum. Nessa federação haverá equilíbrio de poderes, ficando efetivamente assegurada a autonomia estadual, através da reserva de amplas competências para os Estados-membros e da garantia de não-interferência do governo federal. Aí está um quadro perfeito do federalismo, estando afastada a hipótese de um governo ditatorial.

Mas se penetrarmos no interior de cada Estado-membro poderemos encontrar em muitos deles o predomínio de uma sólida oligarquia, oposta à democracia. Não é raro que isso aconteça, havendo casos em que é mais evidente a existência do grupo oligárquico e outros em que o respeito às formalidades características de uma democracia oculta a realidade.

O Brasil é exemplo muito expressivo dessa hipótese, pois em grande número de Estados-membros existem famílias ou grupos de famílias que exercem férrea dominação política, econômica e social. Nesses Estados-membros são cumpridas as formalidades democráticas, realizam-se eleições com sufrágio universal e voto secreto, mas tudo se passa debaixo da vigilância e do controle firme dos oligarcas, de tal modo que as manifestações oposicionistas atingem apenas aspectos exteriores e não afetam o poder de comando.

A existência dessas oligarquias estaduais é responsável pelo baixo nível econômico da maior parte da população desses Estados-membros, assim como pelas deficiências intelectuais, pelo nível elevado de analfabetismo, pelas precárias condições sanitárias e, obviamente, pela

ausência de renovação das lideranças políticas. Os governantes e os detentores do poder econômico são sempre membros das mesmas famílias ou são pessoas que, por algum motivo, dependem delas e não podem contrariar seus interesses.

Essas oligarquias são, evidentemente, antidemocráticas e impermeáveis à modernização, pois a manutenção da pobreza e da ignorância do povo é indispensável para a preservação de seu comando. Por esse motivo, toda ajuda recebida do governo federal ou mesmo do exterior se torna inútil para a melhoria das condições de vida do povo, pois os recursos são utilizados da maneira mais conveniente para os oligarcas, o que significa uma destinação que favoreça economicamente os membros da oligarquia e que não crie o risco de alteração do quadro político-social. Não é raro mesmo que a ajuda econômica destinada a esses Estados-membros seja utilizada pelos oligarcas para simulação de sua generosidade com o fim de consolidar o predomínio, conquistando a gratidão dos dominados.

É importante assinalar que, nessa hipótese, *o federalismo favorece o predomínio das oligarquias*. Com efeito, ficando plenamente resguardada ampla autonomia para os governos estaduais, estes é que decidem sobre as prioridades, bem como sobre a destinação e o modo de aplicação dos recursos. E, ironicamente, são os próprios oligarcas que fazem o controle da aplicação.

De modo muito menos grave, mas, em última análise, semelhante em substância, é o que acontece nos Estados Unidos, como o atestam por vias indiretas os dados sobre os principais partidos políticos. Assim, por exemplo, no livro *Politics and Voters*, de Hugh A. Bone e Austin Ranney, existe um capítulo bastante esclarecedor sobre os sistemas partidários nos Estados.

Como demonstram e concluem esses autores, cerca de metade dos Estados norte-americanos tem, praticamente,

um sistema unipartidário. A porcentagem de alternância no poder, entre os grandes partidos, é extremamente baixa em grande número de Estados. Existem muitos distritos em que nem há disputa entre os partidos, havendo outros nos quais determinado partido tem assegurada, permanentemente, ampla maioria de votos, sem qualquer possibilidade de vitória de outra agremiação partidária.

É evidente que no caso norte-americano não se verifica de modo tão claro a ação antidemocrática das oligarquias, como ocorre, por exemplo, em Estados brasileiros — praticamente todos os do Norte, Nordeste, Mato Grosso, Santa Catarina ou Minas Gerais. As oligarquias dos Estados Unidos fazem mais concessões à aparência de um jogo político democrático, além do que as circunstâncias gerais do país não facilitam a utilização da miséria ou do analfabetismo para fins eleitorais. Mas, apesar da sofisticação dos métodos, existe o fato inegável de que em grande número de Estados, podendo-se mesmo dizer que em amplas regiões compreendendo vários Estados, existe sólido e prolongado predomínio de um determinado partido. Os dirigentes estaduais desse partido é que são os oligarcas, e o que resta para o povo é a prática das formalidades democráticas.

Isso não quer dizer que o federalismo seja inconveniente para a democracia ou, menos ainda, que sirva apenas para acobertar oligarquias. Na realidade a fórmula federativa pode ser um instrumento importante na construção e manutenção de um sistema democrático. Só o fato de ser incompatível com a ditadura já recomenda o federalismo.

É preciso, isto sim, que os defensores do federalismo não acreditem demais em suas virtudes e não pensem que a simples adoção da estrutura federativa é suficiente para que haja democracia. Com a consciência de que existem

riscos que são inerentes ao federalismo, e que ele pode ser não mais do que uma aliança de oligarquias, é preciso pensar em complementos do sistema e mecanismos de controle que assegurem o caráter democrático de toda a federação e de cada unidade federada.

11

Conclusão

Tudo o que foi aqui exposto pode levar à conclusão de que a noção de federalismo será sempre inevitavelmente fluida, vaga, imprecisa e, por isso mesmo, de pouca utilidade teórica e prática. Na realidade, encontra-se entre os teóricos do federalismo intensa discussão a respeito do que seja o *princípio federativo*, que deveria ser o ponto de partida ou o núcleo básico para se julgar se determinado Estado é ou não federal, ou para avaliar se uma particularidade de organização ou funcionamento é ou não compatível com o federalismo. Assim, em consequência, não há conceituação uniforme do que seja Estado Federal.

Não há dúvida de que uma concepção unívoca, sem ambigüidades e com seu conteúdo e seus contornos claramente estabelecidos, facilitaria o trabalho dos teóricos. Mas o que não se pode perder de vista é que o federalismo é fenômeno político-social, vale dizer humano, não sujeito a certezas matemáticas ou a delimitações puramente racionais e previsíveis. É absurdo, por ser contrário à natureza humana, pretender que a teoria condicione totalmente a prática. Os parâmetros teóricos são úteis mas é preciso ter

sempre em vista que o ser humano é inteligente e extremamente criativo, o que deve levar ao reconhecimento de que nenhuma verdade teórica relativa a comportamentos humanos pode ser definitiva, imutável e exclusiva.

Por todos esses motivos pode-se concluir que existe a possibilidade de uma teorização do federalismo e que, apesar da variedade de concepções, a discussão teórica do tema é de grande utilidade, tanto para a compreensão dos fenômenos quanto para a identificação de pontos comuns e de relações entre certas práticas e determinadas consequências. Para o político bem informado, consciente e responsável, essa discussão teórica, justamente por sua riqueza, poderá dar contribuição considerável à tomada de decisões políticas.

12

Vocabulário crítico

Autonomia: direito e poder de autogovernar-se, fixando suas prioridades e desempenhando suas competências com meios próprios. No Estado Federal os Estados-membros decidem com autonomia sobre os assuntos de sua competência, o que significa que eles não são dependentes do governo federal mas apenas da Constituição Federal.

Competências: conjunto das atribuições legalmente conferidas a um órgão unipessoal ou coletivo. Através das competências são definidos os direitos e as obrigações de cada órgão.

Confederação: aliança de Estados baseada num tratado, com objetivos amplos e gerais e na qual cada integrante preserva sua soberania.

Constituição: do ponto de vista técnico-jurídico é a lei fundamental de um Estado. Em sentido mais abrangente a Constituição pode ser definida como “a declaração da vontade política de um povo, feita de modo solene por meio de uma lei que é superior a todas as outras e que, visando à proteção e à promoção da dignidade humana,

estabelece os direitos e as responsabilidades fundamentais dos indivíduos, dos grupos sociais, do povo e do governo”.

Estado: organização de pessoas com território e governo próprios, visando à consecução de objetivos individuais e coletivos e dotada de personalidade jurídica e soberania.

Estado-membro: designação que geralmente se dá à entidade política autônoma aliada a outras da mesma natureza para formação de um Estado Federal. No Brasil a federação foi instituída quando já existia o Estado brasileiro. Em 15 de novembro de 1889, ao ser extinta a monarquia e ser proclamada a república, tudo se passou, do ponto de vista formal, como se as antigas províncias, que eram divisões administrativas, tivessem proclamado sua independência e no mesmo ato celebrado uma aliança para constituir o Estado Federal brasileiro. Em algumas federações o Estado-membro é ainda designado como Província.

Federação: aliança indissolúvel de Estados, baseada numa Constituição e dando nascimento a um novo Estado, assegurando-se a autonomia dos integrantes, quanto a determinadas matérias. É indispensável que o Estado-membro, integrante da federação, tenha um conjunto significativo de competências próprias e exclusivas e possa desempenhá-las com seus próprios meios.

Secessão: separação de uma parte do Estado Federal para constituir um Estado independente. Em princípio o federalismo exige aliança indissolúvel e por isso não admite secessão. A chamada Guerra de Secessão, que ocorreu nos Estados Unidos em meados do século XIX, foi uma tentativa de separação de alguns Estados, impedida pela União através de luta armada.

Tratado: acordo celebrado entre dois ou mais Estados para colaboração na realização de tarefas específicas e determinadas ou para a adoção de certas providências ou atitudes de interesse comum. Os Estados que celebram um tratado preservam sua soberania e podem declará-lo rescindido ou revogado, dando-se o nome de denúncia à comunicação da intenção de sair do tratado.

União: É o resultado da aliança de Estados numa federação. Dá-se o nome de União ao conjunto federativo e o “governo da União” ou “governo federal” é o governo desse conjunto.