



BRAZIL

O Brasil e os riscos de um federalismo desequilibrado e predatório

Marcos Mendes e Norman Gall

Jornal da Tarde, 21 de Agosto de 1999

O federalismo é uma divisão de poderes e atribuições entre um governo nacional, que tem jurisdição sobre todo o território de uma nação, e diversos governos subnacionais (Estados e municípios), cuja autoridade é exercida em uma área restrita e específica do país. Cada esfera tem os seus próprios órgãos governamentais e formula e executa suas decisões por meio desses órgãos. O governo central pode agir diretamente sobre os cidadãos de um Estado, por intermédio de seus ministérios e secretarias, sem precisar de autorização das autoridades locais, desde que se limite ao conjunto de atribuições que lhe são próprias.

Diversos fatores contribuem para a formação de federações e a criação de governos nacionais: afinidades históricas e religiosas; facilidades geográficas (rios navegáveis ligando grandes extensões de terra, por exemplo); necessidade de defesa contra inimigos comuns; benefícios da cidadania; livre trânsito e livre comércio em grandes áreas geográficas.

O federalismo impede que toda ação pública fique sob a responsabilidade de um distante governo central, que pode guiar sua ação no sentido de criar privilégios à burocracia estatal e a grupos de interesse, em vez de fornecer os bens e serviços demandados pela população. Os governos subnacionais estão mais perto dos cidadãos, o que facilita a fiscalização popular dos atos públicos e a colaboração de entidades civis na realização de objetivos públicos.

Alexis de Tocqueville, em seu clássico livro de 1840 *A Democracia na América*, assim se expressa sobre o dilema envolvendo a centralização ou descentralização do poder em uma federação: "Não posso imaginar que uma nação possa viver e prosperar sem um governo forte. Mas eu também acredito que uma administração centralizada serve apenas para enfraquecer as nações que a praticam, uma vez que permanentemente diminuem o vigor das comunidades locais."

Um aspecto crucial do federalismo é que duas soberanias precisam conviver em um mesmo território. Juridicamente, a esfera federal e a esfera estadual têm igual status. Cada uma delas tem atribuições e poderes concedidos pela Constituição Federal, de modo que uma esfera não pode invadir a jurisdição da outra nem anular suas operações.

É isto que torna o federalismo um sistema complexo. Não é possível estabelecer, por escrito, na Constituição Federal, limites claros e precisos ao poder federal e aos poderes estaduais. Sempre restam áreas sombrias, nas quais uma das esferas pode considerar que tem o direito de interferir e legislar. É grande o potencial de conflitos aí existente. Exemplos simples ilustram esta questão. O governo federal geralmente é encarregado de administrar a política de comércio exterior. Mas pode o governo federal, na execução desta missão, criar barreiras alfandegárias que prejudiquem a economia de alguns Estados e beneficiem outros Estados? Os governos estaduais ou municipais, em geral, são responsáveis pelo ensino fundamental; porém, o governo federal pode considerar de interesse nacional a definição de um

currículo mínimo para as escolas. Estaria o governo federal invadindo competência dos Estados?

"O maior defeito dos sistemas federais está nos complicados meios que eles utilizam. Duas soberanias precisam conviver. O legislador pode simplificar e equalizar a ação dessas duas soberanias, limitando cada uma delas a uma esfera de autoridade cuidadosamente definida; mas ele não pode fundir as duas em uma só soberania ou evitar que elas entrem em conflito em alguns momentos. Portanto, o sistema federal demanda o exercício diário de decisões discricionárias. Uma soberania dividida sempre será mais fraca que uma soberania única", afirma Tocqueville em outra passagem de sua obra.

Este potencial de conflito faz com que seja necessário um pacto entre as partes da federação. Portanto, o "pacto federativo" possui dois componentes básicos. Em primeiro lugar, Estados, municípios e governo federal devem estar de acordo sobre as regras mínimas de convivência: divisão da competência tributária, formas de representação política, hierarquia das leis, divisão das responsabilidades de provisão de serviços públicos, divisão da propriedade dos recursos naturais, subsídios das regiões mais adiantadas às mais atrasadas. Estes princípios devem estar na Constituição Federal, documento que corporifica os compromissos básicos do pacto.

Em segundo lugar, é preciso haver uma instância de resolução de conflitos, que tenha o poder de interpretar a Constituição e emitir sentenças sobre conflitos relativos à sua interpretação. Esta tarefa cabe ao órgão máximo do Poder Judiciário (no caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal – STF). Ele deve ser capaz de dar soluções rápidas e definitivas aos conflitos federativos.

Nos Estados Unidos, berço do moderno federalismo, a Suprema Corte é frequentemente chamada a julgar conflitos federativos. Apesar de a Constituição norte-americana ter mais de 200 anos, não estão estabelecidos definitivamente os limites da soberania de cada esfera de governo, sendo necessário um permanente exercício de interpretação da constituição. O *The Wall Street Journal* de 25 de junho deste ano ilustra o importante papel da Suprema Corte neste ponto:

"... a grande mudança na sociedade norte-americana nos últimos 50 anos tem sido a gradual federalização de vários aspectos da vida cotidiana (...) Ao longo da última década a Suprema Corte emitiu uma série de decisões cujos efeitos estão devolvendo poder às comunidades locais. (...) a Corte decidiu, em 1995, que o Congresso não poderia proibir o uso de armas a uma distância de 300 metros das escolas públicas. A Suprema Corte também permitiu aos Estados estabelecer limites ao aborto, decidiu que o Congresso não pode determinar a realização de investigações sobre compradores de armas e não permitiu que o Congresso aprovasse uma lei permitindo que os Estados fossem processados em tribunais federais. Existe uma clara tendência de devolução da autoridade à comunidade (...) O pêndulo está mudando de direção."

A distribuição constitucional de poderes pode privilegiar o governo central, fazendo com que os Estados sejam financeiramente dependentes da União, tenham pouca autonomia política e não tenham sistemas judiciários próprios. Levando-se esta situação ao limite, não se teria mais uma federação, pois a dupla soberania estaria sendo suprimida, em favor da soberania plena do governo central. Tal sistema é adotado por diversas nações, tais como França, Inglaterra e Itália.

No outro extremo, pode haver uma concentração de poder em favor dos Estados: o governo federal tem poucos recursos financeiros e baixo poder de interferência nas questões locais. Nesse caso está-se passando de um sistema federal para uma confederação. Entidades autônomas (países, estados) unem-se e criam um organismo central ao qual delegam a execução de tarefas de interesse coletivo, tais como a defesa militar, a emissão de uma moeda única ou a regulação do comércio entre os membros. Cada membro da confederação mantém o caráter de independência e soberania. O governo central é uma agência que cuida

dos interesses comuns dos participantes da confederação, não dispendo de soberania para atuar diretamente sobre os cidadãos dos Estados. Em geral, a representação dos Estados na confederação é feita por meio de delegados de cada um dos estados membros.

Federações nas quais a Constituição desequilibra a balança de poder em favor da esfera federal tendem a estimular a criação de uma grande burocracia federal, com pouca visibilidade e capacidade para tratar dos problemas cotidianos das populações locais. Um exemplo desta situação, no caso brasileiro, foi o Estado Novo de Getúlio Vargas, que nomeou interventores federais para governar os Estados.

Quando a federação é excessivamente descentralizada, adquirindo aspectos de confederação, os riscos não são menores. A rivalidade econômica entre os Estados, a tentativa de cada membro da federação de impor-se como comandante da federação, a desobediência dos insatisfeitos em relação às resoluções tomadas pela maioria dos Estados (ou pelo frágil governo federal); tudo isso tende a levar à desagregação, à disputa predatória e à secessão.

Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, nos célebres *The Federalist Papers* (*O Federalista*), analisaram algumas confederações existentes na Grécia antiga, entre 446 e 146 A.C.. Esses ensaios mostram o caráter desagregador das confederações e das federações excessivamente descentralizadas:

"Entre as confederações da antigüidade, a mais importante foi aquela formada pelas repúblicas gregas (...) As cidades-membro retinham a característica de Estados independentes e soberanos, possuindo igual direito de voto no conselho federal (...) Esse conselho tinha total autoridade para propor e resolver qualquer questão que julgasse necessária para o bem estar da Grécia; para declarar e conduzir guerras; para decidir, em última instância, qualquer conflito entre os membros; para penalizar o membro infrator; para empregar toda a força da Confederação contra os desobedientes; para admitir novos membros. (...). Muito diferente, contudo, foi a experiência prática em relação à teoria.(...) Os membros mais poderosos, em vez de se subordinarem às regras impostas pela Confederação, tiranizavam os demais membros. Atenas (...) foi o árbitro da Grécia por 73 anos. Os espartanos governaram durante os 29 anos seguintes. Em seguida Tebas teve o seu turno de dominação. (...) Os representantes das cidades mais fortes pressionavam e corrompiam os mais fracos; e os julgamentos favoreciam os mais poderosos. Mesmo em meio às difíceis guerras com a Pérsia e a Macedônia, os membros nunca atuaram em conjunto. Alguns deles eram, na verdade, duplicatas ou agentes do inimigo comum (...) Este trecho da história prova, mais uma vez, a ineficiência da confederação, a ambição e a rivalidade dos seus membros mais poderosos, e a degradante condição dos demais."

No Brasil da República Velha, Minas Gerais e São Paulo dominavam a federação, revezando-se no comando do governo federal, na famosa política do "café com leite". A República Unida da Holanda, firmada pela União de Utrecht em 1579, que se tornaria a grande potência marítima do século 17; é outro exemplo de confederação onde uma das províncias (Holanda) domina as demais. Segundo Jonathan Israel, em seu *The Dutch Republic, Its Rise, Greatness and Fall*, "a Holanda forjou uma união baseada em suposta soberania provincial, um direito que, na prática, só ela própria podia utilizar plenamente, preservando sua coesão histórica e identidade, enquanto as demais províncias tinham seus recursos e territórios postos a serviço da Holanda, para que esta aumentasse a sua capacidade de defesa, o seu peso estratégico e a sua área de dominação econômica". A dominação chegava ao ponto de o governo geral, sob pressão da Holanda, enviar tropas às províncias que se recusavam a fazer o pagamento de suas contribuições ao financiamento do governo central.

As considerações de Hamilton, Madison e Jay sobre o caráter desagregador das federações excessivamente descentralizadas soam, em perspectiva histórica, como uma premonição da guerra civil norte-americana, iniciada em 1861. Os Estados do sul, descontentes com a política federal de protecionismo aduaneiro (destinada a fomentar as indústrias do norte, e que prejudicavam o acesso das exportações agrícolas sulistas ao mercado externo),

decidiram separar-se da União para formar uma nova confederação. O movimento de secessão já fervilhava desde as primeiras décadas do século 19. Um importante debate que deu suporte ao movimento separatista foi a chamada questão da nulificaste. Os Estados insatisfeitos com as políticas federais argumentavam que uma vez que a União havia sido criada pelos Estados, então estes eram superiores ao governo federal. Assim, deveriam ter o poder de anular a vigência de leis federais nos seus territórios.

Em novembro de 1832 o Estado da Carolina do Norte, com base nesta teoria, declarou que as tarifas federais sobre comércio exterior eram inconstitucionais e não aplicáveis a seus cidadãos. Funcionários da aduana federal foram banidos do Estado. O conflito seria, desta feita, solucionado por negociações. Mas ressurgiria como fator determinante da guerra civil 30 anos mais tarde.

Em suma, os sistemas federativos caminham sobre o fio da navalha. São acossados, de um lado, pelo risco do crescimento excessivo do governo central, que tende a sufocar a participação local e a desligar-se dos interesses populares. Por outro lado, são ameaçados pela descentralização excessiva, que tende a gerar uma competição predatória entre as partes e a estimular iniciativas separatistas. Daí a importância de uma Constituição que equilibre a distribuição de poderes, bem como de uma eficiente instância de resolução de conflitos federativos. Ou seja, um "pacto federativo" realmente eficaz.

Estamos vivendo atualmente no Brasil um federalismo desequilibrado em favor de Estados e municípios. Eles adquiriram, por intermédio da Constituição de 1988, prerrogativas que lhes permitem se impor à União e competir entre si de forma desordenada e predatória. Estamos, portanto, sujeitos às forças centrífugas e desagregadoras atuantes nas confederações.

Não que estejamos próximos a uma disputa armada entre os Estados (embora o governador de Minas Gerais já esteja arregimentado tropas para impedir a privatização de usinas hidrelétricas pelo governo federal). Mas vivemos uma intensa guerra fiscal. A União não consegue resistir à pressão de Estados e municípios para absorver as dívidas desses níveis de governo. Os municípios e Estados disputam entre si fatias crescentes da arrecadação federal. Não há consenso em torno de uma reforma fiscal que melhore a competitividade da economia nacional, em função do poder de veto dos governos subnacionais. O governo federal não consegue aprovar seus projetos no Congresso sem antes distribuir recursos e vantagens a Estados e municípios.

É preciso reequilibrar poderes e atribuições dos diferentes níveis de governo, sem exageros que levem à centralização excessiva. Além disso, o STF precisa ser um ator mais ativo na solução das disputas federativas, podendo-se pensar, também, na criação de novos canais de negociação e consenso que estimulem a cooperação entre as partes. Este é o pacto federativo de que precisamos.

Marcos Mendes é titular da Cadeira de Pesquisa Octávio Gouvêa de Bulhões em Economia Política do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e Norman Gall é diretor-executivo do Instituto Fernand Braudel

[Home](#) | [Biography](#) | [Publications](#) | [Publication List](#) | [Contact](#)
ngall@braudel.org.br