



# O que é Federalismo?

Marcos J. Mendes e Norman Gall

*Braudel Papers - Nº 24, 2000*

Federalismo é uma frágil e dinâmica forma de cooperação política para divisão de poder e responsabilidade entre União, estados e municípios. Cada uma das esferas de governo tem os seus próprios órgãos governamentais. A União pode agir diretamente sobre os cidadãos de um estado, através de suas próprias agências, sem estabelecer qualquer ligação com o governo e as autoridades locais, desde que se limite ao conjunto de atribuições que lhe são próprias.

Há diversas áreas de atuação dos governos nas quais a União tende a apresentar performance inferior à dos estados e municípios. Um governo tem uma boa performance no fornecimento de serviços públicos quando ele conhece as preferências da população local e oferece tais serviços na forma e quantidade desejada por essa população. Serviços como segurança, educação e saúde (incluindo abastecimento de água e saneamento básico), fundamentais para o desenvolvimento social e econômico de uma nação, tendem a ficar sob responsabilidade de governos subnacionais, o que demonstra a importância de uma boa administração dessas esferas públicas.

Uma questão fundamental para o equilíbrio entre os níveis de governos é o grau de (des)centralização de poder. Os estados e municípios estão mais perto dos cidadãos, o que facilita não só a fiscalização popular dos atos públicos, como também permite uma colaboração de entidades civis na realização de objetivos públicos. O federalismo impede que toda ação pública fique sob a responsabilidade de um distante governo central.

Alexis de Tocqueville, em seu *Democracy in America* (1840), expressa o dilema envolvendo a centralização ou descentralização do poder numa federação:

*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.*

A existência de duas soberanias dentro de um mesmo território é crucial para o conceito de federalismo. Juridicamente as esferas federal e estadual têm igual status. Cada uma tem atribuições e poderes concedidos pela constituição federal, de modo que uma não invada, anule, abule ou vete a jurisdição ou operações da outras. Este é o motivo que faz do sistema federal um modelo complexo de governo. 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 tanto uma esfera como outra podem considerar que têm 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

público primário e intermediário; porém o governo federal pode considerar de interesse nacional a definição de metas de prestação deste serviço, tais como um currículo mínimo, salários mínimos para professores, equipamentos mínimos necessários ao funcionamento de uma escola. Estaria o governo federal invadindo competência dos estados?

O potencial de conflito decorrente da dupla soberania vigente no sistema federal faz com que este sistema só funcione adequadamente se houver um pacto entre as partes da federação. Esse Pacto Federativo possui dois componentes básicos. Em primeiro lugar, as partes que formam a federação (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 expedidas por diferentes esferas, divisão das responsabilidades de provisão de serviços públicos, divisão da propriedade dos recursos naturais, divisão da competência para legislar, formas de auxílio das regiões mais desenvolvidas às mais atrasadas. Todos estes princípios devem estar na constituição federal. Em segundo lugar é preciso haver uma instância de resolução de conflitos, que tenha o poder de interpretar a constituição, emitir sentenças a partir dessas interpretações e zelar pelo cumprimento da constituição. Esta tarefa cabe ao órgão máximo do Poder Judiciário (no caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal).

Nos Estados Unidos, berço do moderno federalismo, a Suprema Corte é freqüentemente chamada a julgar conflitos federativos. Apesar de a Constituição norte-americana ter mais de duzentos anos, ainda não estão estabelecidos definitivamente os limites da soberania de cada esfera de governo. Reportagem recente do *The Wall Street Journal* ilustra com clareza o importante papel de mediação da Suprema Corte:

*Ao longo da última década a Suprema Corte emitiu uma série de decisões cujos efeitos estão devolvendo poder às comunidades locais. A mais conhecida é a do caso Lopez, sobre o qual 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.*

A fragilidade do federalismo tem sido demonstrada por fatos recentes como a secessão na Iugoslávia e na União Soviética. No Brasil o conflito em torno da divisão da arrecadação e do pagamento de dívidas estaduais fragiliza a estabilidade econômica. Na Alemanha os estados mais ricos estão cada vez menos dispostos a subsidiar os mais pobres, preferindo reduzir impostos e aumentar a renda disponível de seus cidadãos à transferir recursos para indivíduos residentes em outros estados. Na Rússia e na China os estados federados são responsáveis pela arrecadação tributária, posteriormente repassada ao governo central. Não são comuns os casos de recusa de realização dos repasses (na Rússia) ou de pouco esforço (na China) das províncias para arrecadar o que não é para seus cofres.

O caráter dinâmico do federalismo é ilustrado pela reunificação alemã e pela recente descentralização do poder político em nações tão diversas como Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, Espanha, Índia, Brasil, África do Sul, China, Chile, Peru e Venezuela. A formação da União Européia também tem contribuído para a evolução do conceito de federalismo. O *World Development Report 1999/2000*, publicado pelo Banco Mundial observa que: "países em todas as partes do mundo estão descentralizando o poder político, fiscal e administrativo para os governos locais – países grandes e pequenos, ricos e pobres, em geral pressionados por demandas por maior autonomia local" .

A distribuição constitucional de poderes de uma federação pode privilegiar o governo central, fazendo com que os estados sejam financeiramente dependentes da União, tenham pouca autonomia política e nenhum sistema judiciário próprio. Levando-se esta situação ao limite, os estados deixam de ser autônomos, tornado-se meros departamentos da

administração federal. Este não mais é um sistema federal, e sim um governo unitário, pois a dupla soberania foi suprimida, em favor da soberania plena do governo central.

Também pode haver uma concentração de poder em favor dos estados, constituindo-se um governo federal com 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 ou, historicamente, cidades-estado ou reinos) unem-se e criam um organismo central ao qual delegam a execução de tarefas de interesse coletivo como, por exemplo, a defesa militar e a declaração de guerra, a regulação do comércio entre os membros, a emissão de uma moeda única, a resolução de conflito 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 dispondo de autonomia para atuar diretamente sobre os cidadãos dos estados. Em geral, a representação dos estados na confederação é feita através de delegados representando 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 das populações locais. Um exemplo desta situação, no caso brasileiro, foi o Estado Novo de Getúlio Vargas, que começou com a cerimônia de queima das bandeiras estaduais e nomeação de interventores federais para governar os estados. A queda de Vargas e a restauração da democracia teve forte efeito de descentralização, com a nova constituição promovendo a devolução de poderes aos governos estaduais.

Quando a federação é muito descentralizada, adquirindo aspecto 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, a desobediência dos insatisfeitos em relação às resoluções tomadas pela maioria dos estados confederados (ou pelo frágil governo federal); tudo tende a levar à desagregação, à disputa predatória e à secessão.

Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, autores dos célebres *The Federalist Papers*, coletânea de artigos escritos em favor da ratificação, pelos Estados Confederados, da Constituição Federalista dos EUA de 1788, analisaram o caso de algumas confederações existentes na Grécia antiga, entre 446 e 146 a.C.. Esses ensaios mostram o caráter desagregador das confederações e das federações em excesso 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. (...) 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.*

As considerações de Hamilton, Madison e Jay sobre o caráter desagregador das federações excessivamente descentralizadas fazem lembrar a 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

XIX, baseado na doutrina da *nullification*: estados contrários às decisões federais argumentavam que, uma vez que a União havia sido criada por eles, estes poderiam anular leis federais que violassem seus interesses. Em 1832 o estado da Carolina do Sul declarou que as tarifas federais sobre comércio exterior eram inconstitucionais e não aplicáveis a seus cidadãos. A aduana federal foi banida do estado. O conflito seria, assim, solucionado por negociações. Mas ressurgiria como fator determinante da guerra civil trinta anos mais tarde. Os estados brasileiros tentaram, recentemente, ressuscitar a doutrina da *nullification*. Secretários de Fazenda dos Estados propuseram uma emenda constitucional dando poder de veto sobre a legislação federal a um conselho de governadores de estado.

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 promova uma equilibrada distribuição de poderes, bem como de uma eficiente instância de resolução de conflitos federativos. Ou seja, a importância de um Pacto Federativo eficaz.

O artigo central desta edição do *Braudel Papers* analisa os principais traços do federalismo brasileiro desde a redemocratização de 1984-85. No Brasil, assim como no Império Romano, o rei está nas mãos dos seus barões. O Presidente da República depende dos governadores de estado para aprovar importantes leis no Congresso, sem as quais a federação tende à falência fiscal. A federação brasileira mantém-se coesa em função de um intrincado sistema de transferências fiscais do governo central para estados e municípios. A Constituição de 1988 criou um sistema fiscal no qual essas instâncias locais de poder são fortemente subsidiadas pelo poder central, tendo total liberdade para administrar os fundos recebidos bem como para contratar dívidas. Estados e municípios não têm qualquer responsabilidade acerca do equilíbrio fiscal do país.

Estamos vivendo um federalismo desequilibrado, onde as partes da federação (estados e municípios) adquiriram, através da Constituição de 1988, forças e prerrogativas que lhes permitem competir entre si de forma desordenada e predatória. A distribuição de poderes está desequilibrada em favor dos estados e municípios, que têm sido capazes de se impor politicamente frente à União. Muitos municípios deixam de cobrar impostos de seus cidadãos e sustentam-se apenas com as remessas federais. Um slogan da revolução americana contra o colonialismo inglês (1775-81) era: "tributação sem representação é uma tirania". O federalismo brasileiro pode ser descrito por um outro slogan: "representação sem tributação é uma farsa". A nova Constituição e a organização das forças políticas pós-redemocratização, conferiram um caráter de confederação à federação brasileira, sujeitando-a às forças centrífugas e desagregadoras das confederações.

A União não consegue resistir à pressão de estados e municípios para que absorva suas dívidas. Os municípios e estados disputam entre si fatias crescentes da arrecadação federal (fundos de participação, convênios, emendas ao orçamento, etc.). 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 Brasil precisa tratar com racionalidade os direitos constitucionais que não podem ser aplicados sob pena de tornarem-se inviáveis. Alguns desses direitos geram incentivos perversos que minam a justiça social e o sistema federal. J.H. Elliott, da Oxford University, historiador do declínio do império espanhol, observou: "Existem poucos dilemas de maior importância que aquele entre o clamor por mudança e a insistência na santidade da tradição". Esse dilema está evidente no Brasil atual. O sistema federal do país deve enfrentar esse desafio para tornar-se viável no futuro.