

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1987

ANO 24 • NÚMERO 96

# Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil

FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA

Procuradora do Estado de São Paulo. Professora Assistente do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1. Reside na maleabilidade característica do Estado federal talvez uma das maiores virtudes desse modelo de Estado.

De fato, não parece incorreto atribuir-se à plasticidade formal ou, se preferirmos, à informalidade do regime federativo a sua grande aceitação à volta do mundo, a sua aclimação em países bastante diferenciados do ponto de vista social, racial, cultural, político ou econômico.

2. Intencionalmente ou não, os pais do federalismo moderno, ao estruturá-lo com vistas a solucionar problemas específicos que os Estados Unidos tiveram de enfrentar após a independência, criaram uma organização política verdadeiramente nova, que transcendeu os limites do pensamento político anterior e passou a representar uma alternativa para o modelo de autoridade política centralizada, desenvolvido durante a Revolução francesa.

3. Pelos padrões do século XVIII, a democracia só era considerada possível em pequenas comunidades, onde fossem comuns os valores e interesses dos cidadãos. Quanto aos países dotados de grandes territórios, a História parecia demonstrar que só podiam ser governados como impérios ou confederações, sendo ambas as fórmulas insatisfatórias para os elaboradores do federalismo americano, a primeira por inaceitável, a segunda por inadequada.

4. O problema que se colocava — lembra o Prof. ELLIS KATZ, da Universidade de Temple, Filadélfia — era o de “proporcionar um governo efe-

tivo e operoso a tão vastas terras (o território norte-americano) e, ao mesmo tempo, manter o republicanismo que acabara de ser conquistado pela Guerra Revolucionária” (cf. *Aspectos do Federalismo Norte-Americano*, publicação do Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América — USIS).

Desejava-se um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais.

JAMES MACGREGOR e RICHARD B. MORRIS, no artigo “A Constituição — Treze Questões Fundamentais” (in *EUA em Foco*, ano 2, nº 4, 1984, publicação da Agência de Divulgação dos EUA, editada no Brasil pelo Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos EUA), noticiam que os elaboradores da Constituição, “em sua interpretação da história e em sua própria experiência, tinham visto repúblicas demais transformarem-se em despotismos”. Isto teria, p. ex., levado JAMES MADISON a escrever que, “na organização de um governo que é para ser administrado por homens sobre homens, a grande dificuldade reside em que é preciso, primeiro, permitir que o governo controle os governados e, em segundo lugar, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo”.

5. Pois bem, a solução federativa idealizada pelos convencionais de Filadélfia, muito mais do que um mero acordo, conseguido em face das fidelidades provinciais, muito mais que um meio-termo no avanço rumo à centralização, mostrou-se alternativa altamente eficaz, tanto no afastar os temores do autoritarismo, quanto no proporcionar eficiência às instituições de governo.

Por outro lado, como assinala ainda ELLIS KATZ, o federalismo é um conceito que se estende além da organização governamental. “Em última análise, é um princípio fundamental de organização social que tem a ver com as relações humanas nas esferas econômica, religiosa e cultural, assim como na esfera política”.

6. Isto posto, e considerando-se — o que é importante — a diversidade na unidade, própria do regime federativo, este pode ser e tem sido aplicado com sucesso no trato de problemas que assumem feição diversa conforme o cenário considerado, propiciando soluções mais consentâneas, sem que seja preciso desnaturar as características dos Estados que o adotam.

De certa forma, o federalismo é um incentivo à criatividade. Com efeito, isto é o que demonstra a realidade contemporânea, sendo perfeitamente possível identificar — mantido um núcleo irredutível de princípios cardeais inerentes ao sistema — muitos federalismos, diferentes entre si, sob vários e relevantes aspectos.

7. Mas a flexibilidade do regime federativo não permite apenas que projeções diferentes dele coexistam num mesmo momento histórico. Enseja

ainda que o regime não envelheça, conservando a sua vitalidade com o passar do tempo, recriado conceitualmente na medida dos imperativos de ordem social, econômica e política que se vão colocando na evolução natural das sociedades.

8. *Tanto isto é certo que, surgido num contexto histórico completamente distinto, ao tempo do liberalismo clássico, do “État-gendarme”, do “laissez-faire”, transpôs o federalismo, galhardamente, os duzentos anos que desde então se passaram, mostrando-se da mesma forma eficiente em face das concepções do Welfare State, das imposições intervencionistas dos novos tempos.*

9. Na adaptação que ao longo desses dois séculos conheceu, mudou, sim, o Estado federal, mercê de uma reinterpretação, de uma releitura de seu conceito clássico.

Tanto em sua pátria de origem, como alhures, passou-se do que se convencionou designar por federalismo dual para o chamado federalismo cooperativo, basicamente mediante uma alteração das relações entre a União e os Estados, com o fortalecimento da autoridade federal e conseqüente retração da autoridade estadual.

10. Para bem compreender o que seja o federalismo clássico, útil é a transcrição da seguinte síntese que dele faz o Prof. BERNARD SCHWARTZ, com autoridade de especialista no assunto:

“A divisão de poder entre Washington e os governos estaduais prevista na Constituição foi durante muito tempo dominada por esta doutrina do federalismo dual. A doutrina baseou-se na noção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos. De acordo com ela, tanto o governo federal quanto os governos estaduais tinham destinada a eles uma área de poder rigidamente definida. Nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento de um sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual. Os Estados e a Nação são concebidos como rivais iguais e, a menos que haja uma delimitação rígida de suas respectivas competências, teme-se que a própria União sofra uma ruptura em decorrência de sua rivalidade. Isto é verdadeiro especialmente no que se refere à expansão da autoridade federal. Os poderes reservados aos Estados precisam ser preservados zelosamente para não serem tragados pelo Governo de Washington.” (Cf. *O Federalismo Norte-Americano Atual*, Rio de Janeiro, Ed. *Forense Universitária*, 1984, p. 26).

11. Como não é difícil perceber, o perfil acima traçado mostra uma concepção de federalismo que se amoldava — para acompanhar ainda BERNARD SCHWARTZ — à teoria do “laissez-faire” da função governamen-

tal, reflexo, ela mesma, do "laissez-faire" no plano econômico. Representou essa concepção, mormente nos termos em que a aplicou a Suprema Corte, intérprete maior da Federação, uma inibição à autoridade reguladora do governo federal, em escala nacional, de matérias de cunho social e econômico que se entendeu deveriam permanecer sob os controles do poder estadual.

12. É óbvio, porém, que esta visão das coisas não poderia perdurar quando a inafastável necessidade de regulamentação nacional do sistema econômico, em face da Grande Depressão dos anos trinta, tornou imperioso que se fortalecesse o governo da União.

Registrou-se, a partir daí, nos Estados Unidos, o surgimento de uma versão do federalismo, a do federalismo dito cooperativo, marcado pela interferência acentuada do poder federal em esfera de atribuições antes consideradas exclusivas dos Estados.

13. As medidas enérgicas do New Deal no campo econômico-social dão a tônica da tendência centrípeta que desde então se delineia e que, após certa resistência inicial, é convalidada pelo Judiciário.

Cada vez mais o governo federal passa a influir sobre a atuação dos governos estaduais, através de instrumental eficaz, de que faz parte, exemplificativamente, a concessão de subvenções condicionadas, a implicar para os Estados beneficiários a aceitação de padrões e a submissão a controles federais.

14. Em face do questionamento justificável com relação aos destinos do federalismo, que parece, em larga medida, comprometido pela expansão da autoridade nacional, não se mostram, contudo, pessimistas os estudiosos norte-americanos.

15. Como pondera, por exemplo, BERNARD SCHWARTZ, ainda que esta expansão seja uma realidade, é muito improvável que num futuro previsível o sistema federativo seja substituído por uma forma unitária de governo, com a eliminação da autonomia estadual.

É que remanesce profundamente arraigada na sociedade norte-americana a tradição federalista, formada exatamente à base da preservação da autonomia das entidades federadas, de cuja importância há uma nítida consciência, na medida em que "a manutenção de governos estaduais fortes confere ao sistema americano uma força democrática não encontrada na administração centralizada, monolítica" (cf. *op. cit.*, p. 75).

16. ELLIS KATZ, detendo-se sobre a matéria no trabalho antes citado, coloca uma dupla ordem de indagações, referentes aos limites constitucionais que ainda existem à autoridade nacional e aos limites que a expansão dessa autoridade colocou à atuação autônoma dos Estados.

17. No que diz com o primeiro tema, reconhece o autor que, afora as questões dos direitos civis e das liberdades — que continuam a ser impor-

tantes limitações tanto para o poder nacional como para o poder estadual — e as questões relativas à separação de poderes, não há maiores limitações constitucionais ao governo federal. E explica essa afirmação, que reconhece ser, de certa forma, uma supersimplificação do problema, dizendo:

“... constitucionalmente, a concepção de governo federal deixou de ser aquela de um governo limitado e passou a ser aquela de um governo geral, com ampla autoridade para promulgar qualquer lei que acredite ser do interesse dos cidadãos norte-americanos. Isto não significa sugerir que o governo nacional use sempre sua autoridade. Tal como todos os governos, o governo nacional norte-americano continua a ser limitado por fatores econômicos e políticos.”

18. No que se refere à segunda indagação, ou seja, se o aumento da autoridade nacional reduziu o poder dos Estados, responde o ilustre professor com um “não” moderado, tecendo algumas interessantes considerações.

Demonstra, o que é óbvio, que de vários modos deu-se, em consequência da circunstância apontada, uma limitação da autoridade estadual. Mas destaca que os Estados, mesmo assim, continuam a ter um amplo poder de decisão nas matérias de sua competência, chamando a atenção para um ponto que nos pareceu significativo, ao afirmar que,

“no sistema federal norte-americano, o poder não é um jogo em que ao ganho de um corresponde perda para outro. Os aumentos de poder conseguidos pelo governo nacional não resultam necessariamente em perdas equivalentes de poder para os governos estaduais.”

E, desenvolvendo mais este raciocínio, lembra que,

“em primeiro lugar, os Estados são feitos do mesmo tecido de elaboração nacional de políticas. As autoridades federais precisam continuar a negociar com seus correspondentes estaduais como iguais. Em segundo lugar, grande parte da atividade federal tem aumentado realmente a capacidade administrativa e fiscal estadual”.

19. A circunstância de que no sistema norte-americano o desenvolvimento e a execução da política nacional são mais o resultado de negociação e acordos do que imposição de ordens e decretos parece-nos sumamente relevante. É, sem dúvida, um dado que vem reforçar a perspectiva de permanência da estrutura federativa nos Estados Unidos, pois denota o grande respeito existente em relação às unidades federadas.

Mesmo se tendo evoluído para o federalismo cooperativo, em que avulta o papel da União, a colaboração intergovernamental em grande esca-

la, necessária para se atingirem objetivos comuns, é buscada em base consensual, importando numa autocontenção consciente do poder central. E assim se preserva a higidez dos princípios e práticas da Federação.

20. Importantes considerações nessa linha de raciocínio são feitas também por um outro grande constitucionalista norte-americano, o Prof. DANIEL ELAZAR, Diretor do Centro de Estudos do Federalismo, da Universidade de Temple, Filadélfia.

Num trabalho intitulado *O Governo Federal e a Reforma do Governo Municipal*, publicado pelo Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América, o eminente professor, ao discorrer sobre os esforços federais para influenciar o procedimento dos governos municipais, assinala que o êxito desses esforços esteve sempre condicionado à aceitação dos objetivos federais na esfera municipal como condizentes com os interesses locais.

21. Exemplificando com as subvenções federais, demonstra DANIEL ELAZAR que representam eficiente mecanismo de influência onde há universalidade de interesses federais e municipais. Podem desempenhar um papel útil quando os governos municipais são neutros em relação aos objetivos federais. Têm-se mostrado ineficazes quando há relutância municipal quanto às finalidades da dotação. E chegam a causar um impacto mínimo quando a oposição municipal é disseminada em escala nacional e o governo federal não procura um consenso, na mesma escala, em apoio a seus esforços, procurando apenas influenciar unilateralmente a conduta dos governos municipais.

Nesse último caso, como afirma ELAZAR,

“os governos municipais, ao perceberem que devem, pelo menos superficialmente, acatar as exigências federais, simulam que o fazem enquanto acertam as questões entre si, de forma a garantir que os processos de exame sejam apenas formalidades, com pouca ou nenhuma substância”.

Isto quer dizer — conclui o ilustre constitucionalista — que,

“embora o governo federal possa, até certo ponto, impor sua vontade quando decide fazê-lo, a simples existência de exigências ou mecanismos de execução não conduz necessariamente aos resultados desejados. De qualquer forma, a imposição federal é geralmente alcançada por meio de negociações prolongadas em vez de por decretos, mesmo quando incluem dotações federais que, tecnicamente, podem ser revogadas”.

22. Percebe-se do exposto que, embora nos Estados Unidos a autonomia municipal não encontre garantia expressa na Constituição Federal, também o relacionamento do poder central com os Municípios persiste impregnado

da essência do federalismo que, não importa como seja rotulado, se firma sempre no pressuposto do respeito à autonomia das ordens federativas periféricas.

23. As razões deduzidas autorizam prever vida longa para a Federação *norte-americana*.

Mas aqui aflora, inexoravelmente, a questão: será que o mesmo se pode dizer da Federação brasileira?

24. Embora tenha se originado a partir de processo de formação diverso, fruto que foi da descentralização política de um Estado unitário, a Federação brasileira plasmou-se à imagem e semelhança da matriz *norte-americana*.

25. Também no Brasil, portanto, tivemos inicialmente o “*dual federalism*”, com esferas de competências estanques, enumeradas as da União, *remanescentes as dos Estados*, o poder central abstendo-se de interferir nos assuntos estaduais.

26. Em ordem cronológica praticamente coincidente com a *norte-americana*, transmutou-se em cooperativo o nosso federalismo, basicamente a partir da Constituição de 1934. De um lado, devido à iniciativa dos próprios Estados, mais precisamente por força do apelo dos Estados mais pobres que não conseguiam prover as suas necessidades sem o concurso da União. De outro lado, como era da época, em razão da ascendência do intervencionismo estatal, com sensível acréscimo das competências da União, *principalmente no plano econômico* e com conseqüente restrição das competências estaduais, comprimidas, em outra frente, pelo reconhecimento de um campo de autonomia própria dos Municípios.

27. Ao contrário, porém, do que ocorreu nos Estados Unidos, onde o equilíbrio federativo, como vimos, nunca chegou a se romper, a experiência brasileira após a Constituição de 1967 justifica uma boa dose de ceticismo em relação ao futuro da Federação, quando no presente quase temos o Estado unitário redívivo, apesar de mantido nominalmente o regime federativo.

28. Fala-se já, eufemisticamente, num *federalismo de integração*, no qual a União pontifica, aquinhoada com extenso e significativo rol de competências — as mais importantes, sem dúvida —, que lhe permitem amplamente condicionar, planejar, dirigir e controlar a atuação dos Estados.

29. A autonomia destes apresenta mutilações sérias. A partir mesmo do seu poder de auto-organização, extremamente restringido pela Constituição Federal que não só torna obrigatória a adaptação das Constituições estaduais a determinados princípios, como torna ainda impositiva a recepção, pelo direito constitucional legislado dos Estados, de disposições da Lei Maior que a ele ficam desde logo incorporadas, no que couber, e que dizem respeito a temas tão relevantes como o processo legislativo, a forma de investidura nos cargos eletivos, a elaboração do orçamento, a fiscalização financeira e orçamentária e outros mais.



30. Sob outro ângulo, continuou desmerecida a autonomia estadual na medida em que, na partilha de rendas, ficou-se a dever aos Estados recursos tributários que lhes permitam efetivamente prover as suas necessidades, persistindo, de quebra, a obrigação de partilharem com os Municípios percentual de arrecadação do imposto que maior receita lhes propicia.

31. Até mesmo em tema de fundamental importância, como é a criação de novos Estados, por divisão ou fusão dos Estados existentes, não são estes chamados a opinar, malgrado sejam afetados num de seus elementos básicos — o território. Todo o processo de criação de Estados se desenvolve no âmbito federal, à revelia dos interessados, mediante a aprovação de lei complementar pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República.

32. Melhor não é a sorte dos Municípios que, por peculiaridade da estrutura federativa brasileira, integram a Federação como entes políticos autônomos, dotados, também, de competências e rendas próprias pela Constituição Federal.

33. Não obstante solenemente assegurada no texto da Carta Magna, a autonomia municipal carece de efetividade, à míngua de recursos financeiros que possam torná-la real.

34. A par disso, a deficiência do texto constitucional tem tornado discutível se o Município é dotado ou não de capacidade auto-organizatória, prevalecendo doutrinariamente, embora sem o apoio de alguns abalizados publicistas, o entendimento também sufragado pela jurisprudência de que a organização municipal compete aos Estados, no exercício de seus poderes remanescentes.

35. Já se percebe que se está a cuidar de uma autonomia mal resolvida, que ficou a meio do caminho, mas que, por outro lado, talvez até por falta de melhor definição, representa um sério complicador quando se coloca a necessidade de solucionar problemas que ultrapassam o interesse peculiar de um único Município, como ocorre no caso das Regiões Metropolitanas.

36. O quadro é desalentador — seja-nos permitida a crítica. Assiste-se, na prática, à negação da Federação que, na teoria, se quer intocável. E seu esvaziamento completo não será surpresa, se não houver a reversão do movimento pendular que hoje acusa excessiva concentração de poder político e financeiro no governo central, em detrimento das autoridades estaduais e municipais.

37. Essa reversão de tendência deverá ser necessariamente tema de preocupação da Assembléia Constituinte, se nela prevalecer a opção pelo federalismo. É que, por mais que o sistema comporte adaptações, não pode sobreviver onde se abdique da autonomia das unidades federadas, peça vital da delicada parceria que é, em última análise, a Federação.