

FEDERALISMO E DEMOCRACIA

Neviton Guedes

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, a doutrina, ao falar das técnicas de repartição de competências e de poderes, concluiu pela horizontalidade da separação dos Poderes e pela verticalidade da distribuição de competências entre os entes políticos que compõem uma federação (União e Estados-Membros). A discussão, posta dessa maneira, levou os menos avisados a acreditarem que a separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) era uma genuína *técnica de limitação de poder* (o que é certo!), enquanto a Federação seria apenas uma mera *forma de organização do Estado* (o que é errado!). A Federação, segundo essa visão, por uma simples razão de organização estatal, seria mais adequada a Estados grandes, em contraste com os Estados de dimensão territorial reduzida, que deveriam ser, prioritariamente, Estados unitários.

Este artigo tem como único objetivo transportar a federação para uma outra perspectiva, ou seja, discuti-la como legítima técnica de limitação de poder e assim fundamentá-la como uma das possibilidades de realização da democracia.

Essa conclusão, bem o sabemos, tampouco é recente. O que buscamos, portanto, é simplesmente lançar o nosso olhar sobre o problema, residindo aí toda a novidade que possa surgir nas páginas seguintes.

FEDERALISMO: A Origem

A primeira constatação a respeito do federalismo moderno é a de que antes da Constituição norte-americana de 1787 não poderíamos, propriamente, falar em Federação, pelo menos como a entendemos hoje. A palavra Federação confundia-se com confederação, sendo utilizada

com o significado de uma liga de *Estados soberanos*, exatamente como nas ligas das Cidades-Estados da Grécia Antiga ou das Confederações Germânica ou Holandesa (Cavalcanti, 1983:1 ss).

A Federação - entendida como forma de Estado em que os Estados-Membros apenas detêm autonomia política e administrativa, abrindo mão de sua soberania em favor da criação de um único Estado soberano - é, sem dúvida, um fenômeno da Modernidade. Em um sucinto raciocínio, poderíamos dizer: antigamente, Federação era sinônimo de união de Estados soberanos; moderna e contemporaneamente, Federação passou a significar união de Estados autônomos. É sobre essa "Moderna Federação" que passaremos a falar.

Como sabemos, após sua Independência, em 1776, os norte-americanos passaram a viver sob a forma de uma Confederação, que assumira as seguintes características:

- O Congresso norte-americano não podia fazer leis: apenas aprovava recomendações aos governos dos Estados confederados, para estes legislarem num ou noutro sentidos;
- não havia também um órgão executivo da Confederação norte-americana na distúnto do Congresso que, como assembleia, dificilmente conduzia os negócios com a decisão, a energia e a prontidão necessárias;
- a Confederação não tinha receitas próprias (e sem dinheiro não há poder político eficaz) nem possuía meios de fazer respeitar as suas deliberações quando os Estados as não acatassem (Hamilton et alii, 1984).

Assim, a experiência da Confederação - mero sistema de coordenação diplomática da ação soberana de Estados independentes - foi mal sucedida. Para comportar as diversidades próprias dos diferentes Estados norte-americanos, a Constituição de 1787 engendrou um novo federalismo: os Estados conservavam a sua autonomia mas, de livre vontade, delegavam determinados poderes de soberania aos órgãos de uma união ou federação por eles formada. Nasce assim um novo Estado, que é o Estado federal como hoje o conhecemos.

O FEDERALISMO COMO EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA

Até a concretização da Federação norte-americana, os estudiosos não acreditavam que fosse possível organizar um Estado que, ao mesmo

tempo, possuísse um grande território e fosse democraticamente centralizado. Tornara-se assente entre juristas e cientistas políticos que os Estados extensos ou conjunto de Estados, como as Confederações, só poderiam fundar-se na força. Dessa forma, as ligas entre as Cidades-Estados da Antiga Grécia só foram possíveis porque ora prevalecia o poder de Atenas, ora o poder de Esparta, da Macedônia e assim por diante. Para os autores da época, se desejássemos um Estado democrático, não poderíamos querer um Estado extenso e vice-versa.

Neste sentido, nem seria necessário lembrar o exíguo território exigido para uma democracia em Rousseau. Segundo Montesquieu, indicando o mesmo entendimento, "é natural para uma República possuir apenas um pequeno território; de outro modo ela não poderia subsistir por muito tempo" (apud Hamilton, 1984:14). Na mesma linha de raciocínio, acreditava David Hume que

"manter o equilíbrio de um grande Estado ou sociedade é uma tarefa tão difícil que nenhum espírito humano, por mais compreensivo que seja, terá capacidade de consegui-lo pelo simples recurso à razão e à reflexão" (apud Madison et alii, 1984:638).

Ao assimilar o raciocínio até então hegemônico, poderemos compreender por que o federalismo aparece para os norte-americanos como a única forma de diminuir o verdadeiro abismo que existia entre, de um lado, Estados de grande território e, de outro lado, a democracia. Caberia, portanto, ao moderno federalismo, desde o primeiro momento, responder como seria possível uma "união perfeita" e que, ao mesmo tempo, respeitasse a autonomia e a diversidade entre os Estados-Membros.

Segundo Hamilton,

"parece ter sido reservado ao povo deste país (EUA), por sua atuação e exemplo, decidir a importante questão: se as sociedades humanas são realmente capazes de criar um bom governo, utilizando a ponderação e o voto, ou se elas estão sempre condenadas a depender da força para suas constituições políticas" (Hamilton et alii, 1984:99).

Como já foi diversas vezes lembrado, mas nunca o suficiente, estamos, hoje, tão seguros de que os governos e Estados devem ser conduzidos dessa maneira, que nem sempre nos damos conta do enorme esforço desenvolvido pelos norte-americanos, dos períodos revolucionários e constituintes do séc. XVIII, para introduzir um novo curso na história do constitucionalismo.

O que queremos dizer é que o federalismo moderno alcançou fornecer um outro tipo de estabilidade, combinada com liberdade civil, e um suficiente grau de autoridade centralizada, evitando com isso que as facções se transformassem em insurreições e estas em tiranias ou, alternativamente, em uma ou mais guerras civis.

Essa "União mais perfeita", de que falavam os norte-americanos, constituir-se-ia, em resumo, no primeiro passo para o estabelecimento de uma sociedade na qual os cidadãos pudessem confiar uns nos outros para desfrutarem uma vida livre e segura, mesmo que fosse num Estado de grandes dimensões territoriais.

BRASIL: Federalismo e Democracia

"As formas políticas são vãs, sem o homem que as anima", lembrava Rui Barbosa (Barbosa, 1991:50). "Federação", "Separação de Poderes", "Parlamentarismo" são fórmulas jurídicas e políticas; são, sem dúvida, dos melhores produtos da genialidade constitucionalista da Modernidade. Mas poderão ou não ser bem concretizadas pelo homem. De nada vale para a democracia, por exemplo, mascarar governos autoritários, ou mesmo totalitários, com qualquer desses rótulos: a federação, assim como a democracia ou parlamentarismo, deve ser vivida e não apenas teorizada ou normatizada.

Para KELSEN, o Estado federal é o Estado descentralizado (Kelsen, 1990:309). Essa descentralização, na justa colocação de Rui Barbosa, nada mais é que "o governo da província pela província, num país onde a legalidade proclama o governo da nação pela nação" (Barbosa, 1991:54), "é o laço de unidade e o tipo normal de organização livre da nação na imensidade e diversidade de um território como o nosso" (Barbosa, 1991:54). É ele, portanto, em países como o Brasil (não seria exagerado dizê-lo), a maior possibilidade de democracia. E, por isso, seu estudo nos é bastante caro.

Nos Estados norte-americanos, a comunhão de um governo minimamente centralizado e extensivo a todos significava o sacrifício de parte das autoridades particularizadas. Cada entidade peculiar (o Estado-Membro), concorrendo para a formação da soberania coletiva (a União), renunciava a benefícios de sua individualidade. Como lembra Rui, "Com a implantação do regime federativo, portanto, só tinham que perder em matéria de soberania" (Barbosa, 1991:55-56).

No Brasil, pelo contrário, a federação surge "sacudindo" uma Constituição Unitária, na qual as províncias se arrastavam oprimidas, afogadas, inertes sob a hipertrofia monárquica e criando Estados que nada tinham a perder:

"(...) tudo ganhávamos de um dia para o outro, equiparando-nos, por uma conquista instantânea, à situação constitucional, a que os Estados ingleses da América do Norte, no fim do séc. XVIII, se submetiam com sacrifício de parte considerável dos seus direitos anteriores" (Barbosa, 1991:56).

A Constituição de 1988 foi a mais feliz, na história da República Brasileira, ao delimitar as esferas de competência tanto da União como das demais entidades federativas. Dessa forma, a vigilância tornou-se o melhor remédio para evitar que o agigantamento da União não sufocasse as competências e a autonomia dos Estados-Membros. Do mesmo modo, entretanto, devemos estar atentos para que as dificuldades de nossa sociedade não sejam uma seara propícia para a propagação da discórdia e de soluções individualizantes ou regionalistas, que desconsiderem os interesses maiores do conjunto da sociedade e da Federação brasileira.

CONCLUSÕES

Em Hegel, o Estado é descrito como "a realidade da idéia ética" (apud Macfarlane, 1981:234). Com isso, queria afirmar que é no Estado e através dele que o indivíduo tem a oportunidade de viver uma vida correta e de realizar seu potencial. Isso porque o destino do homem, segundo o filósofo alemão, é identificar-se com o que é universal e verdadeiro, não com a falsa individualidade que consiste na rejeição dos valores sociais e na afirmação vazia das excentricidades pessoais.

Se pudessemos transportar essa idéia para o conjunto de relações entre coletividades, diríamos que a federação é essa possibilidade de convivência ética entre comunidades (Estados-Membros ou Províncias), que se mantêm solidárias na construção de uma "União" e na busca de objetivos comuns, sem, no entanto, abrirem mão de sua diversidade e autonomia. A liberdade da parte (do Estado-Membro) vai até o momento em que não desagrada o todo (a União) e a supremacia ou soberania do todo só se justifica enquanto não suprime a liberdade de suas partes constitutivas.

Essas, na nossa opinião, são as bases de uma "União mais perfeita". Com elas o federalismo surge como verdadeira fundamentação da democracia, principalmente em Estados tão diversificados e extensos como o nosso; com elas não há o que temer de uma "União"; com elas não há porque falar na palavra que os federalistas norte-americanos mais temiam: *facção*; com elas não há porque falar em individualismo regional, não há porque falar em separatismo.

BIBLIOGRAFIA

- BARBOSA, Rui. *O Liberalismo e a Constituição de 1988*: Textos Seleccionados de Rui Barbosa. Org. de Vicente Barreto. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. 402p.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 372p.
- CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Vol.I, 623p.
- CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. 412p.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria do Estado*. 3.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, 467p.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1978, 334p.
- HAMILTON, Alexander et alii. *O Federalista*. Trad. de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, 640p.
- HEGEL, G. F. *Filosofia del Derecho*. Trad. de Angélica Mendonza de Montero. México DF: Juan Pablo Editor, 1986, 285p.
- KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes; Brasília: Universidade de Brasília, 1990, 433p.
- MACFARLANE, L. J. *Teoria Política Moderna*. Trad. de Jório Dauster M. e Silva. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, 249p.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Trad. de Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 289p.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 1992, 768p.