

OS FEDERALISMOS BRASILEIRO E ESTADUNIDENSE NA CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA¹

Andrea Pacheco Pacífico (UEPB)
apacifico@ccbsa.uepb.edu.br

Resumo: Este artigo visa comparar as causas histórico-políticas que levaram à criação e à sedimentação dos sistemas federativos no Brasil e nos EUA, assim como suas características e suas diferenças, que culminaram em consequências diversas para a realidade política, econômica, jurídica e social dos dois países. Utilizando-se do método comparativo, muito comum nos estudos de política internacional, o artigo conclui que o sistema federativo tem sido mais exitoso nos EUA do que no Brasil, o que é resultado do seu processo de formação em cada um dos países e do envolvimento dos diferentes atores em cada um deles, como a sociedade civil, mais organizada, por meio das publicações dos Federalistas, nos EUA.

Palavras-chave: Federalismo. Democracia. Brasil. EUA.

Abstract: This article aims to compare the historical and political causes that led to the creation and the sedimentation of federal systems in Brazil and in the USA, as well as its characteristics and differences, which culminated in several consequences for the political, economic, social and legal realities of the two countries. Using the comparative method, very common in international politics studies, the article concludes that the federal system has been more successful in the USA than in Brazil, which is the result of its formation process in each of the countries and the involvement of different actors in each of them, such as the civil society, more organised, through the publications of The Federalist, in the United States.

Key-words: Federalism. Democracy. Brazil. USA.

Introdução

Este artigo visa comparar as formas de Estado Federal brasileira e estadunidense e mostrar a relação intrínseca que existe entre o federalismo e a democracia, usando estes dois Estados como modelos. De fato, a intenção é fazer com que fique clara que há diversas formas de federalismo e, apesar de serem diferentes, Brasil e EUA caminham na mesma estrada, qual seja, o fortalecimento de uma democracia, fundada no federalismo cooperativo, em que a descentralização dos poderes legitimamente instituídos, o pluralismo político e o princípio da subsidiariedade fortalecem a promoção destas duas tradicionais repúblicas democráticas da sociedade internacional.

¹ Uma primeira versão deste artigo foi publicada na extinta Revista do Curso de Direito da AEUDF, 4 (1): 101-14, em 2003, e sua escritura resultou de pesquisa para nota final da disciplina “Formação das Américas”, lecionada pela Profa. Dra. Elizabeth Cancelli, no Curso de doutorado no CEPPAC/UnB, em 2002.

De início, procura-se observar o nascimento do federalismo, que se deu nos EUA, em meados do século XVIII, suas causas e os resultados do surgimento desta nova forma de Estado. Inseri-se, *a posteriori*, um conceito de Estado e sua classificação quanto à estrutura, para somente depois adentrar-se ao Estado Federal. Por depois, conceitua-se Estado Federal, suas características e seus princípios basilares.

A partir de então, estudam-se o federalismo brasileiro e o estadunidense e expõem-se as semelhanças e as diferenças existentes entre ambos, desde o nascimento do federalismo nestes dois países até a formação de suas primeiras Constituições sob a forma de República Federativa e as mazelas ocorridas em cada um destes federalismos na atualidade. Durante esta explanação, foi imperioso conceituar os tipos de federalismo, adotados diferentemente pelos EUA e pelo Brasil, além de alguns princípios norteadores do Estado Federal, como a descentralização e o pacto social federativo.

Procurou-se, então, tratar o federalismo como o fundamento para a prática estável da democracia. Foi neste momento que se relacionou o federalismo com a descentralização, com a democracia e com os princípios da subsidiariedade e da solidariedade. Buscou-se, em Tocqueville, que bem interpretou o espírito federal democrático da sociedade estadunidense, os fundamentos para a prosperidade desta democracia federativa. Ao se comparar o federalismo dos EUA com a democracia federal brasileira, encontram-se diversas diferenças que, possivelmente, se melhor estudadas e pesquisadas, venham a explicar e esclarecer o porquê da instabilidade democrática neste federalismo.

Conclui-se com a visão notória da diferença entre ambos os federalismos, o que tem interferido na formação, na evolução e na estabilidade de uma democracia federativa no Brasil.

1. O Nascimento do Estado Federal

O primeiro Estado soberano a manifestar-se, de fato e de direito, sob o manto de uma democracia federal foram os Estados Unidos da América, com sua Constituição de 1787. É bem verdade que houve uma discussão acirrada entre os defensores e os opositores do federalismo nos EUA na década que se seguiu à independência. Entretanto, foi graças aos escritos de Madison, Jay e Hamilton que a Constituição de 1787 foi ratificada pelos antigos Estados confederados e a forma democrática federal foi instalada nos Estados Unidos. Mencione-se que Hamilton, Jay e Madison, influenciados pela Teoria dos Três Poderes de Montesquieu e pelo Contrato Social de Rousseau, ficaram conhecidos como “Os Federalistas”, devido aos 85 artigos jornalísticos que publicaram em prol da defesa da

Convenção Federal de 17 de setembro de 1787, quando a Constituição estadunidense foi votada e aprovada, instituindo a forma federativa de Estado naquele país.

De fato, após a independência da Inglaterra, conforme Zimmermann (1999, p. 242-51), os EUA adotaram a forma confederal de Estado, o que foi infrutífero, pois o plano nacional de governo da confederação não estabelecia um governo central, mas apenas mantinha a soberania dos Estados confederados, sem poder judiciário ou poder executivo central, ferindo a tripartição dos poderes prevista por Montesquieu. Embora houvesse um Congresso, formado por um número igualitário de representantes de cada Estado, havia o receio, segundo Zimmermann (1999, p. 243), de que o governo central pudesse concentrar muitos poderes e prejudicar a recém-adquirida liberdade, já que o povo estadunidense sempre primou pelo respeito ao princípio da soberania popular. É o próprio Tocqueville (1998, p. 56) quem afirma que “o princípio da soberania do povo paira sobre todo o sistema político dos anglo-americanos [...] e cada indivíduo constitui uma porção igual do soberano e participa igualmente do governo do Estado”.

A história mostra que os anglo-americanos sempre lutaram pela prática dos princípios da liberdade, especialmente a liberdade política, acima mesmo da igualdade. Acontece que os estadunidenses foram influenciados, entre outros, pelo filósofo inglês John Locke, que, em sua obra clássica “Segundo Tratado sobre o Governo”, deixa explícito que, na sua visão, aqueles não mais se preocupavam com o princípio da igualdade devido ao fato de eles já se encontrarem em estágio de igualdade social plena; necessitando, a partir de então, buscar os ideais de liberdade e incorporá-los ao seio desta sociedade recém-nascida.

Assim, onde a igualdade se apresentou como princípio norteador do governo, o resultado foram governos centralizadores, totalitários, ditatoriais e instáveis (i.e. a Itália fascista, a Alemanha nazista, a ex-URSS socialista e a Cuba castrista), incompatíveis com o Estado federal, em que a liberdade política, a descentralização e a democracia são o meio e o fim daquela sociedade. Como lembra Tocqueville, no prefácio da 12ª edição de seu clássico “[A] Democracia na América”, “conforme tenhamos a liberdade democrática ou a tirania democrática, o destino do mundo será diferente”, pois, como dito acima, a soberania popular aliada à liberdade, nos Estados Unidos, tem conservado todos os direitos e evitado levantes ou insurreições que os Estados igualitários totalitários não puderam suprimir.

Antes ainda de caracterizar o Estado Federal, faz-se mister entender o Estado, suas funções e suas características. Para conceituar Estado, há diversas posições, tais como, filosófica, jurídica, sociológica etc. Contudo, Bonavides (1978, p. 56) satisfatoriamente cita Jellinek ao conceituar o Estado, sob o prisma da Ciência Política, como “a corporação de um

povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. O Estado é, desta forma, um ente formado por um povo homogêneo, sito em um território estabelecido, com governo (administração) aceito e reconhecido e dotado de capacidade de manter relações internacionais. Esta acepção do termo Estado é caracterizada pela junção dos elementos necessários à configuração de Estado.

Para classificar um Estado, há inúmeras formas, interessando, no presente momento, classificá-lo quanto à estrutura, qual seja: Estado unitário ou Estado composto. O primeiro é a forma mais simples de Estado, sendo caracterizado pela centralização dos poderes. Dá-se quando há a centralização política, administrativa e territorial, ou seja, não existe a tripartição de poderes autônomos e independentes, ainda que a independência fosse harmônica. Bonavides (1978, p. 168) caracteriza a centralização política pela “unidade do sistema jurídico, comportando o país um só direito e uma só lei”, não existindo, portanto, ordens jurídicas inferiores. Já a centralização administrativa, peculiar à forma de Estado unitário, implica, segundo Burdeau, *apud* Bonavides (1978, p. 168), na “unidade quanto à execução das leis e quanto à gestão dos serviços”. Finalmente, a centralização territorial diz respeito ao poder do Estado em todo o território, ou seja, o exercício de sua jurisdição sobre quaisquer interesses da União, dos entes federados e dos municípios.

Vale salientar, ainda, que, embora centralizado, o Estado unitário pode reconhecer certa parcela de competência aos seus agentes públicos locais, como poder de decisão sobre certos assuntos concernentes aos locais em que seus agentes servem, apesar da permanência, segundo Bonavides (1978, p. 169), de “todos os laços de dependência hierárquica”. É o que se chama de desconcentração de poderes. Por outro lado, a centralização será concentrada quando as tomadas de decisão provêm de cima, do chefe do poder unitarista, cabendo ao agente local apenas executar as decisões a ele enviadas. O Brasil-Império foi um país tipicamente unitário, embora houvesse uma desconcentração dos poderes nas províncias.

A outra forma de Estado, quanto à estrutura, é o Estado composto. Segundo Accioly (2002, p. 86-90), o Estado será composto por coordenação quando a união entre eles se dá em igualdade de condições, como a União Real e a União Pessoal, além da confederação e da federação, infra-explicadas. Por outro lado, quando a união ocorre em desigualdade de condições, há o Estado composto por subordinação, cujos exemplos são: Estados vassallos, Estados protetorados, Estados clientes e Estados sob tutela.

Os principais modelos de Estados compostos são a Confederação e a Federação. A confederação se caracteriza por uma união de Estados soberanos que conservam sua soberania, mas se associam para a defesa externa e a segurança interna mútuas de seus

membros, não criando nenhum poder estatal superior e único. Para Bonavides (1978, p. 188), “[e]la lida com Estados e não com cidadãos”. O vínculo entre seus membros está pura e simplesmente na esfera do direito internacional e não no direito público interno. Os EUA, desde a independência das 13 colônias até a Constituição de 1787, formavam uma confederação de Estados.

2. O Estado Federal

Com a República, em 1889, o Brasil passou de Estado Unitário para Estado Federal, enquanto que os Estados Unidos, com a Constituição de 1787, abandonaram a Confederação para se transformarem em Estado Federal.

O Federalismo, forma de Estado composto por coordenação, tem características peculiares que o distingue claramente de quaisquer outras formas de Estado. *A priori*, a Carta Constitucional tem importância crucial na criação do Estado federal, pois é ela a responsável pela manutenção do pacto social federal, pacto este firmado por todas as unidades federativas, que se obrigam em não o abandonarem (unidade perpétua entre os membros); além de que a Constituição representa os interesses tanto da união quanto dos entes federados. Esta é, portanto, uma segunda característica: a representação dos interesses regionais na Carta maior do Estado.

O papel da Constituição Federal é primordial, pois ademais de representar o pacto social federativo, ela delimita os poderes da união e dos entes federados, além da competência do Judiciário, do Executivo e do Legislativo, nos dois níveis acima prescritos. É a Constituição quem cria uma Corte judiciária máxima para protegê-la de absolutismos, desmandos e violações a ela mesma.

O Federalismo chama de níveis horizontais os poderes tripartidos e níveis verticais a divisão entre união e estados federados. O Brasil trouxe, pela primeira vez na história do federalismo, os municípios para fazerem parte do pacto social federativo, o que será tratado oportunamente.

Ao contrário do Estado unitário, a federação tem como um de seus pilares básicos a descentralização política, ou seja, a autonomia das governanças locais. Todos os entes federados são politicamente autônomos, o que facilita a operacionalização da administração, especialmente em países de grande extensão territorial, em que há uma enorme dificuldade para a União conhecer e compreender todos os problemas de ordem local, como as causas dos desníveis socioeconômicos. Destarte, a união delega uma verdadeira autonomia às partes, para governarem da forma que melhor convier à comunidade local. Como lembra

Zimmermann (1999, p. 155), “o Estado federal institui, com a Constituição [...], uma série de poderes descentralizados e autônomos, [...] que também são instrumentos políticos de comando, posto que além de órgãos administrativos eles possuem legisladores e juízes próprios”.

Esta característica leva ao segundo pilar do pacto federativo, previsto na própria Carta constitucional, qual seja, o pluralismo político federativo, como é chamada a “pluralidade de ordenamentos jurídicos, em que o poder da união provem direta ou indiretamente do povo das diferentes regionalidades dispersas sobre o território nacional”, como lembra Zimmermann (1999, p. 38). O pluralismo político implica na participação popular (a participação dos cidadãos no poder estatal), ou melhor, no direito que o próprio povo tem de resolver seus problemas locais, por meio do chamado controle popular. Neste sentido, a união só é avocada a intervir quando o estado federado não consegue resolver suas próprias questões. A intenção é que primeiro o povo (individual ou coletivamente, por meio de sindicatos, associações ou sociedades legalmente constituídas), dotado de poder legal, busque a prática de seus direitos e a resolução de seus conflitos.

Por segundo, o estado federado é chamado a intervir naquilo em que o povo não conseguir resolver por si mesmos. Somente ao final é que a união intervirá, para solucionar os problemas que a ela foram deixados pela impossibilidade do cumprimento, independentemente do motivo. Tocqueville (1998), ardoroso defensor da autonomia dos cidadãos, do direito à liberdade (de todos os tipos), da descentralização (contrapondo-se à França unitária em que vivia) e da defesa das instituições locais, defendeu o pluralismo federativo como um meio importante para a defesa da democracia.

Fácil concordar com Zimmermann (1999, p. 175) quando ele declara que “o pluralismo jurídico-federal é a negação de que o poder central seja a única fonte de poder político e, por consequência, o ente exclusivo de toda a produção do direito”. Qualquer que seja a lei, ela deve ser feita no seio da própria comunidade, atendendo aos anseios da localidade onde será aplicada, já que, conforme famoso brocardo jurídico, “a lei é feita para servir ao homem, e não o homem para servir á lei”.

O terceiro e último pilar sobre o qual se assenta o federalismo é o princípio da subsidiariedade, que, como já mencionado acima,

consiste em deixar ao homem o que ele pode fazer por si; em nível mais alto, às comunidades, o que podem realizar; aos grupos, inclusive empresas, no plano da economia, da saúde, da assistência, o que lhes está ao alcance; à sociedade, o que somente esta pode

atender; ao Estado, o que não pode ser bem-feito por círculos menores (ZIMMERMANN, 1999, p. 200).

Embora este princípio tenha fundamento nas obras de caridade da Igreja Católica, segundo Zimmermann (1999, p. 201-3), o Estado providência-assistência não consegue obter êxito durante longo tempo, como comprova a Alemanha nazista e a ex-URSS comunista. Em determinado momento, o Estado explode por não conseguir assistir a e prover todos os cidadãos e entes-membros sob uma centralização. *Ipsa facto*, há a necessidade crescente de garantir autonomia individual e conferir à união apenas as competências que não possam estar a cargo dos indivíduos, das comunidades locais, dos municípios ou comunas e dos estados federados.

Por fim, pode-se afirmar que possui a forma federativa o Estado soberano, assim reconhecido pela Sociedade Internacional, que possua as seguintes características: a autoridade da federação nos negócios internos e externos; membros autônomos; cidadãos detentores de poder jurídico-político; uma Constituição que, além de unir os estados federados, obriga a unidade perpétua de forma coercitiva; cujas decisões do governo central obrigam a todos os entes em grau hierárquico inferior; e, os poderes são hierarquicamente divididos, tanto horizontal (Executivo, Legislativo e Judiciário) quanto verticalmente (cidadãos, comunidades locais, municípios, estados-membros e união).

Coadunando-se com o acima descrito, Borges Netto (1999, p. 44-64) enumera as características do Estado federal, tais como: existência de uma Constituição como base jurídica do Estado, repartição constitucional de competências, autonomia dos entes federados, soberania do Estado federal, ausência do direito de secessão, rendas próprias para os entes federados e participação da vontade dos Estados-membros na vontade nacional.

3. O Federalismo estadunidense e o Federalismo Brasileiro: semelhanças e diferenças

Apesar de os Estados Unidos da América e a República Federativa do Brasil serem dois países republicanos, democratas e federais, desde as suas origens são notórias as diferenças e as semelhanças que podem ser vistas claramente entre eles. Buscar-se-á, *ab initio*, enumerar as diferenças entre estas duas democracias federativas e, logo depois, apresentar-se-á um rol simplificado das semelhanças básicas existentes entre eles.

Enquanto os EUA vieram de uma confederação, o Brasil nasceu de um Estado unitário, como já exposto. Isto significa que a federação estadunidense é do tipo por agregação e a brasileira é do tipo por desagregação. Em séculos passados, e foi o que ocorreu com a Suíça, com a Alemanha e com o próprio EUA, vários Estados soberanos se uniam em torno de um

pacto constitucional para fortalecerem-se, mantendo cada qual sua ordem jurídica própria, embora existisse ainda uma ordem jurídica única para a confederação. O artigo 2º da Confederação norte-americana reza que “*each state retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled*”.

Por outro lado, o Brasil, que desde os tempos do Império era um Estado unitário, promoveu, com a República, em 1889, uma forma de Estado federativa por desagregação, “porque o seu sistema federativo surge pela Constituição de 1891, ratificadora do federalismo já no seu artigo primeiro”. Segundo Zimmermann (1999, p. 55): “[a] nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

É gritante a influência estadunidense no federalismo brasileiro, porquanto deixou-se de ter províncias e passou-se a adotar o nome de estados para os federados, da mesma forma do acontecido com o modelo estadunidense, embora a Constituição dos EUA date de 1787 e a brasileira de 1891.

Uma segunda diferença entre estes dois modelos federativos é quanto à dimensão, pois o Brasil adota uma federação tridimensional e os EUA adotam uma bidimensionalidade. Apesar de ambos os países se constituírem por entes federados autônomos, eles não abriram mão de uma sede do governo local, com características peculiares, como competência tributária, política, jurídica e administrativa em geral, que ora se assemelha aos estados federados e ora aos municípios ou comunas. O Distrito Federal (no Brasil) e o *District of Columbia* (nos EUA), como aponta Zimmermann (1999, p. 345-7), são considerados pessoas políticas com competência legislativa, com capacidade de auto-organização e ainda com capacidade para elaborar sua própria lei orgânica. A diferença está em que o Brasil conferiu aos municípios o *status* de unidades autônomas, tais quais os estados federados. Cada município brasileiro é entidade da federação, como reza o artigo 1º da CR/88: “[a] República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”.

Por outro lado, nos EUA são considerados entes da federação a união e os Estados federados, embora os direitos dos cidadãos nos Estados, nos municípios e nas comunas sejam garantidos. É o que garante o artigo 4º, seção 4 da Constituição de 1787:

Os EUA garantem ao povo dos Estados federados de sua União: a forma republicana ou representativa de governo; a proteção contra invasões; e, a

pedido do Legislativo ou Executivo estadual, estando aquela impossibilitada de se reunir, a proteção em casos de comoção interna.

Uma terceira diferença entre o federalismo brasileiro e o estadunidense é quanto aos desníveis sócio-econômicos e as dimensões territoriais entre os entes federativos. Por isso é que se afirma ser o federalismo estadunidense simétrico e o brasileiro assimétrico (na prática), pois teoricamente o federalismo brasileiro é reconhecido como simétrico.

Madison (XIV, p. 100), em *Le Federaliste*, apud Esmein (1902, p. IX), bem afirma que

au moyen d'une équivoque dans les termes, il ne leur pas été difficile de transporter à la république des observations uniquement applicables à la démocratie; en particulier, ils n'ont pas manqué de faire observer que la république ne peut jamais être établie que chez un peuple peu nombreux, vivant sur un territoire borné.

Destarte, desde antes da criação do federalismo estadunidense, em 1787, seus defensores já visualizavam que países de dimensões territoriais grandes, como EUA e Brasil, não poderiam prescindir de uma república federativa. Os EUA compuseram seu mapa de um modo em que não houvesse diferenças exorbitantes de tamanho entre os estados federativos, ao contrário do Brasil, onde há estados como Amazonas, Minas Gerais, Pará e Bahia e, por outro lado, há Acre, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte.

Ademais, as distâncias entre estes são dificultadas pelo tamanho territorial, elevando o desnível socioeconômico e as desigualdades outras do Estado federal. Portanto, é necessária uma descentralização dos poderes em nível vertical, como outrora explicitado, para facilitar a solução dos problemas da federação. Quanto mais perto do problema, mais fácil de conhecê-lo e mais fácil encontrar soluções positivas e duradouras para ele. Enquanto que, na teoria, o Brasil se auto-intitula um país possuidor de federalismo simétrico, na prática o que há é uma assimetria, com desigualdades socioeconômicas e territoriais entre os entes federados, o que ocorre de forma mais atenuada nos EUA, onde os estados federados possuem semelhanças territoriais e menos desigualdades socioeconômicas.

Mais uma diferença é encontrada no federalismo destes dois Estados, no tocante à distribuição de competências entre os níveis verticais de poder. Existe o federalismo dual, em que a repartição dos poderes delegados à União e os reservados aos entes federados ocorre de forma rígida, e o federalismo cooperativo, proveniente do Estado-assistencialista ou Estado-Providência do início do século XX, que, para Zimmermann (1999, p. 57), “não dispõe de fronteiras claramente definidas na questão da distribuição das competências dentre os níveis autônomos de poder”. Na verdade, ao se falar em cooperativo, refere-se à liberdade de cooperação que a união possui com as unidades da federação.

A Constituição brasileira de 1891 postulou um federalismo dual ao Estado brasileiro, o que mostra a influência estadunidense mais uma vez, já que a Constituição dos EUA de 1787 também se baseou neste modo dualista de federalismo. Entretanto, com a Emenda Constitucional de 1930, os EUA passaram a adotar o federalismo por cooperação subsidiária, e o faz até os dias hodiernos. No tocante ao Brasil, tem havido uma oscilação entre ambas as formas: a república nasceu com o dualismo; durante os períodos ditatoriais havia o cooperativismo autoritário; durante o período militar não ditatorial o Brasil esteve sob o federalismo orgânico (i.e. quando há rígida hierarquização entre a União e os entes federados, de modo que as “unidades federadas se formam à simples imagem e semelhança de um todo-poderoso poder central”, conforme Zimmermann, 1999, p. 65); e, desde a CR/88, o Estado brasileiro está sob a égide de um federalismo cooperativo democrático.

Faz-se mister explicitar que o federalismo cooperativo pode ser deturpado e levado à centralização excessiva do poder da união, chegando a um autoritarismo. Daí porque estas deturpações do federalismo cooperativo são chamadas de autoritárias ou de subordinação. Por sua vez, o federalismo cooperativo democrático é formado pelo consentimento de todos os entes federados, inclusive pela participação popular, bem representando o pacto federativo.

Embora o federalismo estadunidense seja dual na teoria, por força constitucional, na prática encontra uma cooperação entre o governo federal, os governos estaduais e o povo, que atuam legitimamente na defesa e na promoção de seus direitos. A diferença basilar entre o Brasil e os EUA é que a competência da União, nos EUA, é aplicada apenas subsidiariamente àquilo em que os cidadãos, os municípios e as comunas ou os estados federados não legislam; ao passo que no Brasil acontece justamente o contrário: a União tem a competência privativa para legislar sobre quase tudo, ficando à cargo dos estados-membros tudo o que não conflitar com a união e, somente então, caso sobre algum resquício de poder, os municípios, como entes federativos que são, postulam seus direitos de legislar.

De fato, não se pode olvidar de esclarecer que ao se mencionar as competências dos níveis verticais da federação, refere-se à competência política, legislativa, administrativa e judicial. Para Borges Netto (1999, p. 75), competência legislativa é a

faculdade, a aptidão ou o poder concedido às pessoas políticas para a edição de normas jurídicas infraconstitucionais (ou de natureza constitucional, no caso da competência para editar as Constituições Estaduais), por intermédio das respectivas Casas Legislativas, inovando a ordem jurídica mediante a criação de preceitos jurídicos estabelecadores de direitos e dos deveres que lhe são correlatos.

Destarte, cada estado-membro, no Brasil e nos EUA, tem sua própria Constituição, seus poderes legal e legitimamente constituídos, autonomia administrativa e tributária, inclusive, e política. A contradição ocorre porque no Brasil sobra muito pouco para os entes hierarquicamente inferiores a União, enquanto que nos EUA, por exemplo, cada estado da federação pode legislar sobre direito penal, direito comercial, direito tributário e direito civil; o que é óbvio para uma democracia, já que quanto mais perto, mais se conhece os anseios e as necessidades de um povo.

No Brasil, por outro lado, a distribuição das competências é inversa. A CR/88 reza, nos seus artigos 21 a 24 e 153 (i.e. competência tributária da União, residual ou remanescente - no que não conflitar com os estados-membros, com o Distrito Federal e com os municípios - ou originária), todos os poderes e competências da União, como a competência privativa para legislar sobre direito processual, penal, civil, comercial, previdenciário e outros, além de legislar sobre transporte e trânsito. Somente depois de enumerar todos os poderes da União, o constituinte resolveu admitir os poderes e as competências dos estados-membros, que serão os remanescentes, diferentemente dos EUA, em que os poderes dos Estados são enumerados e os da União são os remanescentes.

O artigo 25 da CR/88 enumera as competências comuns aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios e o artigo 24 enumera a competência concorrente da União com os estados-membros e com o Distrito Federal. Ainda, o parágrafo único do artigo 22 enumera as competências dos estados-membros que a estes foram delegadas pela União.

De fato, a competência da União exposta no artigo 21 é tão grande que quase não sobra, para os outros entes da federação, espaço para exercerem suas competências legislativas, violando assim um dos princípios básicos da federação democrática, qual seja, a repartição das competências em matéria de legislação.

Um outro ponto a ser questionado nas federações ora em análise é a violação ao princípio da descentralização política e administrativa e os problemas decorrentes do mau uso de cada uma delas. O Brasil possui, na verdade, uma pseudodescentralização, já que teoricamente apresenta uma descentralização, ao passo que na prática há quase que uma centralização dos poderes do governo central. O Federalismo brasileiro, como declarado outrora, é excessivamente centralizador, com uma União que concentra um número exagerado de atribuições, dentre as quais boa parcela delas poderia ser transferida para os estados federados, para os municípios ou até para os cidadãos ZIMMERMANN, 1999, p. 162). Esta centralização do Estado brasileiro é um dos maiores problemas que a República democrática brasileira tem enfrentado para sua consolidação.

Nos EUA, alguns Estados pequenos e não desenvolvidos ainda vivem quase que exclusivamente à custa da União, do recebimento de verbas federais, não conseguindo sobreviver por si sós. Mesmo assim, a intervenção constitucional prevista é bem mais sutil que os casos de intervenção previstos na CR/88. No Brasil, há a previsão da intervenção federal nos estados federados e destes nos municípios (artigos 34 a 36), embora sejam exemplos excepcionais, pois a regra é a não intervenção. O que se afigura absurdo é o simples poder de intervenção, é a previsão constitucional do instituto, o que é uma verdadeira afronta aos ideais do federalismo democrático. Aquele é a antítese deste.

Este fenômeno da descentralização política, que ocorre sempre que a competência para legislar transpassa da União para os entes regionais ou locais (*Ibidem*, p. 153) é característica exclusiva do sistema federativo. Não há descentralização em Estados unitários, como a França ou o Uruguai. Ademais, para haver participação popular é necessária a existência da descentralização, caracterizando mais fortemente a democracia.

Pontes de Miranda, *apud* Zimmermann (1999, p. 168), é feliz em sua colocação, quando afirma que “o que faz o Estado ser federativo não é a existência de governo federal, mas a dos governos locais. [...]; para se fortalecer a federação (no sentido de menos elementos unificantes), enfraqueça-se o governo federal”. Fica clara a importância do pacto federativo, materializado na Constituição, para a cristalização da democracia: a democratização se sustenta na descentralização do poder, que será rigidamente previsto na Constituição. De fato, quanto mais perto o cidadão estiver do poder de tomar decisões, maior a possibilidade dele exercer o ideal democrático.

O problema enfrentado pelos EUA, como aponta Zimmermann (1999, p. 250-1), é que sua Constituição é rígida, formal, sintética (são apenas sete artigos e 27 emendas), prescritiva e liberal, cujas competências são bem claras: o Congresso possui os *exclusive federal powers*, os Estados e a União *possuem os concurrent powers*, a ambos foram denegadas algumas competências (*denied powers*) e, ao final, o que não estiver no texto é de competência dos Estados e do cidadão estadunidense. Este federalismo criou, sim, um Governo Central mais forte que o existente na Confederação, cuja intenção dos federalistas era o progresso e a estabilidade, com liberdade política democrática, em virtude de já possuírem a igualdade lockiana, como princípio político tão promovido naqueles tempos de luta pela participação popular nos negócios públicos.

Por fim, não se pode olvidar do papel crucial da Constituição em limitar o poder dos três poderes em nível horizontal (Executivo, Legislativo e Judiciário), assim como em nível vertical (união, estados, municípios, Distrito Federal e do povo). É para isso que existe

também o controle de constitucionalidade, que no Brasil é misto (concentrado e abstrato para certos casos e difuso e concreto para outros) e nos EUA é difuso e concreto. Também, tanto o Brasil como os EUA possuem sua Corte Judiciária Máxima para defender e proteger a Constituição, a base do pacto federativo.

Enfim, fica esclarecido que a participação e o controle popular somente se concretizarão em um regime democrático e descentralizado, como existem na federação brasileira e estadunidense, embora estejam bem mais enraizados no povo estadunidense do que no brasileiro, haja vista a enorme quantidade de associações e sindicatos que participam ativamente da vida política, social e econômica. Tocqueville mostra, também, a importância da associação no melhoramento do federalismo democrático.

4. O Federalismo como Fundamento da Democracia

Descentralização, federalismo e democracia são três conceitos que se complementam e sem um o outro fica capenga. A descentralização traz o equilíbrio entre os poderes legalmente instituídos e a equidade (o princípio basilar da justiça). A democracia traz o controle e a participação popular, além da liberdade política e da igualdade (já implícita nos ideais democráticos). Finalmente, o federalismo, para se sustentar, precisa dos dois pilares acima, da descentralização e da democracia, além de trazer junto o pluralismo político para frear o poder e a liberdade de ação de cada um dos poderes estabelecidos.

A democracia busca, ainda, no princípio da subsidiariedade do federalismo, a oportunidade de se desenvolver, pois este prima pelo redistribucionismo das competências, ou seja, pela repartição das competências estatais com a União, com os municípios e com o povo, de maneira proporcional à ação de cada um, com o intuito de condenar de forma absoluta a arbitrariedade do Estado federal.

A história mostra que a grande maioria dos regimes autoritários foi resultado de Estados centralizadores e igualitários, em que a igualdade dos cidadãos se sobrepunha à liberdade. Para Tocqueville (1998), que estudou e interpretou a democracia recém-criada nos EUA, a igualdade é fator imprescindível na construção da democracia, desde que seja a igualdade de condições, ou melhor, que o Estado ofereça a todos os cidadãos, em todos os níveis dos poderes, em todas as ordens e classes, mais perto ou mais longe do governo central ou da comuna, a igualdade de condições para que cada um tenha a oportunidade de revelar suas vocações, suas virtudes e suas capacidades, em prol do bem-estar de todos. E esse é o maior objetivo do governo: dar a liberdade política para que cada um possa fazer o bem para si e, *ipso facto*, traga o bem-estar do todo, da sociedade por inteiro. É o que Tocqueville chama de

igualdade social, residente em uma base moral e religiosa. Foram estas as tendências apreciadas na democracia estadunidense que chamaram a sua atenção.

Tocqueville afirma que a democracia, para se estabelecer e prosperar, precisa de um pacto, o pacto social federativo, pois cada indivíduo deve participar ativamente com o que tem de melhor. Ademais, é necessário um pacto político, em que os indivíduos tenham uma base moral sólida, formada no seio familiar, escolar e comunitário, uma base religiosa e valores solidários, que serão os responsáveis por colocar em prática e fazer florescer os ideais democráticos da federação.

A necessidade de associação recai no princípio da solidariedade: sendo o egoísmo inerente à condição humana, o ser humano tende a se individualizar, o que gera conflitos internos, do próprio cidadão consigo mesmo, e conflitos externos, do cidadão no seio da comunidade em que ele é parte. Destarte, a formação de associações livres, como chama à atenção Tocqueville, leva os indivíduos a se unirem contra o inimigo comum, contra o “Leviatã”, contra o monstro todo-poderoso, contra o Estado, contra o governo Central, contra a União, a detentora da força. Somente assim, unidos e fortalecidos, é que o povo pode sair de si mesmos e se ocupar dos problemas públicos, comuns a todos. É a legitimação da democracia, que se concretiza na descentralização dos poderes, no pluralismo político, na subsidiariedade e, principalmente, no pacto social federativo. Por isso é que o federalismo tem dado certo nos EUA, promovendo uma democracia federal estável, ao contrário do que tem ocorrido no Brasil.

5. O papel do federalismo estadunidense e do brasileiro na construção da Democracia

É possível que este individualismo vivenciado pelos povos estadunidenses tenha levado à necessidade de associação e de participação popular, promovendo o controle popular e o progresso democrático estável. Por outro lado, o Brasil, que buscou copiar o modelo de Estado federal e democrático estadunidense, sem atentar para a realidade nacional, se perdeu e provocou, ou talvez ainda provoca, consequências danosas ao povo brasileiro.

A característica basilar e imprescindível para a existência do Estado federal é a descentralização, especialmente a legislativa, o que no Brasil tem passado por momentos de altos e baixos. O Brasil passou por momentos ditatoriais completamente centralizadores, como durante a Constituição de 1934 e a de 1937. Antes disso, em 1926, uma emenda constitucional mudou a Constituição de 1891 sem a participação dos estados-membros da federação, ferindo o ideal federalista. O Golpe Militar de 1964 também violou o federalismo e

deixou uma centralização engessada nas constituições posteriores, o que representa uma herança do período ditatorial militar. Zimmermann (1999, p. 325) lembra que

em 1937, as Constituições de 1967 e 1969 desfecharam um duro golpe no federalismo, transformando o Estado brasileiro em uma realidade muito mais unitária do que verdadeiramente federativa. Toda uma série de competências antes pertencentes aos Estados Municípios foram então trazidas ao âmbito federal e os poderes do Presidente da República excessivamente reforçados.

Este clima de autoritarismo violou o Estado federal democrático até a última Constituição, promulgada em 1988, quando a intervenção federal nos Estados e a intervenção estadual nos municípios deixaram de ser a regra e passaram a ser usada somente em casos excepcionais. Estes períodos de centralismo têm enfraquecido abruptamente o Estado federal brasileiro e levado à população e desacreditar no pacto social federativo.

A instabilidade democrática brasileira, assim como ocorre em outros países latino-americanos, como Argentina, Colômbia e Venezuela, é que tem sido a principal barreira ao desenvolvimento e à evolução do federalismo neste país, minando assim “a ordem e o progresso”, como anseia incisivamente o pendão nacional. Para copiar os EUA, há primeiro que adaptar o modelo estadunidense à realidade política, econômica, social e cultural brasileira e fortalecer a liberdade política, por meio do incentivo à formação de associações e à participação popular no controle da ordem vigente.

Conclusão

Não é privilégio do Brasil a existência de entes federados pobres, sem renda suficiente para sobrevivência. Os EUA também têm seus exemplos, como Maine e Arkansas, por exemplo. Mas, segundo Zimmermann (1999, p. 356), “tão certo quanto o dever da União é apoiar entidades políticas descentralizadas de nossa federação, ela não pode mais continuar sustentando Estados-membros deficitários e governos estaduais ineficientes”.

O excessivo providencialismo estatal não tem mais razão de ser. Estados assistencialistas foram derrocados. A Nova Ordem Internacional exige a liberdade política e a igualdade de condições, para que cada um mostre suas virtudes e suas capacidades, produzindo em prol de si mesmo e da coletividade. O ser e o sentir-se útil, tão valorizado na sociedade estadunidense, passou a ser a ordem imperativa na sociedade internacional, embora Tocqueville já houvesse chamado à atenção a esta peculiaridade dos cidadãos dos EUA, contrastando com os europeus de sua época, especialmente os franceses.

O Brasil parece continuar “deitado eternamente em berço esplêndido” e ainda não se conscientizou, ou talvez não tenha convencido-se, de que precisa acordar, o mais rápido

possível, refazer um novo pacto social federal, redirecionar as competências legislativas, principalmente as tributárias, rever as autonomias políticas, econômicas, jurídicas e culturais de cada ente federativo, estimular a formação de associações locais e particulares e forçar o surgimento de um controle popular ativo. Se o Brasil realmente anseia obter o progresso e a prosperidade já alcançada pelo também americano Estados Unidos da América, precisa rever imediatamente o pacto social, qual seja, a Constituição, para conferir maior liberdade política à população, o que levará, como bem analisou Tocqueville, ao desenvolvimento individual dos cidadãos e ao desenvolvimento coletivo do Estado Federal Democrático Brasileiro.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando e NASCIMENTO E SILVA, G. E. (2002) **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva.

BONAVIDES, Paulo (1978) **Ciência Política**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense.

BORGES NETTO, André Luiz (1999) **Competências Legislativas dos Estados-Membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

CASSEB, Paulo Adib (1999) **Federalismo – Aspectos Contemporâneos**. Coleção Saber Jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Publicado em [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm]. Disponibilidade 09/05/2014.

BRASIL (1988) **Constituições brasileiras** volume II, 1891, Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos – CEE/MCT e ESAF/MF.

EUA (1787). **Constituição dos Estados Unidos da América de 1787**. Publicado em [<http://www.usconstitution.net/const.html>]. Disponibilidade 16/05/2014

HAMILTON, A, JAY, J & MADISON, J (direction de BOUCARD, M & JÈZE, G) (1902) **Le Fédéraliste**. Paris: Giard & Brière.

SLAIBI FILHO, Nagib (s.d.) **Sistema Federativo e Organização dos Poderes**. Brasília: Videoteca da AEUDF, 63 min..

TOCQUEVILLE, Alexis de (1998) **A Democracia na América- Leis e Costumes**. Coleção Biblioteca de Cultura Humanista. 4ª Edição. V. 4, , Belo Horizonte: Editora Itatiaia Ltda.

ZIMMERMANN, Augusto (1999) **Teoria Geral do Federalismo Democrático** Rio de Janeiro: Lumen Juris.