

## **FEDERALISMO: ANÁLISE E PERSPECTIVAS ATUAIS**

---



---

**Antonio Celso Baeta Minhoto\***

---

## **1 Introdução**

O campo de estudo delineado pelo tema do artigo contempla vários aspectos do federalismo. Contudo, cumpre notar, já de plano, que o autor deste pequeno trabalho teve por preocupação primeira, ou mesmo primordial, a análise do papel do federalismo na atualidade, no panorama mundial e não só no tocante ao aspecto estritamente jurídico ou político, mas, procurando demonstrar outros itens que de tal análise surgem, notadamente as diversas implicações sociais ligadas ao tema do federalismo.

Muito embora o tema busque, por definição, a atualidade, o que levaria a crer num estudo sobre a situação ou papel do federalismo na contemporaneidade, esta, todavia, será feita com base de um histórico, mesmo que sucinto, sobre o federalismo, algumas de suas características e evolução ou, melhor dizendo, suas modificações ao longo da história, tomando por base, porém, o federalismo a que deu ensejo o Estado Liberal, mais especificamente com a promulgação da Constituição Norte-Americana de 1789.

## **2 Federalismo como forma de Estado**

### **2.1 No mundo: características, aspectos, aplicação**

É de notório saber que o federalismo é apontado, por vários doutrinadores e teóricos, como a forma ideal de Estado (Tocqueville, 1998, p.182; Russomano, 1965, p.20; Cavalcanti, 1900, p.119-125). Mais à frente, serão relacionadas algumas dessas características que supostamente fazem do federalismo um modelo a ser se-

---

\* Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

guido, na visão de muitos. No momento, muito embora não seja aqui o escopo central de estudo, tragamos uma primeira indagação:

Por que o federalismo conquistou, e isso não há como negar, esta posição próxima de uma *quase unanimidade*, quando se discute formas de Estado?

A resposta para essa questão parece repousar em dois aspectos: *capacidade de adaptação (elasticidade)* e *ausência de opções viáveis*. De fato, nenhuma outra forma estatal apresenta a adaptabilidade do federalismo, ensejando até mesmo a confecção de diversos tipos ou modelos ao redor do mundo: federalismo norte-americano, federalismo alemão, federalismo argentino, federalismo soviético, federalismo canadense, federalismo brasileiro, federalismo mexicano e outros mais que, cada qual à sua maneira, trataram de promover modificações personalistas de acordo com seus traços característicos ou peculiares, mantendo apenas os traços mais marcantes e essenciais do sistema federal, tais como repartição de competências e autonomia constitucional do estado-membro, por exemplo (Horta, 1995, p.348).

A Federação Suíça é sempre citada quando se trata de trazer exemplos de uma aplicação bastante particularizada do sistema federativo. Como é notório, a Suíça possui quatro regiões rigidamente demarcadas, os chamados *Cantões*, possuindo cada uma delas sua própria língua (italiano, alemão, francês e romanche) e, claro, sua própria cultura e costumes. Para o suíço, portanto, ter um estado federal é muito mais a *afirmación de la autonomía cantonal frente ao poder central, que la integración de los cantones en un Estado Federativo* (Garcia, 1970, p.43). Nesse passo, a Suíça dispõe, inclusive, de instrumentos legislativos com poder de adição à Constituição Federal, os denominados “decretos federais de alcance geral” que, por seu turno, podem ser promulgados até mesmo em dissonância ou clara divergência com o texto constitucional federal, bastando, para tanto, que a matéria seja considerada *urgente* (Garcia, 1970, p.49-50).

Ou seja, o suíço vive sob um sistema federativo, mas de tal modo modificado de sua raiz ou características mais ortodoxas, que findou por criar um sistema profundamente particularizado, nada obstante continue a ser uma federação.

Com relação à acima alegada falta de opções viáveis, vemos que, muito embora tenhamos tido exemplos históricos do Estado Unitário até mesmo na época moderna – Brasil Imperial – e hoje tenhamos, ainda, exemplos de Estados ditos por alguns como Unitários Descentralizados (Horta, 1995, p.361) (Espanha e Itália), estes nem podem ser vistos como sendo possuidores da centralização típica dos Estados Unitários antigos, exibindo, bem ao revés, uma *unidade estatal descentralizada em regiões* – daí sua denominação de Estado Regional por alguns autores (Ramos, 1997, p.30-31) – francamente inspirada no federalismo.

Bem de se ver, por outro lado, que a Confederação, única forma de Estado abertamente oposta ao federalismo, *é atualmente uma referência histórica, pois já encerrou sua trajetória no domínio da organização dos Estados* (Horta, 1995, p.345), pelo que constatamos, por fim, que também por esse aspecto conseguiu o federalismo se impor num âmbito mundial, ao menos no mundo ocidental.

Portanto e como pudemos ver acima, a história ajudou bastante a consolidação do federalismo como forma de Estado.

Se, porém, resta evidente que o Estado Federalista se impôs com largo auxílio da proverbial ausência de outras opções viáveis na marcha da história, não menos evidente configura-se a constatação de que as qualidades dessa forma estatal foram decisivas para consolidar sua posição de hegemonia. Destarte, além da elasticidade ou adaptabilidade já mencionadas, temos ainda (Cavalcanti, 1900, p.119-125):

- a) melhor aceitação das diversidades regionais;
- b) repartição do progresso;
- c) a federação dificulta o despotismo;
- d) estados-membros natural e geograficamente isolados, vêem-se capazes de integrar-se a um todo maior;
- e) a repartição do poder com o estado-membro alivia a carga do poder federal e prestigia a participação daquele na vida nacional;
- f) a repartição do poder federal com o estado-membro estimula o povo, mais próximo a este último, a participar da vida política do país.

Muito embora o estado federal tenha se tornado praticamente hegemônico no que toca à forma do estado, beneficiando-se de forças estranhas às suas, como vimos, não se apresentou jamais e nem se apresenta, como um sistema livre de inconvenientes, desvantagens ou falhas que, de um modo ou outro, podem vir à tona e comprometer sua essencial unidade. Estas falhas poderiam ser assim relacionadas (Cavalcanti, 1900, p.112-118):

- a) Enfraquecimento do poder central;
- b) constante possibilidade de dissolução;
- c) falta de uniformidade na legislação e na administração;
- d) enfraquecimento internacional do estado;
- e) necessidade vital de identidade cultural (*latu sensu*).

Uma vez tecidos os comentários mínimos necessários ao delineamento técnico do tema em análise, prossigamos no estudo da dinâmica histórica, como comentado em introdução.

## 2.2 Federalismo e Estado Liberal

Na verdade, uma análise mais acurada da história nos mostrará que o grande propulsor do federalismo moderno foi a nação que é considerada sua criadora: os Estados Unidos da América. Veremos por quê.

A Inglaterra praticamente instituiu, em fins da idade média e despertar da idade moderna, a idéia então ainda inaplicada na época de um Estado Liberal mo-

derno. O final do século XVIII, portanto, já trazia na existência de um estado liberal inglês, os ideais de repartição de poder, mas, principalmente, os instrumentos de limitação desse mesmo poder, aspectos de bastante relevo numa Europa já bastante desgastada pelos regimes absolutistas, fossem eles fundados num poder terreno (soberano) ou num poder religioso-eclesiástico (papa). O liberalismo era visto como um lenitivo a esta situação, por que *lo stato liberale se caratterizza come Stato di diritto, fondato no più sulla volontà del sovrano (che non riconosce superiori), ma sulla supremazia della lege* (Amato, 1984, p.53).

A lei passava a ser o grande instrumento regulador do Poder, regulador de fato, porque obviamente a lei existia antes do liberalismo, mas com muito mais acanhamento aplicativo e com muito menos prestígio.

Nesse ambiente, surge a Independência e a Constituição Federalista Americanas, contemplando todos os valores liberais e as esperanças naturalmente depositadas pelos habitantes do novo mundo, esperanças também alimentadas pelo continente europeu. O federalismo americano foi sendo visto como modelo pelo restante do mundo e isso muito mais pela pujança econômica que o país exibia, do que propriamente pelas vantagens de seu sistema federal de Estado.

O raciocínio era: se os EUA estão se desenvolvendo a olhos vistos e adotaram este sistema, este deve ser o ideal para as nações em geral, devendo ser adotado por todos os outros países para a obtenção dos mesmos resultados.

Os EUA criaram um modelo de Estado Federal altamente descentralizado, ao menos inicialmente, instituindo o modelo dos poderes enumerados para a União e os poderes não enumerados para os estados-membros. Mais à frente, já em 1789, contudo, a emenda constitucional x instituía ou fixava o raio de ação dos poderes dos estados federados, declarando expressamente que *os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo* (Horta, 1995, p.350).

Marcava-se a época do federalismo dual, em que os governos estaduais e o governo federal possuíam rígida repartição de poderes. Um respeitado doutrinador, constitucionalista americano, asseverou que *nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento de um sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual* (Schwartz, 1992, p.26). Defendia-se o *laissez faire*, pedra-de-toque do liberalismo e expressão máxima da não-ingerência ou da mínima ingerência do Estado na sociedade.

Mas, o dualismo não perseverou até nossos dias.

### 2.3 Federalismo e Estado Intervencionista

Ocorre, porém, que os princípios liberais, nos fins do século XIX e início do século XX, já não encontravam a consagração que haviam experimentado em seu auge como modelo ideológico político-estatal.

O Estado Intervencionista, animado, principalmente, pela revolução Bolchevique e o advento dos movimentos nacionalistas – num primeiro momento o nacionalismo alemão que redundou no Nazismo e, praticamente ao mesmo tempo, o nacionalismo italiano, desaguante no Fascismo – tomava assento no rol dos eventos históricos relevantes. Esse caldo nacionalista, que em alguns aspectos ainda se formava, formulou a idéia e os ideais do Estado Intervencionista, sendo que essa mudança agiu de forma direta sobre o federalismo e suas características.

A descentralização perdia força, a autonomia dos estados-membros passava a ser mitigada, relativizada e aos poucos substituída pelo poder federal central onipresente e, em certos momentos, onipotente. Os objetivos nacionalistas mostravam-se mais ambiciosos, as atribuições da União eram crescentes e, a força dos mercados via-se em cheque diante de *uno stato che sovrappone la sua alla volontà dei privati* (Amato, 1984, p.62) e que, ademais, punha mesmo em xeque até o exercício da Democracia em sua forma clássica, notadamente seu exercício diretamente pelo povo, num Estado que via suas funções aumentarem cada vez mais (Maués, 1998, p.113). Até como consequência natural disso, um outro fenômeno também surgia: a federalização das competências estaduais (Horta, 1995, p.351). Manuel Garcia Pelayo (apud Horta, 1995, p.352) explicava este último aspecto, bem como a centralização que se apresentava, relacionados três motivos básicos:

- a) guerras e depressões, como elementos que reforçam a unidade;
- b) atividade empresarial do Estado, incrementada pela ampliação dos órgãos e serviços estatais;
- c) aumento da complexidade estrutural econômica, trazendo para a esfera federal assuntos antes só afetos aos estados-membro. (Pelago apud Horta, 1995, p.352).

Muito embora esta centralização sofresse pesadas críticas, o fato é que ela prevaleceu, tomando extraordinária força com o advento do *New Deal* do presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt – que mais tarde moldou-se com mais clareza no *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar, do Estado provedor da nação por excelência – instaurado no início dos anos 30 como resposta a grande depressão dos anos 20 nos EUA, notadamente em seu ápice no ano de 1929 com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York. O *New Deal* funcionaria, e efetivamente foi assim que ocorreu, como uma espécie de “contrato social” entre o Estado e o povo<sup>1</sup>.

Os conflitos que surgiram até a primeira metade do século XX de certa forma justificaram a perda da descentralização estatal, antes incensada como qualidade fundamental do federalismo (o que é de fato verdadeiro). Para defender a nação, preservar seus valores e principalmente manter a unidade, mostrava-se aceitável

<sup>1</sup> Franklin Delano Roosevelt, presidente dos EUA nesta época, dizia aos norte-americanos, em tom messiânico: “Precisamos nos movimentar como um exército treinado e leal disposto a sacrificar-se pelo bem de uma disciplina comum, porque sem tal disciplina nenhum progresso se faz, nenhuma liderança se torna efetiva” apud Schwartz (1992, p.31).

abrir mão da independência dos entes componentes do Estado Federal, estados e municípios, em prol de uma força única mais coesa.

Em tempos atuais, muito pouco mudou em relação aos tempos do *New Deal* e seu intervencionismo estatal assumido. Vivemos resquícios fortes dessa época. Obviamente o tom grandiloquente de recuperação e disciplina mudou, mas o fato é que o Congresso Americano continua tutelando mais do que nunca e, baseado na interpretação dos *interesses interestaduais*, pode legislar e regular praticamente tudo, da matéria mais genérica possível, até o interesse mais local imaginável (Schwartz, 1992, p.36).

## 2.4 Federalismo brasileiro

Falar em federalismo no Brasil é falar, historicamente, do advento da República em 1889. Antes disso, na fase imperial, experimentou o país longo período de uma espécie de confederalismo informalmente disposto, época das capitânias hereditárias, em que estas reportavam-se diretamente à Portugal e, em determinadas situações, eram mesmo incentivadas pelo governo central lusitano em seccionar-se do todo em que se viam inscritas como parte. Mais à frente, com a vinda da coroa portuguesa ao Brasil – chegada de Dom João VI, em 1806 – o império viu-se como um Estado Unitário. De todo modo, a fase imperial do Estado Brasileiro não conheceu o modelo federativo.

Desde o texto constitucional de 1891, o que se constata é que o próprio povo brasileiro jamais se deu conta ou mesmo ocupou-se de alguma forma em defender ou valorizar a descentralização e o respeito ao sistema federativo em que se estribava a república (Horta, 1995, p.355). Muito embora o primeiro texto constitucional de 1891 tenha expressamente disposto a limitação de atuação da União junto aos estados-membros (artigo 5º), o fato é que estas limitações foram sendo inobservadas ao longo do século XX. Campos Salles, presidente do país entre 1898 e 1902, notabilizou-se pela adoção da chamada política dos estados, *embora o vulgo a haja designado por “política dos governadores”* (Caetano, 1987, p.49). Mas o fato é que as preocupações descentralizantes do paulista Campos Salles, encontraram muito mais críticas do que um eco de reforço às suas intenções.

Mais à frente, sofrendo também o Brasil as influências do nacionalismo europeu e do *new deal* norte-americano, promulgou duas cartas constitucionais, de 1934 e 1937, em que, ambas, muito embora declarem inspirar-se na Constituição Federal de 1891 e defendam a forma federativa e a descentralização do Estado, denotaram forte caráter nacionalista, enxergando os estados-membros como meras unidades intermediárias afirmadoras do Estado Nacional.<sup>2</sup> Especialmente a carta de 1934 – com previsões de certo modo esdrúxulas em face de seus declarados pro-

<sup>2</sup> Pugnavam os constituintes chamados de nacionalistas em 1933 que deveria haver “a ampliação dos seus (da União) meios de atuação sobre a coletividade brasileira e a restrição de determinados excessos de autonomia local”, trecho dos anais da Convenção Nacional do Clube de 3 de outubro (apud Marcelo Caetano, 1987, p.52).

pósitos democráticos e erigida em desabrida influência do nazi-fascismo – veio à tona como mero adereço ou instrumento de conquista do poder absoluto pelo getulismo (D'Ávila, 1995, p. 53-76).<sup>3</sup>

Salvo algumas modificações de certo modo irrelevantes, aqui e ali, as constituições federais seguintes, 1946, 1967 e mesmo a atual de 1988, padecem do mesmo mal que já se lhes afligia nos textos anteriores: dispõe o poder Estatal de forma federalista e supostamente descentralizada, mas terminam por prestarem-se a perpetuação de um centralismo cada vez mais exacerbado.

### 3 Federalismo atual: características e perspectivas

Dizer que o Brasil vive uma crise em seu sistema federativo é incorporar-se a uma massa de críticos vasta que, nada obstante tenham suas plausíveis razões, muitas vezes nada inovam e nem buscam as motivações dessa situação. Em outras palavras: tornou-se lugar-comum criticar as imperfeições de nosso federalismo.

Na verdade, o federalismo como um todo, ou seja, mundialmente falando, vive uma peculiar crise de identidade ou pelo menos de inobservância sistemática de certos aspectos que, pelo menos numa acepção ideal, são essenciais à sua existência.

Vejamos por nação e, ao final, analisemos as informações.

#### 3.1 Brasil

Vivemos, como já dito, uma crise federativa, bem de se ver, praticamente desde o início da república. No passado, as razões já foram suficientemente expostas, tal como no caso da entrada em cena do Estado Nacional e a supervalorização da União como meio de criar-se uma identidade nacional, gerando, segundo se acreditava, um fortalecimento da Nação em nível internacional.

De 1946 em diante, o que se viu foi a formação lenta e firme de um Estado calcado num assistencialismo por parte da União em relação ao estados-membro, tornando-se este último mero receptor de recursos federais, advindos de vários meios: orçamentários, creditícios, bancários, transformando o Estado Brasileiro no que alguns denominam, até com razoável benevolência, de *federalismo cooperativo*, muito embora somente uma das partes coopere. Melhor seria dizer *federalismo financeiro*.<sup>4</sup>

Para esta situação, também se conta com a adoção de vários instrumentos federais criados com o escopo de desenvolver os estados-membros e os municí-

<sup>3</sup> Nesta Constituição (1934), havia a previsão de um sistema misto de votação para a câmara dos deputados, sendo uma parte escolhida pelo voto direto e outra pelo voto indireto.

<sup>4</sup> Neste sentido: Horta (1995, p. 30); Ramos (1991 p.270); Melo Franco (1958 p.163); Osvaldo Trigueiro, apud Paulo Lopo Saraiva, (1978, p.58). Nesta última obra, Paulo Lopo Saraiva ainda cita manifestação do senador potiguar Dinarte Mariz, já em 1971, que bem traduz o sentimento do assistencialismo dos representantes dos estados-membros, ou pelo menos de alguns deles: "É preciso que o Governo federal tome de quem tem para dar a quem não tem, em vez de dar a quem tem para escravizar a quem não tem".

pios, tais como Sudene, Sudam, Sudesul Codevasf e outros, que, muito embora tenham realizado várias obras em suas regiões de atuação, prestaram-se muito mais como instrumento de dependência dos recursos federais, moeda política de troca com lideranças políticas locais e perpetuação de um modo clientelista de atuação estatal.

Como outro elemento dificultador da adoção de um federalismo de fato, temos a questão dos bancos estaduais, alimentados por longo tempo por dinheiro federal, dinheiro esse mal aplicado em seus estados de origem ou mesmo envolvidos em desvios ou negociatas de políticos locais, buscando financiar suas campanhas políticas, notadamente à partir de 1982.<sup>5</sup> Tudo isso, por fim e na verdade, denota a total ausência do tão incensado *pacto federativo*, vale dizer *um pacto em que as regras sejam efetivamente cumpridas* (Castro, 1997, p.67). Um conhecido estudioso desse tema chegou a declarar que este pacto não é cumprido porque a *Nova República brasileira apresentou um debate político de baixo conteúdo filosófico* (apud Ramos, 1991, p.270).

Muito embora se fale bastante a respeito do tema federalismo no Brasil atual, com o aparecimento de otimistas falando em *reedificação da república federal* (Horta, 1995, p.361), outros pugnando a volta da “política de governadores” (Castro, 1997, p.67) e o governo federal esforçando-se em comprovar que luta pela autonomia dos estados-membros e que *o Estado precisa conviver com formas descentralizadas de governo*,<sup>6</sup> não se tem ainda uma idéia clara sobre o que de fato irá ocorrer.

O tema do momento parece ser o que alguns denominam *excesso de poder dos municípios* que gerou, juntamente com o endividamento notoriamente exacerbado dos estados-membros, a conturbada promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional no ano 2000.

Falar em poder municipal ou, em melhor construção, em poder para os municípios, é adentrar em tópicos como descentralização e regionalização do Poder Estatal, itens da máxima importância. Objeto de intensos debates, a descentralização do poder Estatal, especialmente no que concerne aos municípios, é matéria sempre em pauta nas discussões constitucionais.

O Brasil, muito embora sofra críticas rigorosas por seu estruturamento quanto à concessão de um poder e de uma autonomia quase inéditas aos municípios – excetuando-se apenas a Alemanha que além de conferir grande poder aos seus municípios, criou as chamadas *microrregiões municipais*, espécie de associação de municípios –<sup>7</sup> anda numa forma de vanguarda no trato do tema, uma vez que a tendência mundial atual, especialmente na Europa, é a valorização da localidade,

<sup>5</sup> Cf. Gustavo Loyola, in “Questão Bancos Estaduais e Perspectivas do Setor”, comunicado interno do Banco Central em 1993 (apud Castro, 1997, p.64).

<sup>6</sup> Aloysio Nunes Ferreira, Secretário Geral da Presidência, in: *O Globo*, 1º de maio de 2000.

<sup>7</sup> Ver, a esse respeito, Horts Lässig, *O papel da esfera municipal no modelo federativo alemão*, Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, p.49-53, Revista nº 6, 1995, São Paulo.

da pequena esfera, da comunidade local e da aplicação da idéia contida na Encíclica *Quarentesimo anno*, em que Pio XI diz: “Aquilo que puder ser feito por uma entidade menor não deve ser atribuído a uma entidade maior”.

Na verdade, como em relação a outros tantos assuntos referentes ao Estado Brasileiro, adotou-se determinados princípios, para o tema em análise notadamente o da valorização do município e o que pugna pela *solução local para as problemáticas locais*, mas ao mesmo tempo, não se concedeu, de fato, poder aos municípios para que legissem, por exemplo, sobre as matérias mais relevantes, restando-lhe apenas e de forma genérica, tal como ocorre com os estados membros, *legislar sobre assuntos de interesse local* (artigo 30, inciso I, Constituição Federal), em oposição a grande amplitude legislativa conferida à União (artigo 22, inciso I, Constituição Federal). Destarte, a descentralização de poder estatal é princípio norteador do texto constitucional como um todo (artigo 3º, inciso III, Constituição Federal), mas as ferramentas e as previsões do mesmo texto constitucional, não acompanham esse propósito de forma ideal ou pelo menos satisfatória.

Quanto aos chamados órgãos de desenvolvimento regional, acima referenciados, é certo que alguma coisa já se modificou no assistencialismo de outros tempos – haja vista a recente extinção da Sudam e da Sudene – muito embora boa parte dessa modificação tenha vindo do modo mais simplista possível, com corte de verbas para as entidades fomentadoras de desenvolvimento regional ou através da privatização dos bancos estaduais.

Desse modo, parece que a efetividade real do tão incensado pacto federativo demanda ainda muitos esforços e ajustes, a fim de alcançar um ponto interessante de aplicabilidade.

### 3.2 Federalismo no mundo atual: conclusão

Poder-se-ia deixar as críticas a uma eventual má utilização do sistema federativo ao caso do Estado Brasileiro apenas. Todavia, vê-se que, em verdade, o federalismo como forma de Estado encontra-se numa crise, de proporções internacionais, cujo desenlace é difícil prever.

Tocqueville (1998, p.184-187) já dizia que o sistema federativo não estava ao alcance de todos os povos, sendo seu sucesso em solo norte-americano creditável a traços particulares daquele povo, e daí surgem indagações de grande importância, isso se verifica ainda hoje? Os EUA vivem num sistema federativo de fato? Há descentralização do poder Estatal? Um dos mais autorizados constitucionalistas americanos da atualidade, diz, sem rodeios, que

a União Americana, hoje, não se baseia numa divisão de soberania entre iguais governamentais. Em vez disto, caracteriza-se pelo predomínio do poder federal sobre o poder estadual. Não existe mais uma área exclusiva de autoridade estadual sobre o comércio dentro da qual a autoridade federal não possa ser exercida (Schwartz, 1992, p.36).

Assim, o berço do federalismo já não o aplica com um de seus caracteres mais marcante: a descentralização estatal e o respeito à autonomia dos estados-membros.

Voltamos ao início deste trabalho quando indicamos a flexibilidade como uma característica marcante do federalismo e o caso suíço como paradigmático dessa flexibilidade. Mas essa capacidade de adaptar-se aos mais diferentes casos ao redor do mundo, também lança por sobre o sistema federativo não somente as lóureas citadas, mas também dúvidas e questões: algo que se modifica com tanta facilidade e conveniência dos povos de cada nação pode ser visto como um modelo com caracteres preponderantes – ao menos preponderantes – que possam indicá-lo como um sistema estatal de fato, ou o que vemos hoje já não é mais federalismo, mas algo meramente nele inspirado? Ou, ainda, em outros termos: o federalismo é flexível ou volúvel?

De outro lado e ao redor do mundo, o que se viu nos últimos 15 anos foi o esfacelamento de vários estados federativos, fato que se contradiz frontalmente com as necessidades de coesão hoje pugnadas mundialmente. Num momento em que os países buscam a formação de blocos regionais – que futuramente poderiam mesmo formar o tão almejado *federalismo internacional* (Russomano, 1965 p.36) – por que vemos tantas nações caminharem na contra-mão desse movimento, promovendo divisões internas? Os exemplos no sentido proposto são muitos:

### **3.2.1 Ruanda**

País africano extremamente pobre que se envolveu numa das mais sangrentas *guerras étnicas*, denominação nova para este tipo de conflito, levando à morte mais de 500 mil pessoas das etnias *tutsi* e *hutu* que, muito embora tenham combatido entre si, coabitavam e efetivamente formavam uma só nação. Em tese, os *tutsis* e os *hutus* “deveriam” ter-se unido para superar suas condições de miserabilidade, mas não foi o que ocorreu.

### **3.2.2 URSS**

Federação estável, antigo membro (poderoso) do G-7, estabelecia polarização de forças com os EUA era, enfim, uma nação poderosa. Mesmo assim, promoveu ou viu-se envolvida numa série de secessões que, dada sua magnitude, mostrou-se incontrolável.

### **3.2.3 Checoslováquia**

Seccionou-se em 1993, nada obstante fosse uma respeitada nação do leste-europeu, de muito prestígio técnico e intelectual, tais fatores, porém, não conseguiram impedir a *secessão* ocorrida.

### **3.2.4 Espanha**

Os espanhóis permanecem íntegros com sua unidade estatal, mas o País Basco, muito embora faça parte de uma das nações que mais crescem na Europa,

do país que mais investimentos fez na América latina nos últimos cinco anos e possui significativa participação no mercado mundial de telefonia e finanças, mesmo assim, com todas essas supostas vantagens, os bascos, por meio do ETA promovem há décadas uma luta violentíssima com o Estado Espanhol, buscando exatamente dele se retirarem.

No caso do continente africano, quase que desesperador, o esquiteamento geográfico promovido pelos europeus, dividindo-o segundo seus interesses colonialistas, mostra, nesse primeiro exemplo, que necessidade (fome, miséria), desenvolvimento e integração (formação de blocos, ou, pelo menos de nações coesas para relações comerciais internacionais) não foram argumentos suficientes para manter Ruanda unida.

Contudo, além dos aspectos particulares do caso ruandês, em face dos demais acima citados, fica a dúvida: que tipo de conclusão podemos retirar desse panorama mundial atual e dos exemplos acima citados? Num primeiro aspecto, constatamos que itens como paz social, desenvolvimento, poder internacional e unidade, possuem um peso bastante relativo em oposição a outros que no passado não eram tidos como essenciais tais como traços culturais comuns, desejo por uma nação identificada com sua base humana (povo) e desejo por liberdade no sentido mais amplo que se possa supor.

A cultura, a formação do povo, a língua, os costumes e mais os itens acima mencionados, que sempre tiveram importância, é certo, mas jamais foram vistos como algo tão fundamental, agora se apresentam, determinando, como se viu, a existência ou a inexistência de um Estado em sua unidade.

### **3.2.5 Globalização**

A globalização, como todos sabemos, é tema momentoso e bastante vasto, pelo que seria temerário pretender aprofundá-lo no bojo de um trabalho sobre federalismo.

Todavia, não se pode negar a influência dessa nova força também sobre o federalismo, forçando tal sistema a adaptar-se de tal modo à novas e inusitadas condições que hoje, salvo por mero exercício de suposição, sequer se pode prever que perfil irá adquirir o federalismo no século XXI.

A globalização vem exercendo sensíveis mudanças nos Estados, notadamente do chamado Terceiro Mundo ou em desenvolvimento, sendo que tais nações hoje se vêem obrigadas a tomar assento numa roda-viva financeira internacional para atração de investimentos, já que tais recursos são fundamentais para o aprofundamento de seu nível de desenvolvimento ou mesmo para manutenção da infraestrutura já implantada.

O movimento de mundialização dos capitais, das inversões e investimentos, já há algum tempo vinha opondo nações, muito embora essa oposição tenha alcançado níveis inimagináveis na atualidade. Claro que as nações, especialmente aquelas em desenvolvimento, sempre disputaram espaço, entendendo-se aí espaço eco-

nômico que denote percepção de poder na esfera mundial. O fato novíssimo é, por um lado, a divergência entre estados-membros de uma mesma nação para atrair dinheiro, empresas e investimentos em geral para suas bases territoriais específicas e, por outro, o embate entre nações numa proporção, forma e intensidade não antes observada. A globalização, portanto, trouxe a estes países um color diferenciado, uma agressividade e uma idéia de premência no que tange à necessidade de desenvolver-se – às custas dos investimentos privados internacionais – praticamente incontornável.<sup>8</sup>

Recentemente, no Brasil, tivemos um exemplo desse aspecto, ao vermos os efeitos da chamada guerra fiscal – que só pela denominação guerra já demonstra o grau de desarmonia vigente – entre estados-membros da federação, no caso Rio Grande do Sul e Bahia (posteriormente também São Paulo), combatendo entre si pela instalação de uma unidade fabril da multinacional automobilística americana Ford. Esta empresa foi “disputada” pelos estados acima citados e, caso nenhum deles se curvasse às suas exigências, poderia ter sua unidade fabril instalada na Argentina. O resultado todos já sabem: a Ford instalou-se na Bahia com isenção de tributos, estaduais e federais, por 10 anos, recebeu o local físico da unidade (terreno) como doação e ainda amealhou um financiamento de R\$ 700 milhões do Governo Federal. Principalmente no tocante aos tributos, já nem se discute mais sua isenção como parte do pacote de incentivos ofertado pelo país que pretende atrair, como no caso em foco do Brasil, e isso se dá de tal modo, que *numa situação extrema, os Estados chegam ao ponto de não mais conseguirem estabelecer os tributos a serem aplicados sobre a riqueza – esta é que, transnacionalizando-se, passa a escolher onde pagá-los.*<sup>9</sup>

Ou seja, uma multinacional poderosa e com um faturamento superior ao PIB de várias nações, condiciona sua instalação neste ou naquele local ao fornecimento de todos os subsídios necessários à exploração desse negócio, gerando a edificação de uma unidade fabril que, sem qualquer exagero, nada lhe custará em termos de investimento ou imobilização de capital.

Mais do que vantajoso para a corporação transnacional, o momento atual mostra a voracidade com que nações em desenvolvimento e seus próprios estados-membro, aquiescem com as condições que lhe são impostas, promovendo um verdadeiro leilão entre si, cada qual tratando de ofertar esta ou aquela vantagem extra ou diferenciada em relação à outra. Desse movimento, resulta uma nova força de dissociação no seio destes países, forçando a integridade do Estado Federal neles existente, bem como promovendo um embate entre nações que põe em cheque a existência dos blocos regionais, vistos como fundamentais para o desenvolvimento desses povos.

<sup>8</sup> Ver Faria (1999), especialmente p.52, em que se lê: “[...] a globalização econômica é um fenômeno altamente seletivo, contraditório e paradoxal, jamais podendo ser tomado como sinônimo de universalização no que se refere, por exemplo, à partilha equitativa de seus resultados materiais e ao acesso de todos ao que é comum”; ver também, neste mesmo sentido, Habermas (1995), especialmente p.87-100; numa análise mais voltada a estrutura internacional de manutenção de poder e subjugação dos países pobres, ver Miranda Neto (1988, p.117-134).

<sup>9</sup> Cf. Faria, 1999, p.23; com um aprofundamento maior no aspecto não só da problemática dos tributos anteriormente citada, mas também, da “fragilização” do Estado ante o capital transnacional de um modo geral, ver Suzanne de Brunhoff (1985, p.149-155).

Como o sistema federativo irá se comportar diante deste novo quadro é, hoje, arriscado prever. O que se pode afirmar é que o federalismo ainda permanece com sua posição hegemônica como forma de Estado, mas modificando-se numa forma e velocidade tais, que se poderá daí vislumbrar – quem sabe – até mesmo uma forma de Estado com elementos federativos, mas já calçada em novas bases.

## Referências

- AMATO, Giuliano. *Forme di Stato e Forme di Governo*. Bologna: Ed. Il Mulino, 1984.
- BRUNHOFF, Suzanne de. *Estado e capital: uma análise da política econômica*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1985.
- CAETANO, Marcelo. *A Federação*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1987.
- CASTRO, Marcus Faro de. *Considerações preliminares sobre o federalismo e política econômica no Brasil após 1980*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1997.
- CAVALCANTI, Amaro. *Regimen Federativo e a Republica Brasileira*, Imprensa Nacional, 1900.
- D'AVILA, Luiz Felipe. A federação brasileira. In: BASTOS, Celso (org.). *Por uma nova Federação*. São Paulo: Ed. RT, 1995.
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Ed. Malheiros, 1999.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1958.
- GARCÍA, Alberto Barrena. *El Federalismo em Suiza*. Madrid: Coleccion Inst. Políticas, 1970.
- HABERMAS, Jürgen. O estado-nação europeu frente aos desafios da globalização. In: *Novos Estudos*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1995.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte: Ed. UNMG.
- LÄSSING, Horts. O papel da esfera municipal no modelo federativo alemão. In: *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo: Revista nº 6, 1995.
- MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. *Poder e democracia: o pluralismo político na constituição de 1988*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- MIRANDA NETO, Manoel José de. *Dominação pela fome*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1988.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo Assimétrico*. São Paulo: EDUSP, 1997.
- RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965.
- SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1978.
- SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1992.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1998.

