



2.7 • O estado do Estado

Federalismo versus centralismo: impasses no Estado?

Estevão Rezende Martins

POUCOS PAÍSES NO MUNDO adotaram o sistema federal de organização do Estado. Pelas informações mais recentes, não passam de vinte e seis dentre os 196 existentes (193 pertencentes formalmente à Organização das Nações Unidas). A forma unitária prevalece. A forma federal ou unitária não guarda relação direta com o regime de governo, se presidencial ou parlamentar. Há formas mistas em todos os casos. No mundo contemporâneo, em que se requerem processos decisórios rápidos e eficazes, em que as questões financeiras pesam imensamente sobre esses processos, em que as variáveis políticas, econômicas e sociais não se entrelaçam apenas no interior do país, mas se entrecruzam em escala global, a complexidade da gestão política do Estado parece opor federação e centralismo.

Formas de federação política

As federações têm uma longa história. A forma federal na organização interna do Estado, no período contemporâneo, tem seu marco inicial nas Treze Colônias americanas de 1776. Formas de federação interestatais, como o Sacro Império Romano-Germânico (962-1806), o Império Austro-Húngaro (1867-1918) ou a União Europeia (desde 1957), para mencionar apenas poucos exemplos de características muito diversas, são, todavia, modos incompletos de federação. A federação política foi, de início, uma forma de organização externa aos Estados que a compusessem, com a exceção (precoce) dos EUA. Somente no século XX consagra-se a forma federal do Estado como princípio de organização interna.

Essa organização se dá por dois modos: por adesão sucessiva ou por adoção em bloco. Os Estados Unidos são, desde sua criação, o caso por

excelência da federação por adesão sucessiva. O Primeiro Congresso Continental, em 1774, apresenta o modo de adesão ao protesto contra as imposições britânicas e à resistência a elas. Dois outros congressos se seguem. Ao longo do segundo proclama-se a independência das colônias, com a declaração de 4 de julho de 1776. Adota-se um processo “confederal” de decisão, em que substancial parte do poder político reside nos Estados. Com a Constituição de 1787 e a partir de 1789 fica estabelecido o regime federal de governo, mantida a ampla autonomia política e administrativa dos entes federados.

“**Federalismo [...] é uma instituição, no sentido em que faz parte do conjunto de normas formais e práticas que presidem às relações políticas e socioeconômicas de uma sociedade organizada em Estado.**”

O perfil da organização federal por adesão – mesmo que a expressão ‘federal’ não seja explicitamente utilizada – incorpora o princípio constituinte de que a instituição política federal deva ser assumida pelo ente que adere a ela. Assim, o acervo constitucional dos Estados Unidos foi objeto de adesão pelos territórios, povos e Estados que solicitaram admissão ou foram anexados por força das finanças (exemplo: Luisiana, 1803; Alasca, 1867) ou das armas (exemplo: Texas, Califórnia, 1848). A lógica da adesão reforça a arquitetura

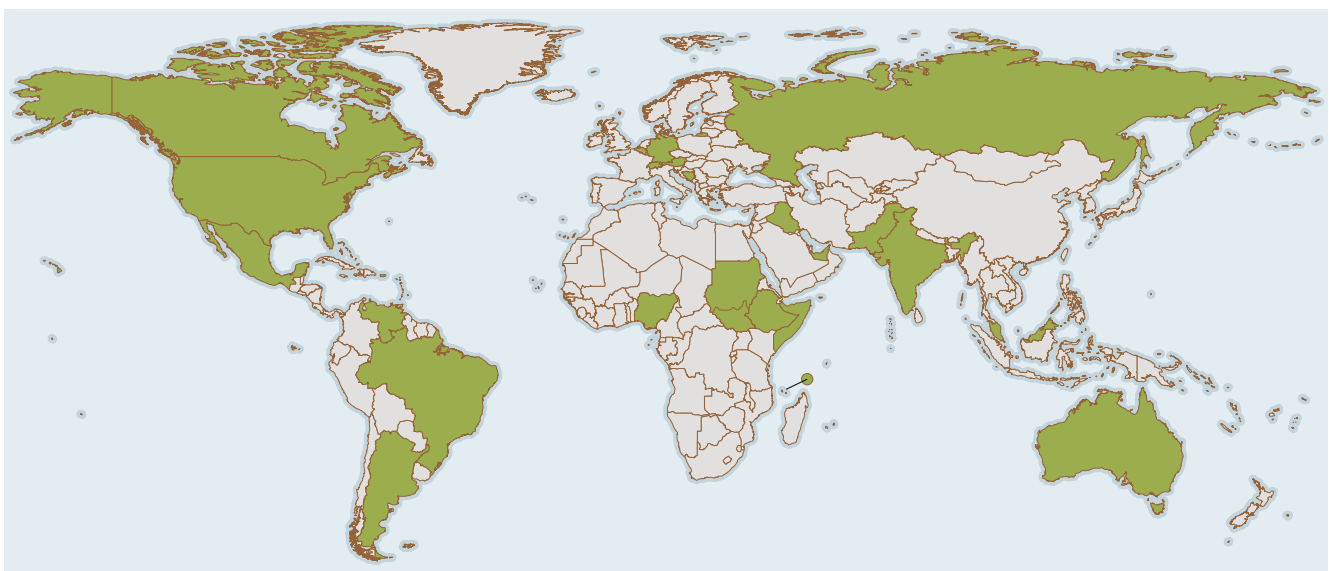
da estrutura orgânica do Estado em três níveis: o federal, o estadual e o municipal.

O outro modo é o da adoção em bloco. Desse são exemplos claros, desde a origem, o México (1810: Estados Unidos Mexicanos) e o Brasil republicano (1889: Estados Unidos do Brasil; 1967: República Federativa do Brasil). Há nesses países, como em outros (exemplo: Índia ou Nigéria), um forte mimetismo com relação ao modelo estadunidense, sem possuir, todavia, história análoga e sem haver passado pelo processo de adesão federativa que caracterizou a potência do Norte. O regime federal é tomado como um todo e implementado, de cima para baixo, à forma e à organização do Estado.

A diferença do modo de constituição da federação influencia pesadamente na forma de organizar e gerir o Estado. As questões contenciosas atingem todo o espectro da gestão do Estado: legitimidade eleitoral das instâncias legislativas, concorrência entre os mandatários executivos eleitos diretamente, modo de coleta dos tributos e equação de sua distribuição entre os diversos entes federados (governo central, governos estaduais, governos municipais), ambiguidade conceitual com relação aos entes federados e suas variações (por exemplo: as regiões geopolíticas ou geoeconômicas, transversais à definição dos limites territoriais internos)

Países federais

Quantos países do mundo seguem um regime federal do Estado? Segundo o *Forum of Federations*¹, apenas 26 dos 193 países do mundo encontram-se sob este regime, depois de o Iraque haver adotado a federação e Sudão ter-se dividido em dois. A tabela “Estados federais em 2013” per-



Estados Federais. Fonte: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Map_of_federal_states.svg

Países	
Alemanha (República Federal da)	16 estados
Argentina (República Argentina)	23 províncias e 1 cidade autônoma (Buenos Aires)
Austrália (Comunidade da Austrália)	6 estados e 3 territórios
Áustria (República Austríaca)	9 estados
Bélgica (Reino da)	3 regiões/3 comunidades linguísticas
Bósnia-Herzegovina (República da)	3 estados e 1 condomínio
Brasil (República Federativa do)	26 estados e 1 distrito federal
Canadá	10 províncias e 3 territórios
Comores (União das)	3 ilhas
Emirados Árabes Unidos	7 emirados
Estados Unidos da América	50 estados, um território associado, 1 distrito federal
Etiópia (República Democrática Federal da)	9 regiões e 2 cidades autônomas
Índia (União Indiana)	28 estados e 7 territórios federais
Iraque (República do)	18 províncias e 1 região
Malásia (Federação da)	13 estados e 3 territórios federais
México (Estados Unidos Mexicanos)	31 estados e 1 distrito federal
Micronésia (Estados Federados da)	4 estados
Nepal (República Democrática Federal do)	14 zonas
Nigéria (República Federal da)	36 estados e 1 território federal
Paquistão (República Islâmica do)	4 províncias, 2 áreas autônomas, 2 territórios
Rússia (Federação Russa)	46 províncias, 21 repúblicas, 6 distritos, 4 regiões autônomas, 2 cidades federais, 1 província autônoma
São Cristóvão e Neves (Federação de)	2 estados
Sudão (República do)	17 estados
Sudão do Sul (República do)	10 estados
Suíça (Confederação Suíça)	26 cantões
Venezuela (República Bolivariana da)	23 estados, um distrito federal, 1 território federal

Estados federais em 2013. Fonte: Compilação do autor.

mite ter uma visão de conjunto, em especial quanto à assimetria política e econômica entre os países com tal organização, derivada pelo modo efetivo com o qual são governados.

Uma estrutura federativa, em si, não faz a diferença quando se pensa na dimensão política ou no desempenho dos indicadores socioeconômicos. Os vinte e seis países federais distribuem-se entre regimes políticos presidenciais de direito ou de fato (os exemplos mais fortes são os Estados Unidos, o Brasil e o México de um lado, e a Rússia e a Nigéria, de outro), parlamentares em sentido estrito (como no caso da Suíça, da Índia ou do Canadá), autoritários por diversos motivos (situação da Nigéria, da Venezuela, do Iraque, do Sudão ou dos Emirados). O estar organizado em um Estado federal não agrega os países, por conseguinte, em um clube de equivalentes. Há os “grandes” e os “pequenos” – nesse caso frequentemente federais por razões étnicas e/ou linguísticas (como ocorre com a Bélgica).

Do ponto de vista econômico, basta observar a desigualdade do PIB per capita entre os EUA, a Alemanha e a Suíça, de uma parte, e a Etiópia, a Nigéria e o Paquistão, de outra. As taxas de crescimento do PIB variam igualmente de forma acentuada entre os diversos países.

As sucessivas crises políticas e econômicas nos últimos quarenta anos, a começar com a primeira crise do petróleo, em 1973, reforçou a tendência a centralizar o processo decisório político e o controle dos recursos financeiros dos países. Os Estados federais não constituem exceção. Desde 2008, com a crise dos *subprimes* nos EUA e o efeito contágio pelo mundo fora, o centralismo se acelera.

A arquitetura compartilhada de responsabilidades entre os entes federados está a sofrer cada vez mais abalos, na medida em que a gestão das crises impulsiona os governos federais a enfiarem em suas mãos receitas e despesas de toda a sorte. O centralismo e sua suposta capacidade de resposta rápida encontram cada vez mais adeptos.

Em países como a Alemanha, a Áustria ou o Canadá, por exemplo, a equação distributiva, pela prática da legitimação democrática dos governos no regime parlamentar, produz equilíbrios negociados que, bem ou mal, preservam a relação entre os entes federativos e suas estruturas organizacionais intermediárias – mantendo, contudo, na instância federal/central o substancial do poder decisório quanto a relações externas, tributos e finanças.

Em países presidencialistas, como os EUA, o conflito político no âmbito da disputa entre os partidos por legitimidade no espaço público leva a impasses como o da vacância orçamental e paralisação parcial do governo federal. No Brasil, o poder político do governo federal é de tal forma extenso que não pouco analistas consideram que o assim chamado pacto federativo já há muito se tornou letra morta e clamam por uma refundação da organização federal do país.²

As características políticas e legais de cada país divergem, por certo. A adoção jurídica de um regime federativo não é marca registrada da maior parte dos países do mundo. Pelo contrário. Federalismo, antes de tudo, é uma instituição, no sentido em que faz parte do conjunto de normas formais e práticas que presidem às relações políticas e socioeconômicas de uma sociedade organizada em Estado.

Na segunda metade do século XX as experiências políticas no quadro da Guerra Fria e as dificuldades econômicas crescentes após o fim do ciclo dos “Trinta Gloriosos” (1945-1975), não parecem ser sido resolvidas de uma só vez com a queda do Muro de Berlim.

A única experiência federal bem sucedida no período – alguns a consideram apenas tendencialmente federalizante, com muitos percalços – é a União Europeia. A ‘descoberta’ do federalismo – mesmo inconsciente ou polêmico – como forma-quadro do modelo europeu ocidental de organização política supranacional colocou a rivalidade entre os poderes nacionais (unitários ou federais, indistintamente) e o poder da UE na ordem do dia. Se o debate corre solto e vívido, a questão não é por isso menor. Novamente: da UE pede-se uma aptidão a reagir como bloco que a diversidade de seus vinte e oito membros torna complexa e difícil. Veladamente os estados-membros tendem a uma arquitetura federal (à maneira do Conselho Federal [*Bundesrat*] alemão) contrastante, se não oposta à cobrança centralizante dirigida a Bruxelas – tanto em questões políticas quanto em econômicas.

Para que se pense na viabilidade do federalismo como instrumento de consolidação política e de geração de desenvolvimento socioeconômico, é necessário considerá-lo como um incentivo. Incentivos são meios para se alcançar fins compartilhados. O tipo de federalismo é, pois, decisivo para sua eficácia. Mimetismo decerto não é a melhor maneira de o conceber ou implantar. As cópias acabam falhas, incompletas, por artificiais. ■

FEDERALISMO: PANACEIA OU SOLUÇÃO?

Atualmente tende-se a preferir sistemas decisórios rápidos e eficazes. Defende-se o centralismo político e econômico, como se reforça a forma unitária do Estado. Regimes de Estado e sistemas de governo se misturam nessa dupla estratégia. Os conflitos entre as “bases” políticas, nacionais ou subnacionais, e os centros de decisão não vêm sendo superados por tal preferência. O federalismo ganha novos foros de discussão, em especial em sua versão supranacional, como no caso da União Europeia. Os impasses decorrentes dos conflitos obtêm, no modo federal de organização, um meio bem-sucedido de superação. Os processos decisórios internos e internacionais adquirem vantagens comparativas notáveis ao considerar as formas federais de negociação e partilha de deveres e direitos, em todos os níveis: confederal, central, estadual ou municipal. Mesmo no caso de federalismos incompletos (exemplo: UE) ou improvisados (exemplo: Espanha), a experiência aponta na direção de um formato com elevadas chances de alcançar êxito político e econômico.

Notas

¹ <http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismbycountry.php>. Acesso em: 12 de Novembro de 2013

² ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de – “Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, n.º 51, 2001, p. 13-34.