

# ALÉM DO FEDERALISMO

Maria do Socorro Lira Monteiro\*

Este artigo tem como objetivo suscitar uma reflexão sobre os determinantes da adoção da forma federal de Estado, uma vez que a grande transformação política ocorrida no Brasil, através das eleições de 2002, indica a necessidade de um novo pacto político, com vista à implementação de um projeto de desenvolvimento nacional, democrático e popular.

Antes de analisarmos os determinantes da adoção da forma federal de Estado, faz-se necessário debatermos o conceito de federalismo, em decorrência da dificuldade de conceitá-lo, haja vista que o mesmo é derivado de diversas matrizes teóricas historicamente antagônicas, uma vez que federalismo se constitui em um objeto complexo de análise, cuja complexidade se alicerça na capacidade de resposta a um problema geral, que tem uma polaridade contraditória e articulada.

A palavra federalismo é originária do Latim, cujo significado é pacto, contrato. De acordo com o Dicionário Aurélio (1986, p.765), federalismo consiste na *"Forma de governo pelo qual vários estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesse comum"*. Através desse conceito inferimos que não temos condições de definir federalismo em termos estritamente conceituais, senão como um Estado composto por diferentes estados.

Todavia, essa constatação desperta distintos questionamentos: Qual a origem do federalismo? Quais seus determinantes? Como se desenvolveu seu processo evolutivo?

De acordo com Willian Riker o federalismo tem sua origem na degenerescência dos antigos impérios, o que significa afirmar que com a dissolução dos impérios, a proposição do federalismo se constitui em alternativa viável. Essa alternativa possui como sustentáculo o estabelecimento de subdivisões independentes, as quais incorporavam as vantagens tecnológicas responsáveis pela produção de riquezas e armas favorecendo a concorrência.

A forma constitucional do federalismo garante ações conjuntas de diversos governos locais, inclusive militar, o que poderia ser impossível em governos separados. Ou melhor, o federalismo consiste em uma forma de governo que pode situar-se entre a aliança e o império. Sendo que a aliança se embasa na autonomização das unidades governamentais, exceto quando mantém alianças para defender os interesses do conjunto. Enquanto que o governo imperial não mantém ações conjuntas, porque uma unidade conquista e comanda as demais, ou seja, a unidade

central detém autoridade total.

Os dois tipos de governos apresentam vantagens e desvantagens. A vantagem da aliança, funda-se na preservação das unidades governamentais e a desvantagem se alicerça no sentido de tomada de decisão, na qual faz-se necessário um amplo processo de discussão para que as decisões sejam unânimes, o que frequentemente pode provocar o fim da aliança. As vantagens do império se apóiam na condição sobre a qual a direção e a decisão sobre ações são tomadas centralizadamente. A desvantagem se sustenta quando os interesses dos governos locais são sacrificados às expensas do interesse imperial. Por conseguinte, o federalismo se constitui em uma forma de governo na qual o Governo Central mantém total autoridade em algumas esferas de governo, por exemplo, questões militar e externa, e os governos locais mantêm em outras esferas, por exemplo, a lei criminal.

Portanto, para Willian Riker o federalismo consiste em um pacto político, cujo objetivo primordial é a agregação de novas áreas dentro de um determinado governo, isto é, objetiva a expansão territorial. Na realidade o federalismo passa a se constituir em um projeto federalista de organização territorial do poder político dos Estados Nacionais.

O colapso de império, grandes territórios e um Governo Central autoritário, geralmente ocorre através de grandes rebeliões. Esse movimento libertário ao mesmo tempo em que promove o surgimento de subdivisões políticas, possibilita que os mesmos tenham condições de se direcionar para três diferentes caminhos:

1) transformar as subdivisões em unidades políticas independentes, não obstante, as mesmas não apresentam características próprias para se tornarem uma unidade política possível, decorrente das condições tecnológicas;

2) manter as subdivisões independentes somente com autonomia política, situação que explicita que ocorreu apenas troca do rei (soberano), deixando, portanto, as subdivisões vulneráveis a um novo ataque imperialista;

3) as subdivisões política e administrativamente se unirem em uma forma federativa. Na realidade podemos inferir que federalismo, nesta referida circunstância significa união e não descentralização.

Então, o federalismo refere-se a uma vasta gama de arranjos políticos complexos, no qual se concilia contraditoriamente a unidade e a diversidade.

O federalismo caracteriza-se pela existência de forças opostas de integração e desintegração em um determinado território geográfico, ou seja, do ponto de vista da história comparada, um ordenamento estatal federalista consiste em um campo de tensão entre as forças centrípetas e centrífugas.

O elemento centrífugo de determinação do federalismo funda-se na identidade histórica de grupos e alianças, que não aceitam se agregarem ou apresentam reservas, à sua integração em uma estrutura estatal central.

Do ponto de vista das forças agregativas, temos que os elementos centrípetos se relacionam com o interesse de integrar-se a um mercado maior, à necessidade de defesa comum contra a ameaça estrangeira, ao amadurecimento da identidade histórica do Governo Central, ao interesse de determinados grupos e alianças em conquistarem poder e, finalmente, temos ainda como força agregativa a inércia das unidades políticas.

Através, então, da análise dos elementos integrativos e desintegrativos observamos que o funcionamento de sistemas federalistas está sujeito a mudanças permanentes, sendo assim o federalismo se constitui em um conceito extremamente dinâmico. Neste sentido, deduzimos que não existe federalismo em abstrato, mas somente existe federalismo atual em determinada federação.

Por conseguinte, a norma básica de identificação do federalismo é a Constituição Federal, na qual deverá constar que existem dois níveis de governo que regulamentam sobre o mesmo território e o mesmo povo, como também deverá existir alguma garantia de autonomia para cada governo dentro de sua própria esfera de ação.

Portanto, Willian Riker interpreta o federalismo como uma barganha introspectiva entre os líderes nacionais e os locais, com o objetivo precípuo de agregar territórios e melhorar a cobrança de impostos e as armas e, uma barganha na qual, cada um dos níveis de governo possui autoridade para tomar decisões independente do outro.

Entretanto, existem limites entre os graus de independência de tomada de decisão, uma vez que o excessivo poder dos governos locais sobre o Governo Federal poderá levar à fragilização dos primeiros, como também o excessivo poder do Governo Federal sobre os governos locais poderá concorrer para a constituição de um governo imperial. Daí, concluirmos que deverá existir uma dosagem entre

# O DE WILLIAN RIKER

os graus extremos de máximo e mínimo de tomada de decisões independentes.

Logo, a barganha constitucional fundamenta-se no instrumento explicativo da necessidade de todos os governos de grandes territórios (exceto a China) possuírem Constituição Federal, pelo menos no nome, como suporte institucional para garantir que os governos envolvidos no pacto, não corram o risco de desrespeitarem-na.

As circunstâncias em que se assentam a barganha federal necessária para a criação do federalismo (condições que estão presentes em todos os federalismos que sobreviveram) são as seguintes:

**1) expansão territorial:** os governos constituintes desejam expandir o controle de seus territórios, porém, devido a incapacidade militar e ideológica de dominação, eles são obrigados a oferecer concessões, sendo assim, os governos executam o desejo de expansão territorial sem o uso da força; e,

**2) militar:** os participantes da barganha se dispõem a realizá-la devido o perigo militar-diplomático externo.

Consequentemente, Willian Riker afirma que a análise da barganha federal levou à falácia ideológica de que a forma federal de governo necessariamente garantirá a liberdade. Para o autor o federalismo envolve apenas a garantia da autonomia dos governos membros, contrariamente a alguns trabalhos de outros autores que confundem esta garantia com a noção de uma sociedade livre.

Para Willian Riker o federalismo surgiu com o objetivo genuíno de garantir a expansão territorial e militar, isto é, o federalismo surgiu como uma barganha de poder e não de liberdade. Portanto, na realidade, o federalismo se constitui na representação do espaço em que o mesmo se encontra (sociedade), seja esse espaço livre ou uma ditadura. Logo, asseveramos que é falsa a idéia de que o federalismo preserva a liberdade. No fundamental, o federalismo corresponde a uma forma de resolver os problemas de expansão do território, levando em consideração certas condições sociais, criando algum senso de interesse comum.

Neste sentido, faz-se mister analisar o motivo pelo qual Willian Riker considera a Convenção de Filadélfia, de 1787, o marco histórico na estrutura das federações contemporâneas.

O velho ou *Peripheralized Federalism* surgiu inicialmente na Antiga Grécia após a guerra Peloponesa, com a proposição exclusivamente militar. Esta forma de federalismo era fechada para a realização de alianças e o poder

se concentrava nos governos locais, transformando-os, praticamente, em uma confederação.

Este tipo de formação federal, também promovia guerras militares com a finalidade de agregar terras ao seu território, todavia, após a disputa, alguns governos eram totalmente destruídos, enquanto outros centralizavam-se completamente. Situação que demonstrou, claramente, que alguns governos locais rejeitaram a forma federal por achá-la ineficiente em comparação com a forma imperial ou nacional.

O Congresso Continental de 1774, assentado em comitês não-governamentais apossou-se da autoridade britânica, fazendo com que nos Estados Unidos da América o novo Governo Nacional de 1776 se constituísse em uma federação, apesar de ser ainda um *peripheralized federalism*.

Em 1781, o congresso americano formalizou a constituição que limitou o poder do Governo Central a apenas questões militar e externa, correios e disputa territorial entre os estados, reservando aos governos locais maiores poderes. Condição que retrata a origem local dos delegados ao congresso, uma vez que os mesmos precisam ser nomeados anualmente pela legislatura local.

A paz reinou nos Estados Unidos da América até 1783, quando os nacionalistas se envidaram em um movimento visando a Reforma Constitucional. O movimento nacionalista era composto de militantes que temiam o recomeço da guerra com a Grã-Bretanha ou uma confrontação com a Espanha, pelos que se posicionavam contrários a ineficiente política fiscal dos governos estaduais e pelos que desejavam a expansão comercial, por meio de modificações nas tarifas nacionais (através dos impostos), modificação na regulação do comércio (por meio da Convenção de Anápolis) e pelo fortalecimento do Governo Central (através da Convenção de Filadélfia).

Os Virginianos, em 1787, foram os agentes políticos principais para a discussão da Convenção da Filadélfia. James Madison, escreveu alguns elementos para o plano de reforma e, o principal delegado de Virgínia, o Governador Edmund Randolph concedeu um plano que se tornou a base de discussão para a Convenção e para a elaboração da Constituição.

O resultado do amplo debate ocorrido na Convenção foi o reconhecimento da forma fundamental do Plano de Virgínia, o qual encontra-se alicerçado nos seguintes pontos:

1) um governo com três poderes, os

quais são o legislativo, o executivo e o judiciário, cada um com certa independência e dotado de autoridade nacional;

2) duas casas legislativas as quais estão sujeitas à condição de veto pelo executivo; e,

3) um poder judiciário com jurisdição sobre uma grande quantidade de questões.

A significância essencial do processo de Reforma Constitucional, se embausa na mudança do método de escolha do poder executivo e do poder judiciário e, na eliminação do veto nacional à legislação estadual. O Plano de Virgínia produziu, portanto, um Governo Nacional com autoridade superior à autoridade dos governos estaduais.

Consequentemente, as reformas constantes na Convenção de Filadélfia, de 1787, se constituem em um marco histórico na estruturação das federações contemporâneas, devido as mesmas consistirem na matriz do moderno federalismo centralizado, em um federalismo que apresenta uma perfeita conexão entre sociedade e governo, na qual os grupos participativos locais preferem governos locais para defenderem seus interesses e em um federalismo onde existem vários centros de delegação autônomo, nos quais os indivíduos tem dupla cidadania, uma relacionada ao governo central e outra relacionada ao governo local.

Conforme Willian Riker, o sistema partidário é extremamente importante para o processo de barganha, devido o mesmo refletir uma certa flexibilidade entre os dois extremos: a descentralização e a centralização. Na realidade, para o autor, o sistema partidário exerce uma papel de interlocutor dos anseios das regiões para a nação e vice-versa.

No fundamental para Willian Riker as reformas se constituem em um federalismo que possui uma natureza de barganha pragmática, cujo produto, pacto federativo, apresenta condições de assumir diferentes formas legais e institucionais, de acordo com o tipo de negociação vigente em cada momento histórico e em cada lugar, o que não significa em identificar o federalismo como efêmero.

Tendo em vista o conceito de federação de Willian Riker se consubstanciar em uma barganha constitucional entre governos, com o objetivo explícito de expandir seus territórios, inferimos que a mesma é operacionalizada por meio de concessões ou através da conquista militar. Sendo assim a barganha consiste

no centro de gravidade do pacto federal.

Os governos participantes da barganha, ou seja, as unidades constituintes da negociação devem ser equipotentes, individual ou coletivamente (regiões). Nesta perspectiva devem constituir-se ao mesmo tempo em unidades desiguais, porém não muitos diferentes, mas com capacidade de defender as diversas motivações que as levaram a barganha. Motivações essas que podem ser resumidas na pretensão de ampliação do mercado interno e na defesa dos interesses das elites nacional e/ou regionais.

A análise das idéias de Willian Riker nos leva a concluir que o mesmo se centra na circularidade do conceito de federalismo, haja vista que na medida em que o referido autor expõe federalismo como apenas um pacto de expansão territorial, entra em um círculo vicioso, no sentido de que a expansão territorial implica em crescimento de mercado, gerando mais impostos, mais burocracia, provocando, também, a ampliação militar o que por sua vez conduz novamente ao desejo de ampliação territorial, consequentemente, a um beco sem saída.

Portanto, a expansão territorial e militar, ambos em estreita conexão, são condições necessárias, porém não suficientes para a determinação do federalismo, uma vez que, na proporção em que se considera as duas condições como necessária e suficiente está se sombreando a pactuação política. Sobretudo quando acreditamos que federalismo tem correlação política e social, então a expansão territorial e militar como condições necessárias e suficientes obscurece a idéia de dominação política e social. Inclusive, porque a pactuação política visando a ampliação externa do governo, significa que já existe uma dominação prévia interna, como também, devido alguns elementos do pacto federativo não se encontrar explícito na Constituição Federal.

Nesse sentido afirmamos peremptoriamente que a extensão territorial não se constitui em condição necessária para se obter um sistema federal, uma vez que um país como a Suíça que possui pequena área territorial e outros países que possuem grandes áreas continentais, ambos são federações. Portanto, o federalismo não é um pacto político entre cidadãos, mas entre governos, independentemente da extensão territorial.

Entendemos, também, que quando Willian Riker conceitua federalismo como agregação de territórios, o mesmo confunde território com espaço. Na definição de federalismo do autor, os conceitos de território e espaço se igualam, entretanto, território e espaço possuem conceitos diferentes, como podemos observar, através de Poulantzas no qual o espaço é resultante das relações sociais de produção e consiste em um espaço organizado política e socialmente. Conforme este enfoque, podemos inferir que Willian

Riker utiliza a metáfora da expansão territorial, onde o pacto territorial obscurece um pacto de governo político, isto é, um pacto de dominação política.

A terceira crítica funda-se na assertiva que Willian Riker desconsidera as classes sociais, considerando apenas os territórios em um processo de pactuação política. Assim, esclarecemos que o federalismo não elimina as diferenças de classes. Ao contrário. As faz presentes nos territórios.

Por fim a última crítica se fundamenta na falácia ideológica colocada por Willian Riker, na qual afirma que o federalismo consiste em garantir a expansão militar e territorial, ou seja, se constitui em barganha de poder e não de liberdade. Conceituamos ideologia de acordo com o Dicionário do Aurélio (1986, p. 913), como um "Conjunto de idéias próprias de um grupo, de uma época e que traduzam uma situação histórica", sem contudo, desconhecer o rico debate que existiu e continua existindo em torno do conceito de ideologia. Portanto, analisamos que no conceito de ideologia existem valores diferenciados e que, por conseguinte, refletem interesses e beneficiários distintos. Logo, para o autor a barganha do pacto federativo tem predisposição ideológica.

A explicação histórico-política do federalismo adquire grande projeção, devido o mesmo consistir na expansão de governo político e territorial passível de vários conteúdos: social, ideológico e cultural, ou seja, se constitui em uma forma de organização territorial de poder dos Estados Nacionais, capaz de preservar a diversidade e a singularidade histórica no âmbito de uma união estatal maior.

Particularmente, nesse momento, no Brasil em que a aliança que levou a vitória as forças de esquerda, terá que realizar um Pacto Nacional que necessariamente envolverá tarefas estratégicas com o objetivo de montar e construir um governo de reconstrução nacional, que tenha a capacidade de abrir caminhos para profundas transformações sócio-econômica, política, cultural, etc ●

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

FERREIRA, A. B. de. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2ª ed. Rio de Janeiro, 1986.

RIKER, W. H. Duch and American Federalism. In: *The Development of American Federalism*. Kluwer Academia Publishers.

RIKER, W. H. The Origin of Federal Government. In: *The Development of American Federalism*. Kluwer Academia Publishers.

RIKER, W. H. The Invention of Centralized Federalism. In: *The Development of American Federalism*. Kluwer Academia Publishers.

\*Maria do Socorro Lira Monteiro é professora do DECON/UFPI, Mestre em Economia Rural/UFPB-Campina Grande e Doutora em Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente/UNICAMP

# O ATUAL GOVE

Samuel Costa Filho\*

Os críticos do governo petista estão acusando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva de estar dando continuidade à política econômica da ortodoxia financeira aplicada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. A nomeação de um tucano, Henrique Meireles, para presidência do Banco Central, aumento do superávit fiscal primário para além do combinado anteriormente com o FMI e as seguidas subidas da taxa de juros (a última com a elevação da taxa básica de juros de 25.5% para 26.5% e o aumento do depósito compulsório dos bancos de 45% para 60%) objetivando o controle da inflação, seria a mesma política usada nos últimos anos de governo FHC.

Nesse contexto, pretendemos fazer algumas observações com relação às críticas que estão surgindo de todos os lados. Gostaríamos de lembrar que estamos diante de um modelo econômico implantado exatamente há dez anos. Devemos atentar para a impossibilidade de em poucos meses esperar que um governo desmonte um modelo implantado durante os últimos dez anos. Precisamos ter cuidado (Chauí, 2003).

Conforme o texto que apresentamos no último número do Informe Econômico, semelhante ao modelo argentino, a política econômica escolhida pelo governo de FHC foi liberal, guiada pela integração passiva e submissa à economia globalizada apoiada na abertura comercial. O grande capital internacional e os mercados financeiros globalizados ditaram as regras que nosso país se submeteu, elevando a nossa grande vulnerabilidade e dependência de capitais externos. Esse modelo colocou o Brasil numa dependência internacional jamais vista na história do país.

O primeiro efeito desse aumento do grau de vulnerabilidade externa brasileira deveu-se ao crescimento mais que proporcional no ritmo de crescimento e na dependência de produtos importados pelo país, impactando desfavoravelmente a balança comercial e consequentemente desestabilizando o balanço de transações correntes do Brasil.

Outro impacto negativo da opção seguida decorreu do agravamento do estrutural déficit na balança de serviço, ou seja, nas contas de turismo, fretes, seguros, lucros, dividendos e juros. Elevamos o déficit na conta de transações correntes e pressionamos cada vez mais a conta de Capital (investimento direto, reinvestimento, empréstimo, financiamento/amortiza-