

A DESCENTRALIZAÇÃO DE PODERES NO FEDERALISMO: ASPECTOS DO MODELO NORTE-AMERICANO

Michel Alisson da Silva¹

RESUMO

Existe uma distinção muito tênue entre o Estado Federal e o Unitário, sendo o nível de descentralização de poderes o principal definidor da classificação. O federalismo norte-americano, adotado como modelo clássico, sofreu algumas modificações com o decorrer dos anos, o que poderia implicar em uma nova classificação para aquele Estado. Com o presente artigo busca-se, por meio da revisão bibliográfica, definir a importância para o federalismo do grau de descentralização de poderes e avaliar o atual paradigma norte-americano.

1 Introdução

Este artigo visa dar continuidade aos estudos iniciados na graduação quando da realização da monografia associada aos conflitos de competência legislativo e executivo na área da educação. Com aquela pesquisa identificamos a necessidade da continuidade dos estudos e de buscar, na origem da divisão de competências entre União e Estados-Membros, princípios constitucionais que possam servir de orientação para auxiliar nessa empreitada.

Assim, considerando que a divisão de competências se dá, inicialmente, pela forma como o Estado se constitui, optamos, então, por continuar os estudos dando um enfoque nesse momento justamente na origem do princípio federativo.

Dessa forma, identificando e caracterizando a descentralização no modelo norte-americano esperamos contribuir com a teoria constitucional auxiliando na compreensão do princípio federativo.

2 O Estado e o Direito

A concepção de Estado na modernidade se consolidou formalmente no século

XVII. Esse conceito é fruto de anos de evolução da própria sociedade e de sua organização, tendo sido empregado o termo Estado, na acepção atual, primeiramente por Maquiavel em sua mais famosa obra, *O príncipe*. (MAQUIAVEL, 1996).

Sem grandes pretensões, Zimmermann (2005, p. 10) qualifica o Estado como “[...] a forma de organização política da época moderna, estabelecida para o domínio de um povo localizado num território qualquer”.

Esse domínio do povo realizado de forma organizada se dá mediante o uso de um poder legítimo e legal, frutos, por sua vez, de um contrato social (ROSSEAU, 2000) e de uma ordem jurídica vigente (KELSEN, 2000).

Sobre a ordem jurídica, Max Weber (1948 apud ZIMMERMANN, 2005, P. 18):

[...] sustenta que o Estado moderno acabou por concretizar de maneira definitiva o *império da lei*, através da efetivação de um poder racionalmente justificado, onde as ações governamentais passam a estar inteiramente subordinadas aos princípios gerais do direito. Aqui, pois, há o poder legal e racional da ordem jurídica abstrata e acima do próprio governante.

O exercício do poder estatal, portanto, está intimamente relacionado aos princípios gerais do direito então adotados, o que remete, dessa forma, para o estudo da própria forma de organização do Estado para uma melhor compreensão do fenômeno do direito dentro dessa ordem social.

2.1 Estado Unitário e Estado Federal

A classificação mais consagrada pela doutrina remete para três formas de organização estatal: o Estado Unitário, a Confederação de Estados e o Estado Federal. (BASTOS, 1997, p. 281). Destas três formas de organização, as que mais se confundem, em virtude de algumas características que superficialmente parecem similares, são o Estado Unitário descentralizado e o Estado Federal. Desta forma, é salutar fazer uma distinção clara entre ambas formas de organização antes de se aprofundar na especificidade do objeto de estudo do presente trabalho, o federalismo.

Segundo Kaku (2003, p. 126) “o Estado Unitário é aquele no qual a organização política comporta somente um aparelho estatal – uma só instância governamental – e as

¹ Mestrando em Educação, Especialista em Direito Civil e Graduado em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Membro do Núcleo de Pesquisa em Estado, Política e Direito - NUPED como docente. E-mail: michel@unesc.net.

decisões tomadas são dirigidas a todos indistintamente”.

O Estado Unitário pressupõe uma Unidade, a qual um único centro se responsabiliza e é competente pelas necessidades estatais de legislação, execução e administração. Este único centro representativo da soberania estatal não possui divisões internas, apesar de poder se organizar administrativamente em regiões. Existem Estados Unitários que, mesmo possuindo uma organização centralizada, reconhecem a existência de autonomias regionais, o que não significa, nem por isso, que perdem o caráter de unidade (PINTO FILHO, 2002, p. 7-9).

O Estado Federal, por sua vez, “[...] implica uma repartição delicada de competências entre o órgão do poder central, denominado ‘União’, e as expressões das organização regionais, mais freqüentemente conhecidas por ‘Estados-Membros’ [...]” (BASTOS, 1997, p. 282).

Segundo Bastos (1997, p. 282):

[...] na federação os cidadãos se apresentam submetidos a dois poderes políticos diferentes: o regional e o central. Em outras palavras, sobre o mesmo território há a incidência de duas ordens jurídicas diferentes, cada uma atuando no âmbito específico de suas competências.

Essas duas ordens jurídicas diferentes, que Zimmermann (2005, p. 1) chamou de uma “[...] sistematização lógica de composição jurídica das forças políticas existentes num determinado território nacional”, são resguardadas por uma autonomia pré-estabelecida constitucionalmente, o que gera a unidade do Estado e de sua ordem jurídica.

De certa forma, portanto, pode-se dizer que no Estado Unitário há uma concentração de poder sobre o órgão central, enquanto no Estado Federal esse poder é compartilhado por, pelo menos, duas instâncias. No entanto, essa concentração de poder no Estado Unitário não o impede de possuir algum grau de descentralização, assim como um Estado Federal também pode adotar, por meio de suas políticas, uma concentração maior de poder no órgão central.

Sobre essa distinção das formas de organização estatal, Kelsen (1995, p. 309) afirma que “[...] apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal.” Complementa ainda sua assertiva colocando que, “[...] do mesmo modo que um Estado federal se distingue de um Estado unitário, uma confederação internacional de Estados se distingue do Estado

federal apenas por meio de um grau de descentralização maior”.

Ou seja, segundo Kelsen, a distinção entre o Estado unitário e o federal não se dá somente com relação à organização estrutural formal, mas, principalmente, na concepção que se adota de descentralização, que gera, por sua vez, a definição da distribuição de competências entre a União e os Estados-Membros. Se o Estado possui um grau de descentralização maior, os Estados-Membros terão mais competências (privativas ou não), e vice-versa.

Sob essa ótica, passasse então a tecer alguns comentários sobre a descentralização antes da verificação do modelo clássico de federalismo.

3 Descentralização no Federalismo

Raul Machado Horta, ao tratar do federalismo, afirmou que este não se esgota no ordenamento central, tendo as Constituições Federais a atribuição de definir “[...] o volume das normas endereçadas aos ordenamentos parciais dos Estados [...]”. Segundo seu entendimento, “a quantidade dessas normas, em maior ou menor volume, servirá para caracterizar a tendência centralizadora ou a tendência descentralizadora e o tipo de federalismo adotado” (HORTA, 2003, p. 332-333).

É importante ressaltar, nesse aspecto, justamente o fato de que, na ótica descentralizadora de um Estado Federal, “[...] não há qualquer princípio de hierarquia entre as leis federais e as estaduais” (ZIMMERMANN, 2005, p. 42).

Considerando o ordenamento jurídico vigente em um Estado Federal, deve-se respeitar os limites estabelecidos para definir as autonomias e as competências legais dos dois principais entes que compõem a organização estatal, ou seja, a União e os Estados-Membros, vislumbrando-se, assim, que não existe hierarquia entre os dois, salvo nos casos determinados pela constituição.

A descentralização, então, não pode ser confundida como uma forma de hierarquizar a organização estatal. Dentro de seus âmbitos de competência, os Estados-Membros não exercem suas funções por delegação da União, salvo algumas exceções, mas sim porque possuem competências próprias para tanto definidas constitucionalmente, tanto pela carta federal quanto pela própria do respectivo Estado-Membro.

A descentralização política é apontada por Borges Netto como o cerne do federalismo. Em seu texto, o referido afirma que:

[...] a própria razão de ser do Estado Federal reside na característica da *descentralização política*, onde diferentes níveis de governo ou de centros decisórios possuem a faculdade, delegadas pela Constituição, de emitir, criar ou editar as normas jurídicas necessárias para controlar a conduta humana em determinado espaço territorial (BORGES NETTO, 1999, p. 46).

Segundo o seu conceito, descentralização política significa a “[...] repartição constitucional da capacidade de emissão de normas jurídicas, para que cada esfera de poder possa controlar as condutas dos agentes públicos e dos cidadãos em determinada comunidade jurídica”. Considera, ainda, esta característica do Estado Federal como o “*ponto central da organização federativa*” (BORGES NETTO, 1999, p. 46).

Pinto Filho faz ainda uma distinção entre descentralização e desconcentração. O autor afirma que descentralização é uma característica própria do Estado Federal, uma vez que a “[...] autoridade *descentralizada* é a manifestação de um poder local, ainda que deva contas ao poder central”. A desconcentração, por seu turno, é característica do Estado Unitário, pois “[...] a autoridade *desconcentrada* age sob a autoridade, única e exclusiva, do poder central (PINTO FILHO, 2002, p.10).

A descentralização também é apontada por Zimmermann como uma das grandes vantagens da cidadania e da democracia no Estado Federal, conforme se pode perceber:

Uma das vantagens do federalismo é a maior liberdade das instâncias descentrais, autônomas e aproximadas do cidadão. Afinal, quanto maior for a intervenção da União, maior será esta espécie de intervencionismo antidemocrático, redundante na homogeneidade mediocrizadora da realidade nacional, que é a grande inimiga da participação política do cidadão (ZIMMERMANN, 2005, p. 2).

Com essa mesma abordagem segue Kaku, que, ao discorrer sobre as implicações do centralismo e do descentralismo no Estado Federal, afirmou:

No fundo, trazem uma mesma ordem de idéias: ou o respeito ao poder local e a sua autonomia e liberdade, visando à sua própria história e cultura ou, ao contrário, o centralismo do poder, determinando o destino da Federação e das diversas comunidades que dela fazem parte, fixando-se o poder central como a autoridade principal e subordinante dos poderes locais instituídos, como as escolhas e opções políticas que as comunidades locais terão que fazer para enfrentar seus problemas comuns (KAKU, 2003, p. 158).

Dessa forma, é razoável concluir que a simples organização do Estado sob a forma federal não garante a descentralização do poder e a manutenção da democracia, uma

vez que a primeira é indispensável para a concretização da segunda. A organização federal sem a adoção de políticas descentralizadas nos remete a uma re-centralização do poder que pode comprometer a própria constituição do federalismo implantado. Nessa vertente é importante a lembrança da lição de Kelsen, quando afirmou que há uma linha muito tênue que separa o Estado Federal do Estado Unitário. E essa linha é justamente rompida quando se verificam os graus de centralização e descentralização do Estado.

4 Modelo Clássico de Federalismo

O federalismo norte-americano é considerado o modelo clássico, estruturado em duas instâncias de poder, a União e os Estados-Membros. Sua origem, como ver-se-á a seguir, remete para uma força de progressão centrípeta, ou seja, por ter surgido da real união de Estados anteriormente soberanos e que abdicaram dessa em prol da União, há, desde o seu surgimento, uma tendência a centralização do poder (MAGALHÃES, 2000, p. 15).

Em 1776 as treze colônias inglesas na América se reuniram para formar uma Confederação de Estados com o intuito de iniciar a guerra pela sua independência. Essa Confederação passou a entrar em vigor em 1781, com a ratificação da última colônia ao chamado “Artigos da Confederação” (ZIMMERMANN, 2005, p. 243).

A preocupação dos recém-criados Estados ao aderir a uma forma de Confederação se deu em virtude da preocupação que o governo central não estivesse longe e que não concentrasse muito poder, o que poderia resultar em prejuízo a recém-adquirida liberdade. Dessa forma, “o governo confederal caracterizou-se pela ausência do Poder Executivo e do Poder Judiciário” (ZIMMERMANN, 2005, p. 243).

Após a Guerra de Independência os Estados-Membros perceberam que a organização confederada era frágil, uma vez que não conseguia resolver os problemas de ordem econômica, militar e de relação externa. Preocupados com essa situação, em 1787 foi realizada a Convenção da Filadélfia, com a finalidade de revisar os Artigos da Confederação. O resultado da Convenção da Filadélfia foi a Constituição Federal de 17 de setembro de 1787 (ZIMMERMANN, 2005, p. 244).

Sobre a primeira carta constituinte federal, Zimmermann (2005, p. 246) apontou:

O problema então era saber como se regularia e de que forma se poderia fortalecer o novo governo federal, e ao mesmo tempo sendo possível reservar poderes dos Estados federados. Assim ficou resolvido que algumas competências se tornariam exclusivas do Congresso Norte-americano (*exclusive federal powers*), e outras passariam a ser da competência dos Estados e da União (*concurrent powers*). Outras, ainda, foram denegadas a ambos os níveis de governo (*denied powers*), e, por fim, quaisquer competências não mencionadas pelo texto Constitucional deveriam ser consideradas poderes estaduais e do povo norte-americano.

Com esses apontamentos pode-se observar que mesmo com a criação de um único Estado, o qual passaria a se submeter a um governo central, o poder dos Estados-Membros continuava sendo relativamente grande. O ponto chave é justamente que a União surge da concessão que os Estados-Membros fizeram, com a intenção de fortalecer a todos na medida que passariam a se submeter parcialmente ao governo central. Essa submissão, todavia, é absolutamente relativa porque não há hierarquia entre a União e os Estados-Membros. Todos possuem poderes próprios, sendo os da União restritamente limitados a previsão constitucional, enquanto os poderes dos Estados-Membros são justamente tudo o que não estava sendo limitado pela carta.

Quando da análise da implantação do Federalismo nos Estados Unidos, Madison (1984, p 383) afirmou que:

Os poderes delegados ao governo federal pela Constituição proposta são poucos e definidos; os que permanecem com os governos estaduais são numerosos e imprecisos. Aqueles serão exercidos principalmente sobre tópicos externos, tais como guerra, paz, negociações e comércio exterior, com o qual o poder de taxaço estará mais intimamente ligado. Os poderes reservados aos Estados se estenderão sobre todos os tópicos que, no curso normal da vida do país, dizem respeito às liberdades e bens do povo, à ordem interna e aos aperfeiçoamentos e progresso do Estado.

Dentre as competências dos Estados-Membros, por exemplo, também figura as competências relativas a educação como um todo, não possuindo, então, a União qualquer atribuição direta relacionada ao ensino nos Estados Unidos (ZIMMERMAN, 2005, p. 276).

Sobre a relação da União e dos entes federados, Pinto Filho (2002, p. 64) afirma que:

A questão era a divisão de competências, que para uns a Constituição delimitara claramente, tendo a União poderes circunscritos e os Estados poderes residuais; para outros a moderação das palavras dos convencionais de 1787 dava azo às mais diversas interpretações. Foi necessário que se promulgasse em 1791 a Décima Emenda: “*Os poderes não delegados aos*

Estados Unidos pela Constituição, nem negados aos Estados, são reservados aos Estados e ao povo”.

A Décima Emenda, dessa forma, acabou por determinar a interpretação restritiva dos dispositivos constitucionais que concediam os poderes a União e, assim, fortaleceu os poderes dos Estados-Membros, cujas competências também possuíam previsão constitucional, mas passaram a ter interpretação estrita.

Bastos (1997, p. 289) aponta ainda, ao estudar o modelo clássico de federação, dentre as suas principais características:

a união de certas entidades políticas autônomas (os Estados) para finalidades comuns;
a divisão dos poderes legislativos entre o governo federal e os Estados componentes, divisão regida pelo princípio de que o primeiro é um “Governo dos poderes enumerados”, enquanto os últimos são governos de “poderes residuais”;
a operação direta, na maior parte, de cada um desses centros de governo, dentro de sua esfera específica, sobre todas as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais;
a provisão de cada centro com o completo aparelhamento de execução da lei, quer por parte do Executivo, quer do Judiciário.

Esse modelo clássico, com todas as suas características descentralizadoras, todavia, como se verá a seguir, passou por severas modificações nos últimos tempos.

5 O Federalismo Hoje nos Estados Unidos da América

Devido a vários fatores, o entendimento do funcionamento do federalismo clássico foi paulatinamente mudando. Schwartz (1984, p. 73), em análise mais recente sobre o federalismo norte-americano, defende que:

[...] o ponto de partida do sistema americano pode [...] ter sido o conceito do federalismo duplo, de acordo com o qual o estado e a Nação eram vistos como iguais, com cada um tendo reservada para si uma área exclusiva de autoridade na qual podia agir.

Segundo o mesmo, “[...] este conceito foi mantido em seus aspectos essenciais durante mais de um século por uma série de decisões da Corte Suprema que invalidaram tentativas do Governo Federal de invadir o campo reservado aos estados [...]”, sendo “[...] o equilíbrio entre o poder estadual e o poder federal [...] alterado drasticamente (somente) durante [...] (o) século (XX)” (SCHWARTZ, 1984, p. 73). Aponta ainda que:

[...] a necessidade do exercício do poder nacional para atender às exigências governamentais dos dias atuais levou ao abandono da noção da igualdade governamental como a pedra angular da estrutura do federalismo americano (SCHWARTZ, 1984, p. 73).

E complementa:

O federalismo, nos Estados Unidos, caracteriza-se agora pelo predomínio da autoridade federal. O sistema social e econômico americano tem estado sujeito cada vez mais à regulamentação e ao controle por Washington. O poder do Governo nacional sobre o comércio é interpretado de modo a sujeitar até mesmo empreendimentos com somente efeito remoto sobre a economia nacional a minuciosas normas federais. E, à medida que a autoridade da Nação a este respeito cresceu, a dos estados sofreu correspondente decréscimo, pois a ação estadual, no sistema americano, é barrada quando é validamente exercido o poder federal incompatível com ela (SCHWARTZ, 1984, p. 74).

Pinto Filho ainda vai um pouco mais adiante, afirmando, inclusive, que hoje o modelo americano de federalismo “[...] se aproxima de um Estado unitário nos moldes europeus que eles (os federalistas) não desejaram ter como modelo” (PINTO FILHO, 2002, p. 59).

Esse modelo clássico americano foi classificado por Magalhães (2000, p. 16-17) como sendo um “federalismo centrípeto”, uma vez que:

O federalismo centrípeto se dirige para o centro, pois historicamente originário dos Estados soberanos, que formaram, como no caso norte-americano, uma confederação (1777) e posteriormente uma federação (1787), sendo que nos mais de duzentos anos de existência da federação vem gradualmente centralizando competências, e a União vai incorporando competências dos Estados, gradual e lentamente, em todos estes anos. Entretanto, ao contrário do que uma leitura apressada possa sugerir, o federalismo centrípeto, justamente por esses motivos, é o mais descentralizado, pois originou-se historicamente de Estados soberanos que se uniram e abdicaram de sua soberania, mantendo, entretanto, um grande número de competências administrativas e legislativas ordinárias e constitucionais.

Esse entendimento de Magalhães, todavia, parece equivocado. É claro que o modelo clássico de federalismo originado na fundação dos Estados Unidos é descentralizador de poderes, como abordado anteriormente, todavia, o espírito por trás da norma parece ser o da unidade do Estado por meio da união de poderes dos Estados-Membros, e não na idéia de centralização de poderes na União com a justificativa da unidade. Esta é, novamente, a linha tênue da descentralização que Kelsen afirmou que separa um Estado Federal de um Estado Unitário.

Para reforçar ainda mais essa linha ressalta-se o posicionamento de Cavalcanti, que apontou três causas de uma possível crise para o federalismo, o que implicaria na quebra da unidade ou extinguir a sua existência. O primeiro seria “o desrespeito da Constituição, das leis e atos do poder federal, por parte dos Estados, seja por fatos diretos, seja por omissão voluntária”; o segundo seria o “predomínio de um ou mais Estados sobre os outros, em vista da sua importância política, da sua população, ou da sua força e riqueza”; e o terceiro, “a exorbitância do poder central, procurando absorver as autonomias locais” (CAVALCANTI, 1983, p. 290).

6 Conclusão

O federalismo norte-americano surgiu com a própria concepção dos Estados Unidos, tendo as ex-colônias inglesas obtido sua liberdade e decidido se unir para formar um ente maior e mais forte, capaz de proteger e manter sua condição recém-adquirida.

Para alcançar seu objetivo, os idealizadores do modelo de federalismo clássico vislumbraram uma forma de organização do Estado no qual o governo central, chamado de União, possuiria competências limitadas, enquanto os governos locais, apesar de abrirem mão de certos poderes, manteriam a sua liberdade e preservariam a maior parte dos poderes.

O modelo clássico de federalismo, todavia, com o decorrer do tempo, está perdendo suas características. A descentralização de poderes, essência do federalismo, está se esvaindo com políticas centralizadoras do governo federal que cada vez mais absorve para si competências que até então eram dos Estados-Membros.

Essa centralização de poderes remete, então, para duas consequências práticas: o fim do federalismo nos EUA e implantação de um Estado Unitário.

7 Referências

- ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BORGES NETTO, André Luiz. **Competências Legislativas dos Estados-Membros**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- CASSEB, Paulo Adib. **Federalismo**: aspectos contemporâneos. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.
- CAVALCANTI, Amaro. **Regime Federativo e a República Brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.
- GUERRA, Sidney; MERÇON, Gustavo. **Direito Constitucional Aplicado à Função Legislativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.
- HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4. Ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- KAKU, William Smith. **O Atual Confronto Político-Institucional da União Européia**: a organização internacional e o federalismo em questão. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.
- KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros (Org.). **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 4. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- PINTO FILHO, Francisco Bilac M. **A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.
- ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual**: Uma Visão Contemporânea. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.
- ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.