

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO

NELSON JULIANO CARDOSO MATOS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFPR

Coordenadores: Nelson Juliano Cardoso Matos; José Adércio Leite Sampaio – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-532-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Participação popular. 4. Poder Judiciário. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : São Luís, Maranhão).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Os temas discutidos no GT foram de importância e atualidade ímpares. Questões como colonização da política pela economia e, em certa medida, pelo direito estiverem transversalmente presentes em praticamente todos os temas.. As matrizes históricas da disfuncionalidade da política brasileira também foram discutidas, bem como temas recorrentes como ativismo judicial, atuação do legislador, notadamente, dos direitos fundamentais e políticas públicas. As apresentações se fizeram em ambiente de participação e cooperação.

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos - UFPI

Prof. Dr. José Adercio Leite Sampaio - PUC Minas / ESDHC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

FEDERALISMO E INTEGRAÇÃO: DO FEDERALISMO APLICADO NO PLANO NACIONAL AOS NOVOS MODELOS DE INTEGRAÇÃO SUPRANACIONAL.

FEDERALISM AND INTEGRATION: FEDERALISM IN NATION-STATE AND SUPRANATIONAL INTEGRATION

**Paulo Roberto Barbosa Ramos
Diogo Diniz Lima**

Resumo

O trabalho aborda a teoria do federalismo, desde sua formação histórica nos Estados Unidos aos elementos normativos do conceito. Analisa a globalização como um processo em curso que atua na fragmentação das barreiras do Estado-nação, notadamente de sua soberania, necessitando-se medidas para adequar as estruturas políticas existentes às mudanças observadas na atualidade, especialmente com o surgimento de modelos diferenciados de organização política como a União Europeia.

Palavras-chave: Federalismo, Globalização, Integração, Democracia, Constituição

Abstract/Resumen/Résumé

This paper discusses the theory of federalism, since its historical formation in the United States to the normative elements of the concept. Examines globalization as an ongoing process that operates the fragmentation of the nation-state barriers, notably its sovereignty, necessitating steps to match existing to the changes observed in the present political structures, especially with the emergence of different models of political organization as the European Union.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Globalization, Integration, Democracy, Constitution

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre o federalismo, tomando por base a implantação desta forma de Estado nos Estados Unidos, desde os relatos de Toqueville, até os debates federalistas e anti-federalistas, passando à compreensão desta forma específica de organização perante o atual cenário de transição da modernidade.

O federalismo, segundo estudos abordados e defendidos neste trabalho, pode servir de base não apenas para os Estados nacionais, em especial os de grande dimensão territorial, mas ampliar-se para novos modelos de organização a exemplo do que se vê na União Europeia ou em outros processos de integração cujas relações jurídico-políticas têm se aprofundado.

Nem mesmo a crise vivenciada na União Europeia com a retirada do Reino Unido do bloco, tampouco o acirramento do discurso nacionalista, inclusive em países como os Estados Unidos são indícios da possibilidade de retrocesso ou paralização no processo de globalização em curso. Deste modo, é latente a necessidade de discutir modelos políticos de organização aptos a conformarem este processo de mudança e o federalismo é uma opção viável para o contexto, vez que seus elementos essenciais amoldam-se às principais exigências do atual cenário.

Para a abordagem do tema, o artigo tratará do federalismo desde uma perspectiva histórico-descritiva, por seu surgimento moderno nos Estados Unidos, passando então a analisar o conceito, seus elementos caracterizadores para, então, verificando o atual quadro em que se encontra o Estado-nação, analisar a aplicabilidade deste modelo às novas perspectivas de organização estatal. Neste estudo, utilizou-se o método dedutivo, tendo por técnicas de pesquisa o levantamento bibliográfico e a revisão histórica.

2. TOCQUEVILLE NA AMÉRICA: análise dos Estados Unidos, sede da primeira federação moderna

Foi do francês Alexis de Tocqueville que veio uma das mais acuradas descrições da formação dos Estados Unidos, especialmente no tocante aos elementos que compõem aquele que é considerado um dos mais democráticos de todos os países.

Sua jornada é ricamente descrita na obra de Hugh Brogan, sob o título “Alexis de Tocqueville: o profeta da democracia” (2012).

Nascido no século XIX de família francesa tradicional, Tocqueville formou-se em Direito e atuou como Juiz-Auditor em Versalhes, no período que se seguiu à queda de

Napoleão. Com a Revolução Liberal de 1830 e com a monarquia constitucional, sob o pretexto de estudar o sistema penitenciário americano, o autor, junto com Gustave Beaumont, parte rumo à América e à elaboração daquele que seria um dos mais interessantes e lembrados estudos sobre democracia.

Chegado como um estrangeiro de grande interesse, logo Tocqueville é atraído ao seio da sociedade americana e pode extrair, diretamente da fonte, elementos fundamentais para a partida de suas investigações sobre o novo mundo.

Tocqueville viu os Estados Unidos com os olhos de um cientista social. Observou e analisou o país como um objeto de estudo, com algum distanciamento típico do forasteiro que vai em busca da terra distante e desconhecida. Estudou sempre pondo em contraste aquela realidade encontrada com a observada em seu país de origem.

A primeira aproximação do teórico francês diz respeito ao elemento territorial. Partiu, já no primeiro capítulo do primeiro volume de seu livro – dividido em duas partes – à descrição do vasto território americano. Segundo o autor (TOCQUEVILLE, 1987, p. 23):

Apresenta a América do Norte traços gerais que é fácil distinguir ao primeiro olhar. Uma espécie de ordem metódica parece ter regulado a separação das terras e das águas [...] Dividem-na duas regiões em partes quase iguais. Uma tem por limite, no setentrão, o pólo ártico; a leste e oeste, os dois grandes oceanos. Estende-se depois para o sul, formando um triângulo de lados irregularmente traçados, que afinal se encontra abaixo dos grandes lagos do Canadá. A segunda começa onde termina a primeira e se estende por todo o resto do continente. Uma é ligeiramente inclinada para o pólo, a outra para o equador.

São a vastidão territorial e a diversidade cultural, que perpassa pelas diferentes formas de subdivisão da organização política em cada comuna que inclinaram o país à busca de uma forma de Estado capaz de promover a convivência entre os distintos, capaz de alinhar aquilo que aparentemente não se alinha, sob um governo de competências repartidas e abaixo de uma única Constituição.

Da percepção extraída sobre o povo americano, Alexis de Tocqueville (1987, p. 52) extraía uma rica descrição sobre uma nação cujos valores clamavam por democracia. Dizia:

Ali, a sociedade age sozinha e sobre ela própria. Não existe poder a não ser no seio dela; quase nem mesmo se encontram pessoas que ousem conceber e, sobretudo, exprimir a idéia de ir procurá-la noutra parte. O povo participa da composição das leis, pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; pode-se dizer que ele mesmo governa, tão frágil e restrita é a parte deixada à administração, tanto se ressentem esta da sua origem popular e odebece ao poder de que emana. O povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo.

Essa força popular tende, pois, à descentralização administrativa e à instalação de uma estrutura que permita à máquina pública atuar e ser comandada no nível mais próximo

possível à esfera popular. Neste contexto, ganhou grande destaque o sistema comunal, que permitia a aplicação do princípio da soberania popular em nível elevado.

Ao mesmo tempo que é rudimentar, na medida em que é um modelo marcado pela liberdade e pela maior abertura possível à participação popular em detrimento de rebuscados formatos protocolo, era altamente efetiva do ponto de vista da legitimação democrática. Tinha-se a comuna como o foro em que os rumos do povo livre era decidido.

Nesta linha, da gestão dos interesses comuns e locais, Tocqueville aponta para existência de dois tipos de centralização: governamental (aquela relativa aos interesses comuns em toda parte da nação) e administrativa (interesses locais) (1987, p. 73).

Aos americanos, afirmava Tocqueville, era muito clara a distinção entre administração e governo. Se era grande a descentralização administrativa, forte era a capacidade de agregação do interesse e das forças nacionais sobre os interesses comuns e de preservação de seus valores mais caros, como soberania e liberdade, elevando a centralização governamental ao mais alto grau. Extraí-se da obra ora em comento:

O que mais admiro na América não são os efeitos administrativos da descentralização; são os seus efeitos políticos. Nos Estados Unidos, a pátria faz-se sentir por toda parte. É objeto de anseios desde a aldeia até a União inteira. O habitante liga-se a cada um dos interesses de seu país como aos seus próprios. Glorifica-se na glória da nação; no triunfo que ela obtém, julga reconhecer a sua própria obra e nela se eleva; rejubila-se com a prosperidade geral da qual tira proveito. Tem por sua pátria um sentimento análogo àquele que experimentamos pela família, e é ainda uma espécie de egoísmo que se interessa pelo Estado. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 79)

Tal tipo de percepção e distinção de competências favorece a um regime de repartição do poder governamental e administrativo em esferas que se especializem na gestão dos interesses locais separada daquela especializada na gestão dos interesses comuns, como o faz o modelo federativo.

A posição especial em que se encontra a Suprema Corte dos Estados Unidos da América também é um fator determinante ao sistema federativo implantado. Surpreende Alexis de Tocqueville o fato de, em sua análise, nenhuma outra Corte no mundo estar, àquela altura, inserida em tão elevada posição na estrutura do Estado, podendo inclusive tomar decisões que dizem respeito às próprias posições do Governo, fato impensável na maior parte dos países europeus à época. A força diferenciada apresentada diz respeito tanto a um rol amplo de competências, quanto à possibilidade de figurar o Estado e suas questões determinantes na pauta do tribunal.

Estabelecer uma Corte como superior às demais existentes nos estados componentes da federação, bem como permitir a um órgão centralizado decidir sobre as

questões de interesse comum só é possível quando observada outra característica do federalismo, que é a união sob uma Constituição escrita e superior àquelas individuais de cada estado componente da federação.

A Constituição americana foi elaborada posteriormente à da maioria dos estados, extraindo dessas elementos importantes à sua composição normativa. No processo de elaboração da Lei Maior dos Estados Unidos, ocorrido em um momento de forte crise do modelo confederativo, a coesão nacional garantiu-se inclusive pelo fator pessoal na escolha dos representantes, eis o que afirma Alexis de Tocqueville (1987, p. 119):

A grande causa da superioridade da Constituição Federal está no caráter mesmo dos legisladores. Na época em que foi formulada, parecia iminente a ruína da confederação; essa ruína, por assim dizer, achava-se presente ante todos os olhos. Naquele extremo, o povo escolheu não talvez os homens que mais estimava, mas aqueles que tinha em maior conta. Já tive ocasião de observar que os legisladores da União tinham sido quase todos notáveis pelos seus conhecimentos, mais notáveis ainda pelo seu patriotismo. Todos haviam surgido em meio a uma crise social, durante a qual o espírito de liberdade vira-se obrigado a lutar continuamente [...]

A Constituição americana logrou superar os elementos clássicos da confederação. Superou a limitação de a união agir para os Estados, fazendo chegar suas decisões diretamente ao cidadão. Isso se deu pela força dos constituintes, mas também pela compreensão de que o aumento do poder central favoreceria ao povo mais do que intensificar as competências relativas à guerra que eram centradas na União.

Tocqueville anota que a forma como o povo americano era propenso a um governo republicano era o passo mais largo, que tornava mais fácil a implantação de um modelo federativo (1987, p. 125). Na defesa do teórico, tal modelo mescla as características vantajosas de uma pequena e de uma grande república, unindo a soberania dos estados integrantes e da União, a partir de um movimento do legislador que

consegue tornar os movimentos dessas duas soberanias tão simples e tão igual quanto possível, e pode encerrar os dois dentro de esferas de ação nitidamente traçadas. Não seria capaz de fazer, porém, que houvesse apenas uma, nem de impedir que se tocassem em algum lugar. Por isso, faça-se o que se fizer, repousa o sistema federativo sobre uma teoria complicada, cuja aplicação exige, da parte dos governados, o emprego quotidiano das luzes da sua razão [...] quando se examina a Constituição dos Estados Unidos, a mais perfeita de todas as constituições federais que existem, pelo contrário, o que nos causa espécie é a multidão e conhecimentos diversos e do discernimento que supõe entre aqueles que deve reger. O governo da União repousa quase inteiramente sobre funções legais. A União é uma nação ideal que, por assim dizer, só existe nos espíritos e dos quais só a inteligência descobre a extensão e os limites. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 128)

Ponto central à temática aqui estudada está quando Tocqueville aborda “o que faz com que o sistema federal não esteja ao alcance de todos os povos, e o que permitiu aos

anglo-americanos adotá-lo”. O sistema federal, para o autor, traz consigo um primeiro e mais notável vício que é a “complicação dos meios que emprega” (1987, p. 128).

Coadunar, sob instrumentos normativos e institucionais, órgãos e institutos suficientes a conciliar a existência harmônica de mais de uma esfera de poder é uma atividade deveras complexa. Especialmente no caso de um federalismo em um Estado não unitário, como é o caso dos Estados Unidos.

Nos estados desenvolveram-se os diversos conhecimentos e o aglutinamento das experiências políticas e culturais que permitiram a confecção da Constituição americana. Se os Estados Unidos não tiveram a vantagem de ser uma pátria fundida sob um ideal simples ou único, tem a vantagem de ser unido sob princípios diversos, valorizados em diferentes graus, mas protegidos a partir da identificação de ideais mais amplos pelos quais todos estariam dispostos a lutar (e a permanecer submetidos). Neste contexto, acrescente-se ainda o profundo patriotismo que era característico do povo americano àquela altura.

Essa possibilidade de compor com a diferença, tanto política quanto cultural, é um dos pontos centrais de atração para o modelo federativo. Sob sua “complicação de meios”, abre-se uma gama de possibilidades normativas para conciliar diferentes interesses, desde que sejam verificados ideais comuns, princípios básicos que motivem e unam o povo.

3. FEDERALISMO

Em certas ocasiões, as mudanças de paradigmas põem em dúvida até os mais sábios dos homens. Com os movimentos federalistas nos Estados Unidos passou-se exatamente o mesmo. Os ideais de manter unido e intensificar o vínculo dos povos das colônias americanas não foram de nenhuma forma unanimidade.

O federalismo americano é a primeira ocorrência moderna deste sistema político de organização, apesar de que na História é possível observar desde a antiguidade, manifestação do fenômeno, ainda que sob as bases confederativas.

Ao passo que intelectuais e políticos como Hamilton, Madison, Jay e James Wilson escreviam e defendiam fortemente nos mais variados círculos da sociedade americana tais concepções de uma nação unida e forte, com um governo central capaz de propiciar defesa efetiva e um potencial comercial que iria atrair a atenção do mundo, um outro lado defendia exatamente o contrário.

Diferentemente do otimismo com os potenciais dos Estados Unidos, que defendiam o futuro da nação de forma quase mercadológica, os antifederalistas eram marcados pela dúvida, que recaía especialmente sobre a capacidade de um modelo tão

complexo como o federativo aplicar-se a uma nação tão grande quanto os Estados Unidos. O elemento que parecia aos federalistas apontar para o caminho do êxito, apontava no sentido contrário para os antifederalistas.

Para Ralph Ketcham (1996, p. 27), a visão dos antifederalistas pode ser apresentada da seguinte forma:

Os antifederalistas se mostraram mais céticos e desanimados. Viam as esperanças federalistas de crescimento do comércio e do prestígio internacional só como ambição de alguns homens por um “império esplendoroso” no qual o povo seria envolto em impostos, serviço militar obrigatório e campanhas bélicas [...] os antifederalistas não viam como um governo que atuaria sobre um território tão vasto como o dos Estados Unidos pudesse ser controlado pelo povo, e consideravam os amplos poderes do governo central como uma ameaça familiar aos direitos e liberdades do povo [...]

Para os antifederalistas, a manutenção de um modelo de organização menos complexo, capaz de manter a resolução dos assuntos ao alcance dos seus cidadãos, valorizando excessivamente a natureza comunal das menores unidades administrativas eram a proposta apresentada.

Enquanto na complexidade federalista alguns cargos são distanciados da decisão pelo voto e controle imediato do eleitor para manutenção da estabilidade, os antifederalistas trilham o caminho contrário, propugnando o consentimento do eleitor como elemento constante para todos os cargos e funções como uma garantia aos direitos e liberdade do povo, que poderiam ser ameaçados pela estrutura criada no modelo federativo (KETCHAM, 1996, p. 30).

Cabe agora destacar a transição da confederação para a federação. A confederação e a federação são modelos que diferem entre si marcadamente pelo grau do vínculo entre as unidades.

A Confederação conservava, então, a soberania de cada ex-colônia para a resolução das suas questões. Apesar de poderem reunir-se conjuntamente, o resultado das deliberações não possuía poder vinculativo algum, trasladando a decisão em mero discurso. Não há que falar em exército único, em tributação exercida diretamente por órgão que não a colônia, em síntese, em uma estrutura administrativa distinta e independente daquela existente na base colonial.

Sob fortes críticas, procurava-se então a solução, que veio com duas propostas em destaque, a formação de confederações parciais, unificando os membros em grupos de três ou quatro ou o modelo federativo. Em defesa do segundo, levantaram-se, com especial brilho, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay cujas publicações no jornal “Daily

Advertiser”, expuseram o ponto de vista que posteriormente defenderiam na Assembléia de Filadélfia, que definiria o destino do modelo. O federalismo saiu-se vitorioso da contenda moldando os Estados Unidos da América nas previsões quase messiânicas dos três autores citados no que tange seu desenvolvimento e possibilidade de tornar-se a maior nação sobre a terra (MENDES ET AL, 2009).

Um dos aspectos centrais da teoria federativa, para convencer as colônias a abdicarem de soberania (tanto interna quanto externa) foi o câmbio desta por autonomia, somada pelos notáveis benefícios (entre eles a paz e o desenvolvimento) que traria um modelo federativo. Aceita a conversão de soberania em autonomia, na norma de regência do Estado Federal, a Constituição, constaria a abrangência da atuação de cada ente, consubstanciada em uma repartição de competências. Sob o ponto de vista do atendimento das necessidades do Estado, assentaram os autores:

Com razão se considera o dinheiro como princípio vital do corpo político, como a mola essencial de que depende a sua existência e movimento e que o põe em Estado de desempenhar as funções mais essenciais; e, por esse motivo, poder de criar uma renda proporcionada às necessidades e às faculdades do Estado pode ser considerado como uma parte essencial de toda Constituição (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 183)

Fatores externos também possuem significativo relevo. Seguindo a perspectiva das potencialidades comerciais, os federalistas vislumbravam como arriscada a influência que as relações comerciais com outros países. As relações comerciais entre países, por regra, são acompanhadas de uma série de medidas diplomáticas. O risco que a “influência e hospitalidade das nações estrangeiras” (HAMILTON; MADISON; JAY; 2003, p. 18) era um risco que os federalistas não viam como aceitável.

Municiar belicamente os integrantes da confederação que fossem aliados das nações estrangeiras para direcionar a uma guerra remota, por interesses econômicos bem definidos era uma possibilidade palpável.

Ainda na questão bélica, os federalistas apontaram como distorção ao modelo confederado o fato de que, na ausência de uma milícia (exército) única, além da demora do atendimento em uma possível invasão estrangeira, a existência de diversas forças militares levariam ao estabelecimento de um estado de força, em que estados menos desenvolvidos, com maior potencial bélico pudessem sufragar regiões menores, porém mais desenvolvidas, pondo em cheque a estabilidade econômica de todo o sistema.

Na composição dos poderes da União (que no caso dos Estados Unidos, cuida-se de um federalismo por agregação), os federalistas observados retirar dos Estados unicamente os poderes úteis e convenientes à defesa do interesse comum, podendo-se elencar tal

distribuição de poderes em seis vertentes (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, 252): a) prevenção dos perigos exteriores; b) regulação do comércio com nações estrangeiras; c) manutenção da harmonia entre os estados; d) diferentes objetos mistos de utilidade geral; e) prevenção de abusos de poder que poderiam marcar os estados; f) elaboração das leis necessárias ao exercício dos poderes decorrentes das competências supracitadas.

Antes mesmo de adentrar à análise de aspectos técnicos do federalismo, importante ressaltar que a democracia é para o federalismo autêntico, uma condição essencial. A mera descentralização territorial não produz federalismo, mas um Estado unitário descentralizado, a democracia é outro componente de grande relevo. Para Paulo Roberto Barbosa Ramos:

a amante preferencial de um Estado Federal legítimo, quer dizer, daquele que preenche os requisitos mínimos necessários de repartição equilibrada do poder, é a democracia, porquanto esta estimula a participação consciente dos cidadãos nos negócios públicos, permitindo que a comunicação direta entre os entes políticos se fortaleça permanentemente, afinal foi a necessidade de as decisões do poder central incidir diretamente sobre os cidadãos dos Estados-membros que possibilitou uma revisão da sistemática confederativa e a construção da sistemática federativa [...] (RAMOS, 2011, p. 16)

Além deste elemento, Paulo Roberto Barbosa Ramos segue sua análise para apresentar o que chamou de teste de qualidade, que consiste em determinados elementos aptos a verificar se dado Estado adota o modelo federativo. O autor sugere a adoção apenas das características centrais da teoria, diferindo-se de autores que exigem aproximação demasiada das características do federalismo americano.

O teste de qualidade é composto pelas seguintes grandezas: a) Constituição escrita e rígida que delimite a distribuição dos poderes e fixe critério de repartição das competências; b) reconhecimento de mais de uma esfera de poder político, haja vista ser o modelo federativo uma forma de Estado composto; c) terem as esferas autônomas previstas no item anterior poderes e competências que possam distingui-la como entidade única, dotada de personalidade jurídica própria; d) indissolubilidade do vínculo federativo, que também tem a ver com a existência de uma Constituição escrita e rígida, vez que o vínculo que liga os entes de uma federação não pode ser quebrado, existindo mecanismos para coibir a insurreição de Estados-membros, como a intervenção federal (RAMOS, 2003, p. 19-21).

Deve-se atentar também para a existência, apontada desde os papéis dos federalistas, de uma Corte competente para dirimir os eventuais conflitos que surjam entre os entes federativos. A existência desta instituição, que atua como fiel da balança do pacto federativo, protegendo a Constituição, afastando do ordenamento jurídico medidas tendentes à

dissolução do vínculo, reprimindo por via jurídica atos segregacionistas, entre outros aspectos.

Um conceito muito abalizado sobre federalismo pode ser extraído da obra de Ronald Watts (2006, p. 89): “a noção básica implica na combinação de governo compartilhado para alguns fins e autogoverno regional para outros, no marco de um sistema político único, de tal forma que não exista subordinação de umas entidades a outras”.

O autor traz ainda um dado relevante sobre a abrangência do federalismo no mundo. Segundo ele, há aproximadamente cento e oitenta Estados politicamente soberanos, dentre os quais vinte e quatro são federações, mas estas concentram quarenta por cento da população do mundo (2006, p. 93).

4. O FEDERALISMO NO MARCO DA TRANSIÇÃO DO ESTADO PÓS-WESTFALIANO

Dentre os acontecimentos e processos que têm modificado profundamente a sociedade hodierna, nenhum tem tanta intensidade quanto a globalização. As fortes mudanças que este processo provoca no meio social, político, tecnológico, econômico tem alterado as próprias bases do Estado dito moderno.

A globalização é um processo complexo, de caráter transformador e incidência, em graus diferenciados, nas mais diferentes searas e nos mais distantes territórios.

Especialmente pelo fato de que a globalização propicia uma forte circulação de pessoas, capital, informação e tecnologia, em uma velocidade tão grande quanto os meios de comunicação podem sustentar, cria-se um questionamento em torno da autoridade do próprio Estado, enquanto Instituição capaz de, no exercício de sua soberania, reger as situações e relações travadas em seu território, valendo-se, para tanto, inclusive do uso do poder de violência constitucional.

Novos e consideráveis fluxos de poder são formados ao lado daquele tipicamente estatal. Para constatar tal afirmação, basta notar que a comunidade internacional não mais é composta apenas por Estados, tendo-se verificado a impostergável necessidade de ampliá-la e englobar os organismos internacionais públicos e privados que exercem significativa influência nessa esfera de poder.

Multinacionais e outros organismos não-governamentais movimentam montante de capital muitas vezes comparáveis ao produto interno bruto (PIB) de alguns países e, não

raro, utilizam-se sem pudor do seu poder (econômico convertido em político) para traçar a pauta governamental.

A situação de fragilização da soberania e da noção de território, e o intenso ritmo de circulação de pessoas evidenciam os profundos impactos da globalização no Estado como fora concebido modernamente, cujo marco internacional encontra-se nos tratados de Westfalia (1648). O modelo de Estado dito moderno não mais comporta as mudanças introduzidas por esta etapa da modernidade ou pela dita pós-modernidade.

Mark Tushnet (2008, p. 07) já trabalha a tese “The inevitable globalization of constitutional law” (“a inevitável globalização do direito constitucional”), e analisa a complexidade da globalização, suas repercussões na economia, nos direitos humanos e na separação de poderes.

Por sua vez, César Velázquez Becerril e Gabriel Pérez Pérez (2010, p. 111), destacam outro aspecto jurídico de relevância no campo econômico presente nas mudanças geradas pelo processo globalizante: a arrecadação de impostos e atração de capital estrangeiro, ante um cenário de grande mobilidade e escassez:

Um dos principais problemas do Estado-nação, dentro do processo de globalização, consiste em seu poder de arrecadar impostos e de controle de capitais nacionais, ante a necessária flexibilidade financeira, os capitais hoje em dia são móveis e escassos. O imposto não é uma decisão soberana desde o momento em que o lugar da residência e do investimento não são um dado, mas uma opção, e que o valor acrescido se forma de maneira demasiado abstrata para que se possa atribuir sua criação a um local específico.

Se o Estado nacional serviu como base a um processo de integração no início da era moderna, o cenário atual não é mais o mesmo. Os Estados estão formados e consolidados, no entanto, a globalização atua no sentido da fragmentação, na direção oposta às exigências do Estado moderno. Na linha do que aqui se expõe, posiciona-se HABERMAS (1999, p. 83):

O Estado nacional representava em sua época uma convincente resposta ao desafio histórico consistente em encontrar um equivalente funcional para as formas de integração do início da modernidade [...] hoje nos encontramos perante um desafio similar. A globalização [...] nos confronta com problemas que já não podem solucionar-se dentro do marco do Estado nacional ou pelas vias tradicionais dos acordos entre Estados soberanos. Se não se produz uma significativa mudança, seguir-se-á com o esvaziamento da soberania concebida em termos próprios dos Estados nacionais e se fará necessária a construção e ampliação de competências políticas de ação a níveis supranacionais, cujo exemplo já podemos observar.

O supracitado autor não negou os êxitos obtidos pelo Estado nacional. Ao contrário, reconheceu a importância fundamental deste modelo ao seu momento histórico. A questão que se põe em debate gira em torno de compreender até que ponto a globalização alterou a realidade, de modo a tornar defasado o modelo e alguns institutos do Estado nacional.

Do ponto de vista da governança estatal, é necessário ter em mente que há uma incongruência entre o alcance formal das decisões e o espaço socioeconômico, de modo que o alcance de uma decisão interna ganha, com a globalização, um impulso para operar efeitos dentro de outro Estado igualmente soberano. Não porque um ou outro seja mais poderoso, mas é cada vez mais pujante a rede construída pela globalização. Um verdadeiro efeito cascata em termos de decisões políticas, que pode gerar grande insegurança dentro e fora dos Estados.

Chega-se nesse contexto em uma aproximação muito grande ao cenário vivenciado na formação de algumas federações, em especial dos Estados Unidos. Basta recordar que a fragmentação limitava a capacidade administrativa e as possibilidades de progresso econômico, bem como a atuação de agentes externos ao Estado para a criação de situações belicosas, fugindo ao controle da própria Administração.

Novamente, consoante verificou-se no estudo historiográfico feito no tópico anterior, desafios são apresentados à forma de organização política atual. Agora, não apenas do ponto de vista interno, tampouco restrito ao direito internacional público. O debate expande-se ao Direito Internacional Privado, aos Direitos Humanos e permeia uma infinidade de questões que interferem diretamente no sistema jurídico (e não apenas judicial) dos Estados.

O cenário de fragmentação que se verifica não pode ser contido com a manutenção de soberanias enfraquecidas perante as transformações que estão postas. O comércio internacional não tem freios hábeis (nem mesmo as restrições e barreiras tributárias tem operado o efeito esperado), a comunicação e o fluxo de pessoas pelo mundo reduzem até mesmo a força do vínculo da nacionalidade, entre outros aspectos em curso.

A título de exemplo. Na produção do maior avião do mundo, o Airbus A380, ou na produção do hoje popular iPhone, da Apple, mais de três países são envolvidos nas diversas fases de produção. As fatias do capital social das antigas marcas nacionais estão espalhadas pelo globo tanto quanto seus produtos. As raízes de pessoas, marcas e produtos estão sendo arrancadas e espalhadas pelo mundo.

Nem mesmo esforços gritantemente nacionalistas, especialmente do ponto de vista econômico, como o que se observa no início da presidência de Donald Trump nos Estados Unidos, têm o alcance que poderiam ter duas décadas atrás. A oposição dos CEO's é um bloco tão eloquente quanto um bloco de oposição congressista. A diferença está no fato de que tais pessoas não foram eleitas e nem todas se encontram no território americano ou com

seus complexos inteiramente submetidos à jurisdição americanas, fazendo com que os brados de Trump sejam mais de interesse do The New York Times do que propriamente dos conglomerados econômicos que assistem normalmente à estridência verbal do presidente.

Foi por meio da organização em torno de um governo mais amplo que os Estados Unidos responderam a um cenário parecido com o atual. E é por esta razão que diversos doutrinadores hoje defendem o federalismo como modelo de organização a ser adotado pelos Estados que buscam responder ao fenômeno da globalização por meio da integração supranacional.

A União Europeia já é hoje um exemplo de aplicação da noção federativa, configurando-se como um híbrido (ou uma forma *sui generis*) entre uma confederação e uma federação, um modelo totalmente diferenciado dos institutos presentes no Direito Internacional ou no Direito Constitucional, exigindo uma readequação forte nos conceitos, que pode ser o início de uma transformação mais ampla na Teoria do Estado.

O *Brexit*, processo de retirada do Reino Unido da União Europeia, iniciado em 2016 e ainda em curso, representa um abalo nos processos de ampliação e aprofundamento por que passa o bloco, mas, longe de ser uma sentença de seu fim, é uma demonstração de que a forma híbrida em que atualmente está o bloco europeu fragiliza tanto a estrutura integrada, quanto interfere internamente na correlação de forças políticas – a nível nacional – cujas bandeiras defendem a integração ou o nacionalismo. A pauta política e a forma de debate, *mutatis mutandis*, remete às dúvidas e incertezas que antecederam à escolha do modelo federativo.

É a tecnologia, o que Alexis de Tocqueville chamou de “complicação” do federalismo que é o trunfo apresentado por esta forma de organização para o mundo hoje. A possibilidade de interação de diferentes níveis governo de forma ordenada e harmônica, conciliando as diferenças em uma gestão coesa e em prol de interesses e princípios comuns que pode ser a solução disponível para a formação dos novos modelos de governança.

É cedo para dizer, mas o passo que se está dando, especialmente no caso da União Europeia, nada mais é do que acrescer um nível mais de governo a um modelo composto de gestão. Para os países que já são federações, cuida-se da criação de mais uma esfera dentre as já existentes. Para aqueles que são unitários, significaria a mudança para uma forma de Estado federativa, permanecendo integrando-se a esfera uma nacional ao plano supranacional.

O federalismo não é exclusivamente o modelo americano. Certamente também não é o Brasil a amostra em estado perfeito do modelo. Federalismo é um modelo composto de organização do Estado. Composição essa que pode se dar em tantas esferas quanto necessárias à harmonização da complexidade político-social observada no caso concreto. Organização política e garantia de aplicação do princípio democrático estão no cerne da concepção de federalismo.

Debater organização federativa é menos estudar um caso concreto para comparar como exemplo e mais verificar os elementos presentes na realidade que apontam para a possibilidade da aplicação deste modelo, observando-se seus elementos essenciais de modo mais ou menos abrangente que a descrição feita no teste de qualidade do federalismo proposto por RAMOS (2003, p. 19-21).

É o modelo de repartição de competências e interação harmoniosa, bem como a formulação genérica (ou modelar) de instituições necessárias à aplicação do princípio democrático-representativo que continuam servindo de experiência aproveitável aos novos modelos de organização. Ademais, deve-se considerar a adaptabilidade das federações a cada realidade (WATTS, 2006, p. 95). Os graus de centralização ou descentralização são variáveis, a forma de constituição de cada sistema (tributário, financeiro, administrativo, etc.) depende de cada realidade, aproveitando-se ao máximo a base política sobre a qual é edificada a federação.

Ainda na linha de raciocínio de WATTS (2006, p. 97), a grande vantagem do federalismo é “combinar unidade e diversidade, aceitando, preservando e fomentando diferentes identidades dentro de uma união política mais ampla. A essência do federalismo como um princípio normativo é a perpetuação tanto da união quanto da não-centralização”.

Por essa concepção, o atual estado de crise vivenciado no Brasil, nos Estados Unidos e na Europa, para citar alguns, é mais uma crise de época, um problema enfrentado em uma transição, do que propriamente a falência do modelo federativo.

Novamente a título de exemplo, não é no federalismo que está o problema do *déficit* de legitimação democrática no Brasil, mas no modelo político adotado. Outro modelo político de escolha de representantes é igualmente suportado no federalismo. Ao contrário, como sustentado no tópico anterior, é possível ao federalismo conviver com diversos níveis de esferas políticas, inclusive suportando uma acentuada diferenciação entre as matérias de Estado e matérias administrativas.

O ponto central da crise vivida pelo país está mais na necessidade de aprofundar o princípio democrático em seu modelo de organização política e fortalecer a capacidade de decisão popular nas bases do sistema político, com a respectiva redistribuição dos percentuais de participação de cada ente federativo nas riquezas produzidas pelo Estado brasileiro, do que na busca de outra forma de Estado.

Não é a teoria do federalismo que poderá apontar caminho seguro à forma de decisão política. Este campo pertence ao Direito Constitucional e à Ciência Política, mas o resultado advindo destes campos, na medida em que fortaleçam o princípio democrático, possibilitam uma organização de um Estado em forma federal.

A renúncia à democracia institui um fãmulos federativo, na medida em que em um modelo não democrático, em que as decisões são centradas em um único ente político, não há complexidade a ser regida pelo federalismo, mas tão somente necessidade de arrumação burocrática de uma estrutura hierárquica rígida e verticalizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Presentemente verifica-se uma forte modificação das bases que mantiveram atual o Estado-nacional. O fenômeno da globalização provocou uma desagregação profunda no espaço em que antes a homogeneidade formada em torno da nação e o “isolamento” dado pela soberania atuavam fortemente.

Os fluxos de informações, capitais, produtos e pessoas trabalham no sentido de redução às barreiras do Estado. O limite de cada cidadão é o mundo. A diferença como última camada da igualdade passa a ser um novo elemento de identificação, não entre compatriotas, mas de respeito entre cidadãos de um mundo com barreiras parcialmente fragmentadas, em transição irrefreável, para o completo ocaso dessas barreiras.

Os conflitos entre nacionalismos atual nada mais é do que uma reação sintomática da existência do quadro de desintegração das soberanias aqui apontados. O debate nacionalista está não apenas na Europa, que integra um bloco em constante aprofundamento, mas também em países não integrados e tendo sido um ponto central do último debate eleitoral dos Estados Unidos ocorrido em 2016. Com um discurso de demonização da globalização, da perda de empregos e riquezas pelos nacionais, Donald Trump conquistou o Colégio Eleitoral americano. Contudo, tem ficado cada dia mais evidente a dissonância entre o discurso de fechamento nacionalista e a real possibilidade de alcançar tal objetivo.

O atual cenário político vivenciado nos diversos Estados componentes da comunidade internacional tende mais à complexidade (elemento familiarizado com o conceito de federalismo) do que com uma simplificação política e fechamento nacional como sugerem movimentos mais acentuados de direita.

A necessária readequação do desenho institucional perante a atual circunstância pode recorrer à experiência do federalismo, que é apto a adaptar-se às diversas realidades, por sua capacidade de conciliar o que aparentemente é contraditório, como união e não-centralização e como as diversas identidades culturais em uma possível integração.

Ademais, é necessário também lembrar a propensão do federalismo à democracia, valor que tem cada vez mais valor na sociedade ocidental.

O contexto atual é semelhante, em dúvidas e possibilidades ao que viveu os Estados Unidos à época da escolha entre os modelos federativos e confederativos.

Não é possível afirmar que o federalismo seja o passo final ao modelo de integração verificado hoje, mas certamente é uma solução atraente e funcionalmente adequada para dar novos rumos aos processos de integração em curso, especialmente definindo a regência destes processos em um ramo específico do Direito, qual seja, o Direito Constitucional.

REFERÊNCIAS

BECERRIL, César Velázquez; PÉREZ, Gabriel Pérez. **Las transformaciones del Estado-nación em el contexto de la globalización**. Política y Cultura. Outono, 2010.

BROGAN, Hugh. **Alexis de Tocqueville: o profeta da democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2012.

CALLEJÓN, F. Balaguer. Federalismo e integração supranacional: as funções do Direito Constitucional nos processos de integração supranacional no contexto da globalização. In:

RAMOS, P. R. B. **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011

CALLEJÓN, F. Balaguer. **La contribución de Peter Häberle a La construcción Del Derecho Constitucional Europeo**. Revista de Direito Constitucional Europeu. Año7. Núm. 13. Enero-junio/2010

DUSO, Giuseppe. **¿Qué conceptos políticos para Europa?** Revista de Filosofía Moral y Política. Isegoría. Nº 37, julio-diciembre, 2007, 63-80

GONZÁLEZ, J. I. S. El Estado transicional. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**. Año XXXVIII, num. 112, enero-abril de 2005

GRÜN, Ernesto. **Las globalizaciones jurídicas**. Revista Facultad de Derecho y Ciências Políticas. Vol. 36. N. 105. P. 323-339. Medelin, 2006

HÄBERLE, Peter. **Derecho constitucional común europeo**. REP. Num. 79, 1993

HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional europeo**. Revistade Direito Constitucional Europeu. Año6. Núm. 11. Enero-junio/2009

HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y constitución**: estudios de teoría constitucional de lasociedadabierta. Madrid: Tecnos, 2002

HABERMAS, J. **La inclusión Del outro** estudios de teoria política. Barcelona: Paidós, 1999.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

HESSE, Konrad. **El Estado Federal Unitario**. Revista de Direito Constitucional Europeu. Nº 6. Julio-Diciembre de 2006. P. 425-456

KETCHAM, Ralph. **Escritos antifederalistas**. Barcelona: Hacer Editorial, 1996.

KRIELE, Martin. **Introducción a La teoria del Estado**. Fundamentos históricos de La legitimidad del Estado Constitucional Democrático. Buenos Aires: Delpalma, 1980

LLORENTE, F. R. **La integración supranacional**. In: GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo (dir.). EL Derecho Publico de finales de siglo. Madrid: Civitas, 1997

PRIETO, Flélix G. I. **La relevancia y aplicabilidad del paradigma moderno de soberania y supranacionalidade em el proceso de integración Del mercosur**. Curitiba: Editora Appris, 2011

RAMÍREZ, José María Porras. Integración europea y configuración institucional: La incidência del Tratado de Lisboa. In: RAMOS, Paulo Roberto (org.). **Constituição e federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011

RAMOS, Paulo Roberto B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. . In: RAMOS, P. R. B. **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011

SORENSEN, Georg. **La transformación del Estado**. Valência: TirantLoBlanch, 2010

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1987.

TUSHNET, Mark. **The inevitable globalization of constitutional law.** Havard Law School – Public Law & Legal Theory Working Paper Series. Paper n. 09-06. Dezembro, 2008.

WEILER, J. **El principio de tolerancia constitucional:** la dimensión espiritual de la integración. In: CALLEJÓN, F. Balaguer (coord.). **Derecho constitucional y cultura:** estudios em homenaje a Peter Häberle. Madrid: Tecnos, 2004