

UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ARRANJO FEDERATIVO ESTADO UNIDENSE

Rodrigo dos SANTOS ¹

RESUMO: Dentro da discussão federativa fiscal e orçamentária no Brasil, este artigo procura caracterizar e conceituar o federalismo tendo como tipo ideal o arranjo federativo estado-unidense. Através da análise histórica e do cruzamento de diferentes concepções existentes na literatura sobre o federalismo, observa-se evolutivamente o perfil do federalismo existente nos EUA. O arranjo federativo apresenta três formas características gerais em sua evolução histórica, são elas: i) a competição, que pode ser vista hegemonicamente no momento de criação do aparelho federalista; ii) o militarismo na fase de transição como instrumento de concentração de poder do governo federal e iii) a compensação financeira e fiscal como elemento de nacionalização das políticas públicas. Conclui-se que o arranjo federativo estado-unidense é um importante instrumento de referência para a diminuição das assimetrias regionais existentes nas relações federativas fiscais e orçamentárias no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Competição fiscal. Federalismo dos Estados Unidos

Introdução: conceitos e definições sobre o federalismo

Diferentes Estados adotam em seus arranjos representativos o federalismo². No continente americano estão sete países federativos de um total de 25 federações no mundo, são eles: Brasil, Argentina e Venezuela, na América do Sul; Canadá, EUA e México, na América do Norte; e São Cristóvão e Nevis, no Caribe.

Tanto o conceito de federação quanto o conceito de confederação surgiram do pensamento federalista, originado no processo de independência estado-unidense. No conceito de federação, tem-se a necessidade de soberania da União. As federações possuem personalidade internacional sobre os entes federados e maior estabilidade nas relações de negociação. No conceito de confederação, a soberania não é transferida à União Federal. Normalmente, uma confederação é limitada a uma união feita a partir de um tratado de interesses comuns mais específicos de Estados soberanos. As confederações são instituídas para lidar com assuntos cruciais, que necessitam de relações mais instáveis e flexíveis, como defesa, relações exteriores, comércio internacional e união monetária. São exemplos de confederações o Mercado do Cone Sul (MERCOSUL), a Organização das Nações Unidas

¹ Doutorando em Sociologia. UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras – Pós-Graduação em Sociologia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 – rsantos@gmail.com

² São exemplos: a Alemanha, a Argentina, a Austrália, o Brasil, o Canadá, os Emirados Árabes Unidos, a Índia, a Malásia, o México, a Nigéria, a Rússia (a ex-URSS), a Suíça e os Estados Unidos.

(ONU), a União Européia (UE), a União Internacional de Telecomunicações (UIT) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). De certa forma, não há precisão na bibliografia entre os termos confederação e federação (DEUTSCH, 1957; RIKER, 1987; WHEARE, 1946). Por exemplo, um arranjo representativo, por apresentar características mistas, pode ser classificado tanto como confederação quanto como federação em diferentes estudos (SCOTT, 1977).

Para Dallari (1995), o conceito sobre o federalismo se fundamenta em sete princípios:

1) O Estado Federal deve ser o único Estado diante dos demais entes federados, responsabilizando-se pelas relações internacionais.

2) A base jurídica do Estado Federal é a Constituição. Diferentemente dos tratados internacionais, os entes federados não têm a força requerida para manter unida uma federação ou promover a sua secessão.

3) Os entes federados possuem autonomia diante de políticas de seu interesse, não há contestação da soberania da União. Porém, existe possibilidade legal e procedimental para a proposição, a formulação e a implantação de políticas autônomas.

4) Distribuição de competências constitucionais entre União e unidades federadas. Todos devem estar submetidos a uma Constituição Federal que determina um conjunto específico de competências ou prerrogativas indispensáveis à administração Federal e Local.

5) Renda própria para cada esfera de governo poder exercitar sua autonomia diante do Governo Federal.

6) Poder político compartilhado entre União e unidades federadas. Neste ponto, o melhor é o modelo bicameral em que o Senado representa igualmente em números de cadeiras os interesses das unidades federadas.

7) Cidadania federal que impeça qualquer tratamento desigual entre os entes federados, como a exigência de passaporte e outros instrumentos de controle e exclusão.

A teoria do federalismo foi criada como um instrumento de aprimoramento da democracia na América, porque o federalismo pode promover maior aproximação e contato direto entre governantes e governados. Além disso, o federalismo pode favorecer o aprimoramento do processo decisório ao promover maior integração através da interação das unidades federadas e a desconcentração de poder, transformando oposições naturais em relações solidárias mais duradouras.

Apesar da possibilidade da ausência de centralização política necessária à unificação e à ordenação das ações administrativas (o que acarreta em dispersão de recursos financeiros,

humanos e estruturais) e da necessidade de manutenção simultânea de múltiplos aparelhos burocráticos autônomos (o que pode gerar conflitos jurídicos e políticos constantes devido à falta de clareza nas atribuições constitucionais), é possível observar que diferentes instituições estão aderindo à organização federativa. Diante da necessidade de redefinir os antigos padrões de gestão, diferentes instituições no século XX aderiram ao federalismo como uma forma de aprimorar procedimentos de negócio e aprimorar seus processos decisórios pelo princípio da igualdade e da autonomia existente no pensamento federalista.

O federalismo, por um lado, pode criar o ambiente institucional necessário ao fortalecimento institucional porque unifica instituições menores, preservando as peculiaridades locais com certa autonomia. Por outro lado, o federalismo dificulta a formação de governos totalitários, assegurando oportunidades mais amplas de participação no processo decisório institucional entre os membros de uma federação. Desse modo, a Federação passou a ser vista como um dos modelos mais favoráveis e adequados à defesa das liberdades individuais (DALLARI, 1995).

Nesse sentido, o federalismo pode ser definido como um conjunto de valores normativos e subjetivos que orientam a construção das federações. Em sua base está o princípio da igualdade federativa e a promessa da autonomia sem fragmentação. Observa-se que a origem dos escritos federalistas justificou-se através de um princípio civilizador e regulador das disputas acirradas pelo poder (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). O termo **federalismo fiscal** pode ser entendido também como uma síntese de valores financeiros e tributários de caráter regulador entre os entes federados.

O conceito de **federação** pode ser entendido como um fenômeno descritivo, no qual é possível observar o impacto dos valores existentes no federalismo. A descrição dos fenômenos provenientes da diversidade na unidade ou do compartilhamento de poder é fundamental para uma análise mais complexa do que aquela fundamentada apenas na análise dos valores do federalismo. Nesse sentido, o modelo fiscal federal manifesta os dilemas do federalismo fiscal. Porém, tanto a utilização do conceito de federalismo quanto a utilização do conceito de federação limita e reduz o caráter da análise.

O conceito de **arranjo federativo** envolve os conceitos de **federalismo** e de **federação** mencionados anteriormente, na medida em que representa a institucionalização e a manifestação de ambos. Por isso, através da observação do arranjo federativo é possível identificar a manifestação de elementos subjetivos constitutivos dos conceitos federalistas, assim como a manifestação do jogo político oriundo da Constituição Federal. Portanto, a

utilização do conceito de **arranjo federativo fiscal** é a melhor forma de análise para um estudo das disputas federativas fiscais.

Deve-se também atentar para o fato de que, em organizações federativas, as instituições podem adquirir maior legitimidade e autonomia política frente às novas demandas existentes no contexto das instituições contemporâneas e podem obter os recursos financeiros, humanos e estruturais necessários à manutenção de suas atividades e de seus serviços cotidianos dentro das crises provenientes da economia capitalista moderna. Crises que ocorrem em espaços de tempo cada vez menores e com maior intensidade e abrangência (WEBER, 2006).

Tal concepção sobre a busca das instituições por alianças através da adesão e da interação federativa em função da necessidade de reestruturação institucional para a garantia das suas funções e necessidades cotidianas difere das concepções de Wheare (1946), Deutsch (1957) e Riker (1987). De Wheare (1946) porque as condições militares, associadas com as questões econômicas e as simpatias ideológicas, não podem ser entendidas como elementos constitutivos das opções pelo federalismo, mas, apenas, como elementos provenientes das estratégias adotadas pelas instituições ou das elites políticas em determinadas situações críticas. De Deutsch (1957) porque as associações ideológicas e econômicas compartilhadas entre as elites, apesar de não necessitarem de nenhuma condição militar ou diplomática, são elementos necessários para a eficácia do projeto federativo. De Riker (1987) porque, para ele, o federalismo é a melhor técnica de centralização e de agregação de grandes áreas territoriais, feita através das elites constituídas e das autoridades governamentais, principalmente diante de negociações militares e tributárias, com vistas à manutenção da soberania federal e a autonomia das unidades federadas, o que distancia o federalismo dos fatores determinantes em relação tanto às necessidades institucionais quanto às demandas sociais, apontados anteriormente.

Nesse sentido, as três argumentações surgem como instrumentos estratégicos para a adesão federalista, como condições para o alcance do projeto federalista que supostamente limitaria os abusos do poder e o governo fracionado pelas disputas excessivas (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). Porém, nenhum dos três argumentos explica o impulso necessário que as instituições precisam para, pelo menos, levar em consideração o projeto proposto pelo federalismo. Significa afirmar que tanto indivíduos quanto instituições podem optar entre as três opções estratégicas, porém, que não possuem disposição natural para a adesão a um

projeto que pode limitar seu poder, ao retirar sua soberania através de uma federação, ou, pelo menos, parte dela, no caso de uma confederação.

Assim sendo, entende-se que a argumentação mais adequada estaria nas crises proporcionadas pelo capitalismo moderno, que impulsionaram as instituições a procurarem novas formas de sobrevivência diante do aumento da competitividade nacional e internacional. Por exemplo, o caso dos EUA, o primeiro país federativo (em 1787), que, diante de um contexto complexo de crescente competitividade e de necessidade de adaptação das instituições às constantes modificações necessárias aos novos padrões de negócios que as crises cíclicas já impunham naquele momento, adotou o federalismo.

Por tudo isso, este estudo analisará as relações políticas existentes no federalismo a partir dos conceitos decorrentes do pensamento federalista e da análise da federação estado-unidense como primeiro ideal típico de federalismo na América. Procurar-se-á estabelecer um critério para a caracterização do federalismo brasileiro e a proposição de políticas institucionais.

Origem a desenvolvimento do federalismo nos EUA

Os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos. Os primeiros serão exercidos, sobretudo sobre questões externas, como guerra, paz, negócios e comércio exteriores; e será com este último que o poder de tributar estará ligado em sua maior parte. Os poderes reservados aos vários Estados abrangerão todas as finalidades que, no curso ordinário das coisas, dizem respeito às vidas, às liberdades e às propriedades das pessoas, bem como à ordem interna e ao progresso e prosperidade do Estado (CONSTITUIÇÃO, 1787 apud NETTO, 1999. p.115).

É dentro dos contextos críticos do capitalismo do Século XX que os EUA evoluíram do federalismo dualista ou clássico, em que os Poderes Executivo e Judiciário do plano federal não interferem nas questões constitucionais dos entes federados, para o federalismo misto, modelo em que os dois respectivos poderes atuam aplicando princípios comuns norteadores de competitividade para as unidades federadas.

A Constituição de 1787 foi construída logo após o Tratado de Paz de 1783, diante do recente impacto da guerra civil. Entre 1783 e 1787, duas Convenções Nacionais foram necessárias para a promoção do entendimento das diferentes regiões estado-unidenses. Diante

de confrontos com o Reino Unido e a Espanha, das seguidas manifestações de irresponsabilidade fiscal dos estados e das seguidas necessidades de expansão comercial, formou-se a primeira Convenção no Estado de Anápolis. A segunda Convenção no estado da Filadélfia delineou as regras de fortalecimento do Governo Federal dos EUA (RIKER, 1987).

O objetivo inicial dos representantes do estado da Virgínia foi delinear um plano de centralização em favor do Governo Federal, defendendo eminentemente concepções nacionalistas e republicanas. No entanto, as discussões com os Estados menores e democratas modificaram substancialmente o curso das negociações em diferentes aspectos do plano de centralização dos representantes do estado da Virgínia, impedindo a eliminação do federalismo no arranjo representativo estado-unidense. De acordo com Riker (1987), cinco aspectos podem ser ressaltados:

1) **A representação dos Estados:** a tentativa de aprovação da proporcionalidade para favorecer os estados maiores, como a Virgínia, foi combatida pela necessidade de igualdade representativa de importantes estados menores, como Delaware, New Jersey e New York. As discussões limitaram em grande parte os mecanismos de centralização no Poder Executivo através dos princípios gerais do federalismo e da igualdade federativa.

2) **A eleição direta para a Câmara Alta (Senado):** a delegação de poder proposta por Madison e defendida pelo Estado da Virgínia foi derrubada em favor das eleições diretas que não foram consideradas uma ameaça à união dos estados.

3) **O veto do Governo federal sobre as leis estaduais:** os delegados dos estados menores combateram severamente a possível supremacia dos estados de Massachusetts, Pensilvânia e Virgínia.

4) **Eleições presidenciais:** em oposição ao método eleitoral da Virgínia, que seria unicameral e conjunto, James Wilson e o Governador Morris, diante das experiências ocorridas na Pensilvânia, aprovaram eleições separadas para o Executivo, para a Casa dos Representantes e também para o Senado. A adoção do método de Colégios eleitorais foi uma importante estratégia para Pensilvânia e Virgínia se unirem a New Jersey e Delaware, diminuindo o peso do eleitorado separatista em outros colégios eleitorais.

5) **A residência dos legisladores:** a proposta do Estado da Virgínia se tornou ineficiente em relação aos colégios eleitorais. A necessidade de ser habitante de um estado não podia ser o único critério para a candidatura. O termo **residência** também se demonstrou ineficiente ao processo devido à necessidade de bens materiais. Nesse sentido, adicionou-se

ao termo **residência** (1, 3 ou 7 anos de residência) o conceito de reconhecimento pelos partidários de “conhecimento local” como critério necessário para as candidaturas.

Na Constituição de 1787, o federalismo foi preservado mesmo diante dos impulsos centralizadores de grande parte dos delegados estaduais. Em seu primeiro formato, pode-se observar de forma clara a existência da dualidade entre o Governo Federal e os governos dos entes federados.

Nos EUA, o período do federalismo clássico é marcado pela não interferência do Poder da União sobre a soberania constitucional dos entes federados. Nesse período, ocorrem crescentes insatisfações entre os membros federados em diversos aspectos da condição pública da sociedade. Diferentes impasses que revelam elementos de competitividade desleal na economia, no trabalho, na tributação, etc. Tal forma de governo aproxima-se muito do princípio da confederação, porque o Governo Federal carecia da cooperação dos Legislativos estaduais para conseguir harmonizar a política federal. Nesse modelo, a coerção federal é feita através da suave influência de leis que devem atuar sobre os indivíduos federados (SCHWARTZ, 1984).

No federalismo clássico, os entes federados possuem uma área de poder rigidamente definida. Nessa concepção, há grande preocupação com a suposta ruptura do federalismo a partir da rivalidade entre Governo Federal e os entes federados. O poder subnacional passa a ser rigorosamente respeitado nas decisões do Poder Judiciário, que impede que as competências subnacionais sejam absorvidas pelo Governo Federal.

A distinção primordial entre os dois poderes é territorial, sendo o Governo federal responsável pela administração das relações externas e interfederativas e os entes federados pelas relações internas aos seus territórios. Porém, nesse modelo, o peso dos entes federados é maior. Exemplo clássico desse modelo decisório está no Caso do Trabalho Infantil de 1918, onde a aprovação de uma Lei de proibição do transporte interestadual de crianças para trabalhar em fábricas foi derrubada pelo Poder Judiciário. A célebre declaração do Juiz Holmes (SCHWARTZ, 1984), sobre a importância de que a lei não iria interferir em nenhuma atribuição Estadual, foi voto vencido. O resultado da Corte foi proclamado da seguinte forma:

Em nossa opinião, o efeito necessário desta lei, por meio de uma proibição contra a movimentação de produtos comerciais comuns no comércio interestadual, regulamenta as horas de trabalho das crianças nas fábricas e minas existentes dentro dos Estados, uma autoridade puramente estadual. (SCHWARTZ, 1984, p.28).

Porém, o federalismo clássico, durante o século XX, se mostrou inadequado diante de um contexto de expansão contínua da autoridade governamental. Desse modo, percebe-se uma alteração na qual o critério de igualdade federativa não é mais o fio condutor do equilíbrio federativo, em detrimento do Poder Legislativo do Governo Federal. A principal modificação que determinou a troca da orientação clássica para a mista foi a da introdução do *laissez-faire* no exercício dos poderes dos entes federados na última metade do século XX:

Em tempos passados, o Governo era principalmente regulamentador e negativo: sua tarefa principal (à parte a defesa) era conservar seu poder e manter *fair play* enquanto os interesses privados se afirmavam livremente. Hoje, o Governo preocupa-se grandemente com a administração de serviços sociais e tornou-se positivo em novo sentido. Há um século, o Estado atuava principalmente como policial, soldado e juiz. Hoje, o Estado atua também como médico, enfermeiro, professor, organizador de seguros, construtor de casas, engenheiro sanitário, farmacêutico, controlador ferroviário, fornecedor de gás, água e eletricidade, planejador urbano, distribuidor de pensões, fornecedor de transportes, organizador de hospitais, abridor de estradas e em grande número de outras atividades. (SCHWARTZ, 1984, p.30).

Deve-se atentar que o Estado somente assume tais atividades se for obrigado a entrar no mercado de capitais, antecipando receitas. Ou seja, as crises cíclicas promovidas pelo capitalismo moderno forçam a defesa dos interesses privados, que pressionam os Governos a assumirem suas dívidas correntes. Por sua vez, os Estados, endividados, são obrigados a promover mudanças institucionais para aumentar a racionalidade e a eficiência dos serviços cotidianos de suas respectivas populações. A relação entre governos Federais e entes federados não será diferente, pois é apenas com as crises cíclicas, provocadas com a crescente competitividade federativa, que haverá possibilidade de normatização federal das atividades comuns:

Uma mudança fundamental veio com uma lei federal de 1862, que concedeu terras públicas aos Estados sob a condição que eles criassem *colleges* que ensinassem questões agrícolas e mecânicas. Esta lei foi um marco no rumo das subvenções federais, pois sob ela, somente eram feitas concessões em troca do cumprimento de certas condições por parte dos Estados que as recebiam. Desde 1862, a concessão de subvenções federais sob condição tornou-se comum no sistema americano. Isto passou a ser especialmente verdadeiro a partir da crise econômica de 1929. Muitos dos Estados, individualmente, não possuíam os recursos requeridos para a tomada das vastas medidas de alívio e a reabilitação necessária para a ressuscitação de suas economias. Somente o Governo de Washington, que sozinho podia arrecadar impostos através de todo o país, podia reunir os recursos financeiros necessários. (SCHWARTZ, 1984, p.41).

Nos EUA, a primeira lei representativa desse impulso foi a Lei Nacional de Recuperação Industrial de 1933, a partir do *New Deal*. A cláusula do comércio inserida nessa lei serviu para as decisões futuras do Poder Judiciário, que passou a determinar a manutenção dos interesses dos entes federados apenas quando as apelações tratavam de casos indiretos ao comércio interfederativo.

Durante a década de 30, as decisões da Suprema Corte dos EUA mudam progressivamente de orientação, favorecendo e ampliando as obrigações do Governo Federal, como no caso da Lei de Ajuste Agrícola e da Lei da Previdência Social. Destaca-se que a ajuda financeira ou o poder de subvenção do Governo Federal somente foram estendidos por meio da condição da ampliação do poder de Washington sobre a legislação e a administração dos entes federados (CLARK, 1938). De acordo com o jornal *The New York Time*, de 3/3/1983, o poder de dispêndio do Governo Federal dos EUA é o mais importante poder dos congressistas. O poder de subvenção financeira federal sobre os Estados foi de 15%, em 1949, para 25% em 1980, contabilizando US\$ 90 bilhões.

O processo de transição do modelo clássico para o misto tem avanços e retrocessos. Por exemplo, o Poder Judiciário manteve os interesses dos entes federados nas emendas do Congresso sobre os Padrões de Trabalho Justo em 1974, quando houve uma importante disputa sobre a regularização federal do salário mínimo e das horas de trabalho no setor público no plano federal, na Lei de Distinção dos Funcionários Públicos, em 1968, e na Lei de Trabalho e Greve, em 1982. Porém, sobre a tutela da Cláusula do Bem Estar Geral da Constituição, o Poder Judiciário aumentou a influência do Governo Federal sobre os entes federados, como, por exemplo, na Lei dos impostos sobre Apostas e Jogos.

No entanto, observa-se que a tomada de decisão do Poder Judiciário sobre as emendas do Congresso em relação aos Padrões de Trabalho Justo em 1974 não significou o renascimento do federalismo duplo. Em 1980 foi mantida a Lei Federal sobre os Padrões de Poluição do Ar contra o Estado de Ohio. Destaca-se que, mesmo com a vitória imposta ao Governo Federal pelos entes federados, como no caso sobre os Padrões de Trabalho Justo em 1974, durante a segunda metade do século XX a presença do Governo Federal em diversas políticas tradicionalmente geridas pelos entes federados foi crescente. O Estado, através do seu poder de tributação, se não conseguiu definir, pôde influenciar os entes federados a ter um comportamento cooperativo, através do seu poder de financiamento e de subvenção de importantes políticas, como as de Saúde, Educação e Moradia. Direta ou indiretamente, com a iniciativa privada ou incentivando iniciativas, através de isenções ou de subsídios, o Governo

Federal dos EUA ampliou enormemente a sua influência sobre os entes federados, produzindo um novo federalismo de característica mista. O fenômeno se tornou mais intenso após a década de 30, passando a se reafirmar nas décadas seguintes:

O caso Oklahoma versus United Civil Service Commission, decidido pela Corte Suprema em 1947, indica que as subvenções congressionais aos estados podem ser usadas para induzir os estados a realizar ação que o Congresso não poderia obrigar diretamente. O caso de Oklahoma envolvia uma lei federal que dispunha que nenhuma autoridade estadual empenhada em atividades financiadas por recursos financeiros federais devia tomar qualquer parte ativa em atividades públicas. A United States Civil Service Commission ordenou o afastamento de um comissário rodoviário estadual que era presidente democrata do estado. Se o estado não atendesse, correria o risco de uma redução nas subvenções rodoviárias federais. (SCHWARTZ, 1984, p.55).

Exemplos da preponderância do Governo Federal foram: a Lei Reguladora dos Serviços de Utilidade Pública de 1978, reafirmada em 1982 contra o Estado do Mississippi; a utilização da cláusula do comércio na aplicação da Lei dos Direitos Civis contra o Estado de Arizona; a reafirmação da Lei de Trabalho Justo em 1983, com a proibição do Estado de Wyoming aposentar compulsoriamente guardas de caça acima dos 55 anos. Outros exemplos são os casos dos “caminhões assassinos”, que trafegavam com pouca regulação de peso, velocidade e manutenção, com a decisão pela regulação federal do transporte por caminhão contra o Estado da Carolina do Sul em 1938, contra o Estado de New Hampshire em 1939, contra o Estado do Arizona em 1945, contra o Estado de Chicago em 1958, contra o Estado de Iowa, em 1981 e contra o Estado de Massachusetts em 1983³. O transporte de cargas por caminhão, um elemento crítico na circulação de mercadorias, parece ter sido fator crucial nas disputas judiciais que estão relacionadas aos instrumentos de competitividade desleal na distribuição das respectivas produções internas dos entes federados.

O argumento jurídico presente no novo federalismo reside em três aspectos principais: i) a lei deve regular os entes federados como membros de uma federação; ii) a lei deve evidenciar os motivos de soberania do Governo Federal e iii) a lei deve evidenciar claramente que a desobediência dos entes federados acarreta em prejuízos às ações integradas. O novo federalismo assume um caráter misto, na medida em que o Governo Federal deixa de ser um elemento negativo de punição clássico e passa a ser um elemento positivo moderno, produtor

³ Em 1861, a Suprema Corte havia tomado a decisão de não interferir na regularização do transporte de caminhões no estado de Kentucky.

de incentivos de integração entre os entes federados. Porém, características clássicas, como a forte autonomia dos legislativos dos entes federados, ainda se mantêm.

Deve-se considerar que as condições originárias do federalismo, através das primeiras concepções filosóficas de soberania compartilhada, capazes de regular as disputas pelo poder entre os entes federados, influenciaram o desenvolvimento do arranjo federativo estado-unidense. A concentração de poder militar faz com que Governo Federal busque conflitos externos para justificar a aprovação de seus orçamentos e se fortalecer diante dos entes federados. Nesse sentido, a soberania do Governo Federal, assim como todo o processo de controle orçamentário e fiscal, passa necessariamente pelos impasses militares, monopólio do Governo Federal. É dentro desse perfil institucional que foi constituído o federalismo nos EUA. Porém, no decorrer do século XX, questões como as econômicas e as ideológicas também irão se associar no arranjo federativo (WHEARE, 1946). Ademais, esse modelo processual pode não se manifestar em outros tipos de federações (DEUTSCH, 1957; RIKER, 1987).

O poder das crises cíclicas do capitalismo moderno determina o grau de modificações na orientação do pacto federativo, sejam essas crises militares, diplomáticas, econômicas ou ideológicas. Seu poder reside na capacidade de impedimento do provimento das necessidades cotidianas das instituições e também nos serviços sobre a responsabilidade delas.

A evolução do modelo federalista dos EUA possibilita duas formas de abordagens sobre o federalismo como forma de governo (BELL, 1989; GIDDENS, 1991). As duas abordagens podem ser apresentadas pela dimensão clássica, que preserva a relação da estabilidade e da instabilidade pela igualdade representativa, e pela nova dimensão federalista que relaciona a estabilidade e a instabilidade através das diferenças regionais e locais.

Diferentes arranjos representativos na América

De forma geral, distinguem-se quatro aspectos importantes que devem ser observados nas federações: i) o grau de autonomia dos entes federados; ii) a estrutura constitucional; iii) o processo federativo e iv) a diversidade de políticas no jogo político. Ademais, deve-se atentar para os diferentes graus existentes entre a unidade e a desunião, a homogeneidade e a diversidade (ELAZAR, 1987).

Para Stepan (2004), existem três formas de barganha política no federalismo, são elas: i) a barganha ampla e voluntária que permite a manutenção de autonomia, identidade e segurança dos entes federados (*coming together*); ii) o processo decisório parlamentar que propicia a união e a criação de um sistema federal multinacional (*holding together*) e iii) a união feita através da centralização e da coerção militar (*putting together*). Para o autor, o primeiro caso seria claramente o dos EUA e, o terceiro, o do Brasil e do Canadá.

Porém, deve-se ressaltar que o primeiro processo descrito pelo autor aproxima-se muito das concepções clássicas do federalismo em sua origem, diferentemente do federalismo misto moderno observado, inclusive, nos EUA. Nesse sentido, destaca-se que, apesar de manter certas características clássicas, os EUA agregaram no século XX características mais dinâmicas e flexíveis, podendo ser aproximado da segunda característica do *coming together*, embora o Poder Legislativo continue tendo um papel fundamental na formulação e na aplicação do orçamento público. No caso da união federativa, pode-se observar que ela está mais fundamentada nas políticas fiscais e orçamentárias do Governo Federal do que em aspectos militaristas. Nesse caso, apesar de ter qualidades clássicas, o Governo Federal dos EUA passou a intervir de forma positiva e incentivadora em novos acordos federativos, o que favoreceu a adaptação das instituições, fazendo-as ter um melhor desempenho no enfrentamento das crises cíclicas modernas, diferentemente do que pode ser visto em outras federações americanas como o Canadá, o Brasil, o México e a Argentina.

Argumenta-se que um arranjo federativo pode ser considerado mais eficiente mediante a sua capacidade de resposta aos dilemas sócio-institucionais apresentados às instituições sobre sua jurisdição. No entanto, por possibilitar a competição federativa, o federalismo permite o crescimento dos déficits governamentais, podendo ser ampliado quando é associado ao mecanismo de reeleição sem instrumentos de responsabilidade fiscal. Outro importante fator está na maior tendência aos acordos que promovam relações de negócio envolvendo a ampliação de receitas governamentais com o aumento da produtividade e com a redução dos custos de produção dos serviços. Nesse contexto, políticas voltadas à qualidade dos serviços são negociadas após os primeiros acordos, direcionados à retomada do crescimento e à sustentabilidade das instituições, podendo, inclusive, não se efetivarem.

O caso dos EUA é emblemático. A principal característica do arranjo federativo estado-unidense reside na capacidade de resposta aos dilemas existentes entre os entes federados, a partir da utilização tanto de mecanismos de contrapeso clássicos quanto de mecanismos modernos de intervenção positiva. O principal problema enfrentado em sua

história esteve nos impasses em relação à competição desleal entre os entes federados. Os casos apresentados demonstram que, mesmo no início, os EUA já caminhavam em passos largos para o desenvolvimento sócio-institucional, produzindo incentivos e mecanismos de compensação fiscais consistentes. O lado obscuro do arranjo reside na necessidade de justificção orçamentária através do aparato militar, monopólio do Governo Federal. Nesse arranjo, o desenvolvimento sócio-econômico é impulsionado pelas relações militares externas dos EUA e pelo contexto internacional.

A CASE ABOUT THE U.S FEDERAL ARRANGEMENT

ABSTRACT: *Within the federal tax and budgetary debate in Brazil, this article seeks to characterize and conceptualize the federalism as well as the ideal type from the U.S. federal arrangement. Through historical analysis and the crossing of different concepts in the literature about federalism, we observe that there was an evolutionary profile of U.S federalism. The federative model has three general characteristics of forms in its evolution history, they are: i) The competition that is hegemonic at the time of creation of the federal arrangement. ii) The militarism moment that is the transition with centralized power in the federal government. iii) The financial and tax transfers as an element of public policy nationalization. We concluded that the U.S. federal arrangement is an important reference tool for the reduction of regional differences in Brazilian federal arrangement.*

KEYWORDS: *Federalism. Fiscal competition. U.S. federalism.*

REFERÊNCIAS

- BELL, D. The political culture of problem-solving and public policy. In: SMILEY, D. V.; SCHUGARMAN, D.; WHITAKER, R. (Eds.). **Federalism and political community**. Toronto: Broadview, 1989. p.93-112.
- CLARK, J. P. **The rise of a new federalism:** federal-state cooperation in the United States. New York: Columbia University Press, 1938.
- DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DEUTSCH, K. et al. **Political community in the North Atlantic area**. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1987.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **Os artigos federalistas**. Nova Fronteira: Rio de Janeiro, 1993.

NETTO, A. L. B. **Competências legislativas dos Estados-membros**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

RIKER, W. H. **The development of American Federalism**. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1987.

SCHWARTZ, R. **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SCOTT, F. R. **Essays on Constitution: aspects of Canadian law and politics**. Toronto: University of Toronto Press, 1977.

STEPAN, A. Institutional and partisan veto players in unitary and federal systems. In: GIBSON, E. (Ed.). **Federalism and democracy in Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2004. p.323-361.

WEBER, M. **As origens do capitalismo moderno**. São Paulo: Ática, 2006.

WHEARE, K. C. **Federal government**. Oxford: Oxford University Press, 1946.