

## Federalismo e Democracia

---

Rogério Martins\*

1. Se para caracterizar Países se usam índices mensuráveis, como a demografia e o PIB, a tendência a ordená-los em sequência de maior a menor é inevitável. Se se vier a basear apenas nesta espécie de dados o modo de definir os votos que lhes caibam em votações num Grupo de que todos sejam parte, é inescapável que qualquer Grande pesará sempre mais que qualquer Pequeno. Mas se a desproporção for grande, como acontece na Comunidade Europeia, o conjunto dos primeiros, se votarem unidos, poderá sempre ditar o resultado e inevitavelmente mandar nos segundos. Por muito disfarce semântico que se tente, a aritmética é o que é, e nesta hipótese é o que dá.

O que dá não é aceitável: seria como se dentro de um país o voto de cada cidadão fosse calculado a partir de dados quantificáveis que o “definissem”; dos quais a riqueza é o mais óbvio; e nesse caso o voto de um homem rico pesaria mais que o de um pobre. Assim aconteceu, ao longo da história, na imensa maioria de Estados ao longo das Idades; é ao génio grego que se deve ter recusado esta dominação fatal dos pobres pelos ricos, ao criar a noção de “cidadão” como carácter imprescritível de cada um, e igual em todos. Não quaisquer gregos, mas os de Atenas: e assim aí nasceu o poder do

---

\*Engenheiro

número confrontando o poder da riqueza; isto é, a Democracia. Basta reler Aristóteles para encontrar a consciência explícita desta ideia: ao serem os pobres mais numerosos que os ricos, o seu voto em Assembleia é a única arma de que dispõem para fazer frente à dominação que estes tentam sempre exercer sobre a vida da Cidade.

Bem sabemos como o seu triunfo tem sido gradual, difícil, lento, e ainda hoje esporádico: a fracção da humanidade que vive em Democracia entendida à Aristóteles é, quando muito, um pequeno sétimo. A História ensina que não há nada de inevitável ou irreversível nesta marcha, salvo poucas excepções e há poucos séculos.

Aliás ensina também que os Cidadãos na Atenas democrática eram mera fracção da população que nela vivia. Os Escravos e os Estrangeiros chegaram a ultrapassá-los em número, e faziam de válvula económica de escape; função análoga à que hoje entre nós, e na maior parte da Europa, exercem os imigrantes de todos os azimutes (cujo contributo para a economia é substancial sem receberem contrapartida política equitativa).

2.1. Ora bem, passando ao plano de Estados que desejam cooperar mais estreitamente entre si, que com terceiros, a questão prévia a todas as demais é a seguinte: pode ou não o Principio Democrático, tal como definido para os Indivíduos, “um homem um voto”, aplicar-se-lhes de igual modo, “um Estado um voto”?

Pondo assim a questão nua e crua, as Chancelarias dirão um “Sim” pudico; que todavia esconde relutâncias e “Meineide” (como os alemães chamam a opções “in petto”) de estratos importantes quer das populações quer de aparelhos estatais, que optando pelo “Não” acham conveniente todavia não o tornarem manifesto. O decente é dizer “Sim”. Ora o que equivale à “Cidadania” para os Cidadãos, é para os Estados a “Soberania”: aquilo que afirma a sua independência como entidade de plenos direitos no concerto dos seus semelhantes.

E tal como aquela, a Soberania é por essência incomensurável; não se deixa ordenar numa escala de grandeza: todas as Soberanias são iguais.

Se se atender só a ela, todas as Nações que desejem colaborar entre si mais estreitamente, no seio da “União Europeia”, teem pois igual peso.

2.2. Todavia, há em germe uma contradição entre “Soberania” e “União”, que espelha a que há entre “Cidadania” e “Colectividade”. Na raiz, a Soberania dos Países provém do desejo fundador de “não-união”; é filha do tropismo de fragmentação de unidades políticas maiores num conjunto de unidades políticas mais pequenas. Foi esta pluralização de Soberanias que consolidou e deu carácter estável ao processo histórico do último milénio e meio do nosso Continente, que da primeva realidade do unitário Império de Roma conduziu, pela sua decomposição em Nações, a um mosaico progressivamente consolidado na sua multiplicidade.

O “Sim” à reunião numa União encontra pois os seus limites nas raízes deste processo formativo.

É preciso por consequência arranjar um sistema de governança do conjunto que respeite um equilíbrio entre os dois pólos, Dimensão (todas diferentes) e Autonomia (todas iguais).

3. A dificuldade essencial é que a aplicação absoluta da regra democrática pode levar a uma antinomia entre Cidadania (um homem um voto) e Soberania (um Estado um voto). Os Estados A e B são vizinhos; A tem mais habitantes que B; põe-se a questão de colaborarem num dado sector; os Governos de um e de outro dão o acordo; fazem-se votações entre os cidadãos de um e outro para o referendarem; em A é favorável, em B é desfavorável.

Que pesa mais? a Soberania exercida pelos Governos, em face uns dos outros, ou as votações cidadãs, que são a própria base dessa Soberania? pode ser ignorado o aspecto confrontacional da separação de Soberanias, e considerando só o peso demográfico aplicar a regra da maioria indistinta, e

defender que é a votação conjunta dos cidadãos de A mais B que interessa, e não as votações fragmentadas? mas isto é negar o princípio independentista (isto é, diferenciador) que se encarna nas Soberanias; e que neste caso afirma que mesmo apesar de a maioria dos cidadãos do conjunto (A mais B) poder querer uma coisa expressa por democrática votação, esta não é válida porque se interpõe a força da Soberania a que o sub-conjunto B faz apelo.

De facto, os cidadãos de A e de B não são miscíveis.

(Seja “A” a Espanha, “B” Portugal, tema a repartição dos recursos hidrográficos. Eis o caso exemplificado. O peso das Soberanias prevalece sobre o das Demografias.)

4.1. Parece pois que, para haver uma colaboração mais estreita dos Estados no respeito constante de um nível não negociável de autonomia, é preciso assegurar que os dois tipos de balizas, Dimensão e Soberania, sejam tomadas constantemente em conta.

É o que tem mostrado o processo a que por facilidade (e felicidade) de expressão se vem chamando de “Construção Europeia”.

Com efeito, fracassaram sempre os esforços da França (a que se vem juntando a Alemanha), de fazer aceitar, primeiro na Conferência de Nice, que reuniu todos os Estados-membros, e desde então de modo recorrente, regimes de votação e de governo da União baseados nas seguintes regras:

a) generalização dos votos qualificados pela dimensão dos Países;

b) ausência do veto (isto é, fim da imposição da unanimidade, esse seguro refúgio dos Pequenos);

c) renúncia de alguns destes (escolhidos por rotação) a terem sempre Comissários, situação que ficaria reservada apenas aos Grandes, com o pretexto de “tornar o órgão Executivo da UE mais operacional” (isto é, menos atento às posições de todos e cada um).

Ter-se aceite isto teria sido, na verdade, passar por alto a Soberania dos Pequenos e forçá-los à submissão a um Directório dos Grandes.

(De facto a França nunca renunciou completamente a este propósito: não há crise decisional na União em que não faça reaparecer o fantasma; mas vezes oportunas sacaram sempre a carta “Soberania” para trunfar a carta “Dimensão”).

4.2. A grande alavanca para sacar avante a Comunidade, vai em meio século, foi o “método Monnet”. Consistia em evitar abordar a questão das soberanias nacionais, com um “modus operandi” que levava os Estados na prática a cederem dela sucessivas atribuições sem passarem por debates constitucionais. O motor do sucesso deste método pragmático foi a Comissão, órgão não político dependente do Conselho, que o é (reúne os Ministros de Negócios Estrangeiros) e lhe tem de dar o seu aval. A situação lembra a da velha monarquia Merovíngia, em que o Rei, leia-se o Conselho, cedia a gestão dos Negócios do Estado ao Mordomo do Palácio, leia-se a Comissão. Foi esta a alavanca decisiva para que a Comunidade inicial dos Seis arrancasse e tivesse êxito, dirigida pela mão de mestre de Delors. Tendo ganho consolidação e respeito, pôde negociar os sucessivos alargamentos que os Estados membros iam decidindo, e ver em meio século o seu número passar de 6 aos 25 que conta este ano. Foi o grande êxito da Europa, que a recolocou como actor incontornável na cena do Mundo; o que em 1945 não era evidente, no meio de ruínas fumegantes e ameaças do totalitarismo expansionista a Leste — o qual afinal acabou por se lhe render e adoptar o seu modelo de vida política. Este sucesso em toda a linha não era evidente desde o início, já que o nacionalismo excluyente não tinha desaparecido, e fez mesmo com De Gaulle após a derrota francesa na Argélia uma irrupção disruptiva. (Com ele veio o veto por falta de comparência: a depreciativa “cadeira vazia” da França nas reuniões

dos Seis, os quais assim se viam impedidos de tomar decisões que ao General desagradavam).

Mas a dinâmica da “Construção Europeia” era imparável nos desejos dos Europeus; e sucessivamente os Governos, mesmo os mais reciosos, e a ela reacios, se lhe renderam. O que permitiu ir-se dotando a Comissão de um Corpo de Funcionários, bem pago para ser de alta qualidade, imbuído de espírito “Comunitário”, ou seja, supra-nacional, e em numero suficiente para poder impor-se, pelo seu domínio dos meandros das questões, a todas as Administrações Públicas dos Países-membros. Pôde ela aliás impor-se também por ter o Poder de Iniciativa; e dispor de meios para poder aprofundar as questões que aborda; às vezes melhor que as burocracias dos Países-membros (às quais nem sempre é fácil pôr em cheque o que ela propõe).

4.3. Uma sadia dialéctica todavia existe, do que leva os Estados, que mais investem na qualidade e “disciplina nacional” (para trunfar a “disciplina europeia”) dos funcionários que enviam para Funcionários da Comissão, a ganhar por vezes as “guerras” em prol dos seus interesses particulares (mandando às urtigas o “interesse comunitário”). Sem terem de recorrer, como em seu tempo fez De Gaulle, à tática da “cadeira vazia” (o veto por falta de “quorum”). Não é bonito, mas é a vida. Não é por estarem “atados” aos Acordos Fundacionais da Comunidade que Estados de tradição hegemónica (já que é feio dizer Imperialista) mudam em duas gerações as tendências de fundo do seu estar-no-mundo. (Para isso seria necessário mudarem radicalmente o que os seus manuais escolares de História ensinam aos estudantes. Trabalho de Hércules à espera do Gigante.)

Por outro lado, sob um guarda-chuva político que lhe dá liberdade muito grande de acção, a Comissão pôde ir entrançando os países da União sem que estes discutissem minuciosamente todas as cedências pontuais de Soberania feitas. Política do “fait

accompli”, inteligentemente gerida, que acelerou assaz a “Construção europeia”.

5.1. Mas hoje as questões que se levantam provêm justamente do que esteve na base do êxito: como pode um Grupo de não-eleitos agir, no plano interior e no Internacional, sem ter de dar contas aos Eleitorados europeus a não ser de maneira extremamente indirecta? De facto, através não dos Parlamentos Nacionais, que deles são próximos, mas sim do Parlamento Europeu (com o seu tríplice poiso em Bruxelas, Estrasburgo e Luxemburgo). Os controlos estão na razão inversa das milhas que dessas cidades os separam. Alguma vez foi alguém dos que me lêem convocado pelos Deputados Europeus, a quem deu o seu voto para o representar, a assistir a uma sessão para esclarecerem o que estão fazendo, recolherem pedidos de intervenção junto de um Serviço da Comissão, ou simplesmente explicarem como aquela maquinaria funciona? (Noutros países-membros esse dever é cuidadosamente observado).

5.2. Um pouco por tudo isto vai-se esboçando a convicção que o sistema actual de governação da UE, após os sucessivos alargamentos, por razões seja geográficas, seja económicas, culturais, de justiça solidária, ou de pura eficácia prática, não poderá continuar como até hoje. Terá de contemplar mais explicitamente as duas Componentes-base que definem as diversas Nações que a compõem: a comensurável e a incomensurável, a Dimensão demo-económica e a Soberania.

Ora há um sistema político expressamente concebido e apurado pela reflexão e a prática para responder a esta exigência: o Federalismo.

5. Estas questões foram tema de famoso discurso, no início do ano lectivo de 2002 na Universidade Humboldt, de Joschka Fischer, o ministro alemão dos Negócios Estrangeiros.

O esquema do seu raciocínio é de grande clareza:

a) Cada Povo da Europa quer continuar a ser da Nação que é a sua, “os Alemães da Alemanha, os Franceses da França, os Polacos da Polónia, os Ingleses da Inglaterra”;

b) O método Monnet chegou ao fim da sua aplicabilidade;

c) Os eleitorados europeus querem que à frente das Instituições Europeias estejam pessoas que tenham de lhes prestar contas;

d) As instituições de cariz Federal são as melhores para resolver os problemas que assim se põem.

e) É melhor ainda se forem ao estilo Norte-americano em vez de ao estilo Germânico. Em especial, pelo que se refere a haver um número igual de Senadores por cada Estado-membro do Estado Federativo.

6. Ora o que é que caracteriza essencialmente o federalismo? (Que é um Sistema mais raro do que se pensa, de facto apenas cerca de uma trintena de Países o adopta).

Fundamentalmente, três coisas.

“Primo”, o Executivo Federal tem sempre competências exclusivas nos domínios de Defesa, Negócios Estrangeiros, Moeda, e Justiça ao nível Supremo. Nos da Educação e Cultura, da Economia, da Administração Pública, é variável o âmbito da sua intervenção (cada caso é um caso); mas o essencial é que exista, na expressão feliz de Gaetano Salvemini, uma clara “distinção entre “descentralização administrativa” e “reconstrução das autonomias locais”. (*In Federalismo e Autonomia in Italia dall Unitá a Oggi*, ed. Laterza, Roma-Bari, 1995).

“Secundo”, há duas Câmaras Federais. Uma, com um número de eleitos por Estado função da sua população (a Câmara Baixa). Outra (a Câmara Alta), com o mesmo número de eleitos por cada Estado (regra que pode sofrer modulação; um caso puro é o norte-americano, um caso modulado o alemão).

Além disso, cada Estado federado tem as suas próprias Assembleias políticas, e o seu próprio Executivo, escolhido por modos que podem variar aliás dentro do mesmo Estado Federal de um Estado federado para o outro. (Exemplo disto é o caso da Austrália.)

“Tertio”, o conjunto das Receitas Públicas resultantes da arrecadação fiscal de toda a espécie a todos os níveis político-administrativos do Estado tende a ser repartido, pela via da legislação financeira mais ou menos complexa e dos seus processos operativos, em três bolos tendencialmente iguais (um terço, um terço, um terço), entre o nível Federal, o nível Estadual, e o nível Municipal.

Daí resultam diversos tipos de funcionários públicos. O Federal é um Corpo único com jurisdição, bem definida, válida em todo o domínio da Federação. O Estadual tem jurisdição dentro apenas de cada Estado federado. E os Corpos de funcionários municipais têm estatutos adequados ao seu restrito âmbito.

A dialéctica tensão/colaboração, entre estes Corpos, tem provado ser um estímulo da vivência democrática, resultando em mais atenção aos desejos, bem-estar e participação política dos Cidadãos.

7. O verdadeiramente curioso é que um sistema assim funciona dando resultados análogos em casos histórica e étnicamente assaz diferentes.

Na Europa, quer o caso Suíço quer o Germânico resultaram de um processo histórico afinado ao longo de oito a dez séculos. Foram as lutas e realidades contrastantes do Poder Político e da Economia, e da Religião e da História, e do Posicionamento Geográfico entre putativos Federandos, e deles com os países circundantes, a ajustar os princípios fundacionais. Na Suíça houve guerras entre os Cantões (a última foi no século XIX, quem diria), até que o ajuste entre tendências centrípetas e centrífugas se saldou pela vitória definitiva daquelas,

mas com uma Constituição que atentamente as espartilha pelo recurso à democracia directa (Referendos) e um espírito cívico de vigilância constante sobre os Eleitos (embebido no cepticismo ético de pensar que eles tendem por situação a abusar dos poderes neles delegados, e é por isso necessário sistematizar as medidas estatutário-regulamentares que os ajudem a não cair em tentação).

Na Alemanha, o Primeiro Império (“Romano-Germânico”), era já uma Federação de Estados muito antes da Confederação Helvética, indo de alguns muito poderosos a meras Cidades-Livres, e durou mil anos (desde Carlos Magno a Napoleão); sendo electiva a escolha do Imperador, viu o centro de poder deslocar-se dentro da “Mitteleuropa”, ou Europa Central, de uns Estados-eleitores para outros, segundo o fluxo e refluxo da relação de forças e alianças entre eles; mas essa flexibilidade assegurou um profundo senso de unidade, na cultura e na consciência popular, no meio de uma pluralidade de soluções políticas para uma diversidade incrível de dimensões e forças. Com o Segundo Império (“Germânico”) nascido em Versailles após a vitória de 1871, sob hegemonia Prussiana e sem a participação Austríaca, de facto as instituições conservaram ainda traços federais, mas mais protocolares que efectivos. Após a derrota da Primeira Grande Guerra, sob a forte Impulsão da França, e a menor dos Estados Unidos, o Federalismo Centro-europeu acabaria em 1919 em Versailles para a Alemanha. Para a Áustria, a quem se impedia a reunião às restantes terras germânicas, em Saint Germain-en-Laye em 1920. Foi preciso esperar o fim da Segunda Guerra Mundial para que duas Constituições, de exemplar qualidade, revivessem o Federalismo ao serem criadas a República Federal da Alemanha (que por via dele integrou a seu tempo sem sobressaltos as terras do Leste alemão, após a Perestroika russa), e a República Federal Austríaca.

“Exemplar” não é qualificação excessiva: tenho para mim que o primeiro passo para uma discussão séria do Federalismo na UE deveria começar por estudar e comentar essas duas Leis Fundamentais.

8. Esse estudo deve ser acompanhado pelo do outro grande exemplo dessa forma de Estado, o norte-americano.

Nos USA a Constituição Federal resultou de dois factores principais: a insatisfação com as Instituições saídas da Declaração de independência, e o persistente trabalho de reflexão política levado ao cabo ao longo de oito fecundos meses pelo trio de Jay, Madison e Hamilton (usando o colectivo pseudónimo de “Publius”) num jornal de Nova Iorque, que saiu em livro em 1788 com o título de *The Federalist Papers* (Sempre reeditado, o meu exemplar é de 1987, com prefácio de Kramnick). Deve-se a maior parte da redacção a Hamilton, romântica figura nova-iorquina que foi o primeiro Secretário do Tesouro de Washington e morreu em 1804 num estúpido duelo com o primeiro Vice-Presidente, Burr. Visava o texto enquadrar o trabalho da Convenção que ao cabo de três anos de sessões conseguira redigir e aprovar a Constituição dos Estados Unidos.

Foi um trabalho altamente sofisticado, porque, se é nas entrelinhas que o diabo se esconde, pela inversa é no bem mesurado equilíbrio das fiscalizações e equilíbrios (os “checks and balances”) dos vários órgãos de Governo, aos vários níveis e entre si, que o espantoso êxito histórico desse texto reside.

Pois poder continuar ele a ser válido, e aplicável, com pouquíssimos acrescentos (os “Amendments”), ao longo de dois séculos em que da jovem ex-colónia saiu a Nação de longe mais poderosa e próspera do mundo; e ter permitido sempre integrar na sua cidadania pessoas vindas de todas as partes do orbe, sem excepção de culturas, línguas, hábitos cívico-políticos, raças e religiões; tudo isto no meio do mais continuado e

consciente fluxo de criatividade técnico-económica; e mantendo o radicalismo cidadão “um homem um voto” apesar das abissais diferenças de riqueza que surgiam dessa dinâmica; por consequência com sistemática capilaridade social em que mais sobe quem consegue imprimir maior dinamismo ao conjunto, seja qual for o seu ponto de partida; isto tudo, em suma, é um dos factos mais espantosos da História Universal. Da primitiva imigração anglo-saxónica passou-se à germânica e nórdica, depois à chinesa, depois à italiana e grega, depois à centro-europeia e japonesa, depois à hispânica e coreana, depois à indústânica e árabe, depois à das várias nacionalidades da ex-URSS, agora com renovada força à sul-americana; e assistiu-se à continuada, se bem que demasiado lenta, subida de protagonismo da imigração africana, forçadamente iniciada, pela infame via do escravagismo, ainda antes da Independência. Falar de “cadinho norte-americano” não é usar uma figura de retórica. E prodígio é ter-se dado a acomodação efectiva de gente de todas as origens étnicas e culturais, dentro de uma Constituição Federal concebida no ultimo quartel do século dezoito. Valente “Publius”!

9. Um dos temas aliás mais interessantes da análise política é o que se centra no fenómeno da vitalidade das Instituições: porquê umas resistem ao tempo e outras não? porquê a mesma Forma perdura em certos casos e em certas épocas e em certos povos, e não sobrevive noutros?

Muitos ramos do conhecimento são chamados à análise e ao debate, sem que por ora uma Teoria abrangente (o “comprehensive” anglo-saxão) integre com pertinente nexos todo o conhecido, tudo o que a observação e a erudição foram incansavelmente acumulando. Situação que sublinham as tentativas nessa busca, das quais a mais impressionante no Séc. XX direi que foi o Opus de Arnold Toynbee, *A Study of History*, publicado ao longo de trinta anos (1934 a 1961), e cuja erudição,

amplidão de vistas, largueza de horizontes e agudeza de juízos continuam de uma frescura inestimável, ao longo das suas oito mil páginas e uma dúzia de volumes. Passar todavia da análise histórico-empírica à teorização deductivo-axiomática é arriscado salto; as “Leis” que se tentam apurar na primeira são apenas quadros para sistematização lógica “a posteriori”; não guias seguros de previsão “a priori” nem de tempos, nem de conteúdos, nem de desenrolar dos eventos. Quando muito “oráculos” no senso da Héliada: avisos crípticos.

10) E assim se fecha o círculo; seria a universalização dos regimes Federais, no Interior dos Estados e, mais sonhadamente, entre eles, o meio racional de proteger Liberdades e Essências Históricas? será a sua maneira de visar a Cooperação entre Diferentes a senda angusta da Paz?

a) Posta assim, a questão não tem sentido. O Segundo Império Germânico, nascido em Versailles da vitória na Guerra Franco-Prussiana pela mão de Bismarck, era um Estado Confederal. Isso nem impediu um dos seus membros, a Prússia, de ter no seu seio a clara dominância, nem de poder prosseguir a política externa belicosa de que saiu o cataclismo da grande Guerra de 14/18.

E meio século antes a América do Norte sofrera uma cruel Guerra Civil por muito federais que fossem as suas raízes histórico-constitucionais.

b) Mais sentido tem inventariar as formas que o Federalismo pode tomar na estruturação política de um Estado, nos dias de hoje. São muitas, desde a solução Australiana à Austríaca; mais de uma trintena de Estados o usam, na verdade, como meio de conseguir o equilíbrio entre as Partes e o Todo do seu Ente político. E mesmo um passar de relance o olhar por elas mostra-nos uma surpreendente riqueza de soluções.

Não é, obviamente, este escrito o sítio de o fazer; mas se vier ele a despertar as atenções de quem me lê para esta problemática, o Autor sente-se feliz.

Tanto mais que é um tema algo alheio à nossa vida universitária.

E queira-se ou não, a portugalense confiança em estarmos de fora deste tipo de questões, por terem os Afonsinos e Joaninos tecido este casulo a Ocidente plantado frente ao Oceano, nossa única porta congénita para o Mundo, é coisa de outros séculos.

As ondas que nos banham são hoje tão continentais como marinhas.

c) E sobretudo o que poderá ter sentido é, descendo das utopias de encontrar fórmulas de Paz perpétua, pôr os olhos críticos do Estudioso das Ciências Sociais no que é um processo fecundo de organizar a convivência política entre Grupos sócio-políticos, que se sentem e querem diferentes, mas com idêntica força o querem ser dentro de um Todo de que todos se reclamam e ao qual desejam pertencer.

Será o caminho forçoso em casos desses o Federalismo sob qualquer das suas formas?

Aí está uma boa área de investigação e estudo.