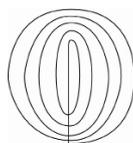


FEDERALISMO
EDIÇÃO DE 2020 do
COMPÊNDIO EM LINHA
DE PROBLEMAS DE FILOSOFIA ANALÍTICA

2018-2021 FCT Project PTDC/ FER-FIL/28442/2017



Editado por
Ricardo Santos e Pedro Galvão

ISBN: 978-989-8553-22-5

Compêndio em Linha de Problemas de Filosofia Analítica
Copyright © 2020 do editor
Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade, Campo Grande, 1600-214 Lisboa

Federalismo
Copyright © 2020 do autor
José Gomes André

DOI: <https://doi.org/10.51427/cfi.2021.0039>

Todos os direitos reservados

Resumo:

Conceito polissémico, o federalismo pode ser entendido ora como modelo de organização política, que conjuga num projecto comum entidades governativas distintas (nomeadamente um governo central, mas também sub-unidades políticas com competências próprias alargadas), ora como princípio de promoção de compromissos a partir de contextos difusos (individuais ou colectivos), constituindo um processo dialógico com ressonâncias éticas, sociais ou até económicas. Neste artigo procuramos esclarecer o significado e importância do federalismo, atendendo ao seu desenvolvimento histórico (com atenção particular a Althusius, Kant e a Revolução Americana) e à literatura mais recente nesta matéria (com enfoque na obra de Daniel Elazar).

Palavras-chave:

Federalismo, federação, cooperação, governo, filosofia política.

Abstract:

Polysemic concept, federalism can be understood as a model of political organization, which reunites in a common project distinct government entities (namely a central government, but also political subunits with enlarged competences), and as a principle that promotes compromises in diffuse contexts (individual or collective), forming a dialogic process with ethical, social and even economic resonances. In this text, we seek to clarify the meaning and importance of federalism, taking into account its historical development (with particular attention to Althusius, Kant and the American Revolution) and the most recent literature on this matter (focusing on the work of Daniel Elazar).

Keywords:

Federalism, federation, cooperation, government, political philosophy.

Federalismo

DOI: <https://doi.org/10.51427/cfi.2021.0039>

O objectivo deste artigo é fazer uma caracterização do federalismo, devidamente enquadrada no contexto da tradição histórica e filosófica, tendo em conta o seu cariz polissémico, acima mencionado, com o propósito de clarificar a sua origem, significado e relevância.

1 O federalismo na história (1): de Althusius a Kant

Embora tão antiga quanto o surgimento das primeiras experiências políticas no mundo ocidental, a ideia de federalismo é marcada por uma história tumultuosa e um esforço permanente de sobrevivência. No período clássico ocorre de modo pontual, sob a forma de alianças estratégicas, de cariz militar e temporário, para repelir ameaças comuns, que todavia logo se esfumam uma vez alcançado o motivo que levara à sua constituição. Com efeito, tanto o modelo grego da “cidade-Estado”, como a estrutura política do Império Romano, eram naturalmente adversos ao federalismo, alicerçando-se em lógicas de homogeneidade cultural e política (no primeiro caso) e de centralização governativa (no segundo), em tudo contrárias aos princípios federais. Estes só obtêm parcial reconhecimento na Idade Moderna, quando o desenvolvimento dos Estados europeus e a intensificação dos poderes monárquicos conduzem a regimes políticos absolutistas, suscitando o interesse de alguma elite intelectual na procura de modelos alternativos, que de certa maneira temperassem essa força centrípeta.

A obra de Johannes Althusius (1563-1638) é particularmente relevante neste quadro, por se focar na descrição de um ideal político harmónico capaz de integrar todas as formas de coexistência social, unidas por uma teia complexa de relações que visa garantir um auxílio mútuo entre os cidadãos. O federalismo surge neste quadro simultaneamente como um *princípio vivificante* (porque só uma dinâmica intersubjectiva pode promover a coesão social), como um *veículo para a sua preservação* (porque é através de pactos expressos ou tácitos que se consagram as relações inter-comunitárias) e, por fim, como um *ideal político-institucional arquetípico* (pois antecipa-se a hipótese de um acordo universal entre as diversas comunidades, uma espécie de plano

Publicado pela primeira vez em 2020

de “derradeira concórdia”). O célebre início do seu livro fundamental (*a Politica Methodice Digesta, atque Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*, de 1603) é já um excelente resumo do seu programa:

A política é a arte de consociar os homens [*ars consociandi*] com o propósito de estabelecer, cultivar e conservar a vida social entre eles. [...] nenhum homem está apto a viver bem e feliz apenas por si próprio. A necessidade induziu-o portanto à associação; [...] é também evidente que a república, ou a sociedade civil, existe por natureza, e que o homem é por natureza um animal civil que anseia veementemente por uma associação. (Althusius, [1603] 1995: 17, 25)

Esta visão profundamente *societária*, que designa os homens como seres “simbióticos” (i.e., como seres que vivem em conjunto), deriva de uma necessidade *prática* (no sentido em que o homem, para seu bem-estar e segurança, tira partido de uma vida em sociedade), mas a sua causa primordial é a *própria condição humana*. Para Althusius, a tarefa da política é enquadrar e envolver as relações humanas num compromisso global para garantir um exercício harmónico da vida em sociedade, instigando os homens a agirem de forma cooperativa e a transformarem o benefício geral no objectivo derradeiro da sua associação. A ideia de uma “sociabilidade natural” não equivale assim à mera descrição de um convívio colectivo potencialmente ocasional e estático; pelo contrário, implica à *partida* uma relação dinâmica entre os membros da sociedade, uma lógica de entreatajuda necessária à obtenção de uma existência satisfatória para todos e cada um.

Este acordo vital entre indivíduos é designado por Althusius de “direito simbiótico” [*jus symbioticum*], a lei fundamental da “vida em sociedade”, conceito que a enfatiza como algo mais do que uma coexistência forçada. Na verdade, a sociedade é antes perspectivada como uma oportunidade para os indivíduos encontrarem a sua verdadeira *humanidade*, agindo em função de um projecto comum cujas directrizes são elaboradas, reconhecidas e aceites por todos. Althusius encara por conseguinte os processos associativos como uma comunhão [*communio*], sendo a partilha de bens, serviços e direitos entendida como um intercâmbio fundamental para a realização do sujeito (individualmente considerado) e da comunidade (compreendida como ente colectivo). Esta coesão – *vinculativa* e *universal* na sua essência – tem, portanto, como *modus operandi* a

permanente busca de entendimentos (*consensos*) entre as múltiplas partes que compõem a sociedade.

Os impulsos gregários que caracterizam a natureza humana expressam-se em diversas formas de associação, as quais se dividem, *grosso modo*, em dois grupos. As primeiras dizem-se *associações privadas*, que correspondem a um conjunto de indivíduos agregados por um “interesse particular”. Sendo o fundamento de toda a convivência humana, estas associações resultam de um convénio (escrito ou implícito), pelo qual todas as partes se responsabilizam em providenciar um auxílio recíproco para a obtenção de determinados objectivos comuns. Althusius refere como exemplos a família (quer na sua vertente de união conjugal, quer nos laços consanguinários) e as corporações profissionais (denominadas “collegia”).

Estas associações primárias compõem a base de comunidades mais complexas (ditas *associações públicas*), que envolvem já uma forma de vínculo sofisticado, porque as relações entre indivíduos, famílias e corporações se enquadram num âmbito jurídico-político mais vasto. As associações públicas podem ser de três tipos, consoante a extensão e complexidade das comunidades envolvidas (cidade, província ou república/reino). Todavia, em qualquer dos casos, a coesão do corpo social depende da existência de um *acordo colectivo* para a obtenção de propósitos globais, correspondendo o quadro legal e político a um instrumento que potencia as relações entre os vários membros destas “comunidades alargadas”, integrando-as num esforço comum e definindo como podem esses objectivos gerais ser alcançados.

Embora nelas reconheça uma origem *natural*, logo Althusius procura portanto sustentar as relações simbióticas num *suporte institucional*, que concretize objectivamente essas dinâmicas intersubjectivas. Esse suporte não teria necessariamente de assumir uma dimensão fáctica, podendo contemplar ora pactos escritos ora assentimentos tácitos. De todo o modo, o essencial a destacar não era tanto a *forma* dos acordos estabelecidos, mas antes a sua *constante necessidade*, exigindo a preservação dos laços comunitários que os homens se mantivessem numa interacção produtiva, tarefa que caberia prioritariamente à política (*ars consociandi*), arte do *encontro possível*, contextualizando

institucionalmente o convívio entre os homens através de processos *federativos* (i.e., relacionais).

Nesta breve exposição das principais doutrinas de Althusius, devemos sublinhar duas ideias particularmente relevantes. Em primeiro lugar, a forma *transversal* como se perspectiva a noção de federalismo. É certo que Althusius insiste na importância de ser criada uma “lei fundamental do reino” [*lex fundamentalis regni*], definindo cabalmente a existência de um vínculo global entre as diversas comunidades nele contidas. No entanto, esse vínculo expresso numa espécie de frontispício político não se limitaria a uma só formulação, sendo antes reproduzido repetidamente ao nível de todos os relacionamentos (políticos e sociais) existentes no interior das comunidades. Por outras palavras, esse “vínculo maior” assentaria na multiplicidade de pactos firmados em todas as relações multilaterais, entre províncias, cidades, famílias ou cidadãos individualmente considerados.

O federalismo althusiano não se confina portanto à definição de uma estrutura jurídica geral e abstracta, designando a existência formal de uma ligação macropolítica, em jeito de cúpula legal estabelecida à margem das relações intersubjectivas ocorridas sob o seu desígnio. Em sentido contrário, Althusius advoga que são justamente os pactos formados continuamente entre os *individuos comuns* que cimentam a coesão social e política e garantem a sobrevivência desse pacto alargado a diversas comunidades. De certa forma, este é pois um federalismo construído *de baixo para cima*, assente nos acordos que cada pessoa estabelece com cada pessoa, na sua vida quotidiana, e que posteriormente são reproduzidos ao nível de estruturas mais complexas. Uma “lei federal geral” é relevante ao assinalar a existência de uma ligação institucional entre comunidades políticas, mas esse vínculo só pode perdurar se os cidadãos permanecerem decididos a empregar os seus esforços diários na procura de objectivos comuns.

Em segundo lugar, devemos relevar a índole *orgânica* do federalismo althusiano, bem patente na descrição das relações simbióticas como um verdadeiro *trânsito* entre indivíduos (ou colectividades). Mais do que um *protótipo político*, o federalismo sublinha o carácter dialógico da vida em sociedade, um corpo entrelaçado continuamente alimentado pelas lógicas federativas que o habitam (i.e., os vínculos que sistematicamente ocorrem nas relações entre os homens), permitindo imaginar uma sociedade unida mas em permanente construção e evolução, uma

“ordem política inclusiva” sempre aberta ao surgimento de novas alianças e processos cooperativos (Althusius [1603] 1995: 39 e ss.).

Fugazmente presente em autores como Locke, Montesquieu ou Rousseau, o tópico do federalismo só conhecerá novo tratamento sistemático – e com uma conotação marcadamente filosófica – no pensamento europeu quase duzentos anos depois de Althusius publicar a sua *Politica*. Referimo-nos à abordagem de Kant, que reflecte sobre as condições de possibilidade de um projecto federalista necessário à instauração de um novo quadro mundial pacífico. Pensada como exigência da razão e da natureza, a paz surge no projecto político kantiano como uma verdadeira pedra-de-toque, correspondendo não tanto à mera interrupção das contendas bélicas existentes, mas sim à sua *derradeira supressão*, por via da submissão das relações entre os Estados (e também entre os indivíduos em geral) a uma lógica conciliadora.

Tal projecto consignaria alterações substantivas do foro sócio-político em três áreas fundamentais (correspondendo a níveis de complexidade progressivamente mais alargados): na vida interna dos próprios Estados (pretendendo essas alterações garantir uma maior segurança e liberdade aos seus cidadãos); nas relações entre os Estados (regulamentadas por uma federação internacional capaz de assegurar uma dinâmica de colaboração entre os seus membros); e, por fim, no estabelecimento de uma “nova ordem universal” (assente na ideia de um direito cosmopolita, i.e., na elevação do indivíduo à condição de “cidadão do mundo”) (Kant 1992: 311- 318). Destaque-se, porém, desde já, que este plano tripartido está *intrinsecamente conectado*, referindo-se o argumento kantiano a três momentos entrelaçados de um mesmo processo dinâmico.

Na leitura kantiana, uma condição inicial indispensável à paz é a reforma interna das disposições legais e constitucionais de cada nação, consagrando os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Tal reforma exige por sua vez um modelo republicano, o único capaz de sancionar cabalmente o princípio da separação de poderes, de proteger o primado da lei (bem como a sua aplicação universal) e de remeter as decisões sobre a paz e a guerra para os órgãos legislativos (por oposição à prática corrente na maioria dos países europeus, onde cabia ao Rei tal prerrogativa). Alertando para a caducidade do modelo governativo dominante na Europa (as monarquias absolutas), Kant faz depender a refundação das relações internacionais

de um plano mais amplo – a remodelação dos enquadramentos jurídico-constitucionais *em cada um* dos Estados. O filósofo subordina assim toda a reflexão acerca dos relacionamentos entre os Estados a uma condição prévia: que as próprias “ordens nacionais” fossem, antes de mais, sujeitas a uma *reforma endógena*, que estabelecesse sistemas de governo representativo, inviabilizasse acções arbitrárias do soberano e protegesse a liberdade e a dignidade dos indivíduos – no fundo, que tornasse o comportamento *interno* dos Estados muito menos propenso a uma agressividade face ao *exterior*, como sucedia quase *naturalmente* nos regimes em vigor na Europa.

A existência de uma “nova ordem constitucional interna” conforme aos mais elevados princípios do direito, de matriz republicana, é condição necessária à construção futura de um entendimento entre os Estados, mas não é todavia condição suficiente para a obtenção da paz perpétua. Sem a existência de um acordo institucional que concretizasse a relação entre os Estados através de um projecto federal, a segurança de cada Estado ficaria inevitavelmente à mercê das ameaças externas – nomeadamente das nações mais poderosas ou de regimes indiferentes aos princípios democráticos. Para Kant, a paz só pode portanto efectivar-se através de um plano global que integrasse os vários Estados independentes numa organização federal:

[...] [o estado de paz] não pode estabelecer-se ou garantir-se sem um pacto entre os povos: – tem, portanto, de existir uma federação de tipo especial, a que se pode dar o nome de federação da paz [*Friedensbund (foedus pacificum)*] [...]. Esta federação não se propõe obter o poder do Estado, mas simplesmente manter e garantir a paz de um Estado para si mesmo e, ao mesmo tempo, a dos outros Estados federados [...]. (Kant, 1992: 356)

Sublinhe-se que nesta “federação de tipo especial” prevalece a igualdade entre Estados-membros, bem como o respeito pelas suas especificidades e diferenças. Kant rejeita, portanto, a ideia de um único “Estado de Povos”, que colocaria os Estados e os indivíduos numa relação de submissão absoluta para com a própria organização, a qual imporá externamente a paz às nações, quando, na verdade, ela só

pode emergir verdadeiramente através de um *diálogo* entre os povos, de forma a obterem compromissos a partir de interesses distintos.

O objectivo da federação não é tanto *forçar* os Estados a adoptarem uma atitude pacífica, mas sobretudo a proteger os direitos que eles estabeleceram internamente, consolidando as relações entre cidadãos no seio de cada Estado e das relações entre Estados. As leis públicas comuns, embora parecendo constituírem inicialmente uma limitação da liberdade dos indivíduos e dos Estados propriamente ditos, acabam assim por revelar ser uma condição insubstituível para tornar *efectiva* essa mesma liberdade. Em última análise, somente no âmbito de um plano federalista integrador existe espaço para um pleno usufruto da liberdade e da paz.

Por conseguinte, a proposta de Kant começa por consagrar apenas um federalismo minimalista (um acordo de cooperação entre Estados, o indispensável para que a paz triunfe), mas logo aponta para um projecto mais ambicioso: a edificação de uma “república mundial” (que desse lugar a uma federação englobando “todos os povos da Terra”), concretizando a ideia de uma *cidadania cosmopolita*. Este processo gradual corresponderia a um aperfeiçoamento das instituições e das relações entre Estados e os seus habitantes, no sentido de uma colaboração alargada e permanente (um processo *federativo*, portanto), que elevaria o indivíduo à condição de *cidadão de um corpo universal da humanidade* – o mais alto ideal da política, da moral e do Direito.

Segundo Kant, o federalismo não constitui meramente um modelo de relação política *conveniente*, ou *mais eficaz* do que outros formatos de organização interestatal, designando outrossim uma dinâmica de interacção entre organismos políticos adscrita ao imperativo da razão prática e aos desígnios da natureza. Ele representa, pois, uma ferramenta imprescindível para aplacar as paixões humanas e reconduzir o plano da intersubjectividade a uma forma de equilíbrio sustentado, que garanta a sobrevivência da humanidade:

[...] todos os homens devem poder apresentar-se à sociedade, devido ao seu direito à propriedade comum da superfície da Terra, sobre a qual ninguém detém originariamente mais direito do que outrem; e em relação à qual, devido à sua superfície esférica, os homens não

podem estender-se até ao infinito, devendo finalmente suportar-se uns aos outros. (Kant, 1992: 358)

Em última instância, o federalismo, mais do que uma *opção* (um modelo político *entre outros*), é um instrumento *imposto* pela natureza, cujo “plano oculto” [*verborgenen Plan*] lança os homens originariamente no seio da discórdia e da guerra, apenas para os obrigar a superarem esse cenário (porque a perpetuação dessa violência levaria à sua destruição), envolvendo-os num acordo mútuo que reprima tais conflitos através de uma *lei comum* (cuja validade e eficácia provém do facto de serem os próprios indivíduos que a criam, consentem e à qual livremente se submetem).

Por isto mesmo é inevitável o progresso rumo a uma “hospitalidade universal” [*allgemeinen Hospitalität*], alicerce de uma solidária convivência entre os homens, os quais acabam forçados pela finitude da vida, dos recursos terrestres e, enfim, da necessidade de mútua coexistência, a finalmente *suportarem-se uns aos outros*. A *paz federal* é assim necessária independentemente das circunstâncias específicas que enquadrem a sua procura. Pouco importa que as condições do mundo actual pareçam obstáculos inultrapassáveis, uma vez que ela continuará a surgir para a razão como um *dever* que cabe ao homem perseguir, *mesmo contra todas as probabilidades*.

2 O federalismo na história (2): de Pufendorf à Revolução Americana

Paralelamente a estas reflexões de maior pendor filosófico, registam-se na Idade Moderna importantes contributos para uma caracterização sistémica do federalismo, entendido como sistema político. A este propósito, destaca-se o trabalho de Samuel Pufendorf, no seu *De Jure Naturae et Gentium* (1672). Criticando a obsessão dos seus contemporâneos com a defesa hegemónica das teorias da soberania indivisível (que então se tornava comum na Europa), a qual admitia apenas seriação no que respeitava à alocação do poder (segundo o cânone aristotélico-medieval – monarquia, aristocracia, politeia), Pufendorf adianta a necessidade de considerar outras formas de

organização dos Estados, designando-os como “sistemas de Estados” ou “Estados irregulares”:

Falamos de sistemas de Estados quando vários Estados se mantêm juntos mediante um vínculo estrito e especial, de tal modo que eles parecem formar um só corpo, no qual cada um dos membros, porém, retém soberania suprema nos seus próprios assuntos. [...] Um destes tipos de sistema é aquele que assenta na ligação entre vários Estados por meio de um tratado perpétuo, situação que ocorre habitualmente quando os Estados individuais desejam preservar a sua autonomia e, todavia, não dispõem de força suficiente para repelir os seus inimigos comuns. (Pufendorf [1672] 2005: 35, 43)

A utilização da nomenclatura “Estados irregulares” diz respeito à sua excepcionalidade e não às deficiências do seu funcionamento. Segundo Pufendorf, a distribuição de soberania que lhes é inerente não implicaria necessariamente a fragilização do exercício político nem uma desarmonia substancial em termos sociais, económicos ou até militares. Embora admita a sua natureza peculiar, Pufendorf vê nos “Estados irregulares” uma alternativa válida ao “Estado-Nação” indivisível, descrevendo quatro características vitais do modelo federativo: assente na cooperação (quanto ao espírito), partilhado (quanto à soberania), respeitador das autonomias locais (quanto ao funcionamento) e vinculativo (quanto à sua temporalidade). O futuro virá a aprimorar e clarificar alguns destes aspectos, mas impressiona que Pufendorf, num contexto histórico praticamente sem precedentes nem exemplos concretos, tenha descrito com tanta precisão a essência arquitectónica do modelo federal.

Os contributos de Pufendorf ecoarão na época das Luzes, enquadrando as reflexões de autores relevantes como Montesquieu (que destaca a utilidade dos sistemas federais, mormente na dimensão militar da geopolítica europeia), o Abbé de St. Pierre e Rousseau (que sublinham a sua pertinência no contexto de uma reorganização do sistema internacional, como modelo cooperante e dialogante entre potências soberanas).

Uma verdadeira sistematização (e implantação) do federalismo, na sua vertente política, surgirá apenas do outro lado do Atlântico, com a Revolução Americana. Combinando as potencialidades do federalismo com o republicanismo, caberá aos *Founding Fathers* materializar a ideia federal, porventura motivados pela novidade da sua própria experiência histórica e o desejo de quebrar

laços com as práticas europeias. Uma análise minuciosa da *aventura norte-americana* excederia naturalmente o espaço e os objectivos deste artigo; vale a pena, ainda assim, enumerar sucintamente alguns elementos essenciais dessa experiência (e a reflexão que lhe está acoplada) para a história do federalismo – designadamente quatro aspectos essenciais.

i) Em primeiro lugar, a concretização do federalismo num quadro institucional funcional. Embora navegando em *terra incognita* – James Madison fala na elaboração de um “sistema sem precedentes”, que ocupava “um lugar sem igual” (Madison 1962-1991: 84-85) – os revolucionários norte-americanos criaram efectivamente uma república federal, baseada na manutenção fundamental das autonomias estaduais (que preservavam o seu estatuto de sub-uniões políticas com poder substantivo – nomeadamente com as suas Constituições e autonomia política, económica, social e legal em inúmeras matérias), ainda assim *combinada* com a edificação de um governo federal, com instâncias próprias (poder legislativo, executivo e judicial), competências alargadas em várias áreas (política externa, poder militar, cunhagem de moeda, políticas fiscais e comerciais, entre outras) e a solenidade simbólica de um projecto comum (assente em rituais políticos e jurídicos que atestavam a natureza vinculativa e o compromisso desse entendimento).

ii) Em segundo lugar, os Pais Fundadores dos EUA edificaram o seu projecto federal numa Constituição republicana, provendo-o de um alicerce imprescindível. Com efeito, para promover as lógicas cooperativas e os instrumentos de vigilância próprios do federalismo, torna-se indispensável ao pacto federal a existência de um tratado constitucional, que estabeleça regras gerais de funcionamento do processo dialógico e potencie ao máximo os mecanismos de controlo desta complexa interacção. O próprio conceito de federalismo aponta justamente para a necessidade de um pacto firmado (um acordo explícito), pois, na sua ausência, o confronto entre realidades muito distintas e entre forças políticas e sociais antagónicas ocorreria num contexto francamente desorganizado, prefigurando um clima de discórdia permanente e o triunfo de armas políticas

como a violência, a intimidação ou a chantagem económica, anunciadoras de inevitáveis rupturas a longo prazo.

A Constituição é portanto essencial ao acordo federal, tanto por motivos de funcionalidade, como de *equilíbrio de todo o modelo*, pois torna possível a convivência de múltiplas autoridades políticas sem que exista uma permanente disputa jurisdicional. A Constituição fixa assim as condições de *confitualidade* num cenário de inevitável tensão, moderando-o através das suas disposições e atribuindo a cada órgão um lugar específico numa estrutura complexa. Não é garante de harmonia, mas estabelece de forma clara as regras do jogo, permitindo que o combate político decorra num clima de razoabilidade, transparência e integridade.

Ao “primado constitucional” acrescentou a Revolução Americana o ingrediente do republicanismo, ainda que tal contrariasse as doutrinas tradicionais nesta matéria (que denunciavam o carácter instável do modelo republicano). Tratava-se, por um lado, de honrar o valor simbólico do republicanismo no quadro histórico norte-americano (elemento crucial da Revolução) e, por outro, de retirar a máxima vantagem dos mecanismos que lhe eram inerentes: o elogio da soberania popular, a participação dos cidadãos na eleição dos seus representantes, a promoção de uma lógica de responsabilização dos governantes, a defesa do interesse comum, a criação de barreiras aos abusos de poder e a protecção dos direitos fundamentais. Como veremos adiante, esta combinação de federalismo e republicanismo – surgindo nos EUA num contexto histórico sem precedentes – estabeleceria um novo paradigma que o futuro consagraria, ao ponto de se tornar opinião unânime entre os teóricos do federalismo que este requerer *conceptualmente* dinâmicas democráticas para concretizar todo o seu potencial.

iii) Este plano de acção ao nível da arquitectura político-constitucional foi tecido no quadro de uma reflexão filosófica que tem particular atenção à *questão antropológica*. Na esteira de Maquiavel, Hobbes ou Locke, os federalistas norte-americanos fizeram depender as suas doutrinas políticas de uma certa representação da natureza humana, procurando que os dispositivos institucionais servissem as características dos indivíduos e das sociedades nas quais vigorariam. Combinando uma desconfiança fundamental acerca da natureza humana (à qual não será despidianda a tradição protestante, de grande importância

na América) e um razoável optimismo nas capacidades criativas e produtivas dos indivíduos, os norte-americanos vão assim privilegiar uma visão ambivalente do humano relativamente à qual o federalismo se liga umbilicalmente, devido às suas funcionalidades moderadoras e “intermediárias”. O federalismo toma os homens como um misto de virtudes e vícios, potencialidades e fragilidades, assumindo, por um lado, a capacidade humana para o autogoverno e para o envolvimento numa esfera política cooperativa, mas sem descuidar, por outro, a sua inevitável tendência para a discórdia, a corrupção e o abuso de poder. A ideia federal seria assim uma eficaz resposta para o próprio *dilema* que habita a condição humana, procurando criar instituições e processos políticos que potenciasses as faculdades construtivas do homem e minorassem os efeitos nocivos da sua índole egoísta e conflituosa (Hamilton et. al. 1999).

É neste contexto que se insere a preocupação dos federalistas norte-americanos com a criação de “*checks and balances*” (freios e contrapesos), mecanismos institucionais que controlassem as acções dos agentes políticos sem impedir a sua eficácia, em busca de uma estabilidade interna no próprio sistema. A criação de uma Constituição e de um modelo republicano eram estruturas centrais deste plano, mas outros elementos mereceram também consideração, como a existência de uma imprensa livre, de partidos políticos organizados, de protecções legais de liberdades fundamentais e de uma cidadania participativa e atenta, entre outros. A esta variedade de dispositivos chamaria Madison um “proeminente império da razão”, sublinhando a *dimensão correctiva* do sistema político relativamente ao próprio exercício do poder, sistema esse que, sem ter contudo pretensões reformistas *absolutas* relativamente à natureza humana, criava condições para comportamentos *razoáveis* no palco sócio-político (Madison 1962-1991, vol. 10: 474-480; vol. 14: 138-140).

iv) Por último, releve-se a forma como os revolucionários norte-americanos teceram uma reflexão conexa entre o federalismo republicano e o pluralismo, contrariando as concepções tradicionais nesta matéria (por via de Montesquieu e Rousseau em particular). Enquanto estes consideravam a homogeneidade de interesses uma condição fundamental para a sobrevivência de um sistema republicano (de forma a evitar dissensões que enfraquecessem o poder político, dependente da volátil opinião popular), os federalistas americanos viam

vantagens manifestas na existência de uma sociedade complexa e diversa, nomeadamente se alicerçada num modelo político federal que acomodasse essa variedade e criasse canais institucionais para *moderar* os seus excessos e *potenciar* as suas virtudes.

No entender de Madison, por exemplo, a existência de uma esfera social pluralista constituiria uma eficaz barreira contra a formação de uma facção dominante na arena política, que poderia fazer uso da sua hegemonia para silenciar as minorias, diminuir o debate público ou infringir direitos fundamentais. Num cenário pluralista, ao invés, a existência de múltiplas facções funcionaria como um mecanismo de contrabalanço de forças, envolvendo os diferentes grupos num encontro dialógico *reciprocamente atenuante*. Por outras palavras, numa sociedade diversa e plural a constituição orgânica de diversos grupos surgiria como um contrapeso para as ambições de cada grupo particular, assim vigiado pelas restantes numerosas facções. O federalismo seria particularmente útil neste cenário, por fomentar uma ampla rede de organismos e instâncias políticas, em mútua interação, impedindo que o processo decisório ficasse refém das prioridades exclusivas de uma determinada facção, devendo antes decorrer no quadro de um debate alargado e heterogéneo, em busca de acções políticas que servissem propósitos mais abrangentes e próximos do interesse geral (Madison 1962-1991, PJM, vol. 10: 264-268).

Em suma, os autores norte-americanos foram determinantes ao assinalar a íntima e produtiva ligação entre federalismo e pluralismo (tanto numa dimensão política como social), pela forma como promovia a diversidade de opiniões e de posicionamentos na arena pública, como defendia os direitos das minorias e a liberdade de cada sujeito em fazer ouvir as suas reivindicações e lutar pelos seus interesses, e pelo modo como fomentava um verdadeiro diálogo público, numa sociedade aberta que veiculava uma genuína expressão da individualidade e dignidade humana.

3 Para uma *tipologia* contemporânea do federalismo

Começando com a reflexão embrionária de Althusius, prosseguindo com os esforços etimológicos de Pufendorf e continuando com a filosofia kantiana e a experiência norte-americana (além de outros contributos de menor dimensão), o federalismo encontra no final do século XVIII a sua

“idade de ouro” – adquire uma caracterização conceptual devidamente fundamentada, aprofundada ao longo de quase dois séculos; ocupa um lugar relevante na produção de um filósofo célebre (Kant) e serve de base a um projecto político concreto (os EUA). Acompanhando a maturação do jusnaturalismo, do contratualismo e dos ideais das Luzes, os quais complementa com a sua insistência na separação de poderes, nos benefícios da soberania partilhada, na importância da cooperação internacional e na promoção de valores pacifistas, o federalismo torna-se um princípio globalmente reconhecido, integrando o cânone conceptual da reflexão político-filosófica.

Este reconhecimento não é necessariamente sinónimo de êxito ou aceitação. A “ideia federal” encontrou feroz resistência de várias correntes políticas predominantes na Idade Moderna, designadamente aquelas que se alicerçavam na teoria da “indivisibilidade da soberania” (Bodin, Hobbes, etc.) e do elogio do Estado-Nação, pensado como unidade jurídica, política e administrativa – do qual o federalismo era um “rival natural”. Mais tarde, no virar do século XVIII, a Europa conhecerá a atracção irresistível do nacionalismo, potenciado em boa medida pelas invasões napoleónicas, que destroçam o sonho iluminista da “revolução democrática” e acicatam em comunidades até aí espartilhadas um sentimento de grande proximidade, movido pelo ódio a um inimigo comum. O projecto kantiano de uma “Liga de Povos” é descrito como utópico; a experiência norte-americana é menorizada e vaticinada a um inevitável insucesso; propostas para a colaboração entre Estados esbarram em soberanos cada vez mais voltados para si próprios; e até a maioria da elite intelectual detém-se agora sobretudo na ideia de superioridade etnocultural dos povos e no espartilhamento da Europa em Estados-Nação fortemente centralizados.

No século XIX, o federalismo resiste com dificuldade a estas tendências. Sobrevive no espectro geográfico norte-americano (onde prossegue a discussão sobre o significado da experiência federal, destacando-se pela sua densidade o pensamento de John C. Calhoun e, pela sua relevância histórica, a obra e as acções políticas de Abraham Lincoln) e entre os pensadores socialistas europeus, cuja mensagem visava justamente proceder à construção de uma sociedade inclusiva, que ultrapassasse as tradicionais fronteiras político-jurídicas do Estado-Nação (enfatizemos os nomes de Proudhon,

Victor Hugo, Pi y Margall ou, em Portugal, Magalhães Lima e Antero de Quental, por exemplo).

Curiosamente, o ideário federalista torna-se novamente relevante graças ao seu antagonista natural – a feroz onda nacionalista que se impõe na primeira metade do séc. XX, cujo cunho racista, imperialista e totalitário desembocará em guerras sangrentas. Tal virulência, causada por Estados centralizados e opressivos, suscita um reanimado interesse na ideia de federalismo, seja na sua dimensão “internacional” (como organização supranacional, capaz de mediar conflitos entre outros Estados), seja na sua faceta “interna” (como organização política não-centralizada, constitucionalmente limitada e assente em dinâmicas plurais e cooperativas). Catapultado pelo célebre panfleto de Altiero Spinelli e Ernesto Rossi (“O Manifesto de Ventotene”, redigido ainda em 1941), o debate federal tem sido, desde então, especialmente profícuo, combinando considerações do foro político com análises teóricas do significado, operação e relevância do federalismo em geral.

O espectro desta discussão é hoje muito vasto, combinando múltiplas áreas do saber (como o Direito Constitucional, as Relações Internacionais, a História, a Ciência Política, a Economia e a Teoria Política) e uma alargada lista de contributos (a lista de autores importantes da segunda metade do séc. XX é extensa, incluindo Daniel Elazar, Carl Friedrich, Kenneth Wheare, William Riker, Jürgen Habermas, Martin Diamond, Rudolf Hrbek, Rufus Davis, entre outros). Um artigo sobre federalismo não pode esquivar-se a esta amplitude, mas deve evitar que a mesma se confunda com ambiguidade. Como tal, apesar de inevitavelmente panorâmica, procuraremos em seguida apresentar uma análise coerente dos princípios basilares da ideia de federalismo, tal como o mesmo é visto na contemporaneidade (ou seja, após a Segunda Guerra Mundial), de uma forma estruturada e compacta. Destacaremos a reflexão de Daniel Elazar (porventura o maior teórico do federalismo no último século), mas teremos em conta considerações de outros pensadores relevantes, numa tentativa de traçar uma *tipologia do federalismo*. Esta não pretende constituir-se como uma “teoria única” da “ideia federal” (projecto utópico e empobrecedor do conceito), mas antes fornecer uma visão geral e ao mesmo tempo conceptualmente coesa das grandes linhas de fundo do federalismo – assente em cinco tópicos essenciais

– que podem servir de eixo condutor e de ponto de partida para uma reflexão posterior mais minuciosa dos temas em causa.

3.1 *Policentrismo*

Em primeiro lugar, importa recordar a origem etimológica do federalismo: provindo dos étimos latinos “fides” (confiança) e “foedus” (pacto, acordo), a ideia de federalismo implica uma relação cooperativa entre várias entidades soberanas unidas por objectivos comuns, cuja natureza e relevância exigem uma agregação fundamental para atingir tais desideratos, numa luta pela sua integridade e sobrevivência (Soromenho-Marques 2011: 27). O pacto federal brota portanto de um impulso de proximidade e colaboração, motivado por um desígnio partilhado, face à evidência de que o mesmo seria inatingível se procurado isoladamente por cada uma dessas estruturas. Este esforço de unidade (a chamada dinâmica “centrípeta” do federalismo) e colaboração é, todavia, acompanhado de uma preocupação essencial, por parte dos membros do pacto, em preservar de forma considerável a sua autonomia e especificidade (dinâmica “centrífuga”).

De um ponto de vista formal, o federalismo só é portanto pensável no quadro de uma inevitável multiplicidade, apesar de ele próprio representar a tentativa de incorporar diversos elementos numa rede comum. A sua função é apenas de ligação, não de aglutinação. O seu propósito é combinar a força de comunidades *distintas* num projecto *partilhado*, ganhando com isso eficiência – pela agregação dos componentes envolvidos – sem destruir a sua peculiaridade. Na prática, i.e., quando efectivado como união política, o federalismo implica a criação de um governo central (símbolo da unidade e foco de coordenação política), que porém coexiste lado a lado com estruturas de poder concorrentes, inerentes aos membros que formam essa união. Numa associação federal, as decisões não emanam por conseguinte de um único órgão ou super-estrutura, ocorrendo outrossim no quadro de uma intrincada matriz de autoridades concomitantes. Na sua obra fundamental *Exploring Federalism*, Daniel Elazar esclarece-nos a este propósito:

Os princípios federais relacionam-se com a combinação de autogoverno [*self-rule*] e governo partilhado [*shared rule*]. [...] Como princípio

político, o federalismo tem a ver com a distribuição constitucional de poder, de forma a que os elementos constitutivos de um esquema federal partilhem de direito os processos de decisão política e administrativa comuns, enquanto as actividades do governo comum são conduzidas de modo a que aqueles elementos mantenham as suas respectivas integridades. (Elazar 1987: 5-6)

Enquanto *acordo composto*, o federalismo não implica a agregação das partes constituintes numa estrutura única, ou a compressão dos Estados numa organização política unidimensional. Os sistemas federais baseiam-se, ao invés, num princípio oposto: o estabelecimento de um acordo entre entidades políticas que mantêm um estatuto formal idêntico, pese embora estejam vinculadas a um corpo político comum. Este exige que se constitua um eixo central (que mantêm essas entidades diversas agregadas), mas em seu redor gravita um amplo conjunto de órgãos de poder complementar. Ainda que os organismos centrais beneficiem de supremacia jurisdicional em matérias específicas, o federalismo é por natureza poliárquico. O seu *modus operandi* é baseado na colaboração entre várias unidades políticas, que contudo não estão subjugadas a uma única sede de autoridade, sendo antes preservadas como partes constituintes de um edifício multiforme.

Em evidente contraste com formas unitárias de governo – tipicamente inscritas numa hierarquia fixa, que faz os processos políticos circularem num eixo vertical (agindo um governo centralizado directamente sobre todo o território) – as associações federais dependem principalmente de ligações horizontais, decisões partilhadas e diálogos entre autoridades legais e políticas diferentes (Hrbek 1995: 553). Mesmo solicitando a criação de um “governo central” (por motivos de eficácia na procura de objectivos mútuos), o federalismo depende permanentemente de uma comunicação entre várias organizações de poder equidistantes, as quais são encorajadas a agir em conjunto para obter soluções comuns para problemas comuns, no âmbito das suas capacidades e competências.

Formalmente, um sistema federal agrega assim uma estrutura piramidal, tendo na base um conjunto alargado de governos regionais (que podem ser designados de Estados, províncias, etc.), que usufruem de ampla autonomia política, legislativa e económica, surgindo no topo da pirâmide um governo central com competências reforçadas

e supremacia jurisdicional em áreas designadas pelo acordo constitucional. A relação entre o topo e a base da pirâmide é, porém, francamente dinâmica e a referência a uma primazia dos órgãos centrais serve, acima de tudo, para destacar a existência de um vínculo entre todas as partes, não devendo ocultar que, no interior da referida pirâmide, existem inúmeras relações colaterais entre organismos e estruturas com estatuto político idêntico, independentemente do lugar que ocupam no sistema em geral.

A insistência de Elazar na utilização do termo “policentrismo” (e não “descentralização”) para designar os sistemas federais não revela uma simples preferência estilística. Na verdade, o conceito “descentralização”, habitualmente usado para descrever a lógica inerente ao federalismo, já implicaria a aceitação de um primado *ontológico*, um suposto “centro dominador”, que admitiria delegar parte do seu poder em outros órgãos periféricos, ou repartir as suas competências por regiões administrativas. Embora haja exemplos históricos nos quais uma determinada comunidade adoptou princípios federais por meio de uma “descentralização”, nos termos anteriormente descritos, a essência do federalismo, para Elazar, reside no seu carácter *originariamente* multifacetado, ou seja, no facto de assentar *por definição* num conjunto alargado de centros operativos (políticos, sociais, deliberativos, etc.), gerando uma rede complexa que se alimenta dos contributos diversos dos seus organismos, sem dispensar nenhum deles de forma *fundamental*.

3.2 *Subsidiariedade*

A ideia de que o federalismo consigna uma lógica de não-centralização e exige a preservação da integridade das sub-unidades que constituem o pacto federal concretiza-se no *princípio de subsidiariedade*. Na sua expressão prática, este princípio estipula que, num organismo político complexo (como os sistemas federais), os órgãos superiores só devem agir se as matérias em causa não puderem ser executadas com a mesma eficácia pelas unidades subalternas. Por outras palavras, considera-se benéfico que os “governos inferiores” usufruam de uma vasta série de prerrogativas – podendo responder às pretensões imediatas dos seus habitantes e equilibrando a distribuição de poderes em relação ao governo central. Este último deverá intervir apenas nas questões

que são da sua competência exclusiva, respeitando a autonomia dos governos subalternos. O que está em causa é adscrever a intervenção da força coordenadora do sistema federal à “sobrevivência da totalidade sistémica”, prescrevendo “um valor de contenção [...] [e] um *requerimento de justificação* imposto sobre o poder central [...]” (Silveira 2007: 409).

Consagrado nos estatutos da União Europeia (desde o Tratado de Maastricht até ao Tratado de Lisboa), o princípio de subsidiariedade é uma das traves-mestras dos modelos federais. Trata-se todavia de um conceito que se estende para além das ramificações jurídico-políticas, estando presente no pensamento escolástico e na doutrina social da Igreja (veja-se a encíclica *Quadragesimo Anno*, de 1931, de Pio XI, por exemplo) e realçando o respeito pela importância dos corpos sociais intermédios (como a família, entidades culturais, etc.) na vida das comunidades democráticas, formas de organização livres que servem para mitigar o centralismo da actividade política e o peso do Estado na vida pública, o qual deve intervir apenas na medida do estritamente necessário, e não fazer uso das suas prerrogativas para invadir de forma arbitrária a esfera privada dos indivíduos ou a vitalidade das organizações comunais e locais.

Este princípio tem sido revisitado com frequência em obras teóricas contemporâneas, especialmente nos autores da chamada “Escola Comunitarista” (McClay 1998: 101-108), que recordam a importância das estruturas políticas locais na dinamização de uma vida social autêntica. Michael Sandel, por exemplo, nos seus ensaios sobre a relação entre a sociedade norte-americana e os princípios do liberalismo e do comunitarismo, sublinha a urgência de uma “visão da comunidade que abrace o vasto leque de recursos cívicos intermediários entre o indivíduo e a nação” (Sandel 2005: 34), potenciados pelo ideal federal, que na sua versão mais genuinamente democrática “confere às comunidades locais um papel relevante nas decisões que governam as vidas dos cidadãos” (Sandel 2005: 44).

3.3 *Democracia*

Para além de louvar o localismo político, o princípio de subsidiariedade é também importante por nos recordar que, embora acentue

os benefícios da acção colectiva, o federalismo não esquece uma apologia da dignidade pessoal, sublinhando a capacidade de cada indivíduo – ou de pequenas comunidades – para participarem activamente na elaboração dos principais mecanismos ordenadores da sua coabitação política e, por conseguinte, para assumirem responsabilidades pelas decisões que remetem directamente para a sua esfera de acção. Neste sentido, o federalismo consagra um elogio do autogoverno, entendido como o direito que assiste cada ser humano a envolver-se na construção da sua experiência colectiva e na configuração do seu próprio destino individual. Em última instância, trata-se de revisitar o conceito de cidadania na sua acepção clássica, ou seja, de valorizar a acção de cada indivíduo como participante *autónomo* e singular num processo de decisão política *colectiva*. O federalismo começa assim por enaltecer o direito de cada pessoa ao *autogoverno*, mas logo inscreve esse gesto individual na vida pública e na dinâmica da governação *comum*.

Daniel Elazar descreve esta curiosa relação entre indivíduo e comunidade como a *propriedade democrática* do federalismo. Com efeito, ao substituir um princípio hierárquico por uma lógica de integração e de igualdade, o federalismo estimula o envolvimento de todos os indivíduos na esfera pública, baseando-se numa concepção da cidadania como valor insubstituível, princípio vivificante da organização social e condição indispensável para a legitimação de consensos favoráveis ao interesse geral:

Pela sua própria natureza, o federalismo deve ser republicano, no sentido original de *res publica* – uma coisa pública; a organização política federal [*federal polity*] tem de pertencer ao público e não ser uma posse privada de uma qualquer pessoa ou segmento desse público; o seu governo [*governance*] exige portanto uma participação pública. [...] Nas repúblicas federais a soberania está invariavelmente investida no povo [...]. Os poderes podem ser divididos e delegados pelo povo soberano como este achar melhor, mas a soberania mantém-se como sua propriedade inalienável. (Elazar 1987: 107-109)

A reclamação de uma *publicidade* como matriz fundamental do federalismo republicano significa, acima de tudo, a rejeição de um ideal político tecnocrático e burocrático, muitas vezes associado à complexidade inerente aos sistemas federais. O facto de o processo decisório ser partilhado por uma ampla rede de organismos parece reclamar, por motivos de funcionalidade, uma acção política *institucional*, capaz de filtrar as ambições populares e transportar o

exercício político para um nível superior de avaliação do interesse comum. Para Elazar, este argumento *técnico* constitui um paradoxo, pois atentaria contra a essência democrática do próprio ideal federal, cujos valores republicanos exigem uma *res publica* num sentido literal da expressão – e numa acepção tão lata quanto possível. O federalismo deve ser um projecto inclusivo, que se refere a todos os agentes sociais e políticos, e não apenas às cúpulas dirigentes, exigindo e estimulando pois o envolvimento dos cidadãos nas várias esferas da acção política, ora pela *legitimação* do vínculo político (que pode ocorrer mediante uma ratificação de um tratado constitucional ou pela validação popular de leis e costumes basilares), ora pela vigilância atenta da acção governativa, ora ainda pela participação activa no espaço público entendido em sentido amplo, contribuindo de forma inestimável para a dinâmica social, política e económica que alimenta uma união federal.

Na verdade, a existência de múltiplas entidades políticas no quadro de uma união comum não é um obstáculo à participação popular, mas antes um instrumento que a estimula intensamente. Com efeito, ao criarem um maior número de estruturas governativas, os sistemas federais providenciam mais oportunidades para os cidadãos influenciarem os processos decisórios. Devido à sua predisposição natural para padrões administrativos difusos, o federalismo cria portanto várias etapas e palcos para a mobilização política. Estas disposições não garantem *per se* o incremento do envolvimento popular na política, mas “oferecem pelo menos uma hipótese adicional para uma participação activa” (Hrbek 1995: 556-567), particularmente atractiva para o povo porque uma grande parte de decisões políticas *substantivas* ocorre a um nível local, mais *acesível* aos cidadãos comuns e onde é maior a *visibilidade* dos efeitos do processo político, tal como sublinha Mark Tushnet:

O federalismo promove a participação porque [...] as pessoas consideram mais fácil envolver-se na acção política em jurisdições mais pequenas: quanto mais pequena for a jurisdição, mais provável será que a acção política de uma pessoa venha a afectar efectivamente as decisões políticas [*policy*], e mais claro será para o eleitor que a sua participação acabou mesmo por fazer a diferença. (Tushnet 1998: 308)

O aumento da participação popular, mesmo que ocorra inicialmente apenas a um nível local, pode assim produzir benefícios

adicionais no longo-prazo, devido aos seus *efeitos pedagógicos*. Pois essa participação potencia o interesse dos indivíduos na discussão e deliberação políticas, numa sociedade pública e aberta, gerando “cidadãos mais vigorosos”, os quais, após a experiência a um nível local, estarão mais dispostos a participar noutros palcos da acção política (nomeadamente nos governos regionais e nacionais) (Tushnet 1998: 308-309).

Por outro lado, o federalismo promove valores democráticos porque amplifica a ideia de representação, encorajando dinâmicas de proximidade entre os actores políticos e os cidadãos comuns, os quais podem ver as suas necessidades mais rapidamente atendidas, devido à existência de unidades de decisão com poder significativo próximas de si. Simultaneamente, aumenta a responsabilidade dos agentes políticos face aos seus constituintes, à medida que as decisões públicas tendem a estar ligadas com nomes familiares, e não mais a funcionários políticos distantes e muitas vezes inidentificáveis. O federalismo enfatiza portanto a responsabilidade política, criando elos mais fortes entre representantes e representados, permitindo uma melhor comunicação entre eles e aumentando também as hipóteses de uma recompensa (ou de uma punição) eleitoral àqueles que foram pessoal e directamente mais capazes (ou incapazes) na protecção dos interesses da comunidade.

3.4 *Tensão*

Um dos factores que explica a capacidade de o federalismo potenciar valores democráticos e o exercício de uma cidadania activa reside na sua intrínseca complexidade. Os sistemas federais alicerçam-se em estruturas de sobreposição, juntando-se aos poderes políticos locais (i.e., dos Estados federados) novas camadas políticas (que incluem órgãos, processos, leis e práticas supletivas), ditas federais, tornando cada indivíduo simultaneamente sujeito a duas esferas políticas principais (a federal e a do Estado federado a que pertence), sendo destinatário de actos provenientes de dois *aparelhos* de órgãos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais (um fenómeno que cria algo aparentado a uma “dupla cidadania”; cf. Lutz 2008: 64). Daqui resulta uma inevitável *tensão* – entre o que anteriormente designámos por “forças centrípetas” e “forças centrífugas” – que não

constitui um mero efeito colateral dos sistemas federais, mas antes uma sua característica primordial.

Como sustenta Martin Diamond, o federalismo, por oposição às visões políticas tradicionais, que ambicionam efectivar-se numa lógica de completude e coesão (retirando eficácia da homogeneidade), é por definição uma ideia *compósita*, que visa reconciliar aquilo que é *essencialmente diferente por natureza*. Nestes termos, ele não pode deixar de resultar num aparato político ou numa experiência social ambivalente, inevitavelmente *tensional* e *precária*:

[...] qualquer estrutura federal é sempre a expressão institucional da contradição ou tensão entre as razões particulares que as unidades que constituem essa estrutura têm para permanecerem pequenas e autónomas, mas não completamente, e vasta e consolidadas, mas não inteiramente. (Diamond 1985: 17)

O federalismo assenta num desejo manifesto de relação política que transcenda a mera colaboração pontual e que estabeleça um vínculo substantivo entre os contratantes, sem que, porém, tal desejo seja suficientemente forte para que as entidades em causa estejam disponíveis para abandonar completamente o seu estatuto próprio. Neste delicado equilíbrio reside a fórmula imprescindível da “equação federal”: se o anseio por unidade for tão forte que supera claramente as preocupações autonómicas, o acordo deverá ser de um tipo centralizado, conduzindo a uma agregação das partes num projecto unitário (não-federal); se o desejo de autonomia suplantará inquestionavelmente o ímpeto cooperativo, o acordo deverá ser meramente pontual e inter-estatal, mas não de natureza propriamente federal. O federalismo só pode existir numa terceira via, algures entre estes dois pólos, como vector de ligação entre duas (ou mais) realidades díspares, mas suficientemente próximas para se envolverem num projecto comum de longa duração e desígnios vitais para ambas.

Esta tensão fundamental, muitas vezes criticada como uma deficiência do federalismo, é na realidade uma sua propriedade inerente, pois a própria ideia de federalismo só faz sentido nos interstícios de uma múltipla autoridade, de um acordo político poliárquico. O seu desafio não é o de conduzir esta diversidade a uma unidade redentora e harmonizada, mas o de conferir uma *razoável coesão* a esse projecto comum, moderando o inexorável conflito que o habita.

Dito de outro modo, o federalismo não pretende *extinguir* a tensão entre as forças centrípetas e centrífugas originariamente presentes no pacto, mas sim *regular* essa tensão – por um lado, instigando ambas as partes a colaborar em estratégias comuns que sirvam os diversos membros integrados no sistema, por outro, impedindo que uma das esferas sócio-políticas beneficie de substancial preponderância e assim procure devorar a sua antagonista. Em suma, o federalismo procura conferir *sustentabilidade* a fenómenos políticos e sociais de inevitável tensão, tornando-os simultaneamente *produtivos* (cooperantes) e *pacificados* (porque o “conflito” está mitigado, embora nunca seja definitivamente suprimido).

3.5 *Cooperação e vigilância*

Baseado numa visão antropológica ambivalente, previamente mencionada (a qual encara os seres humanos como uma complexa teia de vícios e virtudes, cabendo aos modelos políticos moderar os primeiros e potenciar os segundos) o federalismo consigna uma *estratégia intermediária*, a qual por sua vez se alicerça em dois princípios aparentemente antagónicos, e todavia indispensáveis a esta lógica bipolar, necessária em cenários de tensão: o fomento da *cooperação* (que implica uma noção de confiança e de comunidade partilhada) e a instituição de mecanismos de *vigilância* (que assentam numa ideia de desconfiança e de zelo mútuo entre organismos). Sobre o primeiro aspecto, afirma Elazar:

Os elementos de um processo federal incluem um sentido de parceria [*partnership*] entre os membros de um pacto federal, manifesto através de uma cooperação negociada nos vários assuntos, [...] e baseado num compromisso para uma negociação aberta [*open bargaining*] entre todas as partes em relação a qualquer tema, lutando de modo a se obter um consenso ou, caso isso não suceda, uma solução ajustada [*accommodation*] que proteja a integridade fundamental de todos os parceiros. (Elazar 1987: 67)

Porque se alicerça num acordo entre diversas unidades políticas com poderes próprios substanciais e que, não obstante, partilham a sua soberania com organismos autónomos que tomam deliberações vinculativas gerais, o federalismo exige um notório sentido de colaboração entre os vários agentes envolvidos no processo decisório. Ao criar vias de entendimento nas relações entre indivíduos, regiões ou Estados, o federalismo promove a obtenção de soluções concertadas e

ponderadas para problemas comuns. Tal não significa que este processo seja *natural* ou conduza necessariamente a decisões harmonizadoras, coincidindo o interesse de todas as partes numa resolução final unificada. A existência de tais consensos é possível, mas não provável, dada a heterogeneidade dos sistemas federais. O que está em causa é fomentar uma lógica de *aproximação* entre as diversas partes, em busca de um *encontro possível* entre duas ou mais entidades movidas por prioridades distintas.

Como sublinha Elazar, para que tal encontro tenha lugar é antes de mais indispensável que os intervenientes abandonem a rigidez dos seus preconceitos e ambições e estejam disponíveis a negociar abertamente com os seus interlocutores. Isto é válido tanto para as situações em que se adivinha um espírito de concórdia, como para aquelas em que se prevê existirem posições antagónicas – mais ainda neste último caso, pois a solução para o problema passará necessariamente por um acordo intermédio, fruto de concessões mútuas.

Preferindo a cooperação à subordinação, a partilha em detrimento da imposição externa, o federalismo convida portanto a um exercício dialógico entre as diversas instâncias políticas, em busca de uma maior racionalidade e eficácia do processo decisório, resultado de um debate alimentado por perspectivas diversas e no qual seria imprescindível uma dinâmica de *compromisso*. Pela sua capacidade de promover consensos a partir da dissensão, de procurar entendimentos onde se encontram antagonismos, o federalismo é essencial numa visão política marcada por contextos marcadamente díspares e numa concepção antropológica que ambiciona reconciliar o ser humano com a sua natureza agressiva e conflituosa. Esta última, no entanto, nunca deixa de ser considerada no seu aspecto potencialmente devastador da vida pública, pelo que, se um pólo do ideal federal é a promoção de lógicas cooperativas, um outro será necessariamente a desconfiança relativamente às acções humanas e, particularmente, ao exercício político dos vários actores que compõem um pacto federal.

Nesta medida, o federalismo tem uma preocupação especial com a edificação de mecanismos políticos, jurídicos e até sociais que criem uma rede de vigilância sobre a acção política e desincentivem comportamentos abusivos. Uma das formas de reforçar estes “freios e contrapesos” é justamente através da criação de níveis adicionais

de governo (inscritos na estrutura política federal) para assim repartir o poder por vários organismos (evitando a concentração da autoridade num único órgão, distante e potencialmente abusivo) e, por outro lado, para estimular as várias estruturas políticas a uma vigilância recíproca, procurando que nenhuma delas extravase a sua área de jurisdição. Cioso da natureza transgressora da autoridade, o federalismo cria assim uma atmosfera de *zelo mútuo* entre os actores políticos, incitando-os a evitar por todos os meios invasões ilegítimas das suas prerrogativas específicas, o que ajuda por conseguinte a manter a acção política num quadro de competências restritas. Ao aumentar o número de actores num sistema político, o federalismo cria portanto uma salvaguarda indispensável contra o abuso de poder (Hrbek 1995: 555-557; Elazar 1987: 29).

As análises contemporâneas sobre o federalismo sublinham repetidamente a sua capacidade para proteger o bem comum ao tirar partido dos *traços negativos* da natureza humana (como o desejo de poder e de controlo, por exemplo), os quais podem ser usados no devido enquadramento institucional (que o federalismo visa edificar) para reforçar a vigilância mútua entre os agentes e as estruturas políticas. Isto sucede precisamente porque os interesses pessoais dos políticos e das instituições na manutenção das suas *jurisdições* incrementam a sua atenção contra ameaças indevidas a essas jurisdições.

Um bom exemplo é a reflexão do Prémio Nobel da Economia, Roger Myerson, que defende que “as forças da competição democrática podem ser aguçadas pelas ambições nacionais dos líderes locais”(Myerson 2006: 5). Usando modelos teóricos para avaliar o comportamento de líderes políticos em sistemas federais, Myerson concluiu que a divisão federal de poderes fomenta uma governação saudável, pois cria incentivos adicionais para os líderes regionais, os quais desejam construir uma boa reputação enquanto cobiçam um papel futuro a nível nacional. Num sistema unitário, os políticos ambiciosos podem facilmente contaminar a política pública com o seu interesse pessoal, mas num modelo federal, que confere poder efectivo a vários níveis, a feroz competição entre actores políticos cria motivos e oportunidades para promover boas práticas democráticas, canalizando as ambições pessoais para a construção de carreiras públicas de excelência (Myerson 2006: 5-7).

A eficácia deste princípio depende, contudo, de uma sólida arquitetura política, designadamente uma clarificação das competências dos órgãos envolvidos nesta *teia decisória* e de claras regras do processo dialógico inerente ao federalismo, o que remete inevitavelmente para a ideia de Constituição e uma adequada elaboração da mesma. Tal como os “Pais Fundadores” dos EUA sublinharam, esta é crucial não apenas pela forma como institui um determinado ordenamento jurídico, mas pelo seu papel moderador num contexto de (natural) tensão, determinando as normas que enquadram a interação dinâmica entre agentes e organismos, estipulando as suas funções, o espectro da sua acção e os limites do seu poder – assim conferindo o *equilíbrio possível* a um modelo inevitavelmente *complexo*.

4 Federalismo: sistema ou teoria? Algumas notas conclusivas

A possibilidade de traçarmos um esboço coerente dos princípios fundamentais do federalismo não significa que o mesmo exclua zonas de atrito conceptual. Problemas complementares – como a relação entre federalismo e pluralismo, as condições para o êxito dos sistemas federais ou a relevância da dimensão internacional do federalismo – são tópicos frequentemente discutidos entre a comunidade académica, dando origem a interpretações distintas, por exemplo.

O principal foco de dissensão relaciona-se, porém, com uma *questão de fundo*, suscitada pela polissemia do termo “federalismo” e pela forma ampla como foi abordado ao longo da história, que dificultam uma sua definição cabal. Com efeito, o termo “federalismo” foi utilizado nos mais variados contextos, aos quais se associa uma leitura peculiar: no Direito Constitucional e na Ciência Política (como regime de governo), na História (como forma de associação de comunidades distintas), nas Relações Internacionais (como organização supra-nacional), na Filosofia (como princípio de intersubjectividade), na Economia e Fiscalidade (como princípio de competição) e na Sociologia (como lógica de acomodação de facções distintas), merecendo ainda considerações do foro jurídico, ideológico e cultural que recolhem elementos das várias áreas mencionadas. Se, por um lado, toda esta diversidade pode ser vista como um indício de profusão conceptual, por outro, será sinal de uma marcada ambiguidade, que alguns autores tendem mesmo a considerar como *propriedade*

essencial do federalismo, cuja multiplicidade de significados apenas revelaria a ausência de uma natureza substantiva própria (Duchacek 1970: 189-191; Davis, 1978: 2-3 *et passim*).

Para evitar esta crítica – que em última instância tornaria o conceito de federalismo demasiado vago para que dele se fizesse proveito – vários federalistas contemporâneos têm procurado *balizar a sua definição*, restringindo o seu significado justamente para o tornar mais coeso e relevante. Particularmente importante neste domínio foi a obra de Kenneth Wheare, *Federal Government* (1946), onde o autor procura despojar da ideia de federalismo todas as considerações de âmbito filosófico e ideológico, restando apenas uma leitura formal do mesmo como regime político, “um método de dividir o poder de modo a que o governo geral e os governos regionais estejam ambos restritos a uma esfera, coordenada e independente” (Wheare 1946: 10). Nesta interpretação, o conceito de federalismo remete exclusivamente para um determinado *sistema de governo*, cabendo ao investigador descrever o funcionamento das instituições políticas federais ou analisar as semelhanças e diferenças entre sistemas federais em vários países. O federalismo é aqui portanto interpretado somente como uma *estrutura política*, um modelo de organização governativa passível de uma análise verificável e decomponível na sua *facticidade*.

Alguns anos mais tarde, em 1964 (numa das mais comentadas obras sobre esta matéria – *Federalism: Origin, Operation, Significance*), William Riker segue a esteira de Wheare, definindo o federalismo como “um acordo constitucional”, um mecanismo de governação mista (entre dois níveis de autoridade, o central e o regional), com propósitos puramente instrumentais: agregar um território vasto, melhorar o sistema de receitas fiscais, reforçar o exército e incrementar o poder externo de uma nação (Riker 1964: 11). Embora admita que a definição de Wheare tinha “um tom excessivamente legalista” (157), Riker segue no essencial o seu predecessor, reclamando que a temática do federalismo cabe especificamente à Ciência Política, a única disciplina capaz de identificar as suas estruturas e o seu funcionamento, reconduzíveis a um mecanicismo que descarta interpretações metafísicas e demanda um exame quantificado e objectivo.

Apesar do seu mérito metodológico (por apresentar uma definição *específica* do que está em causa quando falamos em federalismo), esta abordagem parece no entanto ser insuficiente para dar conta da riqueza desta noção, tendo sido repetidamente criticada ao longo das últimas décadas. Um primeiro contributo importante surgiu pela pena de William Livingston, num artigo de 1952 claramente dirigido a Kenneth Wheare, onde se apela a uma interpretação mais lata do federalismo:

[...] a natureza essencial do federalismo deve ser procurada, não nas matizes da terminologia legal e constitucional, mas nas forças económicas, sociais, políticas e culturais que tornaram as formas externas do federalismo necessárias [...]. Se uma estrutura constitucional pode ser chamada de federal, isso depende não tanto da forma como estão organizadas no seu interior essas instituições, mas sim no modo como essas instituições são utilizadas. [...] A essência do federalismo não reside nas estruturas institucionais ou constitucionais, mas na própria sociedade. O governo federal é um instrumento pelo qual as qualidades federais da sociedade são articuladas e protegidas. (Livingston 1952: 83-84)

No entender de Livingston, o federalismo não diz apenas respeito aos aspectos estruturais da divisão de poder, como se fosse um instrumento neutro, passível de aplicação em qualquer contexto social, político ou económico. Embora o produto final do ideal federal seja um *tipo* de enquadramento *institucional*, ele será apenas o resultado (e não o catalisador) dos processos orgânicos que ocorrem no tecido social e económico de uma determinada comunidade. O federalismo não se pode *impor* como regime; ao invés, será a natureza simultaneamente divergente e convergente daqueles processos orgânicos que reclama por um modelo político federal e o torna potencialmente eficaz. Contudo, a força que anima o federalismo será sempre a vitalidade daquelas interacções dinâmicas, de nada valendo a mera implementação de um receituário político formal num âmbito social, económico e cultural que o dispensasse.

Anos mais tarde, em 1968, Carl Friedrich, importante cientista político de origem alemã, entrava neste debate alinhando com a posição de Livingston. Em *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Friedrich critica as interpretações rígidas do federalismo, que preferem acentuar as questões relacionadas com a sua estrutura, aplicação prática e formato jurídico, esquecendo de algum modo que o federalismo é também, ou sobretudo, um figurino político *orgânico*:

[...] o federalismo não deve ser visto somente como um padrão ou um desenho estático, caracterizado por uma divisão de poderes fixa entre níveis de governo, definida de modo particular e preciso. O federalismo é também, e talvez em primeiro lugar, o processo de federalização [*federalizing*] de uma comunidade política, isto é, o processo pelo qual um número de comunidades políticas separadas se envolve em negociações [*enter into arrangements*] para engendrar soluções, adoptar políticas conjuntas e tomar decisões conexas para problemas comuns [...]. (Friedrich 1968: 7)

A descrição do federalismo como um “processo” – a grande herança de Friedrich para a filosofia política contemporânea – aponta num duplo sentido. Por um lado, recorda que a essência do pacto não se encontra nas formalidades que objectivamente o concretizam, mas nas forças que motivam a sua existência e justificam a sua continuidade – forças essas marcadas por um desejo fundamental dos indivíduos e das comunidades em agirem de forma cooperativa. Segundo Friedrich, nunca o federalismo se poderia portanto confinar à definição de uma estrutura jurídica geral e abstracta, em jeito de cúpula legal estabelecida à margem das relações intersubjectivas ocorridas sob o seu desígnio. Em sentido contrário, Friedrich advoga que são justamente os *pactos* formados *repetidamente* entre as comunidades políticas que integram o acordo federal que cimentam a coesão social e política e garantem a sobrevivência desse contrato. O “acordo constitucional”, mencionado por Riker, é relevante ao assinalar a existência de uma ligação institucional entre comunidades políticas, mas esse vínculo só pode perdurar se essas mesmas comunidades permanecerem decididas a empregar os seus esforços diários na procura de objectivos comuns.

Por outro lado, Friedrich convida a reler os próprios aspectos *estruturais* do federalismo à luz do conceito de “processo”, ou seja, realçando a natureza essencialmente dinâmica dos sistemas federais, cujos alicerces constitucionais (ou simplesmente legais) devem ser suficientemente plásticos para se adaptarem à variedade das circunstâncias que o recomendam. Para Friedrich, essa seria mesmo uma das principais virtudes do ideal federal: a capacidade de acomodação a cenários muito distintos (do ponto de vista social, político, económico, etc.), aos quais ofereceria uma possibilidade

de criar pontes de entendimento e vias de negociação (institucionais, legais, políticas, etc.) integradas numa solução política comum.¹

Mais recentemente, autores como Daniel Elazar, John Kincaid ou Donald Lutz sublinharam a relação do federalismo com ideais religiosos, que de certa forma teriam prefigurado os desenvolvimentos secularizados do contratualismo e do federalismo moderno. Comum a ambas as perspectivas seria a ideia de “pacto”, que na sua versão religiosa assumia a forma de uma *aliança*, um convénio [*covenant*], estabelecido entre um povo escolhido e a entidade divina para a edificação de uma comunidade terrena capaz de honrar os valores morais e os princípios religiosos de um determinado credo. Embora o exemplo mais referido por estes autores seja o Antigo Testamento, ela é partilhada por várias religiões e épocas históricas, traduzindo uma preocupação fundamental de conferir sentido a uma experiência organizativa complexa, assente num acordo que a vinculava na procura de objectivos comuns (Elazar e Kincaid 2000; Elazar 1998; Lutz 1980; Baker e McCoy 1991).

Para os pensadores da “covenantal theory” (nome pelo qual é denominada esta Escola de pensamento), o federalismo constitui sobretudo um princípio de orientação ética e social, que convida a uma relação intersubjectiva ou a uma acção colectiva baseada na confiança mútua, na responsabilidade partilhada e na procura de acordos convenientes a todas as partes envolvidas, ainda que a divergência de interesses marque a posição original das mesmas. Embora a modernidade tenha popularizado o federalismo como “ideal político”, fundado na distribuição de poder entre diversas partes para a obtenção de ganhos gerais, a sua raiz é de natureza filosófica e moral, cujo carácter normativo incita a lógicas de colaboração a partir de realidades multipolares, apresentando como alternativa a modelos de hegemonia cultura, social, política

¹ Esta noção de uma *flexibilidade* inerente ao federalismo será influente mesmo entre os partidários de uma abordagem “objectiva” ao tema. Morton Grodzins, por exemplo, conhecido pelas suas detalhadas e profícuas análises da funcionalidade dos aspectos “práticos” dos sistemas federais, beneficiou muito das doutrinas de Friedrich, incorporando-as na sua própria leitura da diversidade federal, a qual Grodzins justifica precisamente a partir da natureza *dinâmica* e *complexa* que marca as relações internas dos processos federais. Cf. Grodzins (1966).

ou filosófica, um processo dialogante e cooperativo, alicerçado num compromisso solene entre os seus membros.

Estes autores são portanto muito críticos das abordagens rígidas (ou simplesmente “políticas”) do federalismo, visões meramente mecânicas e unidimensionais de um fenómeno essencialmente orgânico e polissémico, que focam o olhar na moldura de um retrato, sem no entanto vislumbrar a pessoa retratada, ou concentram a atenção na planta de um edifício, esperando que ela nos diga algo sobre o que ocorre dentro das suas paredes. Ao invés, a “covenantal theory” procura sublinhar o carácter dinâmico e abrangente do federalismo, que alimenta as relações entre os homens na vida comunitária, em busca de soluções ponderadas. Neste sentido, mais do que usar o termo “federalismo”, poderia mesmo falar-se de um “espírito federativo”, ou, nas palavras de Elazar, de um “pensar em termos federais” [*thinking federal*], aplicável a um amplo espectro de actividades sociais, culturais, económicas e políticas – mas sempre apoiada na ideia de compromisso e cooperação (Elazar 1987: 192).

Apesar de variadas e pertinentes, estas críticas à abordagem sistémica de Wheare e Riker não diminuíram a sua considerável influência na actualidade. Tanto no meio académico (nomeadamente nos círculos associados a uma visão neopositivista da Ciência Política, por razões evidentes), como nos sectores de divulgação científica hodiernos, continuamos a encontrar com frequência uma interpretação predominantemente *objectiva* do federalismo, perspectivado como *forma de governo* ou *regime político*. Apenas entre muitos outros exemplos, veja-se a *Encyclopedia Britannica*, que define “federalismo” como “um modo de organização política que une Estados separados e outras entidades políticas num sistema político abrangente [*overarching*]”; ou a *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, que o sintetiza como “uma teoria que defende princípios federais para dividir poderes entre as unidades-membro e as instituições comuns”; ou ainda o *Oxford English Dictionary*, que se refere ao federalismo enquanto “sistema de governo”, como também várias outras enciclopédias, dicionários e glossários modernos.²

² <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/203491/federalism>;
<http://plato.stanford.edu/entries/federalism>; <http://oxforddictionaries.com/definition/english/federalism> [conforme consulta em 25/06/2020].

Por dizer respeito à natureza mais profunda do *ideal federal*, é expectável que este debate prossiga nas próximas décadas, na tentativa de esclarecimento de um conceito profuso e complexo. A este propósito, e à laia de conclusão do nosso ensaio, cremos, todavia, que talvez valesse a pena recordar um texto de 1982, de Preston King, que embora tenha sido de impacto bastante reduzido, parece poder ser especialmente luminoso nesta questão específica. Falamos de *Federalism and Federation*, onde o autor, e como o título indica, procura distinguir entre estes dois termos, tantas vezes usados de forma indiferenciada na literatura sobre o tópico.

Ora, no entender de King, o *federalismo* é uma ideologia, que advoga a existência de ideais cooperativos em contextos difusos, promovendo uma combinação de diversidade e unidade em vários âmbitos (sociais, económicos, culturais, políticos, etc.) (King 1982: 20). A *federação*, por seu turno, é uma relação institucional particular, consagrada num tipo de união política, onde a partilha de soberania se efectua entre diferentes camadas governativas, garantindo autonomia substantiva a entidades que estão, porém, subordinadas a um governo e a um projecto político comuns (King 1982: 14). O federalismo é um princípio, a *federação* é um modelo político. O primeiro existe na segunda (embora em diferentes intensidades e modos, conforme as circunstâncias e a unidade política em causa), mas não se confina necessariamente a ela, nem deve ser confundida com os aspectos estruturais e meramente legais associados a um *regime político*.

Embora a restante obra de King se preste sobretudo a explicitar a natureza das diferentes federações (e como se diferenciam das confederações e dos regimes unitários), esta distinção é muito útil para esclarecer a querela conceptual a que aludimos, conferindo assim uma nova direcção no debate futuro sobre o significado, operação e validade do *ideal federal*.

Teríamos portanto, num primeiro sentido, e na esteira de Wheare e Riker, o “ideal federal” entendido como uma proposta de divisão do poder, que se plasma num regime político de sobreposição governativa, conciliando unidade e diversidade num plano jurídico-constitucional, mediante um conjunto de regras mensuráveis e aplicáveis na prática. Estaria assim à nossa disposição toda a utilidade da ideia de “federação”, considerada ademais num duplo sentido: i) ora em contextos *internos* marcados por uma grande

diversidade (étnica, religiosa, linguística, política, social, etc.), que ainda assim clama por uma unidade fundamental; ii) ora num âmbito *internacional*, surgindo a federação como possível resposta aos desafios suscitados pela nova ordem global (assente em ligações cada vez mais complexas, mas também cada vez mais interligadas, entre os Estados, governos e cidadãos), a qual exige respostas alargadas e integradas, preservando ao mesmo tempo a integridade dos Estados e a validade dos princípios democráticos (Burgess 2006: 251-268; Habermas 2012).

Por outro lado, seguindo Livingston, Friedrich e a “covenantal theory”, poderíamos também interpretar o “ideal federal” como algo que não se esgota nos formalismos das estruturas políticas, referindo-se outrossim a uma ampla gama de experiências da vida em comunidade, nas quais esteja em causa um processo de convergência a partir de uma realidade primária múltipla, que vise uma dinâmica de integração e de compromisso entre interesses divergentes. Teríamos assim a hipótese de pensar o *federalismo* além das suas características *materiais*, perspectivando-o, não tanto como edifício político (federação), mas como um princípio que, na verdade, diz respeito às relações mais profundas entre os sujeitos que habitam qualquer comunidade política. Tomado como trânsito intersubjectivo motivado por tendências cooperativas (em última instância remissíveis aos princípios mais básicos da natureza, a qual instiga os organismos a relacionarem-se para daí retirarem benefícios gerais), o federalismo, para além da federação, poderia assim assumir um significado mais lato, interligando-se, aliás, com vários tópicos e movimentos essenciais da filosofia política contemporânea – os conceitos de *overlapping consensus* e *reflective equilibrium* (John Rawls), as doutrinas da Escola Comunitarista, a teoria da acção colectiva, o neo-republicanismo de Pettit, os princípios da Democracia Deliberativa, entre outros.

A ambiguidade polissémica do federalismo constitui um grande desafio para todos aqueles que sobre ele se debruçam, tendo gerado considerável polémica entre a comunidade académica, actores do sistema judicial e agentes políticos. Todavia, utilizando a dupla leitura do “ideal federal” que acima propomos, a partir de Preston King, podemos obter uma plataforma de razoável entendimento acerca do que está em causa. Com efeito, ao aceitarmos que a sua polissemia

se desdobra, afinal, nestas duas linhas conceituais fundamentais – a federação pensada como sistema, o federalismo entendido como princípio ou teoria – podemos retirar do “ideal federal” as suas máximas potencialidades, superando em grande medida aquele complexo debate nominal, que na sua inconclusividade acaba por impedir que se estenda a discussão para novos territórios.

José Gomes André
Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa
Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa

Referências

- Althusius, Johannes, 1981. *Politica. Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Exemples*. Translated by Frederick S. Carney. Indianapolis: Liberty Fund, 1995.
- Baker, J. Wayne and Charles McCoy. 1991. *Fountainhead of Federalism: Heinrich Bullinger and the Covenantal Tradition*. Louisville: Westminster/John Knox Press.
- Burgess, Michael. 2006. *Comparative Federalism. Theory and Practice*. London: Routledge.
- Davis, Rufus. 1978. *The Federal Principle: a Journey through Time in Quest of a Meaning*. Berkeley: University of California Press.
- Diamond, Martin. 1985. The Ends of Federalism. In *The Reluctant Pillar, New York and the Adoption of the Federal Constitution*, ed. by Stephen Schechter. Russell Sage College: 1985, 16-23.
- Ducháček, Ivo. 1970. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Elazar, Daniel and John Kincaid. 2000. *The Covenant Connection: From Federal Theology to Modern Federalism*. Lanham: Lexington Books.
- Elazar, Daniel. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Elazar, Daniel. 1998. *Covenant and Civil Society: The Constitutional Matrix of Modern Democracy*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Friedrich, Carl. 1968. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Frederick A. Praeger.
- Grodzins, Morton. 1966. *The American System: A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Habermas, Jürgen. 2012. *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa*, trad. port. Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70.
- Hamilton, Alexander, John, Jay, James, Madison. 1999. *The Federalist Papers*. New York: New American Library (Mentor/Penguin Books). Trad. Port. 2011. *O Federalista*. Lisboa: FCG. Federal-Type Solutions and European Integration, ed. by C. Lloyd Brown-John. Lanham: University Press of America, pp. 551-572. Original de 1787-1788
- Hrbek, Rudolf. 1995. Exploring Federalism: Europe and the Federal Experience. Reflections at the Beginning of the Nineties. In *Federal-Type Solutions and European Integration*, ed. by C. Lloyd Brown-John. Lanham: University Press of America, 551-572.
- Kant, Immanuel, 1902 ss. *Gesammelte Schriften*. Berlin: ed. Königliche Preussische Akademie der Wissenschaften (Ak.), 29 vols.
- King, Preston. 1982. *Federalism and Federation*. Baltimore: Johns Hopkins.

- Livingston, William. 1952. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly* (67) 1: 81-95.
- Lutz, Donald. 1980. From Covenant to Constitution in American Political Thought. *Publius: The Journal of Federalism*, 10: 101-133.
- Lutz, Donald. 1988. *The Origins of American Constitutionalism*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Madison, James. 1962-1991. *The Papers of James Madison* (PJM), Congressional Series, 17 vols. (vols 1-10, University of Chicago Press; vols 11-17, University Press of Virginia).
- McClay, Wilfred. 1998. Communitarianism and the Federal Idea. In *Community and Political Thought Today*, ed. by Peter Lawler and Dale McConkey. Westport: Praeger, 101-108.
- Myerson, Roger. 2006. Federalism and Incentives for Success of Democracy. *Quarterly Journal of Political Science* 1: 3-23.
- Pufendorf, Samuel. 2005. *De Jure Naturae et Gentium* [1672]. In *Theories of Federalism: a Reader*, ed. by Dimitrios Karmis and Wayne Norman. New York: Palgrave Macmillan.
- Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown & Company.
- Sandel, Michael. 2005. *Public Philosophy. Essays on Morality and Politics*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Silveira, Alessandra. 2007. *Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos. Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos*. Coimbra: Edições Almedina.
- Soromenho-Marques, Viriato. 2011. *Tópicos de Filosofia e Ciência Política. Federalismo: das raízes americanas aos dilemas europeus*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Tushnet, Mark. 1998. Federalism as a Cure for Democracy's Discontent? In *Debating Democracy's Discontent. Essays on American Politics, Law, and Public Philosophy*, ed. by Anita Allen and Milton Regan. Oxford: Oxford University Press, pp. 307-318.
- Wheare, Kenneth. 1963. *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press, 4th ed.