

# DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

## DOCTRINA

### Federalismo americano

Orlando M. Carvalho

Professor da Fac. de Direito da Univ. de Minas Gerais

**SUMÁRIO** — Crescimento das funções governamentais — Centralização e concentração dos fenômenos demográficos e econômicos — Relações entre a União e os Estados — Deslocamento das rendas públicas para a esfera federal. Tendências da jurisprudência da Corte Suprema.

UMA das características do regime de Estado moderno é o crescimento das funções governamentais. Versando tema sociológico muito mais extenso do que o que por ora nos interessa, o Prof. J. T. Delos, da Universidade de Quebec, chamava há pouco a atenção dos estudiosos para o traço duplo que apresentam as instituições políticas nos últimos quatro séculos: instauram e consolidam o regime de Estado e oferecem os seus quadros às Nações. Por isso mesmo, as funções estatais se aperfeiçoam e se estendem sem cessar, ao mesmo tempo que tendem a unificar-se, paralelamente à centralização e concentração dos fenômenos demográficos e econômicos.

Esta direção representa, de certo modo, a força que vai alterar a estrutura do federalismo tradicional, especialmente do tipo americano. Já acentuava Jellinek, no princípio do século, que os tipos de Estados positivos seriam, quanto muito, sínteses de vida presente e deveriam envelhecer com o tempo. Realmente, o tipo federal americano não serviu para enquadrar a fórmula federal germânica e nem posteriormente, a transformação federalista dos suíços. Os fatos da vida econômica moderna estão transformando em nacionais muitos problemas até agora considerados locais ou regionais e exigem modificações fundamentais na conduta dos governos, a fim de serem encarados, examinados e resolvidos.

A observação destes problemas na estrutura estatal americana mostra claramente o sentido novo que ali se procura dar às funções governamentais e o esforço que fazem os peritos para reestruturar as relações constitucionais entre a União e os Estados.

A transição da sociedade de base agrária para outra de base industrial, ali realizada a partir de 1880, impôs a expansão das funções da administração de forma sempre crescente. Ainda recentemente John Merrimer Gaus, em relatório apresentado ao *Public Administration Service*, (1945), recordou que a expansão não era somente do governo federal, mas atingia a todos os níveis governamentais. Realmente, nunca se teve tanto governo na União, como nos Estados e Municípios. Há sem dúvida, mais o governo agora do que dantes. O resultado dessa sobrecarga de ação é, de um lado, a proliferação de serviços para igual fim, na União e nos Estados, aumentando sensivelmente o pessoal administrativo e impondo uma fórmula de cooperação — o convênio — começa a invadir o Brasil. De outro lado, cria-se no espírito do povo confusão e incapacidade para compreender e assimilar tão expressivas modificações da estrutura e da ação do Estado.

A conseqüência mais importante que esta evolução acentua para os governos de tipo federal é a gradual preponderância da União. Nos Estados Unidos, o fenômeno aparece após a grande crise econômica de 1929, como se

pode ver pelos dados referentes a percentagem de distribuição das rendas públicas:

	1913—%	1935—%	1946—%
Federal . . . . .	25	45,8	48,8
Estadual . . . . .	15	15,0	5,8
Local . . . . .	60	39,2	9,4

A intercorrência da guerra certamente contribuiu para o crescimento das despesas da União, dando-lhe precedência de incomparável superioridade. Compreende-se que o custo das forças armadas e da assistência social tenha crescido desmesuradamente nos anos posteriores a 1941. Entretanto, é fenômeno que irá perdurar durante uma geração pelo menos, porque não se pagará o preço da guerra em poucos orçamentos. Sendo assim, o predomínio da União pode ser recebido como fato consumado, pelo menos para o efeito de exame das conseqüências políticas da situação para o atual constitucionalista.

Que a transformação durará demonstram estudos financeiros recentíssimos, como a monografia "Governmental costs and tax levels", do Dr. Lewis H. Kimel (Brookings Institution, Washington, 1948), onde os cálculos para os orçamentos médios de 1952, ano fiscal supostos de condições econômicas geralmente satisfatórias, dão a seguinte distribuição de percentagens:

	1925—%
Federal . . . . .	64,3
Estadual . . . . .	14,9
Local . . . . .	20,8

A explicação deste deslocamento das rendas públicas para a esfera federal repousa fundamentalmente na repercussão do econômico sobre o político. Quando o móvel econômico é suficientemente forte, a instituição política é obrigada a respeitar o seu processo. O predomínio crescente das medidas de caráter nacional, em particular no campo da produção, é uma das técnicas de preservação no sentido nacional dos fenômenos econômicos.

O processo não se esgota no terreno das rendas. Pelo contrário, o orçamento é apenas um plano anual de trabalho e retrata na realidade a força de fatores imediatamente atuantes, que podem desaparecer de um ano fiscal para outro. O reflexo dessas tendências na legislação e nos julgamentos recentes da Suprema Corte Federal americana indicam com segurança que nova fase se inaugura na estrutura federal do país.

De fato, o exame dos últimos dez anos de atividade desta importante fonte de orientação dos governantes americanos, realizado por um grupo de especialistas coordenados pelo Prof. Robert E. Cushman (*American Political Science Review* dez, 1947 e fev. de 1948) permite-nos verificar que julgamentos sucessivos confirmam a precedência da lei federal, mesmo onde claramente não houve expressa atribuição de competência ao Congresso Federal. Especialmente as sentenças proferidas a propósito da cláusula sobre comércio, invocada para preservar a competência dos Estados — membros acentuam a gradual transferência para a União de poderes que visam a cecear a esfera de ação dos componentes da Federação. O caso *United States V. Darby* (1941) marca o início da modificação com a qual desapareceu o tradicional conceito da