

# Secessão e Federalismo na Perspectiva da Escola Austríaca

*Daniela Sofia Gomes da Silva*\*  
*André Azevedo Alves*\*\*

**Resumo:** Com o propósito de dar a conhecer o conceito de secessão na perspectiva da Escola Austríaca, o presente trabalho procura cruzar os contributos de vários autores que nos ajudam a compreender melhor como essa opção se relaciona com a ideia de concorrência interterritorial. Nesse sentido, a secessão é apresentada junto do conceito de policentralidade o qual, por sua vez, remete para a discussão teórica sobre federalismo. Relacionando as ideias centrais da Escola Austríaca com esses conceitos de Teoria Política, apresentam-se vários argumentos a favor da descentralização enquanto meio de limitação do poder.

**Palavras-chave:** Secessão, Constituição, Policentralidade, Nação, Federalismo, Concorrência.

## Secession and Federalism in Austrian School's Perspective

**Abstract:** In order to make known the concept of secession from the perspective of the Austrian School, this work considers the contributions of several authors that help us to better understand how this option relates with the idea of inter-territorial competition. In this sense, secession is presented together with the concept of polycentricity, which in turn, is related with the theoretical discussion about federalism. Bringing together the central ideas of the Austrian School with those Political Theory concepts, several arguments are presented in support of the decentralisation as a means of limiting power.

**Keywords:** Secession, Constitution, Polycentricity, Nation, Federalism, Competition.

**Classificação JEL:** H77

---

\* **Daniela Sofia Gomes da Silva** é licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e mestre em Governação, Competitividade e Políticas Públicas pela Universidade de Aveiro.  
daniellasofiasilva@gmail.com

\*\* **André Azevedo Alves** é licenciado em Economia pela Faculdade de Economia do Porto, mestre em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa (IEP-UCP) e doutor em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science. Atualmente professor na Universidade Católica Portuguesa, onde é coordenador científico do Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos (CIEP), em Lisboa, sendo também docente nos programas de licenciatura, mestrado e doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais do IEP-UCP, em Lisboa, bem como, membro da Mont Pelerin Society e do Conselho Editorial do periódico *MISES: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia*. Foi professor visitante na Universidade do Estado de Rio de Janeiro (UERJ) e na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). É autor de dezenas de publicações em Ciência Política e em Economia Política, dentre as quais os livros *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política* (Principia, 2004), *Ordem, Liberdade e Estado. Uma reflexão crítica sobre a filosofia política em Hayek e Buchanan* (Predicare, 2006) e *The Salamanca School* (Continuum, 2010).  
azevedoalves@gmail.com

Quando pensamos em federalismo, pode acontecer que a ideia que lhe associamos esteja mais influenciada por aquilo que lemos sobre o assunto ou, por outro lado, por aquilo que vivenciamos na prática. Mesmo que não façamos parte de experiências federais, na nossa vida em particular, enquanto cidadãos, podemos, ainda assim, tender a associar o federalismo às consequências que avaliamos na prática, criticamente e com algum distanciamento pessoal. Independentemente da nossa posição quanto ao assunto, é razoável admitir que, regra geral, os princípios idealizados em teoria não se repercutem na prática da forma que prevíamos. Contudo, não convém que esta espécie de fosso, entre a teoria e a prática, gere inação ou desinteresse. Pelo contrário, um certo cepticismo face aos processos políticos, tão característico da Escola Austríaca, deve incentivar-nos a discorrer sobre as falhas do sistema e a lidar com esses mesmos processos da forma mais proveitosa.

Com o propósito de não negligenciar os princípios em que se alicerça, teoricamente, o federalismo, centramos este conceito no seio da argumentação em defesa da policentralidade territorial. Sem a ingenuidade de crer em súbitas mudanças da postura governativa em favor da devolução de competências – em tempos de extrema acumulação de funções estatais, de receitas e de centralização de processos – reconhecemos que a descentralização pode nem sempre revelar-se uma opção fácil de pôr em marcha. Neste contexto, justifica-se também uma reavaliação cuidada do direito de secessão, começando, desde logo, pela valorização deste tema no campo das ideias. Assim, uma Constituição que preveja o direito de secessão concederá aos indivíduos a última palavra, potenciará a gestão pacífica de conflitos de interesse e poderá evitar que sejam acumuladas tensões propícias a guerras civis e revoluções.

## I - SECESSÃO, COMUNIDADE POLÍTICA E NAÇÃO

A temática da secessão é associada frequentemente a arranjos federais, desde logo por alusão à experiência pioneira da independência dos EUA face à coroa britânica, em 1776, e à célebre guerra da secessão, em meados do século XIX. Contudo, a pertinência da discussão alarga-se a um universo mais abrangente que pode incluir movimentações separatistas em diferentes contextos, desde federações até microestados, com as suas respectivas implicações sociais, político-institucionais e económicas. Considerando a crescente importância de encontrar meios eficazes para contrariar o expansionismo dos governos – tanto estaduais, como federais – minimizando as previsíveis falhas inerentes ao processo político, será útil aprofundar o conceito de secessão enquanto pesada e derradeira sanção dirigida contra os abusos da autoridade de uma dada jurisdição.

Começemos por tentar perceber o que é, afinal, a “secessão”. Em linhas gerais, podemos dizer que a secessão é uma fragmentação política que resulta da vontade expressa de um grupo de cidadãos em favor de uma nova unidade política independente. Geralmente, acontece à revelia do governo de onde partem estes cidadãos, visto que aquela jurisdição deixa de satisfazer e de refletir as suas necessidades, aspirações ou valores. Se, por um lado, reconhecemos que a coerção é um ingrediente próprio da natureza de qualquer governo ao longo da história, por outro lado, também é preciso não esquecer que o grau de coerção varia de governo para governo e que nem todos os governos reúnem igual força para coagir e dispor da sociedade que governam. Tendo em conta que a coerção, por mínima que seja, é uma inescapável consequência da organização política, consideramos que uma estabilidade e continuidade distintas daquelas que um governo despótico mantém à custa da força e da violação das liberdades individuais, só é possível onde exista

adesão voluntária a um governo e a possibilidade de exercer escolhas. A conservação de um governo de forma inversa a estas escolhas gerará ressentimento que pode deflagrar em momentos de ruptura em que a exploração de uma parcela governada sente a injustiça como insuportável<sup>1</sup>.

Para Murray N. Rothbard (1926-1995), a secessão é vista como uma decomposição desejável que favorece as oportunidades de escapar à intervenção do governo e aos conflitos de interesses, permitindo uma tendência de privatização e de descentralização das decisões<sup>2</sup>. Neste sentido, interessa-nos averiguar se a secessão pode ser vista como um meio capaz de pressionar e limitar a expansão dos poderes federais ou estaduais e, por outro lado, capaz de incrementar a competição entre territórios através da “votação com os pés”, aproveitando a famosa expressão de Charles Tiebout (1924-1968)<sup>3</sup>.

Na mesma linha de defesa da fragmentação territorial, Hans-Hermann Hoppe estabelece uma relevante distinção entre integração política e integração econômica. A secessão é uma forma de escapar às unidades políticas que exercem o seu “monopólio territorial” numa ampla extensão de território, de forma centralizada, mas a integração econômica continua a ser uma possibilidade que proporciona benefícios pela colaboração inter-regional e pela divisão do trabalho<sup>4</sup>. Isto significa que o aprofundamento de uma união econômica não tem de acarretar uma

análoga união política. Assim, a colaboração econômica pode decorrer livremente, sem conduzir a uma construção política de grande escala, contrária à vontade e identidade dos seus integrantes.

Aprofundar a compreensão do processo político que aqui abordamos implica sondar os interesses e motivações que mobilizam os indivíduos à ação. Grande parte da motivação para a secessão não fica desligada do sentido de nação e do sentimento de pertença. Contudo, a própria definição de nação pode encerrar diferentes entendimentos, já que não é absolutamente consensual ou objetivável. Para Ludwig von Mises (1881-1973), a ideia de Nação associa-se à componente política da Idade Moderna que colocou ênfase na vontade expressa do povo e não tanto na definição de fronteiras por conquista militar que caracterizou o passado<sup>5</sup>. Mises entende que para ir à essência de nacionalidade devemos partir do indivíduo, e que a nação não pode ser explicada, nem somente por critério geográfico, nem genealógico uma vez que não existem raças puras<sup>6</sup>. Assim, os indivíduos é que desempenham o papel crucial ao manifestarem a sua vontade de pertença ou não pertença a um determinado território. Nestes moldes, para dirimir possíveis conflitos étnicos e nacionais, postula-se a concretização de um estado mínimo que não seja instrumentalizado por maiorias contra minorias.

Já para William McDougall (1871-1938), conforme exposto por David Conway, no seu artigo “Nationalism and Liberalism: Friends or Foes?” [Nacionalismo e Liberalismo: Amigos ou Inimigos?], uma nação deve cumprir sete condições: ter “homogeneidade mental”; partilhar a mesma língua e facilidade de comunicação; ser capaz de criar lideranças; ter

---

<sup>1</sup> BARTKUS, Viva Ona. *The Dynamic of Secession*. Cambridge / New York: Cambridge University Press, 1999.

<sup>2</sup> ROTHBARD, Murray N. Nations By Consent: Decomposing the Nation-State. In: GORDON, David (Ed.). *Secession, State, and Liberty*. New Brunswick: Transaction, 2002.

<sup>3</sup> TIEBOUT, Charles Mills. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 60 (October 1956): 416-24.

<sup>4</sup> HOPPE, Hans-Hermann. The Western State as Paradigm. (Symposium on Secession and Nationalism at the Millennium). *Society*, Vol. 35, No. 5 (July-August 1998): 21-25.

---

<sup>5</sup> MISES, Ludwig von. *Liberalism: The Classical Tradition*. Ed. Bettina Bien Greaves; Trad. Ralph Raico. Indianapolis: Liberty Fund, 2005.

<sup>6</sup> Idem. *Nation, State, and Economy: Contributions to the Politics and History of Our Time*. Ed. Bettina Bien Greaves; Intr. e trad. Leland B. Yeager. Indianapolis: Liberty Fund, 2006.

um propósito comum bem definido; existir “continuidade formal e material” que garanta estabilidade num dado território; ter consciência nacional face aos outros; e amor ao grupo a que se pertence, isto é, patriotismo<sup>7</sup>. É uma definição, entre muitas possíveis, que nos ajuda a enquadrar a manifestação de iniciativas populares de secessão, nas suas várias motivações, e a compreender a sua viabilidade ou inviabilidade. Murray Rothbard também dá um contributo essencial na questão da autodeterminação e secessão. Segundo ele, a nação envolve todo um nexo de pertença a uma cultura, em torno de laços familiares, linguísticos, crenças, sem negligenciar a importância do tempo e do espaço a que nos reportarmos<sup>8</sup>.

A legitimidade da secessão reside não só no direito à autodeterminação, mas, inclusive, nas vantagens que derivam desse direito legal. É, pois, um dispositivo que reconhece aos indivíduos o direito de terem a última palavra perante uma situação em que considerem estar a suportar custos que não compensam a manutenção da situação a que se encontram sujeitos.

## II - CONSTITUIÇÃO, FEDERALISMO E POLICENTRALIDADE

Como já sugerimos, a ideia de secessão pode ser pensada a par de um desejável favorecimento de concorrência entre territórios. Como tal, importa reconhecer em que medida a secessão pode atuar como incentivo à multiplicação de centros de poder dispersos, levando à contenção do poder através de competição fiscal entre territórios e dando lugar a uma lógica policêntrica nas tomadas de decisão políticas.

Uma iniciativa secessionista só pode ser entendida em toda a plenitude se for tido em consideração o seu contexto constitucional e

as respostas institucionais que daí decorrem. Se para James M. Buchanan (1919-2013) a Constituição reflete um contrato relativamente eficiente e disciplinador que estanca alguma da natureza coercitiva do governo, para autores enquadrados na abordagem anarco-capitalista, as denúncias dos fracassos constitucionais não são poupadas<sup>9</sup>. Estes últimos consideram os procedimentos institucionais como parte do problema e veem na Constituição um instrumento da própria legitimação do poder, inibido diante da crescente centralização do poder e da dependência dos indivíduos face ao Estado.

Porém, convém salientar que a ordem constitucional não tem de ser necessariamente uma ordem centralista e pode, pelo contrário, abrir caminho a uma distribuição de competências e poderes a nível horizontal e vertical, caracterizando-se pela descentralização. A proximidade dos cidadãos em relação aos agentes políticos será mais facilitada quanto maior for a vitalidade de centros dispersos de poder. Este é o ideal que definimos em teoria, apoiados também nos pressupostos e conclusões da Teoria da Escolha Pública. Em linha com esta teoria, a melhor forma de potenciar a concorrência e de minimizar os erros da esfera governativa é a aplicação do princípio da subsidiariedade que *“implica, antes de mais, que tudo o que possa ser feito pelos indivíduos e pelas famílias, atuando voluntariamente no mercado e no contexto das ações voluntárias da sociedade civil, não deve ser apropriado pelo processo político”*<sup>10</sup>. Face à realidade concreta, naturalmente que nos deparamos com sérias dificuldades em concretizar esse ideal e em alcançar processos políticos tão livres de barreiras burocráticas e centralistas. Mas é precisamente quando um grupo está en-

<sup>7</sup> CONWAY, David. Nationalism and Liberalism: Friends or Foes?. *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 16, No. 1 (Winter 2002): 1-22.

<sup>8</sup> ROTHBARD, Murray N. *Nations By Consent*.

<sup>9</sup> HOPPE, Hans-Hermann. On the Impossibility of Limited Government and the Prospects for a Second American Revolution. In: DENSON, John V. *Reassessing the Presidency: The Rise of the Executive State and the Decline of Freedom*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2001. p. 667-96.

<sup>10</sup> ALVES, André Azevedo & MOREIRA, José Manuel. *O que é a Escolha Pública: Para uma análise económica da política*. Cascais: Principia, 2004. p. 105.

volvido pelas mais fortes barreiras penalizadas da ação humana que se torna fundamental valorizar o tema da possibilidade de secessão no campo das ideias, tendo em vista a concretização de alguns ganhos concretos no campo da prática política.

Se a Constituição não basta para proteger a liberdade dos cidadãos, qual será a forma mais eficaz de impedir que o monopólio territorial adquira contornos de crescente expansão burocrática e arbitrariedade do poder? David Harper, por exemplo, considera que a descentralização desempenha um papel fundamental, pois um mero compromisso formal, apesar de indispensável, não é uma garantia suficiente:

Por si só, “*the rule of law*”, mesmo na versão aprofundada de Hayek, não assegura um sistema de liberdade individual e empreendedorismo vigoroso. “*The rule of law*”, e os requisitos formais que impõe (confiança, generalidade e igualdade), não garantem um efetivo baluarte contra o poder discricionário do governo<sup>11</sup>.

Acompanhando a sua argumentação no decorrer desta ideia, a ordem espontânea não pode emergir somente por ter a lei em seu favor, pois a confiança inerente aos negócios necessita de uma agilidade e mobilidade facilitadas pela competição entre unidades territoriais concorrentes entre si. Uma autoridade central que invada a autoridade e a autonomia dos vários níveis hierárquicos introduz discricionariedade prejudicial aos agentes econômicos e ao mercado livre – mercado que deve estar convenientemente assente numa ordem estável e o mais imparcial possível. Desta forma, para que uma experiência federal possa ser aliada do mercado livre, é imprescindível que se caracterize, entre outras coisas, por competências estabelecidas e distribuídas inequivocamente ao longo da hierarquia governativa e pela existência de limites constitucionais estáveis<sup>12</sup>.

À descentralização, David Harper associa também a necessidade de privilegiar a *common law* enquanto aglomeradora da tradição mais previsível e confirmada pela resolução de litígios concretos, no tempo e no espaço. Consta que, em prejuízo do seu valor, a *common law* está a ser minada pela administração que põe foco nos raciocínios dos gabinetes de burocratas e legisladores e na produção de leis intrusivas nos vários domínios da ação humana: “*O estímulo a esta tendência perturbadora parece ser a emergência do estado administrativo e regulador, e a proliferação da legislação e burocracia que vem com isso*”<sup>13</sup>.

Num sistema de legislação tendencialmente centralizada, existe maior margem para o governo intervir nas decisões privadas com o intuito de favorecer interesses pontuais e setoriais. Mas os danos serão ainda mais graves se uma legislação nefasta tiver aplicação imposta a toda uma jurisdição, em atropelo às particularidades regionais já que, invariavelmente, tal homogeneização é desenvolvida com base num fluxo de informação de cima para baixo, desprovido de detalhes valiosos em termos de informação local. Ubiratan Jorge Iorio expõe-nos esta questão claramente, a propósito dos “*equivocos do socialismo*”:

Ademais, sabemos que a informação importante para a vida em sociedade é criada e transmitida de uma forma implícita, descentralizada e dispersa, não conscientemente deliberada, por ser uma ordem espontânea, um processo evolutivo em que os agentes aprendem, mediante tentativas e erros, a disciplinar o seu comportamento em função dos comportamentos dos demais agentes, mas sem se darem conta disso. Esse conhecimento que vai sendo aperfeiçoado continuamente ao longo do tempo real é condição inescapável para que possa ocorrer a necessária coordenação social entre as diferentes ações individuais<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> HARPER, David. A. **Foundations of Entrepreneurship and Economic Development**. London / New York: Routledge, 2003.

<sup>12</sup> Idem. *Ibidem.*, p. 104-08.

<sup>13</sup> Idem. *Ibidem.*, p. 112.

<sup>14</sup> IORIO, Ubiratan Jorge. **Ação, tempo e conhecimento: A Escola Austríaca de economia**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, Brasil. 2011. p. 46.

Em condições em que a politização e centralismo estejam arreigados numa sociedade com uma força quase intransponível, esgotadas todas as outras vias de limitação do poder político, a secessão é uma via a considerar para reorganizar, de forma pacífica, a vida em comunidade. Sabendo que os estados tendem a ativar mecanismos no sentido de contrariar facções internas que potenciem movimentos de separação, as dificuldades legais com que se deparem iniciativas de secessão (repare-se em alguns exemplos estaduais norte-americanos), contra o centro federal ou estatal, não são um facto que surpreenda<sup>15</sup>. São conhecidas as barreiras legais levantadas ao direito de secessão. Barreiras assentes no argumento de que a vontade popular é uma perigosa fonte de instabilidade e conflito permanente. Por isso se pode afirmar que quando o direito de secessão não está previsto na ordem constitucional vigente, não existe verdadeira colaboração consentida e subsidiariedade, mas antes uma dependência implícita do poder central. Apoiar a legítima separação política, tendo em conta que um determinado sistema se tornou pesado e incomportável, é o primeiro passo para dismantelar uma situação injusta para cidadãos e respectivas associações económicas e políticas, todas elas dependentes de um contrato que não quer admitir retrocessos. Indo ao encontro de Mises, é evidente que quando a pertença a uma determinada jurisdição impõe um grande prejuízo a um grupo de indivíduos, estes têm direito a retirarem-se, da mesma forma que deve haver resistência a uma ocupação militar que agrida uma dada comunidade<sup>16</sup>.

Se queremos uma prova concreta que nos elucide para o quão blindado se encontra um poder federal, ou estatal, a melhor prova passa por procurar conhecer as hipóteses de sucesso ou insucesso de movimentos em favor da autodeterminação e secessão. Dito de outra forma, se uma autoridade política não teme que os cidadãos a punam e a acusem de

um mau serviço, não deverá sentir necessidade de proibir o direito de secessão, enquanto uma autoridade despótica que legisle, tribute e execute políticas públicas à revelia dos interesses locais, acabará por refletir nas barreiras legais o seu receio de enfrentar sanções por parte dos indivíduos pelas políticas públicas que implementa.

Visto que, no panorama global contemporâneo, continuam a predominar autoridades mais próximas da segunda postura enunciada, foquemo-nos em perceber como a secessão pode ser uma válvula de escape para romper com uma autoridade despótica e reavivar as instâncias intermédias que assentam a sua vitalidade de ação numa organização preferencialmente policêntrica. Consideramos, em primeiro lugar, que um modelo de organização de poder policêntrico, difuso e multinível, será a melhor forma de deixar intacta a diversidade étnica, cultural, respeitando uma possível hierarquia de proximidade funcional e colaboração que já se encontre inculcada num dado território. Policêntrico e difuso porque mantém uma rede de múltiplos centros regionais com competências próprias. Multinível porque poderá não se cingir somente à distribuição hierárquica de autoridades políticas, mas, para além disso, poderá absorver formas mais diversificadas de negociação entre o público e o privado. Em segundo lugar, consideramos que esta organização merece ser pensada e conciliada com o federalismo, embora possa ser aplicável em outros contextos.

Entre os autores mais relevantes na teorização do federalismo, é incontornável mencionar o contributo de Vincent A. Ostrom (1919-2012), preconizador do federalismo assente no conceito de policentralidade. O autor defende a necessidade de uma assembleia que represente o interesse geral, a necessidade de um espaço favorável a economias de escala e, não obstante, compatibiliza isto com a defesa do exercício de funções numa ordem multinível dispersa, alicerçada nas redes de

<sup>15</sup> BARTKUS. *The Dynamic of Secession*. p. 19.

<sup>16</sup> MISES. *Liberalism*. p. 119.

cooperação local<sup>17</sup>. De certa forma, identificamos aqui uma distinção entre a cooperação na esfera econômica, propícia às economias de escala, e a descentralização na esfera política. A associação do federalismo a uma real descentralização pode ser encontrada também em Reiner Eichenberger, no artigo “The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization” [Os Benefícios do Federalismo e o Risco da Centralização Excessiva]. O autor realça que o conceito de federalismo não é inequívoco, como tal, deparamo-nos com algumas variações, entre as quais: o conceito de descentralização, associado a uma posse de competências efetivas nas mãos de governos locais e regionais; o conceito de delegação, quando os vários governos agem em função da agenda definida a nível central; desconcentração, se verificamos que o governo central está disperso por várias agências ao longo do território; e o conceito mais ambíguo de “subsidiariedade”<sup>18</sup>.

A reflexão que aqui propomos, cruzando o conceito de “secessão” com o de “poli-centralidade” e o de “federalismo”, justifica-se na medida em que nem sempre é fácil chegar a um consenso quanto à vocação prática do federalismo para a concretização da descentralização efetiva. A pergunta que se coloca repetidas vezes é se o federalismo é eficaz no seu propósito de limitação de poder e repartição de competências, seguindo o princípio da subsidiariedade ou se, pelo contrário, potencia uma mais alargada centralização de poder, com novos clientelismos e vícios internos.

Quando olhamos para a gênese do princípio da separação de poderes, cristalizado como um dos alicerces do federalismo norte-americano, percebemos a importância conferida à ideia do poder calibrador da “ambição

contrariada pela ambição”<sup>19</sup>, pelo qual a própria ambição dos homens pode converter-se num instrumento que assegura a não usurpação de competências alheias. Em contraste com esta confiança depositada na separação de poderes, a capacidade de limitar o poder, segundo John C. Calhoun (1782-1850), em *A Disquisition on Government* [Disquisição sobre o Governo], reside nas pessoas, pois a Constituição evidencia incapacidade de evitar a discricionariedade do poder<sup>20</sup>. “Responsabilidade é melhor conseguida num governo de estrutura simples, em que o povo consegue identificar, rápida e facilmente, a fonte de abuso”<sup>21</sup>. Esta ideia, destacada numa obra de Herbert Storing (1928-1977), é também corroborada por Reiner Eichenberger, quando este defende que a relação entre centralização e tamanho do governo depende das possibilidades dos cidadãos restringirem o poder político<sup>22</sup>. Ou seja, o incentivo ao envolvimento político é reforçado quanto menor for o tamanho da jurisdição e mais decisiva a voz de cada indivíduo nesse processo<sup>23</sup>.

### III - A SECESSÃO COMO INSTRUMENTO DE LIMITAÇÃO DO PODER POLÍTICO

O problema com o governo limitado é que, geralmente, ele tende a expandir-se<sup>24</sup>. O

<sup>17</sup> OSTROM, Vincent. *The Meaning of American Federalism: Constituting a Self-governing Society*. San Francisco: ICS Press, 1991.

<sup>18</sup> EICHENBERGER, Reiner. The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization. *Kyklos*, Vol. 47, No. 3 (August 1994): 403-20, cit. p. 404.

<sup>19</sup> HAMILTON, Alexandre ; MADISON, James & JAY, John. *The Federalist Papers*. Oxford / New York: Oxford University Press, 2008. p. 257.

<sup>20</sup> CALHOUN, John C. *A Disquisition on Government*. Ed. H. Lee Cheek Jr. South Bend: St. Augustines Press, 2007.

<sup>21</sup> STORING, Herbert. J. *What the Anti-Federalists Were For*. Chicago: University of Chicago Press, 1981. p. 56.

<sup>22</sup> EICHENBERGER. The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization. p. 408.

<sup>23</sup> DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.

<sup>24</sup> HOPPE, Hans-Hermann. *Democracy – The God that Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy and Natural Order*. New Brunswick: Transaction, 2001. p. 267-92.

monopólio legal para tributar e para iniciar a violência está nas mãos de quem não terá qualquer incentivo a cortar os seus próprios poderes. Quanto maior o espaço ocupado pelo governo, mais falhas poderão ocorrer no âmbito da governação, fora do controlo dos cidadãos. Posto isto, se um estado ou uma federação aplica a força, fazendo dura oposição a movimentos secessionistas, que forma de mudança interna poderemos esperar?

Para Hans-Hermann Hoppe, a fragmentação territorial é a melhor forma de escapar aos abusos de um estado centralista<sup>25</sup>. O autor recupera e alarga o conceito de “votar com os pés” para defender que a prevalência de unidades territoriais de pequena dimensão dinamizaria uma concorrência salutar entre territórios, atenuando a intromissão estatal e os níveis de tributação.

A comunidade é uma extensão do indivíduo e ao estado é reservada a função de proteger a vida, a liberdade e a propriedade, numa concepção liberal clássica. Neste tipo de concepção, e lembrando mais uma vez os ensinamentos de Ludwig von Mises, o agrupamento de indivíduos reveste-se de um carácter volúvel, obedecendo às contratualizações e adesões voluntárias<sup>26</sup>. Não é o território que define o limite daquilo que é a vontade de autodeterminação, pelo que a secessão deve ser encarada como uma opção legítima sempre que exista vontade de livre associação com vista a criar uma nova soberania. É uma opção legítima sempre que o estado acumular muito poder e a força da democracia estiver a ser canalizada em prejuízo de minorias num determinado território. A concretização de alterações de jurisdição, pelo direito de autodeterminação, é possível nos seguintes moldes, na visão de Mises:

O direito de autodeterminação no que respeita à questão de pertença num estado significa, então: sempre que habitantes de um território em particular, quer seja uma

pequena povoação, um distrito inteiro, ou uma série de distritos adjacentes, tornam conhecido, por um plebiscito de forma livre, que eles não querem pertencer unidos a um estado [...] os seus desejos são para ser respeitados e cumpridos. Esta é a única forma possível e efetiva de prevenir revoluções e guerras civis e internacionais<sup>27</sup>.

Esta linha de pensamento tem subjacente o valor intrínseco da autonomia dos indivíduos, da livre associação entre eles e da secessão como método de preservar a paz e resistir a uma união política opressiva. Consideremos, pois, a ideia de que nenhuma federação poderá ser livre, e verdadeiramente alicerçada no consentimento, se não prever a constitucionalidade do seu próprio desmembramento voluntário, em caso de iniciativas nesse sentido por parte dos seus membros. Das normas constitucionais espera-se que ofereçam um enquadramento abstrato e geral que não atropеле as interações humanas e que não colida com os interesses privados. Espera-se também que favoreçam uma ordem estável em que os preceitos seguidos sejam previsíveis, num “jogo” imparcial, garantindo um melhor entendimento e coordenação entre cidadãos e entre os cidadãos e os órgãos do estado. A aceitação racional das normas constitucionais decorre também da percepção individual de que as constituições respeitam o carácter geral que é esperado<sup>28</sup>. A partir do momento em que os limites fixados pela Constituição são um impedimento à autodeterminação e secessão, podemos encontrar aqui um ponto de atrito.

A preocupação em consagrar textos constitucionais reflete o espírito de uma época em que a teoria política recomendava e clamava por limitação do poder dos governos na vida dos indivíduos. A intenção parecia consensual, como refere Robert A. Nisbet

<sup>25</sup> Idem. Nationalism and Secession. *Chronicles*, (November 1993): 23-25.

<sup>26</sup> MISES. *Nation, State, and Economy*.

<sup>27</sup> Idem. *Liberalism*. p. 109-10.

<sup>28</sup> ALVES & MOREIRA. *O que é a Escolha Pública*. p. 70-71.

(1913-1996), em *The New Despotism*<sup>29</sup> [O Novo Despotismo]. Porém, os efeitos práticos podem nem sempre corresponder aos efeitos idealizados no plano teórico e aquilo que se tem verificado nas democracias modernas é uma debilitação das instituições intermédias à medida que as funções do governo alastram a todas as áreas da vida social, numa multiplicação infundável de instâncias burocráticas<sup>30</sup>. O ataque às liberdades pode ser perpetrado de forma pouco perceptível: “*O que confere ao novo despotismo a sua peculiar eficácia é de facto a sua ligação com o humanitarismo, mas para além deste facto, é a sua capacidade para entrar nos mais pequenos detalhes da vida humana*”<sup>31</sup>. Estamos perante um poder que consegue acumular funções à custa da ambiguidade de “interesse geral”.

Por estas razões, deve ser dada especial importância às normas constitucionais e à organização que previna com melhor eficácia a extensão do poder dos governos a longo prazo. Devem ficar claramente expressos os limites de ação, as competências dos órgãos e os direitos individuais.

Ao atentarmos à evolução dos acontecimentos na União Europeia, por exemplo, surge uma dúvida fundamentada quanto à extensão de domínios a que é suposto estender a colaboração entre estados independentes, assim como aos respectivos mecanismos de legitimação e controlo por parte das populações. Ou seja, uma partilha que começa por ser essencialmente comercial estará destinada a uma fatal integração política para concretizar ganhos em toda a plenitude? Na obra de Hoppe, conforme adiantámos atrás, encontramos uma resposta negativa para esta pergunta. É possível cooperar economicamente para ultrapassar as insuficiências de pequena escala e alargar os benefícios das trocas inter-

nacionais entre distintas áreas regionais. Esta cooperação é benéfica e não precisa ser estendida para o domínio político sob a forma de uniformização, especialmente fiscal:

Integração política (centralização) e integração económica (mercado) são dois fenómenos completamente diferentes. Integração política envolve a expansão territorial do poder estatal de tributação e regulação da propriedade (expropriação). Integração económica é a extensão interpessoal e inter-regional da divisão do trabalho e participação no mercado<sup>32</sup>.

A justificação de centralização funda-se frequentemente na argumentação a favor das economias de escala. Contudo, a cooperação em mútuo benefício regional encontra evidências históricas e contributos no domínio teórico que podem ser mobilizados para contrapor a esta ideia de que um comércio livre a nível alargado só pode ser garantido por uma liderança única que dita as regras comuns e pune os arranjos voluntários, categorizando-os de sectarismo. Inclusive, foi no contexto medieval que brotaram as primeiras experiências de capitalismo, precisamente numa situação política altamente descentralizada no âmbito europeu<sup>33</sup>. Fica em evidência, nesse exemplo, que as trocas comerciais conseguem prosseguir sem a intromissão de esquemas políticos supranacionais coercitivos. Esse ambiente de trocas voluntárias entre indivíduos de distintas regiões, em que coexistiam múltiplos centros de poder, dispersos por toda a Europa, obrigava a uma permanente negociação de consensos. Segundo Hoppe, esta ordem constrangia as autoridades centrais a alguma moderação, por comparação com a larga margem de manobra detida pelos estados modernos centralizados. Não apenas os estados modernos, mas a própria unificação em torno de estruturas federais. A burocracia crescente e expansionista da União Europeia é o exemplo que Hoppe utiliza para explicar

<sup>29</sup> NISBET, Robert A. *The New Despotism*. Menlo Park: Institute for Humane Studies, 1976.

<sup>30</sup> Idem. *The Quest for Community: A Study in the Ethics of Order & Freedom*. San Francisco: ICS Press, 1990.

<sup>31</sup> Idem. *The New Despotism*. p. 4.

<sup>32</sup> HOPPE. *The Western State as Paradigm*.

<sup>33</sup> Idem. *Democracy*. p. 291.

como a integração política forçada pode gerar ressentimentos internos e inibir os indivíduos da capacidade de pressionar os seus governos<sup>34</sup>. Sem jurisdições alternativas na proximidade, a concorrência inter-territorial por via da mobilidade não tem oportunidade de aplicação enquanto instrumento de limitação do poder. Em condições tendencialmente tão opressivas, o direito de secessão adquire importância reforçada, tanto do ponto de vista instrumental, como pelo seu valor intrínseco enquanto direito à auto-determinação de uma comunidade.

Rothbard, no mesmo sentido, recomenda a dispersão de poder para corresponder aos anseios dos determinados grupos homogêneos e desobstruir o espaço onde a associação de interesses se afirma por meios privados<sup>35</sup>. A secessão pode ser vista, não como traição ou rebelião, mas antes de forma positiva, enquanto recuperação de uma condição mais autónoma.

Secessão é frequentemente confundida com revolução e guerra civil. Os dois últimos pressupõem o estado moderno unitário. A revolução lockeana é uma tentativa de derubar o governo de um estado unitário que violou a sua confiança. Secessão, porém, não é revolução porque não tenta ganhar o controlo do governo de um estado unitário; em vez disso, tenta limitar a jurisdição do governo sob o território que ocupa<sup>36</sup>.

Como é lógico, não poderá existir concorrência se não temos múltiplas alternativas, ou seja, diferentes centros de poder com ofertas distintas entre si. É aqui que entra o conceito de "policentralidade". Não existe competição onde impera a uniformidade e o controlo monopolista. A fragmentação territorial é, por excelência, o antídoto contra monopólios centralizados. Por sua vez, o caminho para a fragmentação implica a possibilidade de se-

cessão<sup>37</sup>. Parece importante distinguir entre policentralidade e descentralização, pois descentralizar aponta para um movimento empreendido pelo centro no sentido de conceder autonomia às partes e de facilitar a satisfação das preferências locais, sempre dentro de uma hierarquia de autoridade. A descentralização não implica romper com um sistema unitário por meio de secessão, tal como preconizam anarco-capitalistas como Rothbard e Hoppe. Policentralidade, por sua vez, remete para unidades autónomas em cooperação entre si com iniciativa independente e que possuem autoridade e objetivos próprios<sup>38</sup>. Daí que em Vincent Ostrom encontremos a defesa de um federalismo competitivo que se baseia na policentralidade. Num federalismo policêntrico os governos são colocados frente à concorrência de outros governos, o que restringe o pendor expansionista das funções estatais e os abusos do poder político.

Uma ordem policêntrica emerge naturalmente, segundo a teoria de F. A. Hayek (1899-1992)<sup>39</sup>. As relações voluntárias que se estabelecem entre agentes é que são as verdadeiras obreiras de uma rede complexa de colaborações. No ensaio "The Economic Conditions of Interstate Federalism" [As Condições Económicas do Federalismo], o autor firma-se em argumentos utilitaristas ao pretender ultrapassar as insuficiências inerentes à dimensão muito pequena das jurisdições<sup>40</sup>. Através de vantagens que vão para além dos simples ganhos económicos resultantes da abolição de barreiras económicas, a federação traz consigo a uniformidade e harmonia das leis, capa-

<sup>34</sup> Idem. Nationalism and Secession.

<sup>35</sup> ROTHBARD. Nations By Consent.

<sup>36</sup> LIVINGSTON, Donald W. The Very Idea of Secession. *Society*, Vol. 35, No. 5, (July-August 1998): 38-48, cit. p. 45.

<sup>37</sup> HOPPE. Nationalism and Secession.

<sup>38</sup> OSTROM, Vincent. **The meaning of American federalism: constituting a self-governing society**. San Francisco, Calif., ICS Press. 1991. p.138.

<sup>39</sup> HAYEK, Friedrich August von. **Law, Legislation, and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy**. London: Routledge and Kegan Paul, 1982.

<sup>40</sup> Idem. The Economic Conditions of Interstate Federalism. In: **Individualism and Economic Order**. Chicago: University of Chicago Press, 1980. p. 255-72.

cita os vários estados para uma defesa externa e ainda preserva a paz interna ao dirimir litígios entre estados. Hayek considera que a união comercial e a política externa comum são duas faces da mesma moeda, igualmente incapacitadas caso sejam constrangidas pelos interesses locais.

Se o governo da União deve ser responsável pela manutenção da paz, a União, e não as suas partes, deve ser responsável por todas as decisões que prejudicarão ou beneficiarão outros países. Não menos importantes são os requisitos de uma política comum para a defesa. Não só todas as barreiras interestaduais para evitar a melhor utilização dos recursos disponíveis e debilitar a força da união, mas também os interesses regionais criados por todo o tipo de protecionismo regional levantam, inevitavelmente, obstáculos a uma política de defesa efetiva<sup>41</sup>.

Um dos aspectos positivos que torna a união econômica numa base essencial do federalismo é o de evitar que se perpetuem aquelas rivalidades de interesses, delimitadas por fronteiras permanentes, alimentando antagonismos e propiciando posturas protecionistas. Isto revela que Hayek vê como prejudicial uma definição de interesses colectivos que esteja muito forjada pela estrita associação a uma população concreta. A dinâmica de livre comércio e de mobilidade de pessoas e capital em federalismo vem contrariar essa posição estanque que tende a ser favorecida quando cada estado olha para os seus interesses particulares e define políticas que afectam oportunidades e preços, prejudicando os consumidores, em última instância. O ponto de Hayek não é a negação, ou tentativa de aniquilação, de interesses particulares que rivalizam entre si. Argumenta, isso sim, em favor da conveniência de esses interesses derivarem da concorrência e não da imposição de limites territoriais permanentes e isolacionistas.

Centrando a atenção numa outra sugestão de revitalização de um sistema pelo reconhecimento dos erros, encontramos a opção

teorizada por Albert O. Hirschman (1915-2012), em *Exit, Voice and Loyalty*<sup>42</sup> [Saída, Voz e Lealdade]. Retornar à eficiência, segundo este autor, passa pela hipótese de sair porque a saída é uma forma de enviar sinais à organização que não esteja a manter um bom desempenho. Este princípio serve tanto para um ambiente empresarial como para um contexto governamental em que situações de deterioração não são discernidas devido às distorções incutidas por intervenções do governo. A opção de saída que Hirschman aponta não encontra espaço de concretização numa situação de monopólio, já que não existe uma oferta alternativa e aquele que exerce o domínio monopolista pode persistir com um mau serviço, sabendo que o consumidor sujeitar-se-á ao preço apresentado quando mantém uma necessidade inultrapassável.

Mais uma vez, é a concorrência o elemento fundamental que mantém em funcionamento um modelo que pode ajudar a fazer frente a um “despotismo” impossível de ser controlado unicamente pelos limites constitucionais consagrados. Quando a concorrência não tem espaço de concretização e a opção de “saída” não está disponível, ganha relevância a opção da “voz”<sup>43</sup>. Num caso com elevados níveis de burocratização e centralização, é relevante perceber que “voz” alcança a administração central e que mudança consegue imprimir na realidade, tendo em conta agregação de interesses e o controlo democrático num território de grandes dimensões. Num contexto muito decepcionante, pode dar-se mesmo a opção de secessão para cortar a ligação com o grupo<sup>44</sup>.

O princípio da separação de poderes tem em vista atingir a eficiência, transparência, especialização dos departamentos, atribuição de responsabilidades e fiscalização mútua dos processos. Em síntese, promover

<sup>41</sup> Idem. *Ibidem.*, p. 256.

<sup>42</sup> HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard: Harvard University Press, 1970.

<sup>43</sup> Idem. *Ibidem.*, p. 30.

<sup>44</sup> Idem. *Ibidem.*, p. 146.

o uso dos recursos de forma mais eficiente. A responsabilização financeira das bases poderá incitar a uma procura de alternativas de financiamento menos dependente de transferências federais. Existe necessidade de diluir o poder em instâncias locais e abrir espaço à participação, como forma de proteger as liberdades face à estatização. Esperar por uma instância de poder central para resolver os problemas abre um precedente a uma permanente sobrevivência de uns grupos – melhor organizados e politicamente eficazes – à custa de outros e do conjunto da sociedade. Dá azo também a uma crescente burocracia que alimenta a própria ineficácia e que justifica acréscimo de regulação, tributação e controlo da privacidade dos cidadãos. Um processo que acaba por instituir a convicção de que a forma mais favorável de captar recursos é pela “via política” e não pela “via econômica” de produção de riqueza<sup>45</sup>. Em Ostrom encontramos a distinção entre três elementos associados à escala na provisão de bens públicos: a dimensão da unidade governamental em que um determinado bem público é oferecido; o público que é visado por essa provisão; e a comunidade que tem poder de influência na escolha das políticas públicas. Em termos de prestação de contas e responsabilização, o desejável, refere Ostrom, seria que estes três elementos fossem coincidentes porque, quando isso não se verifica, geram-se problemas de escala e de responsabilização na alocação de recursos:

Exceto onde a redistribuição de rendimento é procurada enquanto questão de política pública, uma eficiente alocação de recursos econômicos é reforçada pela capacidade de fazer repercutir os custos da provisão de bens públicos e serviços nos seus beneficiários<sup>46</sup>.

O segredo está em procurar racionalizar o bem público a uma escala mais humana.

<sup>45</sup> ROTHBARD, Murray N. **Power & Market: Government and the Economy**. Menlo Park: Institute for Humane Studies, 1970. p. 10.

<sup>46</sup> OSTROM. **The Meaning of American Federalism**. p. 145-49.

A escala onde a lente privilegiada do agente local conhece a informação relevante que importa deter diante de tomadas de decisão. Proporcionar melhores resultados e menores custos, mas, sobretudo, custos distribuídos de forma mais justa pelos indivíduos que beneficiaram de determinado serviço. A ideia central de Ostrom é a de que uma ordem constitucional requer fragmentação da autoridade, devendo o federalismo nortear-se pela sobreposição de jurisdições que competem entre si. A policentralidade faz prosperar ganhos públicos e privados ao promover uma aberta colaboração entre agentes e organizações, com desempenho mais satisfatório comparativamente a arranjos monopolistas centralizados.

A descentralização, mesmo em contexto federal, talvez seja um meio útil para controlar e responsabilizar a atividade política – o que a Escolha Pública vulgarizou como *accountability*. Na teoria de Tiebout, a descentralização fiscal contribui para a revelação de preferências dos cidadãos que desempenham o papel de verdadeiros consumidores soberanos em mobilidade espacial. Esta mobilidade dos cidadãos entre territórios concorrentes entre si, repercutir-se-á na organização de competências e de recursos, em virtude da pressão exercida pelos indivíduos ao punirem jurisdições fiscalmente desfavoráveis. Em resposta a esta mobilidade, em que a jurisdição de partida perde o contributo daqueles que partem, existe um incentivo implícito que levará a empreender uma política fiscal menos penalizadora para o contribuinte<sup>47</sup>.

A ideia de que a deslocação espacial dos contribuintes eleitores oferece sinais para os decisores políticos é encontrada também nos trabalhos do autor suíço Bruno Frey, que faz a defesa da concorrência inter-territorial horizontal e vertical. Essa concorrência potencializaria a fiscalização presente ao poder político e intimidaria a expansão monopolista do

<sup>47</sup> TIEBOUT, Charles Mills. **The Community Economic Base Study**. New York: Committee for Economic Development, 1962.

governo central<sup>48</sup>. Permitiria, ainda, deter informação mais fiel às preferências heterogêneas dos grupos. Frey e Eichenberger tinham proposto que um federalismo europeu fosse pensado como mercado competitivo de distribuição de funções que não implicava somente concorrência aberta entre governos, mas também entre as empresas. Desta forma, as competências distribuir-se-iam em resultado da concorrência livre e não de rígida delegação de funções por autoridade central.

No entanto, não convém que tomando este modelo, fiquemos indiferentes a outros fatores que tornem menos previsíveis os efeitos de “votar com os pés”. Nomeadamente, a rede de contatos que um indivíduo estabelece no território em que vive e os custos de adaptação a uma nova realidade. Também poderá entrar em consideração um efeito de adiamento de entrada numa jurisdição, em detrimento de outra, com a influência do fator que Albert Hirschman definiu como “lealdade”. Pela “lealdade” a uma organização, o indivíduo não reage numa troca e abandono imediato porque, para além de dificuldades que possam constituir entraves à saída, pode preferir aguardar na expectativa de melhorias futuras<sup>49</sup>.

## CONCLUSÃO

Ao longo deste breve artigo, tivemos oportunidade de fazer referência a vários contributos de autores distintos, com especial ênfase (ainda que não exclusiva) nos autores da Escola Austríaca, que chegaram, por diferentes trajetos, a um apelo comum a favor da descentralização. Com um olhar crítico, enunciando propostas teóricas para o futuro que avistavam ou teorizando a partir de princípios firmes, alguns autores colocaram

maior foco na dinâmica econômica, enquanto outros desenvolveram teorias mais centradas no âmbito da teoria política. Existe, porém, um diagnóstico transversal que é feito por todos eles: a necessidade de valorizar a concorrência no domínio dos processos políticos. Somos testemunhas contemporâneas de um período em que domina a incerteza quanto ao papel que o estado desempenhará num futuro próximo, mas lidamos diariamente com o peso desse mesmo Estado que teima em multiplicar procedimentos e em centralizar os numerosos serviços estatais, a máquina fiscal e a representação política. Em algumas situações, a secessão pode ser concebida como meio para chegar a uma dinâmica mais policêntrica, como foi nosso propósito esclarecer. Em outras situações, atenuar as “falhas de governo” passa por aperfeiçoar um sistema federal para que ele passe a funcionar como um corpo de partes que beneficiam de autonomia administrativa e de responsabilização local, tanto política como financeira.

Os desafios que identificamos em países europeus, ou na União Europeia em geral, nunca serão os mesmos que encontraremos nos EUA, no Brasil ou em qualquer outro território. Cada experiência cultural, econômica, político-institucional e geográfica exige uma atenção especial às suas particularidades e não existem fórmulas perfeitas que se apliquem a todos os casos. Existem, contudo, princípios gerais que ajudam a conceber a melhor forma de evitar a expansão de funções estatais e a coerção ilimitada. A clara compreensão da força de que se pode revestir o direito de secessão, ou da diferença determinante que o policentrismo pode jogar a favor de uma administração menos perversa, são dois importantes pontos de partida para repensar alternativas de resistência aos monopólios territoriais onnipresentes e aos abusos de poder a que frequentemente se encontram associados. ∞

<sup>48</sup> FREY, Bruno S. & EICHENBERGER, Reiner. FOCJ: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics*, Vol. 16, No. 3 (September 1996): 315-27.

<sup>49</sup> HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty*. p. 76.