

O FEDERALISMO NOMINAL BRASILEIRO

Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira *

Resumo: o artigo faz uma análise sobre as características essenciais do federalismo, a partir de uma perspectiva teórico-política. A hipótese defendida no trabalho é de que a compreensão de um objeto qualquer somente se dá a partir de sua essência, não de seu nome. A partir disso, a análise empreendida no *paper* conduz à conclusão de que o caso brasileiro é o de um federalismo nominal, que só existe no papel, mas não na teoria nem na prática.

Palavras-Chave: Ciência Política. Formação dos Estados Nacionais. Federalismo. Brasil. Federalismo Nominal.

THE BRAZILIAN NOMINAL FEDERALISM

Abstract: the following article brings an analysis of the federalism's essential features, from a theoretical politic perspective. The assumed hypothesis is that the comprehension of any object comes only from its essence, not from its name. From such perspective, the proposed analysis conducts to the conclusion that the Brazilian State adopts only a nominal federalism, which uniquely exists in paper, not in theory neither effectively.

Keywords: Political Science. Formation of the National States. Federalism. Brazil. Nominal Federalism.

1. INTRODUÇÃO

* Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV (Faculdade de Direito de Vitória); Pesquisador nos Programas de Pós-Graduação em Direito da FDV e da UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte); Professor de Direito Constitucional e Teoria do Estado; Servidor Público Federal na Justiça Federal do Rio de Janeiro.



que permite a compreensão de um objeto qualquer, seu nome ou sua essência? Alguém poderá dizer que a resposta é evidente. Antes de se chegar a uma conclusão, é necessário, todavia, constituir elementos que a confirmem. Supõe-se a seguinte resposta: *a essência do objeto permite a sua compreensão*. Para confirmar, ou negar, essa hipótese, utiliza-se um procedimento simples: são descritas, a seguir, seis formas de organizar o Estado, sem nomear elementos específicos, apontar o nome que a teoria política lhes atribui ou citar exemplos.

Primeiro tipo. As partes constitutivas do Estado têm autonomia para estabelecer suas próprias leis orgânicas (constituições, estatutos), que não devem necessariamente guardar correspondência com as de outras unidades do mesmo Estado, nem com a do Estado central, independentemente de aprovação pelo Legislativo central para sua vigência, podendo ser anteriores à lei orgânica do Estado central, embora tenham de observar normas e limites fixados por esta. As unidades constitutivas possuem em sua estrutura orgânica Judiciário próprio. O Estado central, por sua vez, detém competência plena sobre assuntos nacionais, e residual e supletiva sobre temas não tratados pelas leis orgânicas das unidades constitutivas.

Segundo tipo. As partes constitutivas do Estado têm autonomia para estabelecer suas próprias leis orgânicas (constituições, estatutos), que não devem necessariamente guardar correspondência com as de outras unidades do mesmo Estado, nem com a do Estado central, embora devam ser aprovadas pelo Legislativo central, e não local, para entrar em vigor. As unidades constitutivas não possuem em sua estrutura orgânica Poder Judiciário, submetendo-se ao Judiciário central. O Estado central, por sua vez, detém competência plena sobre assuntos nacionais, e residual e supletiva sobre temas não tratados pelas leis orgânicas das unidades constitutivas.

Terceiro tipo. As partes constitutivas do Estado têm autonomia para estabelecer suas próprias leis orgânicas (constituições, estatutos), devendo guardar correspondência com as de outras unidades do mesmo Estado, já que todas têm de ser posteriores à lei orgânica do Estado central e observar as normas e limites estabelecidos por ela, inclusive no que se refere às competências das partes constitutivas. As unidades constitutivas podem ter ou não Poder Judiciário próprio em sua estrutura orgânica. O Estado central, por sua vez, fixa exaustivamente em sua lei orgânica as competências que lhe cabem, deixando às partes constitutivas competências residuais.

Quarto tipo. As partes constitutivas do Estado não têm autonomia para estabelecer suas próprias leis orgânicas (constituições, estatutos), já que sua organização é fixada pelo Estado central, mas podem estabelecer suas próprias leis, possuindo Legislativo próprio, mas não o Judiciário em sua estrutura orgânica. O Estado central, por sua vez, estabelece em sua lei orgânica todas as suas competências, deixando às unidades constitutivas competências residuais.

Quinto tipo. As partes constitutivas do Estado não têm autonomia para estabelecer suas próprias leis orgânicas (constituições, estatutos), as quais sequer existem, já que há uma grande dependência em relação às instituições e legislação centrais. As unidades constitutivas detêm apenas autonomia político-administrativa, são centros de tomadas de decisão não centrais, apenas com estrutura orgânica administrativo-executiva própria, isto é, não têm Legislativo nem Judiciário próprios. O Estado central, por sua vez, detém todas as competências.

Sexto tipo. As partes constitutivas não têm autonomia para estabelecer suas próprias leis orgânicas (constituições, estatutos), as quais sequer existem, já que há uma grande dependência em relação às instituições e legislação centrais. As unidades constitutivas, quando existentes, detêm, no máximo, autonomia administrativa, ou seja, são órgãos não centrais, inexistindo

em sua estrutura Legislativo, Judiciário ou Executivo próprios. O Estado central, por sua vez, detém todas as competências.

Cada uma das seis formas de organização interna do Estado, ou organização vertical do poder, pode ser enquadrada em um dos seguintes nomes: Estado regional, Estado unitário descentralizado, Estado autonômico, Estado unitário centralizado ou Estado federal (federação). Há cinco nomes para seis situações distintas, permitindo a seguinte conclusão: ou dois dos tipos descritos podem receber o mesmo nome, ou está faltando um nome. Antes de prosseguir, cabe uma indagação: o caso brasileiro está representado em um dos tipos descritos, mas qual?

Suponha-se que dois dos tipos descritos pudessem receber o mesmo nome, isso levaria a outra conclusão: haveria um objeto ou uma situação com duas essências diferentes, embora com mesmo nome, o que é um contrassenso. Quer dizer, haveria duas situações, de modo que o nome se encaixaria adequadamente em uma e inadequadamente na outra. E se o nome se encaixa de maneira inadequada em uma das situações, então está faltando um nome.

O nome que falta é aquele que representa a essência do caso brasileiro, a qual está no terceiro tipo. As demais descrições referem-se aos seguintes nomes: Estado federal ou federação (primeiro tipo), Estado autonômico ou de autonomias (segundo tipo), Estado regional ou integral (quarto tipo), Estado unitário descentralizado (quinto tipo), contemplando tanto o modelo puro quanto o autárquico, e Estado unitário simples (sexto tipo), representando os modelos concentrado e desconcentrado.

A ordem em que cada um dos tipos descritos aparece respeita um único critério: nível de descentralização em ordem decedente. Disso decorre que o primeiro tipo é o mais descentralizado, enquanto o sexto é o mais centralizado. Nessa gradação, o caso brasileiro seria o de um Estado nem tão centralizado nem tão descentralizado, seria possível falar, então, que a organização estatal brasileira é a de um Estado unitário

superdescentralizado ou a de uma federação supercentralizada.

Preferiu-se, todavia, nas Constituições brasileiras, a partir de 1891, adotar o nome de República Federativa. Isso quer dizer que o princípio federativo está presente, mas não quer dizer necessariamente que ele seja posto em prática. O presente trabalho tem como propósito analisar se o Estado brasileiro efetivamente se enquadra no que se entende como federalismo. A proposta aqui desenvolvida é fundamental para demonstrar que, mesmo que um texto constitucional adote o princípio federativo para a organização interna, isso não quer dizer que o *federalismo* estará presente como característica do Estado.

O propósito, então, é estudar o federalismo. E, para isso, seis questões essenciais são trabalhadas para apresentá-lo. Inicia-se com a perspectiva histórica sobre a organização dos Estados, apresentando, em seguida, as formas de organização vertical do poder. Feito isso, passa-se aos temas que se vinculam diretamente ao federalismo: a natureza do Estado federal, as origens do Estado federal moderno, os modelos mais praticados de federalismo e as características básicas do modelo federal. Ao final, as considerações finais apontam qual parece ser, efetivamente, o caso brasileiro.

2. A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS EM PERSPECTIVA

Uma instituição como o Estado, independente se natural ou se criação humana, é uma organização sociopolítica que pode se apresentar de várias formas. Embora o termo tenha surgido apenas no século XIV, quando se passou a empregar o termo *Estado* unido ao nome da cidade (JELLINEK, 2002, p. 155), a ideia já existia há tempos. No caso da civilização ocidental, a ideia de associação que traduz muito bem até hoje o vocábulo *Estado* existe pelo menos desde a Antiguidade greco-romana. Desde a Grécia antiga, houve filósofos que se ocuparam com as coisas da *polis* – expressão que designava a organização

sociopolítica daquela época –, podendo-se destacar que havia, ainda que incipiente, uma *ciência* ocupada com as coisas da *polis*. Guardadas as devidas proporções da expressão, havia uma ciência política, ou mesmo uma espécie de constitucionalismo (SIQUEIRA, 2016), em que havia a preocupação de se criar limitações ao poder de quem administrava a *polis*.

Tal afirmação é pertinente, pois caso se observe com atenção, dentre as preocupações dos primeiros filósofos ocidentais de que se tem notícia havia uma tentativa de explicar e de entender a organização da *polis*. Isso exemplifica a existência, na Antiguidade grega, de uma preocupação com a organização das pessoas para a consecução de fins comuns. Diante disso se pode afirmar, genericamente, que “a doutrina do Estado é uma das disciplinas mais antigas” (JELLINEK, 2002, p. 94) de que se tem notícia.

A preocupação sobre a organização sociopolítica pode ter seu nascimento creditado, ao menos pela perspectiva ocidental, em Atenas, uma cidade (ou Estado, nos moldes modernos) que é “historicamente identificada como o primeiro grande precedente de limitação do poder político – *governo de leis, e não de homens* – e de participação dos cidadãos nos assuntos públicos” (BARROSO, 2009, p. 6). Assim, já na Antiguidade clássica ocidental entendia-se que o poder político (ou poder estatal) deveria ser limitado pela supremacia das leis, não pela prevalência da vontade dos homens.

A existência de uma organização sociopolítica determina a existência de formas de governá-la e de organizá-la, distribuindo o exercício do poder. Na Antiguidade clássica ocidental, falar sobre isso era o mesmo que falar sobre *politeia* (termo que revela uma ideia muito próxima à de *Constituição*), que, pelo entendimento então corrente, era a organização dos cargos numa *polis*, determinando como o corpo de governo de ser composto e qual a finalidade de cada comunidade que compõe a *polis* (ARISTOTLE, 1885, p. 108). Estas comunidades que

constituíam a *polis* já foram denominadas das mais variadas formas, podendo-se fazer referência àquelas que são atualmente mais comuns: Estados-membros, Províncias, Municípios, Comunas. Enfim, unidades políticas partes constitutivas de um todo: *polis*, ou, contemporaneamente, *Estado*. Havia, pois, um entendimento, ainda que não direcionado para a formação de uma teoria do Estado, de que as unidades sociopolíticas organizadas (*polis*) eram formadas por uma reunião de partes (comunidades menores e indivíduos) com interesses comuns (o bem viver). Além disso, havia, na prática, uniões de *polis* voltadas para uma finalidade em comum, eram as chamadas ligas ou confederações, que surgiram para deliberar sobre questões religiosas de interesse comum, mas depois passaram a ter finalidades políticas (LEDERMANN, 1950, pp. 128-129), especialmente em questões de defesa contra um inimigo comum, como a Confederação de Delos e a Liga Lacedemônica.

Na Roma antiga, a exemplo da Grécia, também não havia uma preocupação com uma teoria do Estado ou com as formas de organização vertical do poder. Aliás, os antigos muito mais se ocuparam com as formas de governo. Antes da ascensão de Sêrvio Túlio ao trono da monarquia, a sociedade romana dividia-se em duas classes sociais, a dos plebeus e a dos patrícios, e que, a partir de então, a *res publica* foi organizada em classes e centúrias, além de ter sido instituído o censo, uma espécie de contribuição que era paga de acordo com as rendas dos cidadãos e destinada a financiar os gastos do Estado na paz e na guerra, o que permitiu uma extraordinária organização tanto civil quanto militar de Roma (TITO LÍVIO, 1989, p. 78). Vê-se, aí que, ao menos indiretamente, havia uma preocupação com a organização das comunidades que compunham a *res publica*.

Roma, quando foi fundada, era uma pequena cidade que aos poucos foi se expandindo territorialmente. Esta expansão determinou a necessidade de que fossem criadas unidades constituintes da *res publica*, que eram chamadas, em latim, de

municipium. Isto é, unidades político-administrativas decorrentes da conquista romana sobre outros povos, que, vencidos nas batalhas, ficavam sujeitos às imposições do Senado romano, e, se fossem obedientes às leis romanas, lhes eram concedidas prerrogativas de ordem privada (prática do comércio e atos da vida civil) e às vezes de ordem política (escolher seus representantes, administração municipal), havendo, pois, municípios de duas espécies, de acordo com a maior (*municipium caeritis*) ou menor (*municipium foederata*) autonomia (CASTRO, 2006, p. 6; MEIRELLES, 2008, p. 33). Além dessas unidades político-administrativas, devem ser destacadas também a liga etrusca e a liga latina, que, assim como as gregas, foram criadas por questões religiosas, mas acabaram lidando com questões políticas, especialmente a defesa contra um inimigo comum (LEDERMANN, 1950, pp. 132-133).

Não havia, então, uma preocupação formal com as formas de organização vertical do poder na Antiguidade clássica ocidental. O mesmo pode ser dito para o caso do Medievo, em que as invasões – promovidas pelos povos árabes, húngaros, escandinavos, francos, alamanos, vândalos e godos, além de tribos como os saxões, os burgúndios e os lombardos (BLOCH, 1987, p. 19) – foram determinantes para que houvesse uma recuperação da ideia de organizações sociopolíticas de reduzida amplitude: os feudos (*foedus*). A enfeudalização foi um movimento de retração: a preocupação com as expansões territoriais contínuas e sucessivas até então constantes no Império Romano deslocou-se para a preocupação com uma proteção mais sólida da cidade – tinha-se a percepção de que seria mais fácil manter e proteger territórios mais reduzidos.

Na história da teoria do Estado, é preciso destacar a baixa Idade Média, que iniciou um período de desenvolvimento denominado de “renascimento” do século XII (BLOCH, 1987, p. 121). Foi nesta época que houve um movimento direcionado para fixar regras escritas sobre questões relativas à organização

da comunidade política, que era controlada pela Igreja, “que influenciava as relações sociais, os valores culturais e as formas de exercício dos poderes políticos” (WOLKMER, 2001, p. 15). A descentralização do poder político secular foi aproveitada estrategicamente pela Igreja para se fortalecer e para determinar os rumos da sociedade durante a Idade Média. A partir do século XI, quando iniciou a baixa Idade Média, o reagrupamento dos elementos sociais em Estados ou principados favoreceu, dentre outras coisas, o renascimento da legislação (BLOCH, 1987, p. 136), a primeira grande reforma da Igreja com a separação provocada pela Igreja oriental em relação à Igreja ocidental, e o início da crise do feudalismo.

Há que se notar ainda que o surgimento dos Estados nacionais e também dos Estados absolutistas ocorreu na baixa Idade Média, quando a forma de governo mais praticada era a monarquia, havendo, inclusive, uma distribuição vertical de poder imposta pela Igreja, na seguinte ordem descendente: papa, imperador, rei e senhor feudal. Sendo que a sucessão (salvo no caso dos papas), ao contrário do que ocorria na Roma antiga (especialmente na república), era normalmente hereditária, o que denota uma influência dos bárbaros. Foi esta hereditariedade que contribuiu para a formação dos Estados nacionais, pois permitiu certa continuidade, e para a formação dos Estados absolutistas.

A preocupação com a organização do Estado e do poder não chegava nem perto do que havia à época da Antiguidade clássica greco-romana. As funções do governante dos Estados feudais eram assegurar a salvação espiritual do seu povo, defendê-lo contra os inimigos externos e manter, internamente, a paz e a justiça (BLOCH, 1987, p. 485). Ao contrário do que ocorria, por exemplo, na república romana antiga, o cargo, que conferia poder ao seu ocupante, era, durante o medievo, confundido com a figura do próprio ocupante, o monarca. No entanto, o monarca não governava sozinho, já que nas decisões sobre assuntos graves era normal que pedissem conselho à sua corte

(BLOCH, 1987, p. 486).

O apogeu da baixa Idade Média ocorreu no século XIII, “período que corresponde ao enfraquecimento da nobreza feudal, ao crescimento da população, à expansão do comércio, ao desenvolvimento das cidades livres e das associações mercantis” (WOLKMER, 2001, p. 22). Nesta época já tinham começado a se formar os primeiros Estados monárquicos nacionais. O ambiente propício para isso tinha sido formado já na alta Idade Média, quando as povoações criaram feudos circundados por muros, havendo certa coesão populacional, para combater os ataques “bárbaros” que lhe traziam insegurança e perturbação à paz. Esse isolamento permitiu que aos poucos os povos “bárbaros” instalassem seus próprios Estados e não mais perturbassem os vizinhos. Com o fim das invasões, as cidades-feudo, com tamanhos variados, iniciaram um movimento de expansão de suas terras e de densificação de sua população (BLOCH, 1987, p. 438). Teve início o “renascimento” do século XII. A paz relativa permitiu que se retomasse o comércio, que experimentou nova expansão, especialmente a partir das cidades-burgo italianas de Florença, Milão e Veneza, já que a região foi a que menos sofreu com as invasões. Iniciou-se, então, um movimento de afastamento em relação à sociedade feudal (BLOCH, 1987, p. 463), que só terminaria, de forma geral, entre o século XVII, na Inglaterra, e o XVIII, na França. O momento culminante do Medievo ocorreu no século XIV, quando as instituições até então hegemônicas entraram em crise, mormente a partir do aumento do poder real e com o aparecimento das monarquias nacionais, que secularizaram a política, e com os movimentos de reforma filosóficos e religiosos (WOLKMER, 2001, p. 22).

É por volta dessa época, com o uso pela primeira vez do termo *Estado* no século XV, com a criação dos Estados nacionais europeus, que se passa a entender que o Estado é instituição de natureza humana, que supera a simples organização física ou instintiva, para se constituir no resultado “das forças éticas, ou

seja, a exteriorização das forças psicológicas” (JELLINEK, 2002, p. 116). Trata-se de uma instituição político-social de caráter permanente que congrega, organizadamente, sobre um território, uma variedade de indivíduos, que mantêm entre si múltiplas relações, sob um conjunto de regramentos, consuetudinários ou escritos, com o objetivo de manter uma relativa coesão, interna e externa, desta sociedade na busca de determinados fins comuns. O *Estado* é, portanto, assim como a *polis*, a *res publica*, o *municipium*, o *regnum*, o *foedus* e o *imperium*, um tipo de associação de comunidades, de povos ou de indivíduos em virtude de interesses em comum, como também o são as sociedades mercantis ou empresariais, as famílias, os sindicatos, as classes econômicas, as classes sociais e a nacionalidade. Enfim, são inúmeras as formas e os nomes das sociedades formadas entre os indivíduos em virtude de características partilhadas. O Estado é apenas uma delas.

A perspectiva do Estado como instituição humana foi fundamentada a partir do início da Era Moderna (século XV), pelas teorias que inauguraram o que se convencionou chamar de contrato social. Enquanto associação de pessoas em busca de interesses gerais mais ou menos comuns, o Estado passaria a ser tratado como uma sociedade baseada em um pacto. Tendo sido criado o Estado para a consecução de determinadas finalidades, é preciso que ele se organize para que elas sejam concretizadas. Nesse sentido, diversas são as formas sob as quais os Estados podem se organizar, podendo ser divididas de acordo com a distribuição do poder político em organizações horizontais e organizações verticais. A divisão horizontal do poder consiste na separação de poderes ou, com alguma fidelidade ao fato da unidade do poder, à divisão de competências ou do exercício de funções dentro da organização estatal. Por seu turno, a divisão vertical consiste na limitação do poder a partir da organização do Estado.

3. FORMAS DE ORGANIZAÇÃO VERTICAL DO PODER

As modalidades de organização vertical do poder podem ser classificadas a partir de vários critérios; aqui se elege a maior ou menor centralização. Analisam-se os tipos mais conhecidos de organização interna (constitucional) do Estado, a fim de que se possa melhor enquadrar os casos concretos, sem se vincular ao que as Constituições possam estabelecer em seus textos.

De maneira geral, os Estados unitários são os mais centralizados, apresentando um único nível de organização e um conjunto único de instituições de governo (BADÍA, 1974, p. 17). Se o Estado possui divisões territoriais, cada parte constitutiva detém, no máximo, autonomia administrativa.

A forma mais centralizada é o *Estado unitário simples concentrado*, que pode ser de dois tipos: *puro* ou *perfeito*, quando toda decisão provém de um único centro de poder, formado por um ou alguns órgãos centrais, que toma decisões de maneira exclusiva e total; e *relativo* ou *imperfeito*, em que continua a haver um único centro de tomada de decisões, formado por um ou alguns órgãos, mas há órgãos não centrais, desprovidos de qualquer autonomia e que apenas ajudam no desempenho das atividades centrais e se subordinam à entidade central (BADÍA, 1974, p. 22).

Nos Estados centralizados em que as competências são concentradas, se houver unidades constituintes, estas não possuirão nem mesmo autonomia administrativa. Este tipo de Estado é de muita rara ocorrência, pois inviabiliza que os grupos locais contem com um melhor atendimento de seus interesses, sendo comum em Estados não democráticos ou em Estados minúsculos, em que é desnecessária a divisão territorial em unidades constitutivas autônomas.

Pouco menos centralizado é o *Estado unitário simples desconcentrado*, em que há uma leve mitigação da centralização, consistente em uma transferência do “poder de decisão das

autoridades centrais aos representantes que elas próprias nomeiam, e que delas são dependentes” (BADÍA, 1974, pp. 23-24). Nesse tipo de Estado, as decisões sobre as questões locais são tomadas pelos representantes locais do governo central, isto é, que não representam as populações locais, decidindo, pois, mais de acordo com os interesses centrais do que com os interesses locais, o que torna essa forma de organização vertical do poder muito comum em Estados autoritários.

No caso do Estado unitário centralizado desconcentrado, é possível que a autoridade política central atinja um nível de poder tão elevado que surja uma força descentralizadora cujo objetivo é retirar do governo central uma série de atribuições (BADÍA, 1974, p. 23). Trata-se do terceiro tipo de organização vertical do poder: o *Estado unitário descentralizado*, em que os representantes locais são escolhidos pelas populações locais, ou seja, as partes constitutivas do Estado unitário contam com uma autonomia administrativa (descentralização administrativa). Embora a descentralização administrativa se refira apenas à organização da Administração Pública, são indubitáveis as consequências políticas (BADÍA, 1974, p. 25). Fala-se, então, de um Estado descentralizado política e administrativamente.

A questão passa a ser quão determinante é a descentralização política. Se as instituições das partes constitutivas não centrais do Estado forem dependentes das instituições centrais, o caso será de um *Estado unitário descentralizado*, em que a descentralização política é apenas residual. De outro modo, se as instituições das partes constitutivas não centrais forem independentes quanto às instituições centrais, haverá um *Estado unitário descentralizado autárquico*. Esta modalidade de organização vertical do poder caracteriza-se pelo exercício de um poder administrativo igual ao da entidade central, baseando-se nas leis emanadas deste e não em leis próprias (BADÍA, 1974, p. 28), de modo que possui autonomia político-administrativa, não legislativa. Assim, o Estado autárquico é descentralizado, isto é,

formado por unidades constitutivas que detêm autonomia político-administrativa, podendo haver a concentração ou a desconcentração de competências, mas não havendo espaço para que estas unidades constitutivas criem as suas próprias legislações; ou seja, as instituições não centrais são desprovidas de competência legislativa. Portanto, Estados unitários autárquicos possuem âmbitos de tomada de decisão centrais e não centrais, e estruturas administrativas e executivas distintas.

O reconhecimento de autonomia legislativa às unidades constitutivas autárquicas é marca de outra forma de organização vertical do poder: o *Estado regional*, modalidade em que há descentralização maior que a desfrutada pelos Estados unitários descentralizados, já que, além da autonomia político-administrativa, há autonomia legislativa, que, embora reconhecida pela autoridade central, deve ser exercida em consonância com a legislação desta (BADÍA, 1963, p. 88). Assim, as regiões, que são autônomas, devem criar uma legislação específica que coadune com a legislação geral da entidade central. Diante disso se pode dizer que a autonomia regional pressupõe a existência de personalidade jurídica, que, no entanto, não é nem originária, porque o Estado estabelece a sua existência na Constituição, nem soberana (BADÍA, 1974, p. 38). Todavia, da autonomia legislativa não decorre a autonomia constitucional, que, aliás, não é reconhecida às partes constitutivas do Estado regional (ROBERT e MAGALHÃES, 2002, p. 32; BADÍA, 1963, p. 113). As diferenças entre o Estado regional e o Estado unitário descentralizado autárquico são, basicamente, duas: enquanto no Estado autárquico há delegação de competências às partes constitutivas, no Estado regional elas são originárias (BADÍA, 1963, p. 110); e, enquanto o Estado autárquico executa leis que não são próprias, o Estado regional executa suas próprias leis.

O Estado regional foi adotado na Espanha, com o nome de Estado integral, em 1931, e é adotado pela Itália, a partir da Constituição de 1948. Trata-se de uma modalidade composta de

Estado, já que contempla dois centros autônomos de tomada de decisão: o ente central (que é soberano) e as regiões. Registre-se, todavia, que no Estado regional não é reconhecida a competência a cada uma das regiões de criar suas próprias leis orgânicas ou Constituições, já que sua organização encontra-se estabelecida pelo ente central. Além disso, as competências das regiões, tanto as ordinárias quanto as autônomas especiais, se encontram previstas na Constituição do Estado.

Forma ainda mais descentralizada de Estado composto é aquela criada em 1978 e adotada exclusivamente pela Espanha, a partir de então: o *Estado autonômico*, também conhecido como *Estado de autonomias*. Uma diferença básica entre este tipo de Estado e o regional é a possibilidade dada às unidades constitutivas, chamadas em geral de Comunidades Autônomas (CCAA), de estabelecerem suas próprias leis orgânicas ou Constituições (BALAGUER CALLEJÓN, 2011, p. 455), que são denominadas Estatutos de Autonomia (EEAA), os quais estabelecem as competências da respectiva Comunidade Autônoma (CA) que não devem necessariamente ser as mesmas de outras CCAA (D'ATENA, 2007, p. 12). Além disso, é interessante destacar que como as competências das CCAA estão previstas nos EEAA, já que a competência do Estado central apresenta três aspectos: *residual*, correspondendo-lhe as competências não previstas nos EEAA; *prevalente* em relação às matérias compartilhadas com as CCAA; e *supletiva*, evitando vazios normativos (SOLOZÁBAL, 1992, p. 113). Todavia, há que se esclarecer que os EEAA, para entrarem em vigência, por estarem sujeitos à Constituição espanhola (DELLEDONNE, 2011, p. 7), devem ser aprovados pelo Parlamento espanhol, não pelo Parlamento da CA (SOLOZÁBAL, 1992, p. 112), ou seja, a descentralização constitucional é muito limitada. As unidades constitutivas do Estado autonômico, a exemplo do regionalismo, não possuem em sua estrutura organizativa um poder judiciário, submetendo-se ao judiciário central. Aliás, é esta característica que o afasta do

federalismo, mas não inviabiliza dizer-se que possui uma tendência federalizante, especialmente no que diz respeito à repartição de competências.

Isso direciona para a apresentação da forma mais descentralizada de organização vertical do poder atualmente conhecida: o *Estado federal*, composto por unidades constitutivas que, ao contrário do que acontece a todos os outros tipos de Estados: possuem poder constituinte (competência constitucional originária), independendo a vigência de suas Constituições da aprovação da entidade central, embora tenham de observar as normas e limites estabelecidos na Constituição federal (BADÍA, 1976, p. 35); e, possuem organização judiciária.

O Estado federal é formado por um ente central, a União, e por um conjunto de entes periféricos, as partes constitutivas (normalmente os Estados-membros), podendo decorrer da associação de Estados soberanos e independentes, que estabelecem entre si vinculação jurídica decorrente de um tratado internacional e depois de uma Constituição, ou uma vinculação de fato ou extrajurídica, ou mesmo de uma acentuada descentralização em um Estado unitário (BADÍA, 1976, p. 25).

4. A NATUREZA DO ESTADO FEDERAL

Para entender melhor o *Estado federal* é preciso passar pelas teorias que procuram explicar sua natureza jurídica. O Estado federal, como as outras modalidades apresentadas na seção anterior, é forma de organização vertical do poder em nível interno ou constitucional, não externo ou internacional (BADÍA, 1976, p. 39), como acontece às uniões de Estados, em especial, às confederações. Apesar disso, pode-se encontrar, dentre os especialistas, desacordo sobre a natureza jurídica do Estado federal, uma vez que ele tende a ser posto como uma forma intermediária entre o Estado unitário descentralizado e a confederação (BADÍA, 1976, p. 40).

As teorias podem ser agrupadas em seis blocos (BADÍA, 1976, p. 40): a) teoria que nega o caráter de Estado ao Estado federal; b) teoria que defende como único Estado o federal; c) teoria dos três planos; d) teoria que concebe o Estado federal como forma avançada de descentralização; e) teoria da dupla soberania; f) teoria que defende a federação como único soberano sem negar aos Estados-membros o caráter de Estado.

A *teoria que nega o caráter de Estado ao Estado federal* nega, na verdade, o caráter de Estado à confederação, já que argui que lhe falta o elemento fundamental de todo Estado, a soberania, sendo inviável a coexistência de duas soberanias (BADÍA, 1976, pp. 41-42). Baseia-se fundamentalmente na concepção interna de soberania: “a concentração e o monopólio do poder político que é exercido sobre um território e sobre uma população submetida ao poder público do Estado” (BEAUD, 2009, p. 50). Referida teoria trabalha com o dilema de Calhoun, pelo qual a soberania ou bem pertence aos membros da confederação, que é uma associação de direito internacional desprovida de soberania, ou bem pertence ao Estado central, que é o único detentor da soberania, pelo que os membros seriam tão-somente partes constitutivas descentralizadas e autônomas, não havendo uma terceira possibilidade (BEAUD, 2009, pp. 54-55 e 59). Por esta teoria, baseada claramente na indivisibilidade da soberania, o Estado federal seria uma modalidade de Estado unitário bastante descentralizado, o que não é equivocado caso se entenda que “a descentralização é uma repartição de poderes de decisão” (BARACHO, 1985, p. 161).

Defendendo uma assimilação do Estado federal pelo Estado unitário, encontra-se a *teoria que defende como único Estado o Estado federal*, em que o Estado federal é um Estado unitário qualificado (BADÍA, 1976, p. 42). Essa teoria supõe a unidade (indivisibilidade) soberana como elemento essencial ao Estado, mas, ao contrário da teoria anterior, defende que “o Estado abre mão de sua soberania em favor do poder central, e esse

poder central vai regular o exercício de direitos de soberania em favor dos Estados-Membros” (BERNARDES, 2010, p. 132). A teoria não nega diretamente o Estado federal, mas muito se aproxima de fazê-lo indiretamente.

Outra teoria é a *da existência de três planos*. Os dois primeiros planos seriam soberanos, representados pela Federação (ou Estado central), de um lado, e pelos Estados-membros, de outro, ambos parciais e que, em consequência dessa dupla soberania, não têm entre si uma relação hierárquica, mas de coordenação (BADÍA, 1976, pp. 43-44). A relação recíproca entre os dois planos soberanos tem como finalidade atingir uma unidade, constituída em um terceiro plano, o Estado federal, uma totalidade que representa uma síntese orgânica da Federação e dos Estados-membros (BADÍA, 1976, p. 43). Confunde-se aí também Estado federal e confederação.

Teoria muito próxima a essa é *que concebe*, além da existência de três planos, o *Estado federal como uma forma avançada de descentralização* em relação ao Estado unitário, mas menos avançada em relação à Confederação. Os defensores desta teoria destacam: “como no Estado federal, encontramos na Confederação de Estados uma distribuição das competências legislativa e executiva entre uma autoridade central e várias autoridades locais” (KELSEN, 1951, p. 87). A diferença é que enquanto no Estado Federal a autoridade central detém as competências essenciais que estão em equilíbrio com as competências das autoridades locais, além de os negócios externos estarem reservados à Federação, na confederação a competência federal é a exceção, a regra são as competências dos Estados-membros, que inclusive têm competência paralela à da entidade confederal para os negócios externos (KELSEN, 1951, p. 87). Verifica-se que esta teoria aproxima, em vez de confundir, confederação e Estado federal.

Contrastando com a todas as teorias anteriores, exceto a última, da qual se aproxima de certa maneira, tem-se a *teoria da*

dupla soberania ou *cossoberania*, que, sem afastar o dogma da indivisibilidade da soberania, defende que se possa compartilhá-la, o que geraria dois centros com poderes iguais e coordenados, de um lado, os Estados-membros e, de outro, o Estado central (BADÍA, 1976, p. 41). Esta é a teoria que está presente nas origens do Estado federal e que foi defendida pelo movimento federalista estadunidense de fins do século XVIII.

Os federalistas encontraram na defesa da *cossoberania* uma saída estratégica para que alguns Estados receosos de perder sua soberania, e com ela sua independência, aderissem à União: para garantir o apoio à Constituição, determinou-se que cada um dos Estados conservaria “as competências ou os direitos de soberania que detinham antes da União, exceto naquilo que expressamente fosse deferido ao Governo Federal” (BERNARDES, 2010, p. 129), ou seja, toda matéria que a Constituição não previsse expressamente como de competência da União seria dos Estados-membros. Essa é a teoria que se pode encontrar como sustentadora do modelo norteamericano clássico de Estado federal.

Por fim, a *teoria que defende a federação como único soberano sem negar aos Estados-membros o caráter de Estado*, a teoria da autonomia. De acordo com ela, embora a soberania caiba à Federação, os membros conservam a sua qualidade de Estados, ou seja, Estados-membros, que, quando fora da esfera de subordinação à Federação, atuam como soberanos (BADÍA, 1976, pp. 42-43). A “teoria parte da premissa de que a soberania não é elemento essencial do Estado, que se caracteriza simplesmente por um poder independente ou uma autonomia constitucional” (BADÍA, 1976, p. 43), desvinculando-se, assim, soberania de federalismo, permitindo um melhor entendimento sobre o Estado federal; além do que, se passa a falar em autonomia.

5. ORIGENS DO ESTADO FEDERAL MODERNO

A declaração da independência das Treze Colônias, em 04/07/1776, permitiu sua organização em Estados, elaborando e adotando suas próprias Constituições (FARRAND, 1908, p. 532). Era um simples documento de declaração, que, adotado, não impediu a batalha decisiva da guerra de independência (NEVINS e COMMANGER, 1986, pp. 108-110). Em 1781, as tropas britânicas depuseram suas armas e em 1783 foi assinado o tratado de paz (NEVINS e COMMANGER, 1986, p. 114). Reconhecida a independência, houve, politicamente, uma reorganização democrática entre os Estados americanos, que, desde que fora lançada a declaração de 1776, se intitulavam Estados Unidos da América (LEFFMANN, 1919, p. 143).

Formou-se uma república organizada sob a confederação de treze colônias, então Estados, independentes e soberanos, unidos não por um governo nacional, mas pelos frouxos laços de uma confederação, com a adoção dos *Artigos da Confederação*, que eram algo como um tratado internacional (ACKERMAN e KATYAL, 1995, p. 551), e a existência de um frágil Congresso Continental, mas que foram fundamentais para criar uma nova forma de se organizar os Estados americanos.

Tratava-se do Estado federal, mas a nova Constituição não empregou nem esta expressão, nem os termos federalismo ou federação. O termo usado era confederação ou união, porém a ideia compartilhada era de algo mais sólido, embora descentralizado. Em 1786, ocorreu uma reunião, em Annapolis, entre representantes de apenas cinco estados (NEVINS e COMMANGER, 1986, p. 129), que funcionaria como o prólogo para o Congresso Continental de 1787, na Filadélfia. A reunião de 1787 teve a presença de delegados de doze dos treze estados (Rhode Island não enviou representante).

Os delegados de muitos dos Estados haviam sido instruídos a propor a criação de um governo nacional forte, tendo sido, por isso, denominados nacionalistas (NEVINS e COMMANGER, 1986, p. 130), que, chamados patriotas à época da

independência, passariam a ser logo chamados de federalistas. Um consenso entre os nacionalistas foi estabelecido: dada a fragilidade da Confederação e de seus *Artigos*, optou-se pela criação de uma nova Constituição, fundada numa união mais forte entre os Estados. Os federalistas vão propor e lutar por uma reorganização dos princípios e das instituições então existentes, sem ansiar, contudo, por uma revolução (ACKERMAN e KATYAL, 1995, p. 477).

O movimento intelectual provocado pela luta quanto à aprovação da nova Constituição foi intenso. A frutífera discussão em torno da formação de um novo modelo de Estado teve ao menos dois aspectos: primeiro, possibilitou a aprovação da nova constituição, de maneira que em 1789 o novo governo já estava instalado e o seu presidente, eleito (NEVINS e COMMANGER, 1986, p. 139); segundo, relegou para a posteridade um dos mais completos debates acerca do federalismo. Tal debate é importantíssimo para se começar a introduzir as características básicas do federalismo, destacando-se, sobremaneira neste momento, o formato lançado pelo modelo estadunidense.

A Constituição dos Estados Unidos da América fora aprovada pela Convenção em 17 de setembro de 1787 e, de acordo com seus termos, ela só produziria efeitos depois de ratificada por nove dos treze Estados. Empreendendo esforços para que houvesse a ratificação pelo estado de Nova Iorque, três federalistas, sob o pseudônimo de Publius, escreveram uma série de 85 ensaios, entre outubro de 1787 e maio de 1788, em defesa da Constituição (MAGGS, 2007, pp. 801-802). Esses ensaios são usualmente referidos como *Federalist Papers*, e acabaram servindo não apenas para a ratificação pelo estado de Nova Iorque, como também por outros Estados.

Senão o principal, um dos principais temas desenvolvidos nos *Artigos Federalistas* é o da insuficiência da confederação para a manutenção da segurança dos recém-independentes Estados. A estratégia utilizada foi jogar com a fragilidade dos

laços confederativos ante uma possível ameaça externa, e possível perda da independência recém-conquistada. Assim, já de início, destacou-se que a adoção da Constituição e a forma de organizar o Estado que ela propunha eram imprescindíveis caso os cidadãos de cada um dos Estados quisessem garantir a segurança de sua liberdade, sua dignidade e sua felicidade (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 3).

Vários são os artigos que repetem as vantagens da união entre os Estados sob um governo federal. Em um deles deixa-se claro, mesmo de passagem, a intenção por detrás da nova Constituição: “deixem a América dividida em treze, ou se preferirem, em três ou quatro governos independentes, que exércitos eles poderão formar e pagar, que frotas eles poderiam esperar ter?” (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 16). A intenção camuflada no argumento da segurança perante outros Estados é clara: formar um governo independente de que participem os Estados-membros. É dessa intenção que se deve partir para apresentar as características do modelo moderno de federalismo.

Outro argumento, quanto à necessária união entre os Estados, é ainda mais forte. Se não houver a união dos Estados ou se esta união for feita pelos frouxos laços de uma liga, isto é, de uma confederação, ou ainda de várias alianças, os novos Estados tendem a se emaranhar em labirintos tão perniciosos de políticas e guerras quanto aqueles existentes há muito tempo na Europa (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 31). Assim, antes que a união então existente entre os Estados se desfça, é preciso haver uma renovação no sistema federal que o fortifique, pois a confederação então existente fundava-se em princípios falaciosos (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 180).

É preciso notar que, a todo o momento, são repetidos os benefícios de uma união. A utilidade de uma união [*confederacy*], além de suprimir as facções, está na garantia de uma tranquilidade interna entre os Estados, bem como em aumentar sua força e segurança em nível externo, ideia esta que não é, na

verdade, uma novidade, e que tem sido praticada e aprovada em diversos países em diferentes épocas (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 38). Assim, a defesa que os federalistas fizeram foi no sentido de que os novos Estados norte-americanos se unissem sob um governo republicano confederado.

Em várias passagens dos *Artigos Federalistas* é possível notar uma crítica veementemente ao regime confederativo, embora seja comum o uso ora do termo *confederado* ora do termo *federado*, para se referir ao modelo proposto. Há passagens dos próprios artigos que permitem, no entanto, apontar uma distinção tanto prática quanto teórica, ainda que não houvesse precisão no uso dos termos.

Essa ideia é fundamental para entender as características do modelo defendido, e a ela se devem somar as observações de que o governo federal não seria encarregado de fazer e administrar todas as leis, de maneira que sua competência estaria limitada a determinadas matérias enumeradas, no interesse de todos os membros da república (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 65). Há uma passagem ainda mais clara que destaca que se é possível construir um governo federal capaz de regulamentar os interesses comuns dos Estados e de preservar a tranquilidade geral, então ele deve ser fundado, e deve ter força o suficiente para fazer valer suas leis, de maneira que a autoridade do governo federal deve se manifestar por meio das cortes de justiça; além do que o governo da União, assim como o governo de cada Estado, deve dispor de todos os meios e poder utilizar de todos os métodos para executar o poder que lhe foi confiado (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 78).

Seguindo a descrição sobre os poderes do governo federal, fica ainda mais clara a natureza do regime que era proposto então. Sem descer a fundo na análise destes poderes, alguns deles podem ser destacados (HAMILTON *et al.*, 2001, pp. 215-225): regulamentar as relações com nações estrangeiras, inclusive a partir da criação de tratados; estabelecer, exclusivamente,

a legislação sobre os distritos que, por cessão dos Estados-membros e por aceite do Congresso, se tornaram sede do Governo dos Estados Unidos, e sobre lugares adquiridos por este para construir edifícios necessários para o desempenho de suas funções; admitir novos Estados-membros na União; garantir que cada um dos Estados-membros da União adote a forma republicana de governo.

Além disso, são também apresentadas restrições constitucionais à autoridade dos Estados-membros, das quais se podem destacar (HAMILTON *et al.*, 2001, pp. 230-232): não assinar tratados, não firmar alianças ou confederações, não cunhar moedas ou títulos de crédito, não conceder títulos de nobreza; não criar impostos ou obrigações sobre importações ou exportações, sem o consentimento do Congresso. Para fazer valer estas e outras provisões, o governo central pode estabelecer as leis que forem necessárias e adequadas para tanto, as quais, junto com a Constituição e os tratados, serão consideradas como leis supremas da nação (HAMILTON *et al.*, 2001, pp. 233-235). Assim, a maioria dos senão todos os poderes que os Estados-membros exerceriam como soberanos passam a ser do governo central. Obviamente que, para obter o apoio necessário dos Estados para a vigência da Constituição, seria retomado o argumento da manutenção da segurança contra invasões externas e da liberdade, dignidade e felicidade de seus cidadãos.

E a este argumento os federalistas juntariam outro, mais forte: o de que os governos dos Estados poderiam ser vistos como partes constituintes e essenciais do governo federal, enquanto que o contrário não seria verdadeiro, de nenhuma forma (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 240). Além disso, “os poderes delegados pela Constituição proposta ao governo federal são poucos e definidos. Aqueles que são mantidos com os governos dos Estados são inúmeros e indefinidos” (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 241). Contrariamente ao que previam os *Artigos da Confederação* sobre os Estados manterem cada um sua soberania, a

Constituição de 1787 fez com que apenas o governo federal fosse soberano, em prol de uma união mais sólida entre os Estados-membros, a partir de então apenas autônomos.

6. ALGUNS MODELOS DE FEDERALISMO

A origem do federalismo moderno está, pois, no modelo estadunidense, que é tão-somente um dos vários modelos de federalismo que atualmente se pode apontar. Dentre eles são brevemente destacados cinco: a) federalismo não cooperativo; b) federalismo competitivo; c) federalismo das regiões; d) federalismo cooperativo; e) federalismo unitário. Por óbvio que os Estados federais não adotam um único modelo, e sim os misturam, podendo cada um sobressair em determinadas situações, sem que, no entanto, exista sozinho.

O *federalismo não cooperativo* consiste na oposição feita pelos Estados, isolada ou conjuntamente, à autoridade federal, no que tange aos seus programas federais em relação tanto aos interesses quanto às necessidades e prioridades locais (BULMAN-POZEN e GERKEN, 2009, pp. 1258, 1262 e 1266). Embora muito pouco enfrentado (BULMAN-POZEN e GERKEN, 2009, p. 1307), este tipo de federalismo pode ser encontrado na prática, especialmente no caso de Estados federais altamente descentralizados, onde os Estados-membros contam com alto grau de autonomia. Trata-se, portanto, de uma não cooperação vertical, distinta de sua versão horizontal, que é denominada federalismo competitivo.

O *federalismo competitivo*, também denominado *federalismo dual* ou *de coordenação*, é aquele em que os Estados competem entre si para atrair consumidores, cidadãos, investidores e negócios (LIPSETT, 2008, p. 643). Aqui não há oposição entre os Estados, mas rivalidade. E normalmente há uma relação de coordenação, que decorre de uma divisão de competências entre a esfera federal e a esfera estadual. Trata-se também de um

modelo mais facilmente encontrado em países cujo federalismo é altamente descentralizado, de modo que os Estados têm tanta autonomia que podem, por exemplo, permitir em suas legislações o casamento entre pessoas do mesmo sexo, abortos, eutanásia e mesmo pena de morte, diferindo das legislações de outros Estados que não permitem o mesmo. Em Estados federais menos descentralizados é também possível encontrar a adoção desse modelo, não só quanto à competição entre os governos locais, especialmente em questões tributárias e fiscais, mas também quanto a ações coordenadas para resolver problemas sociais e econômicos.

Próximo aos dois modelos acima é o *federalismo das regiões*. A coordenação que ele propugna pode tanto apresentar traços de competitividade entre a região e outras regiões ou mesmo Estados-membros, quanto revelar traços de não cooperação com a União, resistindo a imposições desta quando os interesses regionais não forem respeitados. Pode-se destacar, assim, que o federalismo das regiões é uma forma de cooperativismo, porém, interessado.

Diferente é o *federalismo cooperativo*, que pressupõe a cooperação baseada diretamente na busca do desenvolvimento nacional, e, indiretamente, no atendimento dos interesses específicos dos Estados-membros que proporcionam a cooperação. Diante disso, o modelo cooperativo pressupõe cooperação tanto vertical quanto horizontal, ou seja, os Estados tanto colaboram entre si realizando convênios ou consórcios uns com os outros (cooperação horizontal) quanto cumprem as políticas e programas federais sem lhes opor resistência, além de receberem transferências de receitas das entidades de nível superior (cooperação vertical).

O federalismo cooperativo pode ser definido como uma relação entre níveis de governo, isto é, uma colaboração multi-nível, porém vertical (exercida de cima para baixo), voltada para o atendimento de interesses de todos, como nos casos de

programas ou políticas desenvolvidos para atingir os objetivos da federação. Esse tipo de federalismo pode apresentar tendência centralizadora (BERNARDES, 2010, p. 228), que, dependendo do sistema constitucional pode ser superado ou não, em virtude de como as competências são repartidas e de como as partes constituintes podem interagir entre si, independente da entidade central.

Por fim, o *federalismo unitário*, um modelo que determina a existência da concentração de competências e de tarefas no âmbito da União. No Estado federal unitário, o legislador federal deve, além de criar um conjunto uniforme de leis para toda a Federação, assegurar a uniformidade de sua execução (HESSE, 2006, p. 446). Trata-se de um tipo de federação em que há uma maior centralização, sem que com isso sejam retiradas dos Estados-membros autonomias que os tornam partes constitutivas de um Estado federal; do contrário seriam unidades constitutivas de um Estado unitário.

7. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO FEDERALISMO

Identificar a predominância de cada um destes cinco modelos e outros que possam ser apontados na prática federalista de cada Estado federal é fundamental para entender como as relações internas funcionam. Assim, há que evidenciar as características gerais do federalismo moderno, que podem ser reduzidas a três principais: a) soberania da entidade nacional e autonomia das entidades subnacionais; b) descentralização com repartição de competências; c) indissolubilidade do vínculo federativo. Aí se resumem as cláusulas básicas de um regime federativo, e todas elas apresentam uma forte imbricação.

A *soberania-autonomia* é característica essencial ao federalismo, porque determina a existência de níveis de governo que são constitucionalmente estabelecidos e responsáveis pelos interesses de suas circunscrições territoriais (ANDERSON,

2008, p. 22), e a existência de uma unidade política nacional (CAVALCANTI, 1983, p. 69), representada por um ente central (federal/nacional) que exerce a soberania, cuja titularidade pertence ou à nação ou ao povo.

Se a intenção ao se constituir um Estado federal é primar pela unidade de interesses, ainda que exista uma pluralidade social, então a soberania só pode ser exercida por uma única pessoa política; caso contrário haveria uma desnaturação do federalismo em união de Estados, transformando-se em questão de direito internacional, não constitucional. Consequentemente, desprovidos de soberania, aos entes federados resta apenas serem autônomos, isto é, cada parte constitutiva possui seu ordenamento, conservando certa independência, permitindo gerir seus próprios negócios (BARACHO, 1986, p. 50).

A questão das autonomias deve, porém, ser vista com cautela, já que, as unidades federadas podem se constituir por associação ou por dissociação. No federalismo por associação, os Estados são inicialmente soberanos e independentes, abrindo mão de sua soberania em favor de um novo Estado por eles criado em comum acordo, restando-lhes apenas sua autonomia. No federalismo por dissociação, não é criado um novo Estado, e sim um Estado já existente, normalmente unitário, confere certas autonomias às partes constituintes de sua organização administrativa. Tanto em um quanto em outro caso, a autonomia que resta ou que é concedida consiste “na capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração” (ALMEIDA, 1987, p. 172), cujos parâmetros se encontram estabelecidos nas normas constitucionais federais, admitindo-se que os entes subnacionais as detalhem em suas constituições ou leis orgânicas.

Isso não quer dizer que haja uma hierarquia entre as partes constituintes. Ainda que a federação consista na organização vertical do poder no Estado, isso não implica na existência de um modelo escalonado de poder (BERNARDES, 2010, p. 69).

Ao contrário, num regime federal não há nem pode haver supremacia da União sobre as unidades federadas, o que deve haver é um equilíbrio na distribuição de competências, assegurando a cada centro de decisão sua autonomia, para que sua eficiência, no atendimento aos próprios interesses, não seja prejudicada (DALLARI, 1986, p. 19).

Assim, muitos países podem se autodenominar federais, porém não funcionam federações, já que, invés de descentralizarem competências, contam com uma forte centralização, muitas vezes anulando a autonomia das partes constitutivas (ANDERSON, 2008, p. 22). Por outro lado, há países que, embora não se autodenominem federais, têm um nível de descentralização tão forte que funcionam como federações. Portanto, não é a declaração constitucional que tem o condão de declarando transformar em federal um Estado. É preciso, sim, observar como funciona, na prática, a descentralização e a repartição de competências.

Outra cláusula geral do federalismo é a *descentralização-repartição de competências*, que pode ser resumida a um mecanismo facilitador para “o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade” (BARACHO, 1995, p. 33). As competências são, assim, distribuídas de acordo com os interesses de cada unidade federada, onde o melhor exercício das respectivas competências depende da existência de autonomia (executivo-administrativa, legislativa, financeiro-fiscal e judicial). A questão da distribuição ou repartição de competências é elemento básico para a caracterização do Estado federal, já que o federalismo é uma distribuição espacial de poder (BERNARDES, 2010, p. 58), no que é conveniente enumerar expressamente as competências, reduzindo as possibilidades de conflitos ou de dúvidas quanto a que entes pertencem os interesses e em que graus, de modo que cada um possa exercer seus devidos poderes e cumprir seus respectivos

encargos, traduzindo-se uma verdadeira dualidade entre competência e responsabilidade (DALLARI, 1986, pp. 19-20). Assim, a distribuição territorial do poder ou a repartição de competências tem o claro objetivo de melhor organizar a federação e de ampliar sua eficácia e eficiência.

A organização do poder dentro de uma federação é normalmente estruturada a partir de uma divisão no mínimo dual, resultando em dois centros de tomadas de decisão (BERNARDES, 2010, pp. 66-67). A divisão é normalmente feita entre uma entidade central – que reúne geralmente o nível nacional e o federal, geralmente denominada União – e entidades periféricas – denominadas subnacionais; alguns países contam com um terceiro ente federado, conferindo-lhe estatuto independente, se bem que com autonomia bastante reduzida (ANDERSON, 2008, p. 36). Considerando-se o tipo clássico de dois níveis, o Estado federal conta, politicamente, com dois centros distintos de poder e com alcances diferentes, e, juridicamente, com normas válidas para toda a federação (normas nacionais), para apenas o ente central (normas federais) e para apenas os entes subnacionais (normas estaduais ou locais).

Essa divisão consagra, portanto, a autonomia dos entes federados, que, aptos a exercerem as suas competências segundo a distribuição de poder engendrada por normas de validade nacional, contidas geralmente numa constituição federal, o fazem conforme as peculiaridades e as especificidades de seus âmbitos territoriais. Porém, “na prática, o modelo dualista não possui uma nítida separação de competências porque muitas questões têm dimensões regionais, nacionais e até internacionais, e as distintas competências dos governos se entrecruzam” (ANDERSON, 2008, pp. 41-42).

Assim é que se fala num modelo integrado de competências em que há, de fato, competências exclusivas da federação, em número reduzido, e um amplo rol de competências comuns ou concorrentes. Nesse caso, a legislação da federação é dúplice,

contando com normas nacionais (regras gerais válidas para todos os entes federados) e com normas federais (regras específicas válidas apenas para o ente federal), ou seja, o governo nacional estabelece normas gerais que devem ser observadas pelos entes subnacionais, os quais devem criar normas específicas, conforme os interesses dos respectivos territórios.

Trata-se de um federalismo de equilíbrio ou cooperativo, em que as competências se encontram descentralizadas, e não altamente concentradas na União (HORTA, 2002, p. 314), “de forma que o indispensável exercício dos poderes federais não venha inibir o florescimento dos poderes estaduais” (HORTA, 1985, p. 14). Daí que as cláusulas gerais de distribuição do poder se firmem na Constituição federal, cabendo às Constituições estaduais e municipais estabelecer cláusulas específicas, detalhando as competências, ou seja: “toda Constituição, federal, estadual ou municipal, é incompleta, pois necessita se referir às outras Constituições, sendo qualquer uma única e incompleta” (BERNARDES, 2010, p. 75).

Essas duas cláusulas têm forte imbricação com a terceira cláusula geral do federalismo: a *indissolubilidade do vínculo federativo*. Os entes constitutivos da federação contribuem para o exercício da soberania, no sentido de que sendo a federação uma comunhão de interesses, as competências conferidas às entidades subnacionais, uma vez exercidas, contribuem para formar e consolidar a vontade soberana do Estado federal. Daí é que advém a vedação a uma secessão, com a finalidade de manter integrada a nação, fortalecendo-a: a federação seria desnecessária se fosse possível separar as partes do todo.

Procura-se manter na unidade a diversidade, em que a unidade plural não se atém apenas à diversidade de grupos, observando também as diversidades regionais e locais das entidades constitutivas da federação. Assim, em uma federação é preciso atentar para as diferenças e desigualdades regionais e locais, para que se busque um laço de solidariedade entre as partes

constitutivas, permitindo a formação de um regime cooperativo. A cooperação entre as partes constitutivas fortalece os governos, de modo que cada parte possa atender às demandas de suas populações, proporcionando o desenvolvimento regional e local que contribua eficientemente para o desenvolvimento nacional.

Fala-se, então, em subsidiariedade, já que o conhecimento recíproco permitido em níveis menos amplos territorialmente facilita que se dê um diagnóstico mais exato dos problemas sociais, implantando-se melhores políticas sociais para resolvê-los (BARACHO, 1995, pp. 33-34). A subsidiariedade funciona como proteção ou garantia contra imposições vindas de entidades de nível superior que tendem a entender que os problemas sociais que afligem a todas as partes constituintes devem ser resolvidos da mesma maneira em todas elas. Pela subsidiariedade, “tudo o que possa ser feito, e bem, pela organização inferior não pode ser subtraído pela organização superior” (REVERBEL, 2012, p. 39).

Contrariamente ao que se possa pensar, a subsidiariedade contribui para manter a unidade, pois permite a gestão das questões locais por quem melhor as conhece. É dizer, ela “dá preferência à prestação descentralizada dos serviços e somente permite uma atuação em nível governamental superior quando o inferior mostrar incapacidade de cumprir a respectiva tarefa de forma eficaz” (KRELL, 2008, p. 14). Preserva-se, pois, a relação unidade-pluralidade, que se direciona para um modelo integrado de repartição de competências em que há coordenação ou cooperação entre todas as entidades federadas, de maneira que “a criação ou o fortalecimento de governos regionais controlados por populações locais pode permitir que uma população regional decida sobre questões importantes para ela própria” (ANDERSON, 2008, p. 98), o que permite, aliás, maior identificação entre as populações locais e as políticas implantadas, atendendo aos respectivos interesses, e, assim, permitindo o desenvolvimento local ou regional. Diante de um vínculo indissociável, as

entidades subnacionais têm dever de cooperação entre si e também direito de participação na formação da vontade daqueles entes de nível mais abrangente que integram, bem como na formação da vontade nacional. Isso decorre não só dos laços indissolúveis federativos, mas também da necessária relação entre entidades autônomas e o ente soberano em um movimento de união de esforços para formar uma unidade.

Trata-se da necessária participação das partes constitutivas nas tomadas de decisões que são de interesse da e que influenciam a unidade, já que a participação é imprescindível para caracterizar a federação, cujo vínculo entre as entidades subnacionais e a nacional é de colaboração, não de subordinação (BARACHO, 1986, p. 50).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise das características gerais do federalismo, pode-se afirmar que o caso brasileiro é de um federalismo *nominal*, já que embora revele, na prática social, um comportamento às vezes *descentralizado* contraria o que a maioria dos constitucionalistas defende a respeito da organização vertical do poder no Estado brasileiro. Diverge, na verdade, de uma tradição constitucional iniciada na última década do século XIX, quando se firmou constitucionalmente, em 1891, que, embora já houvesse um decreto de 1889 determinando que o Estado brasileiro fosse uma república federativa, o Brasil organizava-se sob o princípio federativo. No entanto, a divergência parece proceder e tem por finalidade contribuir para a construção de um constitucionalismo brasileiro baseado nas peculiaridades brasileiras, sem que sejam importados modelos e teorias, normalmente europeias e estadunidenses, prontos e que se force uma adequação muitas vezes impossível entre teoria e prática.

É fundamental *não confundir* federalismo com descentralização. É possível que Estados que não se organizem sob um

regime federativo sejam descentralizados e se componham por unidades constitutivas. O Estado autonômico espanhol é um exemplo de como isso é possível: visto como o Estado mais descentralizado do mundo, mais que os Estados federativos, ele se organiza sob um unitarismo altamente descentralizado. No entanto, toda essa descentralização não permite que se afirme que se trata de um Estado federativo.

Isso porque o federalismo supõe, além de descentralização, também competitividade sadia e atuação intergovernamental cooperativa com tomada de decisões compartilhada, e não apenas a possibilidade de cada parte constitutiva tomar suas decisões isoladamente. Enfim, federalismo depende de laços de solidariedade na busca de interesses comuns, como é o caso do desenvolvimento nacional. Daí a raiz etimológica de federal (*foedus*) como um contrato, um *contrato social* entre partes constitutivas que, abrem mão de suas soberanias individuais para compartilhar uma única soberania, porém mais forte e fortalecida.

Essa *solidariedade*, no entanto, não existe no Brasil. Do ponto de vista da cultura política, que, opcionalmente, não foi aqui adotado, a sociedade brasileira é caracterizada por um profundo individualismo que decorre de uma ausência de cultura cívica que resulta numa concepção falha da liberdade sem a contrapartida do dever (CARVALHO, 2005, pp. 284-285). Isso resulta de falta de identidade entre o brasileiro, a cidadania e as instituições que teoricamente fazem parte da sociedade em que se vive.

O foco do presente trabalho recaiu sobre uma análise *teórico-política*, vale dizer, baseada na *teoria do federalismo* como adotada na Ciência Política. Analisando-se uma a uma das características essenciais, é possível perceber que há uma tentativa de adotar o federalismo, mas que, no entanto, não passa de tinta sobre papel. Isso porque, no fim das contas, o federalismo é simplesmente *nominal*, e isso por vários fatores. Não apenas por haver uma clara ingerência, permitida pela Constituição de 1988,

na organização tanto dos Estados-membros quanto dos Municípios, mas também por haver uma ampla gama de dispositivos constitucionais que inviabilizam o *federalismo cooperativo* que se quis implantar no país. Também integram esse rol de motivos a falta de representatividade direta dos Municípios tanto no Legislativo federal quanto no Legislativo estadual, a falta de legitimidade municipal para propor emendas à Constituição de 1988, bem como a repartição altamente centralizadora de competências. Logo, pode-se afirmar que não há claramente equilíbrio algum e que a cooperação intergovernamental se apresenta muito prejudicada, na medida em que os governos subnacionais dependem muitas vezes de normas produzidas e de decisões tomadas pelo governo central, determinando a existência de um “cooperativismo autoritário” (OLIVEIRA, 2010, p. 106).

Há, efetivamente, um receio em admitir que, na prática, o Estado brasileiro é unitário, como se a admissão tornasse, de súbito, o constitucionalismo brasileiro ultrapassado, ou, ao menos, não moderno ou não atento a alguma tendência no constitucionalismo mundial. No entanto, ainda que uma análise *teórico-política* demonstre que o Brasil não passa de um Estado unitário com algum nível de descentralização, a teoria constitucionalista prefere atentar e considerar válida a verdade que a caneta do constituinte imprimiu no registro constitucional, desde os tempos de Rui Barbosa, de que o Brasil adota um modelo federativo, que, embora desmentido pelo próprio registro constitucional e pela prática social, é ainda repetido como sendo efetivo.

A conclusão é, então, de que o Estado brasileiro é de um tipo *unitário descentralizado*. O que é possível, já que um Estado unitário pode se dividir administrativamente e até dotar suas partes constitutivas de autonomias, descentralizando-se. Portanto, não há que se confundir descentralização com federalismo, nem ampla autonomia com federalismo. E, mesmo que se fale em modelos distintos de federalismo, há que observar que previsões, mesmo normativas, nem sempre se concretizam na

prática, de modo que para um Estado seguir o princípio federativo há que estar presentes as características básicas do modelo federal, todas, especialmente o relacionamento intergovernamental de tipo cooperativo.

Assim, o pacto federativo brasileiro e a adoção do princípio federativo são tão somente *nominais*, resultando em uma previsão constitucional que é assaltada pelas próprias Constituições brasileiras, desde 1891, ou, com um pouco de otimismo, desde a Reforma Constitucional de 1926, quando começou um forte movimento de centralização tanto de bens quanto de competências, legislativas e materiais, na União, em detrimento das demais partes constitutivas, cujos bens e competências passaram a ser cada vez mais residuais, ou, também numa linguagem otimista, reservados. Na Constituição de 1988 o boicote ao Estado federativo é talvez o maior da história constitucional brasileira. Primeiro, pela má distribuição de competências, em que as normas e decisões gerais ficam sob a tutela da União, dependentes de leis federais, que também são nacionais. Segundo, pela lerdá implantação do federalismo cooperativo, que tem, em pleno século XXI, uma existência ainda muito tímida.

Portanto, apesar de não ser possível afirmar categoricamente que a prática federativa brasileira é quase inexistente, não há equívoco algum em se apontar que são poucas as práticas de gestão intergovernamental cooperativa no país, caracterizando-se o Estado muito mais honestamente como de tipo unitário descentralizado, que federativo. Daí se poder afirmar que a natureza peculiar do federalismo brasileiro é a de que o Estado brasileiro é de tipo unitário descentralizado.



9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, Bruce; KATYAL, Neal (1995). Our unconventional founding. *The University of Chicago Law Review*, vol. 62, n. 2.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de (1987). A Constituição do Estado federal e das unidades federadas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 24, n. 93.
- ANDERSON, George (2008). *Una introducción al federalismo*. Trad. Isabel Vericat y Calorio Morayta. Madrid: Marcial Pons.
- ARISTOTLE (1885). *Politics*. Trans. Benjamin Jowett. Oxford: Clarendon Press.
- BADÍA, Juan Ferrando (1963). El estado regional como realidad jurídica independiente. *Revista de Estudios Políticos*, n. 129-130.
- BADÍA, Juan Ferrando (1974). El estado unitario. *Revista de Estudios Políticos*, n. 195-196.
- BADÍA, Juan Ferrando (1976). El federalismo. *Revista de Estudios Políticos*, n. 206-207.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (2011). Las fuentes del derecho en las Comunidades Autónomas. In: Idem (coord.). *Manual de derecho constitucional*. 6. ed. Madrid: Tecnos.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira (1985). Descentralização do poder: Federação e Município. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 22, n. 85.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira (1995). O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 200.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira (1986). *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense.
- BARROSO, Luís Roberto (2009). *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva.
- BEAUD, Olivier (2009). *Teoría de la federación*. Trad.

- Alejandro García Mayo. Madrid: Escolar y Mayo Editores.
- BERNARDES, Wilba Lúcia Maia (2010). *Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Del Rey.
- BLOCH, Marc (1987). *A sociedade feudal*. 2. ed. Trad. Liz Silva. Lisboa: Edições 70.
- BULMAN-POZEN, Jessica; GERKEN, Heather K (2009). Uncooperative federalism. *The Yale Law Journal*, vol. 118.
- CARVALHO, José Murilo de (2005). Brasileiro: cidadão? In: Idem. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG.
- CASTRO, José Nilo de (2006). *Direito municipal positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- CAVALCANTI, Amaro (1983). *Regime federativo e a república brasileira*. Brasília: UnB.
- D'ATENA, Antonio (2007). La reforma constitucional del regionalismo italiano. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 4.
- DALLARI, Dalmo de Abreu (1986). *O Estado federal*. São Paulo: Ática.
- DELLEDONNE, Giacomo (2011). Speaking in name of the constituent power: the Spanish Constitutional Court and the new Catalan *Estatut*. *Perspectives on Federalism*, vol. 3, n. 1.
- FARRAND, Max (1908). The Federal Constitution and the defects of the Confederation. *The American Political Science Review*, vol. 2, n. 4.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James (2001). *The Federalist* (The Gideon Edition). Indianapolis: Liberty Fund.
- HESSE, Konrad (2006). El Estado federal unitario. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 6.

- HORTA, Raul Machado (2002). *Direito constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- HORTA, Raul Machado (1985). Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 22, n. 87.
- JELLINEK, Georg (2002). *Teoría general del Estado*. Trad. de Fernando de los Ríos. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- KELSEN, Hans (1951). *Teoria geral do Estado*. 3. ed. Trad. Fernando de Miranda. Coimbra: Arménio Amado.
- KRELL, Andreas J (2008). *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Ed. Fórum.
- LEDERMANN, László (1950). *Fédération internationale: idées d'hier – possibilités de demain*. Neuchâtel: Éditions de la Baconnière.
- LEFFMANN, Henry (1919). The first use of “United States”. *The North American Review*, vol. 210, n. 764.
- LIPSETT, Owen (2008). The failure of federalism: does competitive federalism actually protect individual rights? *Journal of Constitutional Law*, vol. 10, n. 3.
- MAGGS, George E (2007). A concise guide to the Federalist Papers as a source of the original meaning of the United States Constitution. *Boston University Law Review*, vol. 87.
- MEIRELLES, Hely Lopes (2008). *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros.
- NEVINS, Allan; COMMANGER, Henry Steele (1986). *Breve história dos Estados Unidos*. Trad. Luiz Roberto de Godoi Vidal. São Paulo: Alfa-Omega.
- Oliveira, Thiago de (2010). *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder (2012). *O federalismo*

numa visão tridimensional do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (2002). *Teoria do Estado, democracia e poder local*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de (2016). A ideia de Constituição: uma perspectiva ocidental – da Antiguidade ao Século XXI. *Cuestiones Constitucionales*, vol. 34.

SOLOZÁBAL, Juan José (1992). Sobre el Estado autonómico español. *Revista de Estudios Políticos*, n. 78.

TITO LÍVIO (1989). *História de Roma*. Trad. Paulo Matos Peixoto. São Paulo: Paumape, vol. 1.

WOLKMER, Antonio Carlos (2001). O pensamento político medieval: Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. *Crítica Jurídica*, n. 19.