

Federalismo: Evolução política e necessidade de reconstrução

SUSY ELIZABETH FORTE CAVALCANTE

1. INTRODUÇÃO

É impossível deixar de reconhecer a atualidade do federalismo como técnica de organização estatal, pois permite conciliar a unidade e a diversidade, a autoridade a liberdade, conciliação esta essencial à sobrevivência de vários Estados contemporâneos.

Há mais de cem anos, Alexis de Tocqueville já salientava que o sistema federativo é "...das mais poderosas combinações a favor da prosperidade e da liberdade humana...", invejando as nações a que coubera a sorte de poder adotá-lo.¹

A idéia de federalismo existe desde a Antigüidade, tendo informado a milenares instituições políticas gregas e romanas. Todavia, tratava-se de um federalismo pálido, impróprio, baseado numa idéia ainda precária de colaboração.

Pode-se afirmar que o Estado federal, como conceito e forma de organização política, surgiu com a Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787. Com efeito, foram os revolucionários norte-americanos que implantaram constitucionalmente esta forma de Estado, conciliando a autonomia dos Estados-membros e a centralização do poder político.

1. TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique*. t. 1. Paris, Librairie de Médicis, 1951, p. 287.

A federação pode surgir de duas maneiras: 1º) pela reunião de vários Estados independentes (confederados), originando um novo Estado federal, como ocorreu, por exemplo, nos EUA, na Suíça e na Alemanha; e 2º) pela cisão de um Estado unitário, possibilitando a formação de Estados-membros, como se deu no Brasil, na Áustria, no México e na URSS, dentre outros.²

Alguns dos fatores que levam à formação dos Estados federais são destacados por Burdeau: comunidade de raça, de língua e de religião, interesses econômicos, como a defesa contra a concorrência estrangeira, condições geográficas favoráveis e a busca de maior respeito na esfera internacional, bem como de democratização.³

Procurando explicar as causas do surgimento do fenômeno federativo, Burdeau reitera a necessidade do Direito atender às exigências da sociedade:

“É precisamente da desproporção entre as exigências do mundo moderno e o sentido e as possibilidades dos Poderes nacionais que nasceu a idéia federal”.⁴

Assim, como não poderia deixar de ser, o federalismo vem evoluindo, sofrendo transformações desde sua origem até nossos dias, a fim de atender às exigências da sociedade atual. Por este motivo, alguns autores falam em “novos rumos” do Estado federal, enquanto outros aludem ao “declínio” do federalismo.

2. Cf. CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de Federação. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 281:191-200, jan./mar. 1983, p. 191.

3. Cf. BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. t. 2. 2ª ed. Paris, L.G.D.J., 1967, p. 466-7.

4. Id. *ibid.*, p. 465.

Na verdade, há uma evolução do comportamento dos diversos modelos de federação, um processo de mudança, de transformação da estrutura do Estado federal, processo este que procuraremos examinar neste estudo.

A fim de alcançarmos nosso objetivo, aplicaremos o método comparativo ao exame da evolução do Estado federal.

Deve-se ressaltar que os estudos comparativos no campo do direito público desenvolveram-se muito mais tarde que os de institutos e normas de direito privado, destacando-se como algumas de suas vantagens específicas: o estabelecimento de certos padrões que facilitam os processos de integração regional; a introdução na ordem jurídica interna de institutos cuja experiência tenha sido bem sucedida em outros países; o aperfeiçoamento da técnica legislativa; a indicação de soluções para a superação de crises institucionais; e o fornecimento de elementos para o aprimoramento da ordem interna nessas áreas.⁵

Vários autores incluem os estudos sobre as estruturas federais entre os principais temas do direito público comparado. Com efeito, o estudo comparativo neste campo possibilita o aperfeiçoamento dos sistemas federais e a superação de obstáculos, através do conhecimento das experiências federais de outros Estados.

Do ângulo do direito constitucional comparado, o federalismo é focalizado a partir dos diferentes textos constitucionais, pois, como destaca Raul Machado Horta, "...a evolução política é inseparável da evolução constitucional...".⁶

5. Cf. TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O Estado Federal numa visão comparativa. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, 24(2): 81-138, maio/ago. 1981, p. 84.

6. HORTA, Raul Machado. Evolução Política da Federação. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, 3(1): 30-63, jan./mar. 1969, p. 30.

Neste sentido, Agesta refere-se às “constituições como unidades do conhecimento comparativo”⁷ e Di Ruffia conceitua o Direito Constitucional Comparado como “...uma das ciências jurídicas que tem por objeto o estudo profundo dos ordenamentos constitucionais dos Estados...”⁸

Assim, procuraremos examinar a evolução política dos diversos modelos nacionais de federalismo tendo como ponto básico de referência sua evolução constitucional, procedendo, inicialmente, a análise da estrutura do Estado federal, a fim de que possamos melhor embasar nossas considerações.

2. O ESTADO FEDERAL: CONSIDERAÇÕES GERAIS

2.1. Conceituação

O federalismo pode ser conceituado de maneira ampla (*lato sensu*) ou de maneira mais restrita (*stricto sensu*).⁹

No seu aspecto amplo, corresponde a um princípio de organização política que traduz várias formas de associação de Estados, como a União Real, *Commonwealth* e Confederação, sendo comumente denominado pela doutrina federalismo interestadual ou internacional.

Por outro lado, o federalismo é entendido também com significação mais restrita, identificável unicamente com a Federação ou Estado federal, sendo comumente conhecido pela doutrina como federalismo interno ou intra-estadual.

No presente estudo, examinaremos o federalismo sob seu aspecto mais restrito, detendo-nos na análise da Federação ou

7. AGESTA, Luiz Sanchez. *Curso de derecho constitucional comparado*. 6ª ed. Madrid, Universidad de Madrid, 1976, p. 30.

8. DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Introducción al Derecho Constitucional comparado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 13.

9. Cf. QUINTÃO, Aluísio Alberto da Cruz. *Federalismo e Neofederalismo*. Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, 1967, p. 12.

Estado federal, como uma figura estatal que, ao lado da Confederação, do Estado unitário e do Estado regional, configura a estrutura espacial do Estado.

Inicialmente, parece-nos importante fazer breves referências às outras formas de Estado, a fim de melhor individualizarmos o Estado Federal.

A Confederação, uma das formas jurídicas de que se tem revestido o federalismo *lato sensu*, corresponde a uma associação de Estados que, através de um tratado, unem-se com a finalidade de alcançarem determinados objetivos como, por exemplo, a manutenção da paz entre eles, a proteção contra ameaças externas e a defesa de interesses comuns. Sua diferença básica em relação à federação reside no fato de que os Estados confederados conservam sua integral autonomia e a sua personalidade jurídica, embora limitada, no plano internacional.¹⁰

A Confederação não tem tido mais aplicação prática, como ensina Horta:

“A Confederação é atualmente uma referência histórica, pois já encerrou sua trajetória no domínio da organização de Estado, após as experiências relevantes da Confederação germânica, da Confederação suíça e da Confederação norte-americana”.¹¹

O Estado unitário designa, conforme Prélôt, uma forma política na qual o poder é “uno” em sua estrutura, em seu elemento humano e em seus limites territoriais.¹² A organização política é única porque rege-se por um só ordenamento

10. Cf. ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. v. 1. 2ª ed. Rio de Janeiro, Ministério das Relações Exteriores, 1956, p. 118.

11. HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 22(87): 5-22, jul./set. 1985, p. 5.

12. Apud. CÂMARA, op. cit., p. 192-3.

constitucional e apresenta um governo único de plena jurisdição nacional, possuindo divisões internas de ordem puramente administrativa, como no Uruguai, na França e na Holanda.

Todavia, como destaca Burdeau, a unidade do poder que caracteriza o Estado unitário não consegue ocultar a complexidade da realidade humana que ele pretende conter, de tal maneira que a forma perfeita de Estado unitário centralizado tem tido seu rigor atenuado através da ampliação do grau de descentralização.¹³ Neste sentido, afirma Horta:

“O Estado unitário acha-se submetido a um processo de renovação estrutural que decorre da ampliação do grau de descentralização, para alcançar as formas mais avançadas do regionalismo”.¹⁴

Surge, assim, uma nova forma estatal: o Estado regional, “tipo intermediário que se localiza nas fronteiras do Estado unitário e do Estado federal”.¹⁵ A Constituição da Espanha monárquica de 1973 e a Constituição da República italiana, de 1947, são comumente citadas como ensaios no sentido da regionalização.

Badia destaca algumas características políticas desta forma de Estado, como o reconhecimento da existência da região e de seu governo pela Constituição, mesmo que privada do poder constituinte próprio, e o fato de que a região possui autogoverno, sujeito a certo controle, desempenhando várias funções previstas no Estatuto como a autonomia legislativa, o poder regulamentar e autarquias administrativas e financeiras.¹⁶

13. Cf. Op. cit., p. 352.

14. Organização..., cit., p. 5-6.

15. Id. ibid., p. 6.

16. Apud. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UFMG, 1982, p. 298.

Percebe-se, assim, que o Estado regional possibilita alcançar-se o equilíbrio, de modo a evitar tanto a asfixia total das autonomias das partes como a ruptura da unidade nacional.

Ao contrário do Estado unitário, no Estado federal coexistem harmonicamente um poder central e uma ordem jurídica federal com os poderes e as ordens jurídicas dos Estados-membros. A autonomia destes é maior do que a existente nos Estados regionais pois a repartição constitucional de competências, um dos mais importantes instrumentos de organização constitucional do Estado federal, assegura-lhes independência para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa.

Assim, pode-se conceituar o Estado federal como um Estado soberano formado pela união de vários Estados, não visando, entretanto, uma unificação total, e sim buscando conciliar suas exigências aparentemente contraditórias, a fim de assegurar a paz e a colaboração entre eles, ou seja, a harmonia da ordem federal.

A partir destas considerações acerca da conceituação do Estado federal, pode-se deduzir um conjunto de elementos definidores desta forma de Estado, o que procuraremos fazer a seguir.

2.2. *Características e Leis do Federalismo*

É impossível ignorar a diversidade de tipos constitucionais e históricos do federalismo. Contudo, deve-se reconhecer a existência de alguns elementos constantes que, em conjunto ou separadamente, contribuem para a configuração do Estado federal: a) instituição pela Constituição federal; b) existência de duplo ordenamento: o da Federação ou União, e o dos Estados-membros; c) a repartição de competências; d) a autonomia constitucional dos Estados-membros; e) a intervenção federal, instrumento utilizados para restabelecer, em determinados casos, o equilíbrio federativo; f) o sistema bicameral;

g) a repartição tributária; e h) a existência de um Supremo Tribunal para interpretar e proteger a Constituição e dirimir possíveis litígios entre os membros da federação.

A configuração desses requisitos não é uniforme, havendo casos em que são adotados integralmente e outros em que há apenas atendimento parcial. Além disso, podem apresentar-se nítidos ou mais diluídos, dando origem, assim, a diversos modelos de federalismo.¹⁷

Ao lado desses elementos definidores do Estado federal destacam-se certas normas básicas que se costuma denominar de leis do federalismo. São elas: as leis da autonomia, da participação, do objetivo comum e da identidade de regime ou forma de governo.

A autonomia é um princípio fundamental do Estado federal através do qual "...os Estados associados conservam a autonomia governamental".¹⁸

Segundo Quintão, esta autonomia conservada pelos Estados-membros apresenta-se sob três aspectos: autonomia política, autonomia administrativa e auto-organização.¹⁹

Assim, as partes federadas não têm sua individualidade totalmente anulada: mantêm governos próprios e regem-se, no âmbito de suas competências, pelas suas respectivas Constituições, nas quais são consagrados interesses regionais, sem que com isto sejam contrariadas as normas estabelecidas pela Constituição federal. Desta forma, assegura-se a sobrevivência do Estado federal como uma unidade soberana na diversidade das autonomias dos Estados-membros.

O princípio da participação consiste no fato de que as partes federadas participam das decisões tomadas pelas autoridades federais, através dos três poderes políticos do Estado federal: o executivo, o legislativo e o judiciário.

17. Cf. HORTA, *Organização...*, cit., p. 8.

18. BURDEAU, *Op. cit.*, p. 471.

19. Cf. *Op. cit.*, p. 43.

A participação é essencial à manutenção do próprio laço federativo, pois ressalta a existência de interesses comuns e de cooperação entre as partes federadas, idéia esta básica como se depreende da própria etimologia da palavra federal, que deriva de *foedus* — pacto, ajuste, aliança, tratado...²⁰

O conjunto dos interesses comuns entre a União e as unidades estaduais forma o objetivo comum, ou seja, o objetivo do Estado federal como um todo.

A identidade de regime é um requisito essencial ao equilíbrio e à unidade do Estado federal, pois a diversidade levaria a divergências internas fundamentais, as quais prejudicariam a harmonia que deve existir entre as unidades federadas. Neste sentido, afirma Ténékidès:

“...a história provou várias vezes que o federalismo requer, para se desenvolver, um mínimo de unidade entre os regimes políticos dos Estados que ele agrupa”.²¹

Estas leis aqui examinadas complementam-se e possibilitam a manutenção da integridade da federação.

3. A ESTRUTURA JURÍDICA DO ESTADO FEDERAL

A estrutura jurídica do Estado Federal é complexa, pois nela coexistem o princípio unitário e o princípio federativo. Neste sentido, Carré de Malberg afirma que o Estado federal é, ao mesmo tempo, um Estado e uma federação de Estados: é constituído de Estados múltiplos ligados entre si por um laço federativo que o diferencia do Estado unitário.²²

20. Cf. HORTA, Evolução..., cit., p. 63.

21. TÉNÉKIDÈS, Georges. Le fédéralisme grec du V.^e au III.^e siècles avant J. C. In: BERGER et alii. *Le Fédéralisme*. Paris, Presses Universitaires de France, 1956, p. 215-39, p. 225.

22. Cf. CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoria General del Estado*. Trad. por José Lión Depetre. México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 109.

O Estado federal realiza, assim, a descentralização normativa, consagrando um duplo ordenamento: o da Federação ou União e o dos Estados-membros.

A fixação da estrutura jurídica do Estado federal é essencial ao entendimento da evolução desta forma de Estado, razão pela qual procederemos seu estudo. Seguindo a esquematização oferecida por Burdeau, estudaremos inicialmente a Constituição federal, após, os seus órgãos e, finalmente, a técnica de repartição de competências.

3.1. *A Constituição federal*

Já nos referimos ao fato de que o Estado federal caracteriza-se pela dualidade de poderes, a qual se projeta na existência concomitante de ordenamentos jurídico-políticos dos Estados-membros e da União. O convívio harmonioso entre estes dois ordenamentos, essencial à sobrevivência do Estado federal, é assegurado pela Constituição federal.

Neste sentido, afirma Horta:

“Assegurar a coexistência entre esses múltiplos ordenamentos, o da Federação, que é central, e o dos Estados-membros, que são parciais, é a função da Constituição federal, ao mesmo tempo, como adverte Kelsen, a Constituição da Federação ou União e a Constituição dos Estados-membros”.²³

A Constituição federal é, assim, o ato fundamental da origem da federação, condição essencial à instituição do Estado federal, o que nos permite concluir, como Horta, que “...há uma relação de causalidade entre Constituição federal e Estado federal”.²⁴

23. Organização..., cit., p. 6.

24. Id. *ibid.*

Com efeito, é nos diversos textos constitucionais que são encontradas as bases legais para a organização e o funcionamento harmônico do Estado federal, razão pela qual Paulo Bonavides os considera como "...cimento de todo o sistema federativo...".²⁵

Percebe-se, portanto, que a Teoria Geral do Federalismo está intimamente ligada à Teoria da Constituição. Dentro de uma Teoria da Constituição, o controle de constitucionalidade assume grande importância no Estado federal, pois garante a supremacia da Constituição e impede que a União ou os Estados-membros excedam suas competências respectivas. Conforme conclui Burdeau:

"Então, é necessário que seja instituído um órgão para impor o respeito à constituição e, eventualmente, para interpretá-la".²⁶

Na grande maioria dos Estados federais há mecanismos de controle de constitucionalidade, os quais podem ser judiciais, ou seja, confiados a órgãos judiciários que exerçam uma função jurisdicional, ou exercidos por órgãos que Cappelletti denomina políticos, como o Conselho Constitucional francês e a Corte Constitucional italiana.²⁷

3.2. Os órgãos da federação

A divisão dos poderes é um terço essencial dos Estados federais. Neste sentido, afirma Badia:

25. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 32ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1976, p. 208.

26. Op. cit., p. 497.

27. Cf. CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Trad. por Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre, Fabris, 1984, p. 26-31.

“A estrutura federal traduz-se na peculiar composição dos órgãos do Estado, tanto legislativos como executivos e jurisdicionais”.²⁸

Percebe-se, portanto, que a organização federal abrange, de acordo com a tríplice divisão funcional do poder político, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, variando o grau de independência de cada um deles segundo o regime político adotado (presidencialista, parlamentarista ou colegiado).

Os diferentes modelos da federação adotam vários tipos de executivo, devendo consagrar, conforme Durand, aquela forma de governo “cuja fórmula política esteja em maior consonância com a estrutura social do país e que contribua para estabelecer um grau mínimo de equilíbrio entre as unidades componentes e a federação”.²⁹

No tocante ao Executivo pode-se destacar como aspectos variáveis nos diversos Estados federais existentes: a) as formas de eleição ou indicação do Chefe do Executivo; b) a existência e influência das unidades federadas; c) os sistemas de organização dos poderes locais.³⁰

Em relação ao Poder Legislativo, deve-se destacar que apresenta uma composição bicameral, compreendendo, portanto, duas assembleias: a Câmara dos Deputados ou Câmara dos Representantes, e o Senado, também denominado Conselho dos Estados, Conselho Federal e Conselho das Nacionalidades.

Como destaca Burdeau, esta dupla representação parlamentar é traço característico do Estado federal, pois em uma das câmaras é a população global do Estado que envia seus representantes, enquanto que na outra, são escolhidos representantes da população, sem participação unificada do Estado-membro.³¹

28. BADIA, Juan Ferrando. El federalismo. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, (206/207): 23-76, mar./jun. 1976, p. 55.

29. Apud. BADIA, op. cit., p. 55.

30. Cf. TAVARES, op. cit., p. 129 e 133.

31. Cf. Op. cit., p. 502.

É através do Senado que os Estados-membros participam das decisões que interessam à Federação, de maneira igualitária e distinta, de tal forma que chega-se a afirmar que os senadores são autênticos embaixadores dos Estados-membros junto à União.

No tocante ao Poder Judiciário, deve-se destacar a sua responsabilidade de, através de um Supremo Tribunal ou Corte Suprema, solucionar os possíveis conflitos entre a Federação e os Estados federados, ou destes entre si, bem como interpretar a Constituição federal e controlar a constitucionalidade das leis.

É evidente que em cada Estado federal estes órgãos assumem características distintas, as quais não nos reportaremos detidamente para não fugirmos ao objetivo proposto. Todavia, procuramos destacar aspectos da organização dos poderes em algumas Federações em um quadro, em anexo.

3.3. *A Repartição de Competências*

A repartição de competências é fundamental para a doutrina jurídica do federalismo, adquirindo grande relevância no estudo da sua evolução.

No plano externo, como destaca Burdeau, somente o Estado federal goza de personalidade jurídica internacional, sendo o governo central responsável pela condução dos negócios exteriores da federação.³² No plano interno, ao contrário, é da essência do federalismo a repartição de competências entre as diversas unidades que compõem a federação.

32. Cf. Op. cit., p. 519. Deve-se destacar a posição singular da U.R.S.S., cuja Constituição, no art. 80, permite que as Repúblicas federadas estabeleçam relações com Estados estrangeiros e participem nas atividades das organizações internacionais.

Como já tivemos oportunidade de destacar, uma das características básicas do Estado federal consiste na autonomia dos Estados-membros a qual, conforme Horta, "...presupõe repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa".³³

Percebe-se, assim, que o exame da distribuição de competências possibilita avaliar o grau de participação e de autonomia conferido às entidades federadas.

A repartição de competências pode ser horizontal ou vertical.

O processo de repartição horizontal da matéria legislativa admite três soluções diferentes:³⁴

1º) enumeração exaustiva das atribuições da União e dos Estados-membros;

2º) enumeração da competência da União e atribuição aos Estados dos poderes reservados ou não enumerados;

3º) enumeração da competência dos Estados-membros, de tal sorte que as matérias não relacionadas sejam de competência do poder central.

A repartição vertical de competência, a seu turno, realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União e os Estados como bem explicita Horta:

"A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de *normas gerais* às peculiaridades e às exigências estaduais".³⁵

33. HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte, ed. A., 1964, p. 49.

34. Cf. Id. *ibid.*, p. 50-1.

35. Id. *ibid.*, p. 53.

Apesar de ser um elemento definidor do Estado federal, a repartição de competências varia consideravelmente de uma federação para outra. Todavia, as diferentes formulações constitucionais a este respeito podem ser reduzidas a dois modelos principais: o clássico e o moderno.³⁶

O modelo clássico tem como fonte a Constituição americana de 1787, caracterizando-se por conferir à União poderes enumerados e reservar aos Estados-membros os não enumerados. Com esta medida, os constitucionalistas americanos pretendiam fortalecer os Estados, na medida em que a União só teria os poderes que lhe fossem delegados, a ponto de Tocqueville ter afirmado: "O governo federal não passa de uma exceção; o governo dos Estados é a regra".³⁷ A repartição clássica alcançou vários modelos constitucionais federais, como a da U.R.S.S., de 1977, a do Brasil, de 1967 e a da Suíça, de 1874.

Atualmente, a União vem ampliando cada vez mais os poderes enumerados, ao mesmo tempo em que reduz a área dos poderes reservados aos Estados. Garcia Pelayo destacou algumas das causas deste processo de dilatação e concentração dos poderes federais:³⁸ 1) a guerra e as depressões impuseram regulamentação unitária, sacrificando a autonomia estadual; 2) o crescimento do intervencionismo estatal; 3) a ampliação dos interesses nacionais, passando a abranger matérias anteriormente de caráter local ou regional.

Por todos esses motivos, a repartição de competências é encarada como "a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado federal...",³⁹ imprimindo aos modelos federais tendência centralizadora ou descentralizadora e demonstrando a escolha de um dos tipos reais de federalismo, a saber:

36. Cf. HORTA, *Organização...*, cit., p. 9.

37. Op. cit., p. 169.

38. Apud. HORTA, *Organização...*, p. 11.

39. HORTA, *ibid.*, p. 12.

a) *federalismo centrípeto*, caracterizado pela supremacia do poder central, constituindo, conforme Quintão, a tendência unitarista do Estado Federal ou o neo-federalismo;⁴⁰

b) *federalismo centrífugo*, no qual preserva-se o poder estadual;

c) *federalismo de cooperação* ou de equilíbrio entre a União soberana e os Estados-membros autônomos, aproximando-os e favorecendo sua convivência.

Uma vez examinados os principais aspectos da estrutura jurídica do Estado federal, passaremos à análise da evolução de alguns modelos constitucionais federais, procurando destacar suas tendências atuais.

4. EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NO DIREITO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Já tivemos oportunidade de assinalar que a configuração dos princípios federais nas diversas formas jurídicas de federalismo não é uniforme, devido à diversidade dos fatores que concorreram para a sua implantação e aos mecanismos que presidem o seu funcionamento.

Como conseqüência, há atualmente uma grande diversidade de estruturas federais concretas, cujo exame exaustivo não seria viável neste estudo.⁴¹ Procuraremos, então, analisar a evolução de alguns dos modelos de federação hoje existentes, selecionando-os pelo seu destaque no panorama internacional e pela maior facilidade de acesso a suas fontes de informação.

40. Cf. Op. cit., p. 72.

41. Destacam-se como Estados que adotam a forma federal: EUA, Canadá, Brasil, Argentina, Venezuela, Suíça, Alemanha, Áustria, U.R.S.S., Iugoslávia, Tchecoslováquia, Austrália, Birmânia, Índia, Malásia, Paquistão, Nigéria e República Sul-Africana.

4.1. *Estados Unidos da América*

É amplamente aceita pela doutrina a idéia de que o federalismo teve como berço os Estados Unidos da América.

O federalismo norte-americano vem passando por diversos estágios, sofrendo transformações ditadas pela mudança dos tempos e por imperativo das necessidades políticas e sociais.

O primeiro estágio na evolução do federalismo norte-americano, entendido no seu sentido *lato*, deu-se quando as treze colônias inglesas declararam sua independência em relação à Coroa inglesa e estruturaram uma Confederação de Estados, com o objetivo principal de defender sua liberdade.

Com o reconhecimento da independência das colônias pela Inglaterra, em 1783, a Confederação passou por uma fase crítica, pois desaparecera sua razão de ser. Formaram-se dois partidos: um hostil e outro favorável à existência de um governo nacional.

O acordo entre estas correntes foi finalmente obtido mediante um compromisso no sentido de uma solução intermediária, comportando, simultaneamente, a supremacia de uma autoridade nacional, sem excluir a autonomia das autoridades locais.

Portanto, como destaca Mathiot, o federalismo nos EUA nasceu de um compromisso:

“O federalismo americano é, portanto, a solução empírica de um conflito entre dois princípios rivais: o nacionalismo que compele a um governo unitário, e o federalismo que visa a uma simples confederação, protegendo contra um governo demasiadamente forte as soberanias particulares ainda ciosas de sua independência. É uma composição, ao acaso, das divergências”.⁴²

42. MATHIOT, A. *Le Fédéralisme Américain*. In: BERGER et alii. *Le Fédéralisme*. Paris, Presses Universitaires de France, 1956, p. 241-308, p. 250.

Superadas as divergências, foi criado um Estado federal denominado Estados Unidos da América pela Constituição de 1787, “a fim de formar uma União mais perfeita...”

Pode-se destacar alguns princípios que caracterizam este segundo estágio do federalismo norte-americano:⁴³

1º) a união de várias entidades políticas autônomas (os Estados) para alcançar objetivos comuns;

2º) a divisão de poderes entre o governo nacional e os governos estaduais, conforme a regra de que o primeiro tem seus poderes enumerados, enquanto os segundos têm poderes residuais;

3º) o controle efetivo de ambos os governos, dentro de suas jurisdições, sobre todas as pessoas e propriedades;

4º) posse pelos Estados de completo aparato de execução legal, tanto executivo como judicial;

5º) supremacia do governo nacional dentro de sua esfera de competência sempre que houver quaisquer conflitos entre os poderes nacionais e estatais.

A estrutura do novo governo também resultou de um compromisso revolucionário, destacando-se como órgãos federais o Congresso, o Presidente e a Suprema Corte.

O estudo da evolução do federalismo norte-americano pode ser feito através do exame da posição de um desses órgãos: a Suprema Corte, o principal árbitro do sistema federal, responsável, conforme Schwartz, pelo estabelecimento de um limite preciso entre poderes nacionais e estaduais.⁴⁴

No período inicial da experiência federativa, a Corte Suprema afirmou a supremacia nacional ao decidir, nos casos *McCulloch v. Maryland* e *Gibbons v. Ogden*, que eram gerais

43. SCHWARTZ, Bernard. *American Constitutional Law*. Cambridge, University Press, 1955, p. 30.

44. Id. *ibid.*, p. 41.

os poderes do Congresso e justificada a invasão da esfera reservada aos Estados, sempre que estivessem em causa legítimos fins nacionais.⁴⁵

Em um segundo período que, de acordo com Lêda Rodrigues, vai de 1835 a 1895, houve a consagração do chamado Federalismo Dualista, segundo o qual tanto o Governo Federal quanto os Estaduais tinham suas áreas de poder rigidamente definidas, sendo considerados inválidos os atos que ultrapassassem tais limites.⁴⁶

O período compreendido entre 1895 e 1937 é marcado por profunda transformação na sociedade norte-americana. A economia deixou o plano meramente local para tornar-se nacional. O controle do Governo Federal estendeu-se a matérias até então sujeitas ao controle do Estado. Houve novas exigências de intervencionismo econômico e social. Todavia, segundo Lêda Rodrigues, a tendência dominante na Suprema Corte era no sentido da restrição dos poderes do Congresso, apesar de não estar longe o dia em que,

“...voltando à concepção da superior maleabilidade da Constituição americana, iria a Corte Suprema reconhecer a falência do *laissez faire* econômico e do ‘Duplo Federalismo’ ”.⁴⁷

Realmente, após 1937, a Suprema Corte reconheceu e aceitou a expansão das atividades nacionais, passando a uma nova concepção, conhecida como Federalismo Cooperativo, assim definida pela Comissão de Relações Intergovernamentais:

45. Cf. RODRIGUES, Lêda Boechat. *A Corte Suprema e o Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro, Forense, 1958, p. 42-5.

46. Id. *ibid.*, p. 80-3.

47. Id. *ibid.*, p. 122-30.

“Todos os níveis do governo devem, uns aos outros, inteira cooperação, confiança mútua e a oportunidade de planejamento conjunto de programas destinados a enfrentar as emergências econômicas”.⁴⁸

Esta mudança de posição pode ser explicada pela crise de 1929, Roosevelt e o *New Deal*, o plano nacional em que se estabeleceu que seria responsabilidade do Governo Federal garantir a subsistência da população durante a Grande Depressão dos anos 30.

Este “novo sistema federal” centralizador afirmou suas características e consolidou-se durante as administrações democráticas de Kennedy e Johnson.

Durante o seu governo, Nixon defendeu uma nova visão do federalismo, combatendo o que denominou de anos de centralização e visando devolver a Estados e localidades, poderes e funções.

Todavia, como destaca Baracho, “. . . o ‘Novo Federalismo’ de Nixon resultou em maior centralização”.⁴⁹

Um dos aspectos mais marcantes da cooperação entre o governo federal e as entidades locais, e que garante a centralização, é o chamado *grant-in-aid*, através do qual, conforme Trigueiro, “o governo federal subvenciona certos serviços que devem ser mantidos pelos Estados, com a condição de que sejam atendidos princípios e padrões administrativos uniformemente fixados pela União”.⁵⁰

48. Apud. RODRIGUES, op. cit., p. 196.

49. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Novos rumos do federalismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, (56): 97-134, jan. 1983, p. 117.

50. Apud. JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do federalismo norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 21(82): 53-82, abr./jun. 1984, p. 73.

Nota-se, atualmente, uma tendência descentralizadora, no sentido de se devolver maior poder aos Estados. Esta idéia foi defendida por Ronald Reagan, que propôs um plano para um Novo Federalismo pelo qual seriam transferidos da responsabilidade do governo federal para os Estados alguns programas de assistência social e um conjunto de 43 programas diversos envolvendo educação, transportes, treinamento profissional, desenvolvimento comunitário e serviço social.⁵¹

Além deste aspecto, a descentralização vem-se fazendo notar na sutil transferência do poder do Presidente para o Congresso e do Congresso para os Estados e comunidades locais.

4.2. *América Latina*

Várias Repúblicas latino-americanas adotam o sistema federal de governo. É o caso do Brasil, do México, da Argentina e da Venezuela. O Brasil será estudado isoladamente, devido à sua grande importância nesta área. Procuraremos, aqui, oferecer breves considerações sobre os outros Estados federais da América Latina.

A Venezuela arrola no curso de sua história constitucional 26 constituições, sendo que desde 1811 o sistema federal foi consagrado pelos diversos textos constitucionais. A Constituição ora vigente, promulgada a 23 de janeiro de 1961, não foge à regra, estabelecendo no seu art. 2º que “a República da Venezuela é um Estado Federal nos termos consagrados por esta Constituição”.

Todavia, grande parte dos doutrinadores reluta em incluir este país no rol dos federados. Neste sentido, La Roche afirma que “...o sistema venezuelano é hoje realmente um ‘fede-

51. Cf. AVILA, Luiz. Reagan e o Novo Federalismo. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, 36(4): 49-51, abr. 1982, p. 49-50.

ralismo de papel' ”,⁵² e Lambert refere-se a um pseudo-federalismo venezuelano.⁵³

As flagrantes contradições entre os princípios constitucionalmente proclamados e a prática governamental venezuelana é explicada por Ambrosio Oropeza, segundo o qual não se pode falar em uma verdadeira federação neste país porque nunca houve verdadeiros Estados ou Províncias com autonomia real.⁵⁴

Com efeito, a organização política venezuelana é bastante centralizada. Há hipertrofia do Poder Executivo, de tal forma que as entidades federadas atuam mais como administradoras de serviços, tendo sua autonomia legislativa e financeira cada vez mais reduzidas e eliminada sua autonomia jurisdicional. Todos esses fatores levam a doutrina a classificar a federação venezuelana como teórica ou amplamente descaracterizada.

Após a independência argentina do jugo da Espanha (1816), seguiu-se uma disputa entre unitaristas e federalistas até que a Constituição de 1853 consagrou a forma federativa, unindo-se as Províncias Argentinas sem contudo unificá-las.

O federalismo argentino no seu período inicial apresentava as seguintes características: bicameralismo; divisão dos poderes estatais entre o governo nacional e os governos provinciais, ao lado do governo próprio que foi atribuído às autoridades municipais; eleição pelas províncias de seus próprios governadores, legisladores e funcionários, sem intervenção do governo federal; conservação pelas províncias de todo o poder não delegado ao governo federal pela Constituição.

52. LA ROCHE, Humberto J. El federalismo en la América Latina. *Revista de la Facultad de Derecho*, Maracaibo, 16(48): 73-82, set./dic. 1976, p. 75.

53. Apud. TAVARES, op. cit., p. 107.

54. Apud. GUZMAN, Blancanieve Portocarrero de & PICARD, Marie. Interpretacion de la constitucion venezolana. *Anuário*, Valencia, 3:469-529, ene./dic. 1970, p. 474.

Porém, como destaca Baracho, “o federalismo constitucional da Constituição de 1853 sofreu diversas crises”.⁵⁵ As mudanças no regime político, os golpes de Estado e revoluções modificaram profundamente toda a estrutura constitucional e, conseqüentemente, o federalismo.

Hoje, na Argentina um fortalecimento do poder central, com uma clara supremacia de Buenos Aires sobre as demais províncias, situação esta que pode vir a ser modificada se for realmente efetivo o plano do Presidente Alfonsín, no sentido de transferir a capital argentina para o sul do País.

A federação mexicana, surgida em 1824, originou-se, segundo Tena Ramírez, de um pacto entre os Estados pré-existentes, os quais delegaram certas faculdades ao poder central, reservando-se as restantes.⁵⁶ A nosso ver, este fator contribuiu para a descentralização existente na federação mexicana, onde as entidades federadas organizam livremente a estrutura de seu governo.

Apesar dos interregnos unitários estabelecidos pelas “Siete Leyes de 1836” e pelas “Bases Orgánicas de 1843”, o México nunca se afastou por muito tempo do federalismo, tendo as províncias conservado um razoável grau de autonomia, até mesmo nos períodos ditatoriais.

Todavia, atualmente, apesar da Constituição mexicana vigente consagrar o sistema federal, o país vem passando por um processo centralizador, explicado por vários fatores como, por exemplo, o grande número de intervenções federais, o empobrecimento fiscal das entidades federadas, o controle do sistema nacional de educação pelo governo central e o domínio de um partido oficial que submeteu, na prática, as unidades federadas às diretrizes partidárias.

55. Teoria..., cit., p. 212.

56. Cf. RAMÍREZ, Felipe Tena. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. México, Porrúa, 1973, p. 121.

4.3. *Brasil*

Como ideal, o federalismo no Brasil antecedeu a própria Federação. Esta vocação para o federalismo pode ser explicada pela grande dimensão deste país, o que levou os colonizadores portugueses a implantarem uma administração descentralizada para o desbravamento do território e a manutenção da sua integridade.

A Constituição do Império, de 1824, estabeleceu entre nós um estado unitário, mas mostrava-se sensível à necessidade de uma administração descentralizada e ao reconhecimento das autonomias locais. O Ato Adicional de 1834 representou uma reação ao espírito centralizador, abrindo caminho para a introdução da forma federal no Brasil pela Constituição Republicana de 1891.

Procuraremos estudar a evolução do federalismo no Brasil através do exame de seus textos constitucionais tendo em vista que, como afirmou Horta,

“A evolução política da federação brasileira pode ser fixada nas formas de relações que foram sendo estabelecidas, em cada período constitucional, entre suas unidades integrantes, especialmente a União e os Estados-membros”.⁵⁷

A Constituição de 1891 consagrou no seu texto o chamado federalismo dualista ou centrífugo, sendo mantido o poder dos Estados-membros e bastante limitada a cooperação entre estes e o Governo Federal. O auxílio da União às administrações estaduais só era aceito nos casos de calamidade pública, sendo ainda necessária uma solicitação formal do Estado afetado.⁵⁸

57. *Evolução...*, cit., p. 30.

58. Cf. HORTA, Raul Machado. *Problemas do Federalismo Brasileiro*. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, 9:68-88, out. 1957, p. 69.

Todavia, o rigor deste federalismo dualista foi sendo temperado pelo governo federal, que passou a utilizar instrumentos de aglutinação coercitiva, como a intervenção federal e a política dos governadores, através da qual eram estabelecidos entendimentos diretos entre estes e o Presidente da República, a ponto de Horta afirmar que “no fim da Primeira República, o *federalismo dualista* do texto constitucional já se havia tornado ideal distante...”.⁵⁹

A Constituição de 1934 consagrou um novo tipo de federalismo, com tendências marcadamente centrípetas. Este período caracterizou-se pelo crescimento da competência da União e o aumento da presença do governo federal na solução dos problemas econômicos.

A Carta de 1937 veio acentuar ainda mais esta tendência centralizadora, de tal forma que a grande maioria dos doutrinadores refere-se ao desaparecimento da estrutura federal neste período. É o caso de Horta, que afirma que esta Carta “...favoreceu a substituição da estrutura federal anterior pela de um Estado unitário descentralizado”⁶⁰ e Ana Tavares que refere-se a este período como aquele “...em que o princípio federativo sofreu um verdadeiro eclipse...”.⁶¹

Em 1946 foi promulgada uma nova Constituição, inaugurando-se o período do que se chamou de federalismo cooperativo, caracterizado principalmente pela transferência aos Estados e municípios de recursos federais e pela concentração no domínio da União dos grandes poderes nacionais de decisão e disciplina legislativa.

A Constituição de 1967 e suas emendas consagraram a expansão dos poderes federais e o conseqüente sacrifício da autonomia normativa dos Estados, avançando claramente

59. Id. *ibid.*, p. 71.

60. Id. *ibid.*, p. 72.

61. Op. cit., p. 104.

no caminho do fortalecimento da União, levando muitos a referirem-se à crise e, até mesmo, ao desaparecimento do federalismo em nosso país.

4.4 *República Federal da Alemanha*

A Alemanha foi o país europeu que teve maiores dificuldades na sua formação e na afirmação de sua nacionalidade. Daí porque, no decorrer de sua história, passou por diferentes estágios de centralização e descentralização político-administrativa, tendo se organizado sob a forma de confederação, Estado unitário e Estado federal.

A fase confederativa na Alemanha durou cerca de 51 anos, tendo este país conhecido e praticado todos os gêneros de confederações: ligas de cidades, confederação germânica e confederação de Estados, no período de 1815 a 1866.⁶²

Com a unificação em 1871, a Alemanha tornou-se um Estado federal monárquico hegemônico. A Carta de 1871 instituiu um Conselho Federal, composto de delegados dos 25 Estados componentes da federação. Todavia, Von Beyme qualifica este período como pseudo-federalista, tendo em vista que a relação de forças entre as unidades federadas era marcada por grandes desigualdades, podendo-se destacar a hegemonia da Prússia e certos privilégios concedidos a Estados do sul da Alemanha.⁶³

Após a derrota alemã na Primeira Guerra Mundial, foi promulgada, em 1919, uma nova Constituição, criando-se a República de Weimar, caracterizada por uma grande centralização de poderes nas mãos do Executivo, a ponto de Von

62. Cf. BARACHO, Teoria..., cit., p. 165.

63. Cf. VON BEYME, Klaus. El Federalismo en la Republica Federal Alemana. *Revista de Estudios Politicos*, Madrid, (17): 7-26, set./oct. 1980, p. 8.

Beymer afirmar: “o sistema da República de Weimar não era o de um Estado federal, e sim de um Estado unitário descentralizado”.⁶⁴

A centralização de poderes deu ensejo à ascensão de Hitler que fez com que fossem aprovadas leis que retiravam a soberania dos Estados até que, em 1934, a Alemanha passou a ser um Estado unitário centralista.

Com a derrota na Segunda Guerra Mundial, a Alemanha foi submetida a uma situação extraordinária, de maio de 1945 a setembro de 1948. Como explica Sigmann:

“Nem Estado Federal, nem tampouco confederação de Estados, ela apresentou somente a imagem de uma reunião de Estados ou, mais exatamente, de três aglomerados de Estados correspondente às zonas americana, inglesa e francesa”.⁶⁵

Em 1948, as forças aliadas convocaram uma Assembléia Constituinte com o objetivo de elaborar uma nova Carta em que fosse consagrada a forma federal de governo, respeitando-se os direitos dos Estados e da autoridade central.⁶⁶ A imposição da forma federal justificava-se pelo fato de que os aliados acreditavam que a centralização anteriormente existente tinha sido responsável pela ascensão de Hitler e de seu nacional-socialismo.

Assim, a Lei Fundamental de Bonn, aprovada em 8 de maio de 1949, adotou uma série de medidas tendentes a preservar o equilíbrio federativo e a evitar a concentração de poderes, consagrando-se, assim, um federalismo de cooperação entre os diferentes níveis de governo: o federal (*Bund*), o estadual (*Land*) e o local (*Kommunal*).

64. Id. *ibid.*

65. SIGMANN, Jean. Les applications du fédéralisme en Allemagne spécialement depuis 1945. In: BERGER et alii. *Le Fédéralisme*. Paris, Presses Universitaires de France, 1956, p. 309-25, p. 312.

66. Id. *ibid.*, p. 313-4.

Todavia, as tendências centralizadoras que vêm caracterizando o federalismo contemporâneo atingiram a Alemanha. Como ressalta Taylor Cole, “há na Alemanha Ocidental forças que trabalham inexoravelmente no sentido da centralização”.⁶⁷

Pode-se destacar uma série de fatores que contribuíram para estas pressões centrípetas, como a conduta centralizada nas relações internacionais, a fraqueza dos Estados-membros, a necessidade de se estimular o crescimento econômico e a melhoria das condições de vida da população, a extensão da competência legislativa do governo central e a redução dos poderes reservados aos Estados.

Apesar de reconhecer a existência de todos esses elementos centralizadores, Cole acredita que as “forças federalizadoras” do sistema político germânico ainda oferecem uma boa proteção aos Estados, constituindo um caminho na evolução do sistema federal.⁶⁸ Dentre estas “forças federalizadoras”, pode-se citar: tendências recentes no sentido da redistribuição de poderes, aumento da responsabilidade dos Estados no campo da saúde e proteção do meio-ambiente e os “federalizadores institucionais”, como o Conselho Federal (*Bundesrat*), as Cortes Constitucionais Federais e os partidos políticos nacionais.

4.5. Índia

O processo de afirmação da Índia como nação independente foi bastante difícil, pois este país foi palco de sucessivas invasões e dominações, destacando-se o período de dominação inglesa.

Tendo participado ao lado dos ingleses da Primeira Guerra Mundial, os indianos passaram a reivindicar um governo autônomo, levando a Inglaterra a fazer determinadas concessões.

67. COLE, R. Taylor. West German Federalism Revisited. *The American Journal of Comparative Law*, Berkely, 23(2): 325-36, 1975, p. 325.

68. Id. *ibid.*, p. 329-34.

Assim é que os ingleses comprometeram-se com o estabelecimento progressivo de um governo responsável na Índia, mantendo o país como parte do Império Britânico.

Em uma primeira fase, foi mantida a forma unitária de governo, através do *Government India Act*, de 1919. Todavia, esta lei não concretizou as exigências de um governo realmente autônomo e os indianos prosseguiram em suas reivindicações pela adoção da fórmula federal, que lhes asseguraria uma maior participação no governo. O federalismo foi, então, formalizado em 1935, por novo *Government India Act*, cuja aplicação se mostrou inviável.⁶⁹

Em 1947, o governo britânico reconheceu a independência da Índia e a soberania do Poder Legislativo Indiano para elaborar uma Carta Constitucional, a qual entrou em vigor em 1950.

A Constituição indiana, de 26 de janeiro de 1950, manteve uma estrutura federativa dualística, definindo os campos de atuação da União e das unidades federadas.

O texto constitucional indiano apresenta características que lhe asseguram uma certa exclusividade como, por exemplo:

1º) em casos de emergência, pode haver a transformação da forma federal para a unitária;

2º) existe unidade do judiciário e do funcionalismo público;

3º) a representação na Câmara Alta tem como base a população dos Estados, sendo, portanto, desigual;

4º) os governadores dos Estados são designados pelo governo central;

5º) no tocante à repartição de competências, foi adotada uma fórmula inovadora concebida em 3 listas: a lista da União, que enumera sua competência exclusiva; a lista dos

69. Cf. TAVARES, op. cit., p. 110-1.

Estados, onde se identifica a competência estadual exclusiva; e a Lista Concorrente, que individualiza 47 matérias para o comum exercício da competência da União e dos Estados.⁷⁰

Percebe-se, portanto, que o federalismo indiano tem um traço unitarista ou centralizador, havendo uma acentuada preponderância do Poder Central sobre os poderes dos Estados.

4.6. Nigéria

Em 1914, os colonizadores ingleses estabeleceram na Nigéria um governo unitário. Todavia, com o passar do tempo, o país foi sendo dividido em regiões étnica e culturalmente distintas, com objetivos eminentemente administrativos.

A transição do regime unitarista inicial para um sistema federal ocorreu de 1922 a 1958. Esta mudança paulatina é explicada por Kalu Ezera, da Universidade da Nigéria:

“O federalismo veio para a Nigéria por estágios, desde uma unidade original, como o resultado de decisões deliberadas e amadurecidas a que chegaram os líderes nigerianos...”⁷¹

A Constituição de 1951 representou um passo importante na organização federal, dividindo-se o país em três regiões, apesar de não se ter mencionado o federalismo.⁷²

O sistema federal foi claramente consagrado pela Constituição de 1954, a qual fixou poderes específicos, atribuídos ao governo central, poderes concorrentes e poderes residuais, estes atribuídos às Regiões, as quais possuíam auto-governo.

70. Cf. HORTA, Raul Machado. *Reconstrução do Federalismo Brasileiro*. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, 30(23-25): 36-58, 1980/1982, p. 41.

71. Apud. TAVARES, op. cit., p. 117.

72. Cf. MUÑOZ, Luis Joaquin. *La Republica de Nigeria, una situación federal*. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, (165-166): 83-118, mayo/ago. 1969, p. 97.

Com a independência, foi promulgada uma nova Constituição em 1960, logo substituída pela Constituição de 1º de outubro de 1963, quando a Nigéria converteu-se em República, mantendo-se o sistema federal constituído por regiões.

No ano de 1966, um golpe de Estado veio modificar esta situação, passando a Nigéria a ser uma República Unitária. No mesmo ano, um novo golpe assegurou a volta do país à condição de Estado Federal dividido em 4 regiões, as quais foram subdivididas em 12 Estados pelo Decreto de 14 de maio de 1967.⁷³

Logo após esta redivisão territorial, os ibos, da Região leste, rebelaram-se, proclamando a República de Biafra e desencadeando uma guerra civil que só terminaria em 1970.

Desde então, tem savido a concentração de poderes nas mãos de um Conselho Militar Supremo, que camufla a verdadeira natureza do seu domínio através da manutenção nominal do federalismo centralizado.

4.7. U.R.S.S.

Há muita controvérsia acerca da existência de verdadeiros Estados federais nos países socialistas, especialmente na U.R.S.S.

Observam os autores que o esquema teórico dos textos constitucionais socialistas tem uma aparência democrática e liberal, camuflando sua real condição: a de Estados unitários descentralizados.

O Estado soviético passou por diversos estágios de desenvolvimento, durante os quais houve modificações nas relações entre os órgãos centrais e locais, bem como transformações econômicas, demográficas e políticas.

73. Id. *ibid.*, p. 83.

A Revolução russa de 1917 teve por objetivo imediato depor o governo czarista, autocrático, que submetia vários grupos nacionais a uma total centralização administrativa.

Burdeau destaca que “a idéia federal sempre foi na Rússia um elemento do patrimônio intelectual revolucionário”.⁷⁴ Portanto, apesar do ponto de vista de Marx no sentido de adotar a forma federal somente em casos excepcionais, uma vez vitoriosa a Revolução a Constituição de 1918 criou a República Socialista Federativa Soviética Russa, “...sob a base de uma livre união de nações livres, na condição de uma Federação das Repúblicas soviéticas nacionais”.⁷⁵

Todavia, ao lado desta nova República subsistiram outras Repúblicas soviéticas isoladas, que vieram a se unir a ela para formar a União das Repúblicas Socialistas/Soviéticas (U.R.S.S.), estabelecida pela Constituição de 31 de janeiro de 1924.

A Constituição (Lei Fundamental) de 1924 visava integrar todos os povos irmanados na ideologia socialista, daí porque assegurava que aderissem à União outras Repúblicas Socialistas Soviéticas, atuais ou futuras. Além disso, era assegurado às Repúblicas o direito de secessão, o qual nunca foi utilizado, por ser considerado como traição, segundo alguns, e, segundo outros, pelas vantagens econômicas e a segurança oferecida pela União.⁷⁶

A Constituição seguinte, de 5 de dezembro de 1936, manteve a forma federada, representando, conforme Burdeau, um certo progresso em relação à anterior, pois garantia a autonomia constitucional das Repúblicas federadas e adotava como princípio de repartição de competências aquele que é

74. Op. cit., p. 574.

75. Apud. TAVARES, op. cit., p. 118.

76. Id. *ibid.*, p. 120.

considerado pela doutrina como o mais favorável aos Estados-membros: o que determina que a Federação só dispõe dos poderes que lhe são expressamente concedidos.⁷⁷

Todavia, estas medidas não levaram a uma maior descentralização, tendo em vista que a competência enumerada da União era muito extensa e os Estados-membros só podiam tomar medidas que estivessem de acordo com a Constituição da U.R.S.S.

Em 1977, a U.R.S.S. adotou nova Constituição, consagrando o federalismo no seu art. 70, a saber:

Art. 70 — “A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas é um único Estado multinacional e federal, constituído de acordo com o princípio do federalismo socialista em resultado da livre auto-determinação das nações e da união voluntária das Repúblicas Socialistas Soviéticas iguais em direitos”.

Analisando o texto constitucional de 1977, Lesage destaca duas de suas características: “centralismo democrático” (art. 3º) que rege a organização e a atividade do Estado, ao lado de uma relativa descentralização econômica e social, que concede maiores poderes administrativos às Repúblicas federadas.⁷⁸

O forte grau de centralização do federalismo soviético é explicado por vários fatores como, por exemplo: a influência centralizadora do Partido único; o controle exercido pelo Presidium do Soviete Supremo sobre as decisões das Repúblicas federadas (art. 121); o caráter exemplificativo da enumeração dos poderes da União, na medida em que o art. 75, alínea 12, prevê sua competência para “decidir outras questões de importância para toda a federação”; a participação desigual das Repúblicas federadas nos órgãos federais.

77. Cf. Op. cit., p. 582-3.

78. Apud. TAVARES, op. cit., p. 121.

Apesar de toda esta disparidade entre a teoria e a prática, há uma série de razões para que a U.R.S.S. continue mantendo a forma federal, destacando-se sua eficiência na unificação dos vários grupos nacionais, sem ignorar as particularidades sociais, econômicas e culturais de cada região.

5. FEDERALISMO: TENDÊNCIAS ATUAIS E NECESSIDADE DE RECONSTRUÇÃO

A federação vem apresentando várias faces e tendências desde o seu surgimento.

As primeiras experiências federalistas tomavam como princípios básicos a autonomia e a descentralização, a ponto das relações intergovernamentais serem amplamente desestimuladas. Neste período, havia a convivência de legislações diferentes no interior de um mesmo país, como no Brasil em 1891 e nos Estados Unidos da América, o que levou Marc Ancel a afirmar, baseado em conclusões da Associação Internacional de Ciências Jurídicas, em 1970, que "...o direito comparado ou o método comparativo são necessários até mesmo no interior de alguns países...".⁷⁹

As constantes mudanças sociais impuseram modificações na organização governamental, levando o governo central a assumir maiores encargos. Como afirma Ana Maria Brasileiro:

"As necessidades criadas no plano da competição internacional, no plano de segurança nacional, no plano social interno, exigindo unidade de ação governamental e despesas vultosas, alimentaram o processo centrípeto de concentração de poder".⁸⁰

79. ANCEL, Marc. *Utilidade e Métodos do Direito Comparado*. Trad. por Sérgio José Porto. Porto Alegre, Fabril, 1980, p. 74.

80. BRASILEIRO, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, (39): 83-128, jul. 1974, p. 86.

Chega-se, assim, à tendência para a centralização do poder, ao centripetismo que atingiu as federações do século XX, fortalecendo-as em face de outras nações.

As tendências centralizadoras realmente prevalecem nos vários modelos de federalismo por nós analisados. Nem mesmo nos EUA, berço do federalismo moderno, deixou-se de constatar a expansão do poder central e o aumento da presença da União na economia americana, a ponto de Mathiot ter afirmado que a evolução das instituições americanas corresponde a um século e meio de centralização.⁸¹

Em relação aos países latino-americanos, percebe-se claramente que as forças centrípetas vêm superando as centrífugas, de tal forma que os mesmos revelam uma forte tendência à centralização.

O Brasil não foge à regra: o texto constitucional vigente consagra claramente a expansão dos poderes federais, levando Horta a afirmar que:

“Tornou-se generalizada a impressão de que, não obstante as características formais do Estado Federal que a Constituição acolheu, o federalismo brasileiro encontra-se esmagado pela exacerbação centralizadora de poderes e de competência da União, convertendo o federalismo constitucional em federalismo puramente nominal e aparente”.⁸²

Esta divergência entre a realidade e a adoção formal da forma federal também é notada na U.R.S.S., na Índia e na Nigéria.

Na República Federal da Alemanha, apesar da oposição das chamadas “forças federalizadoras”, há também pressões centrípetas no sentido de fortalecer o poder federal.

81. Cf. Op. cit., p. 264-6.

82. Reconstrução..., cit., p. 38.

Todas essas considerações não têm por objetivo constatar a sentença de morte do federalismo. Ao contrário. O que se pretende é defender a necessidade de sua reestruturação, de sua reconstrução, alinhando-nos à conclusão a que chegou Horta:

“Tendo o federalismo nacional e estrangeiro chegado ao ponto de saturação, cabe preconizar solução que possa reverter a tendência que fatalmente conduzirá ao ‘federalismo unitário’, que é a negação do próprio Estado federal”.⁸³

Dentre os diversos instrumentos para a reconstrução do federalismo, assume importância capital a reformulação dos critérios de repartição de competências pois, como já tivemos oportunidade de verificar, são estes critérios que imprimem aos Estados federais tendências centralizadoras ou descentralizadoras, na medida em que definem a área de atuação da União e das entidades federadas.

Assim, parece-nos que a adoção de critérios mais equilibrados de repartição da competência legislativa entre a União e os Estados-membros, como já vem fazendo as Constituições da Alemanha, da Áustria e da Índia, é um fator decisivo para se alcançar o federalismo de equilíbrio, evitando-se a centralização que descaracteriza o próprio Estado federal.

Além disso, deve-se ressaltar ainda a necessidade de fortalecimento econômico dos Estados federados, pois, como afirma Quintão, “...é justamente no tocante à distribuição das rendas que mais se tem acentuado a preponderância do governo federal sobre os governos estaduais”.⁸⁴

Essas medidas, aliadas a reformulações no campo da intervenção federal e a uma análise profunda das questões regionais e metropolitanas, parecem-nos suficientes para a

83. Organização..., cit., p. 12.

84. Op. cit., p. 99.

consagração do federalismo de equilíbrio, em que todas as esferas de governo relacionem-se intimamente, cooperem e participem da construção da federação.

6. CONCLUSÃO

É incontestável a necessidade de revisão do federalismo, sem que isto implique na sua prostração ou renúncia.

Na realidade, a solução federal vem-se impondo ao mundo moderno, pois assegura o equilíbrio entre a união e a descentralização, preservando a integridade da nação e assegurando o desenvolvimento da Federação e das entidades federadas.

Todavia, as perspectivas do federalismo dependem da superação "...das duas tendências igualmente mortais para ele: a tendência unitarista e a tendência à secessão".⁸⁵

A tendência centralizadora por nós constatada poderia levar o Estado federal a tornar-se irreconhecível, daí porque já se observam várias reações no sentido de ampliar o papel das unidades federadas, como vem ocorrendo nos EUA e na República Federal da Alemanha.

No Brasil, os constituintes, reunidos em Assembléia para elaborar uma nova Carta Constitucional, também vêm demonstrando preocupações neste sentido, buscando uma "descentralização federativa *gradual*", como consta do Relatório Final da Comissão da Organização do Estado, baseada principalmente em "uma discriminação mais eqüitativa e descentralizada das matérias de competência da União, daquelas pertencentes aos demais entes periféricos".

Parece-nos que todas essas reações à extrema centralização observada nos Estados federais apontam no sentido do federalismo participativo, cooperativo, de equilíbrio, o qual constitui o verdadeiro federalismo como indica a própria etimologia da palavra — *foedus*, aliança, pacto, união...

85. BURDEAU, op. cit., p. 533.

7. ANEXO

FEDERAÇÕES	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO
BRASIL (Presidencialista.)	Poder Central Poder Estadual	Congresso Nacional a) Câmara dos Deputados b) Senado Assembléias Legislativas	S.T.F. T.F.R. Juizes Federais Tribunais de Justiça Juizes Estaduais
ÍNDIA (Parlamentarista)	Poder Central Poder dos Estados	Parlamento a) Casa do Povo b) Conselho dos Estados Assembléia L. Estadual Conselho L. Estadual	Altas Cortes Cortes Subordinadas (distritais)
U.R.S.S. (Presidência colegiada)	Poder Central Poder Republicano Federativo	Soviete da União Soviete das Nacionalidades	Supremo Tribunal U.R.S.S. Supremos Tribunais das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Tribunais Provinciais
SUÍÇA (Diretorial)	Poder Central Poder dos Cantões	Assembléia Federal a) Conselho Nacional b) Conselho dos Estados Parlamentos Cantonais	Tribunal Federal Tribunal Administrativo Federal Tribunais Cantonais

BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. v. 1. 2ª ed. Rio de Janeiro, Ministério das Relações Exteriores, 1956.
- AGESTA, Luiz Sanchez. *Curso de derecho constitucional comparado*. 6ª ed. Madri, Universidad de Madri, 1976.
- ANCEL, Marc. *Utilidade e Métodos do Direito Comparado*. Trad. por Sérgio José Porto. Porto Alegre, Fabris, 1980.
- AVILA, Luiz. Reagan e o Novo Federalismo. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, 36(4): 49-51, abr. 1982.
- BADIA, Juan Ferrando. El federalismo. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, (206/207): 23-76, mar./jun. 1976.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Novos rumos do federalismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, (56): 97-134, jan. 1983.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do Federalismo*. Belo Horizonte, FUMARC/UCMG, 1982.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 32ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1976.
- BRASILEIRO, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, (39): 83-128, jul. 1974.
- BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. t. 2. 2ª ed. Paris, L.G.D.J., 1967.
- CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de Federação. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 281:191-200, jan./mar. 1983.
- CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. Trad. por Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre, Fabris, 1984.
- CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoria General del Estado*. Trad. por José León Depetre. México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- COLE, R. Taylor. West German Federalism Revisited. *The American Journal of Comparative Law*, Berkeley, 23(2): 325-36, 1975.
- DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- GUZMÁN, Blancanieve Portocarrero de & PICARD, Marie. Interpretación de la constitución venezolana. *Anuário*, Valencia, 3:469-529, ene./dic. 1970.
- HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte, ed. A., 1964.

- HORTA, Raul Machado. Evolução Política da Federação. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, 3(1): 30-63, jan./mar. 1969.
- HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 22(87): 5-22, jul./set. 1985.
- HORTA, Raul Machado. Problemas do Federalismo Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, 9:68-88, out. 1959.
- HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, 30(23-25): 36-58, 1980/1982.
- JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do federalismo norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 21(82): 53-82, abr./jun. 1984.
- LA ROCHE, Humberto J. El federalismo en la América Latina. *Revista de la Facultad de Derecho*, Maracaibo, 16(48): 73-82, set./dic. 1976.
- MATHIOT, A. Le Fédéralisme Américain. In: BERGER et alii. *Le Fédéralisme*. Paris, Presses Universitaires de France, 1956, p. 241-308.
- MUÑOZ, Luis Joaquin. La Republica de Nigeria, una situacion federal. *Revista de Estudios Politicos*, Madrid, (165-166): 83-118, mayo/ago. 1969.
- QUINTAO, Aluizio Alberto da Cruz. *Federalismo e Neo-federalismo*. Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, 1967.
- RAMÍREZ, Felipe Tena. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. México, Porrúa, 1973.
- RODRIGUES, Lêda Boechat. *A Corte Suprema e o Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro, Forense, 1958.
- SCHWARTZ, Bernard. *American Constitutional Law*. Cambridge, University Press, 1955.
- SIGMANN, Jean. Les applications du fédéralisme en Allemagne spécialement depuis 1945. In: BERGER et alii. *Le Fédéralisme*. Paris, Presses Universitaires de France, 1956, p. 309-25.
- TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O Estado Federal numa visão comparativa. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, 24(2): 81-138, maio/ago. 1981.
- TENÉKIDÉS, Georges. Le fédéralisme grec du V.^e au III.^e siècles avant J. C. In: BERGER et alii. *Le Fédéralisme*. Paris, Presses Universitaires de France, 1956.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique*. t. 1. Paris, Librairie de Médicis, 1951.
- VON BEYME, Klaus. El Federalismo en la Republica Federal Alemana. *Revista de Estudios Politicos*, Madrid, (17): 7-26, set./oct. 1980.
- Revista Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, 31(30/31): 81-120, 1987/88