

# O conceito moderno de federação

MARIA HELENA FERREIRA DA CAMARA

Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestra em Direito pela PUC/RJ

## SUMARIO

1. INTRODUÇÃO
  - 1.1. *Origem do Estado federal*
  - 1.2. *Conceituação do Estado federal*
2. O ESTADO FEDERAL
  - 2.1. *Estado unitário e Estado federal*
  - 2.2. *Teorias sobre a natureza jurídica do Estado federal*
3. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO
4. CONCLUSÃO
5. BIBLIOGRAFIA

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. *Origem do Estado federal*

A idéia federal existe desde a antigüidade, mas o Estado federal, como conceito e como forma de organização política, surge com a Constituição americana de 1787.

O Estado federal se origina de necessidades reais e não de teorias. As condições para sua existência são as mais variadas. Visam muitas vezes organizar politicamente grandes espaços, integrar unidades autônomas em uma unidade superior etc.

De modo geral, são duas as formas de surgimento da federação:

— quando se reúnem vários Estados independentes (confederados) para originarem um novo Estado federal, como ocorreu, por exemplo, nos EUA, na Suíça e na Alemanha;

— quando há a transformação de um Estado unitário que possibilita a formação de Estados-Membros, como, por exemplo, ocorreu no Brasil, na Áustria, na Argentina, no México, na URSS.

A gênese da federação nos EUA surgiu sob o reinado de JORGE III, por ocasião das dificuldades existentes entre a Coroa da Inglaterra e as suas colônias da América do Norte.

Treze colônias britânicas uniram-se para resistir às opressões provenientes do Reino, uma vez que isoladamente nada poderiam fazer. Sua união e sua resistência comum seriam sua força.

Assim, em 1777 estas colônias, através de seus representantes, elaboraram os “Artigos da Confederação e União Perpétua dos Estados Unidos”. Mais tarde, em 1787, o Congresso considerou necessária a revisão dos Artigos da Confederação, para que fossem corrigidos as falhas e os problemas existentes. Com este fim foi realizada, na Filadélfia (1787), uma Convenção, da qual resultou a Constituição dos Estados Unidos e a criação do Estado federal (1).

As características sociais e econômicas das 13 colônias (2) que formaram o primeiro Estado federal existente eram diferentes, bem como seus sistemas jurídicos. Embora politicamente separadas, havia elos de teor racial, religioso e lingüístico que as uniam. Cada colônia, separando-se da Coroa, poderia tornar-se independente, isto é, nação soberana. Mas isto não ocorreu, porque todas escolheram formar “uma aliança, sacrificando a emancipação em benefício do bem comum. A união americana, organizada sob a forma de regime federativo, obedeceu ao impulso para uma integração entre os Estados, tendo particularmente em vista o desenvolvimento que já se processava, complementando-se a economia dos Estados do Sul, fundamentalmente agrários, com os Estados do Norte, já em surto de industrialização” (3).

Desse modo estabeleceu-se o regime federativo nos Estados Unidos. Tal regime desde sua origem até nossos dias vem evoluindo, sofrendo transformações, como evidenciam as etapas pelas quais passa o sistema nos EUA.

- (1) Cf. BANDEIRA DE MELLO, Osvaldo Aranha, *Natureza Jurídica do Estado Federal*, 1948, SP, p. 11.
- (2) As 13 colônias eram: Rhode Island, Connecticut, Maryland, Delaware, Pennsylvania, Virginia, Massachussets, New Hampshire, North Caroline, South Caroline, New York, New Jersey e Georgia.
- (3) Cf. CHARLES A. BEARD, “An economic interpretation of the Constitution of the United States”, apud ALFREDO BUZARD, “O Estado Federal Brasileiro”, in *Rev. Fac. Dir. Unto. Uberlândia*, 3(1/2), 15-36, 1974, p. 18.

Estas são a do duplo federalismo (dual federalism) e a do federalismo cooperativo (co-operative federalism) (cf. LUCAS VERDÚ, pp. 382 e 383). A primeira, caracterizada pela existência de dois campos de poder, ou melhor, dois governos independentes e soberanos: o da União e os dos Estados; na outra, que se verifica atualmente, caracterizada por um "federalismo cooperativo", em que há o desenvolvimento de atividades nacionais, em que a União e os Estados colaboram entre si, planejam juntos a solução de problemas econômicos e sociais.

Em resumo, o federalismo cooperativo surge como manifestação das novas tendências do Estado moderno, cuja intervenção em diferentes setores se tornou um imperativo da política contemporânea tanto no âmbito interno, como no internacional (4).

Deduz-se que o moderno conceito de regime federativo resulta da filosofia política adotada pelo Estado e que a intervenção do Estado nos diferentes setores é um fato de extrema importância que caracteriza a vida política, econômica e social de nosso tempo. Aliás, é traço saliente do novo federalismo nos EUA "o primado do Governo federal" (5).

## 1.2. *Conceituação de Estado federal*

### a) *Definição*

Entre as diversas conceituações de Estado federal, vamos destacar aqui a de MOUSKHELI que diz: "O Estado federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau elevado; que se compõe de coletividades-membros dominadas por ele, mas que possuem autonomia constitucional, bem como participam da formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as demais coletividades públicas inferiores" (6).

Nesta definição encontram-se as idéias de "descentralização", de "coletividades participantes dominadas pelo Estado", "com autonomia constitucional e participação na vontade federal", que são elementos componentes do conceito de Estado federal.

"Na federação não é suficiente que as coletividades tenham o direito de participar do poder central, mas é necessário, ainda, que os Estados componentes tenham poderes e direitos originários. Resumindo, tais coletividades devem ser Estados. Portanto, o Estado federal seria não uma federação qualquer, mas uma federação de Estados" (7). Porém, não basta definir Estado federal. Para se ter dele uma melhor compreensão é preciso destacar seus caracteres essenciais.

(4) Cf. BUZAID, ALFREDO, "O Estado Federal Brasileiro", *op. cit.*, p. 20.

(5) *Ibidem.*

(6) MOUSKHELI, M., *Teoría Jurídica del Estado Federal*, Madrid, 1931, p. 319.

(7) MALBERG, Carré de, *Teoría General del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 127.

## b) Características essenciais da ordem federal

No Estado federal a unidade nacional se busca através da diversidade regional.

Além da vizinhança geográfica, ou melhor, geopolítica, os seguintes requisitos têm uma importância decisiva: "comunidade de interesses políticos, econômicos, estratégico-militares, tradição comum e aspirações comuns para o futuro, muitas vezes uma relação de consangüinidade ou ascendência comum e, embora não necessariamente, também, o idioma comum" (8).

Algumas características fundamentais diferenciam o Estado federal de uma confederação. São as diferenças a seguir: o Estado central da federação tem uma soberania própria separada da soberania dos Estados-Membros, estando a última muito limitada pela primeira. O Estado central exerce, através dos órgãos federais, um domínio direto sobre os cidadãos de todo o território nacional, sem intervenção dos Estados-Membros. A distribuição de competências entre o Estado central e os Estados-Membros se faz de modo que possibilite o funcionamento do Estado federal independentemente dos Estados-Membros. Ainda, a estes cabe um grau de independência frente ao Estado central, para a continuação da personalidade estatal das regiões. Por fim, as bases essenciais das relações federais se encontram fixadas numa Constituição escrita (9).

De acordo com LOEWENSTEIN, a principal razão para a preferência da organização federal é a convicção de que, apesar do reconhecimento da necessidade de unidade nacional, as tradições regionais operam contra a fusão de Estados individuais numa organização estatal unitária, sendo preciso que as diversidades culturais das várias entidades se mantenham por meio de uma ordem federal.

Outro aspecto característico da estrutura do poder federal é o da distribuição de competências.

Há algumas competências federais que são indispensáveis para uma autêntica ordem federal, nos seguintes setores: assuntos exteriores, defesa nacional, sistema monetário, pesos e medidas, nacionalidade, comércio e comunicações, além de outros, entre os Estados-Membros e os meios financeiros para realizar os objetivos federais.

Em oposição ao Estado unitário "monolítico", o Estado federal apresenta um sistema de "pluralismo" territorial, estando as diferentes atividades estatais distribuídas entre o Estado central e os Estados-Membros (10).

(8) LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1965, p. 355.

(9) *Ibidem*.

(10) Cf. LOEWENSTEIN, K., *op. cit.*, p. 357.

Conclui-se que “Estado federal é aquele cujo poder, em suas manifestações e nos termos de Constituição escrita, necessariamente se desdobra no poder central, ao qual, correspondendo à coletividade pública total (União), é atribuída uma certa superioridade, e em poderes locais, correspondentes às coletividades públicas parciais naquele compreendidas (coletividades federadas), e que, desfrutando de maior ou menor autonomia constitucional e administrativa, participam ainda, direta ou indiretamente, não só da atividade legislativa do poder central, como também, em concurso com a coletividade pública total, e de um modo decisivo, das reformas da referida Constituição, ao menos no que possa afetar-lhes as regalias na mesma reconhecidas” (11).

## 2. O ESTADO FEDERAL

### 2.1. *Estado unitário e Estado federal*

Embora nosso estudo vise, especificamente, o exame do Estado federal, cabe aqui uma breve referência ao Estado unitário.

A denominação Estado unitário refere-se ao Estado que apresenta uma organização política singular, com um governo único, de plena jurisdição nacional, sem divisões internas que não sejam simplesmente de ordem administrativa. Designa, conforme PRÉLOT, uma forma política na qual o poder é “uno” em sua estrutura, em seu elemento humano e em seus limites territoriais: a organização política é única porque consta somente de um aparato governamental que realiza todos os fins estatais e porque se rege por um ordenamento constitucional, também, único; a organização política abrange uma coletividade unificada, sem considerar as diferenças particulares (homogeneidade do poder); e, ainda, a organização política cobre todo o território do Estado sem reconhecer diversidades entre os distintos grupos locais.

Ilustram o tipo de Estado unitário a França, a Bélgica, a Holanda, o Uruguai, o Panamá e outros. São descentralizados em Municípios, distritos ou departamentos, sendo estas divisões de âmbito administrativo, não possuindo tais organismos menores uma autonomia política (12).

Assim, a estrutura unitária do Estado não é incompatível com uma descentralização que reconheça uma independência ou autonomia limitadas às coletividades territoriais ou institucionais.

Antes da abordagem do Estado federal, convém uma menção sobre a palavra “federalismo”.

Sabe-se que o termo “federalismo” refere-se a realidades diferentes que abrangem desde as uniões políticas mais rudimentares (uniões de

(11) Cf. ASSUMPTO, Antonio de Castro, *Estado Federal*, RJ, 1963, p. 59.

(12) Cf. MALUF, Sahid, *Curso de Direito Constitucional*, vol. I, 6ª ed., Sugestões Literárias, SP, 1970, p. 160.

Estados) até as mais evoluídas (Estado federal). Com o federalismo institucional baseado em textos preestabelecidos, existe um federalismo empírico que surge espontaneamente das necessidades sociais. É um erro vincular a idéia “federal” a um partido político ou a uma técnica de descentralização administrativa. Em verdade, é algo mais e algo melhor do que isto. Trata-se de um princípio ativo totalizador do uniforme e particularizador do diferenciado (13).

Portanto, a federação não aspira nem fundir, nem separar, mas articular. Estabelece a “unidade dentro da variedade; equilibra os princípios de homogeneidade e heterogeneidade; unifica sem confundir; agrupa sem anular; coordena sem uniformizar. Baseia-se num critério de flexibilidade que permite que se complementem os conceitos de autonomia e ordem, de liberdade e de segurança (14). PABLO LUCAS VERDÚ ensina que o principal no “federalismo é a aspiração de integrar a espontânea formação dos grupos sociais (sindicatos, cooperativas, igrejas, Estados, unidades políticas no âmbito internacional) em formações mais amplas e respeitando seu caráter originário e autônomo. A trama social — sustenta o federalismo — se compõe de imensos pólos de atração e integração que podem coordenar-se em esferas mais amplas”.

A conciliação entre os grupos sociais que o federalismo proclama se realiza através dos princípios de autonomia e de participação. O federalismo subentende uma exigência muito viva de bem comum e de convívio.

O campo de ação do federalismo é amplo, havendo um federalismo interno (Estado federal, organizações cooperativas, autonomia local), mas suas raízes se aprofundam no setor internacional (confederação).

Atualmente, fala-se também em federalismo supranacional.

Passamos agora à análise do Estado federal. Este se caracteriza pelo fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação pública de dois governos distintos, o federal e o estadual (15).

Diz-se que o “Estado federal é um Estado formado pela união de vários Estados”, isto é, “um Estado de Estados” (16), que os alemães costumam chamar “Staatenstaat”.

O Estado pode, portanto, ser considerado como uma unidade, pois que uno é o seu poder, que se exerce através de leis e atos com estas condizentes, devendo ter por fim a realização do bem comum e a justiça social.

(13) Cf. HERAS, X. Jorge, *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo II, Barcelona, Bosch Ed., 1962, p. 451.

(14) *Ibidem*.

(15) Cf. J. BRYCE, *The American Commonwealth*, apud S. MALUF, *op. cit.*, p. 180.

(16) *Ibidem*.

Na unidade do Estado federal, destacam-se, pois, a União e os Estados-Membros.

O Estado federal surge na História com a Constituição norte-americana de 1787. Surge nesta Constituição como conceito e como forma de organização política, pois as palavras “federal”, “federação” e “Estado federal” não aparecem no texto da Constituição dos EUA.

O Estado federal não correspondia a um esquema prévio, mas a necessidades práticas: tratava-se de buscar uma fórmula que tornasse compatível a existência de Estados individuais com a de um poder dotado de faculdades para bastar-se a si mesmo na esfera de suas funções (17).

Ilustram o tipo de Estado federal os EUA, o Brasil, o México, a Argentina e outros.

Em suma, o Estado federal é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha supremacia sobre os Estados-Membros e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União.

Como se pode observar, o Estado federal é uma forma política complexa, que supõe uma pluralidade de organizações políticas dotadas de ordenamentos constitucionais próprios (federados), que participam na estrutura e funções de um ordenamento jurídico-político superior (federal), ao qual se encontram subordinadas.

Sobre o Estado federal existem várias teorias, as quais pretende-se examinar a seguir.

## 2.2. *Teorias sobre a natureza jurídica do Estado federal*

No âmbito do Direito Constitucional o estudo das diferentes teorias sobre a natureza do Estado federal é de grande importância.

O tema é controvertido e tem suscitado inúmeros debates.

“A formação da doutrina marcha paralelamente com o processo histórico do federalismo: assim, a doutrina da soberania divisível mantida no *El Federalista*; as posições de TUCKER, CALHOUN, STORY e WEBSTER nos EUA; o desenvolvimento da teoria na Europa, partindo da importância da tese da soberania divisível divulgada por TOCQUEVILLE e WEITZ (18)”; SEYDEL, na Alemanha etc., evidenciam o interesse pelo tema em pauta.

(17) Cf. GARCIA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Rev. de Occidente, 2ª ed., Madrid, 1951, p. 198.

(18) Cf. VERDÚ, Pablo Lucas, *Curso de Derecho Político*, vol. II, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1977, p. 343.

Uma série de teorias contrapostas tentam explicar e discutir a natureza jurídica do Estado federal. Tal discussão tem sido fundamentalmente em torno do conceito de soberania e a sua possível harmonia, ou não, com o fato da pluralidade estatal. Junto a este problema básico desempenha também importante papel o da ordem jurídica ou ato constitutivo do Estado (19).

### 2.2.1. *Teoria da soberania divisível ou da co-soberania*

A teoria da dupla soberania ou soberania divisível (também denominada "co-soberania") tem sua gênese na América do Norte, sendo fruto de debates sobre a Constituição de 1787.

Em fins do século passado foi difundida na Europa por TOCQUEVILLE e, na Alemanha, por GEORGE WEITZ. De acordo com esta corrente se produz no Estado federal uma repartição da soberania entre o Estado central e os Estados particulares, sendo um e outro soberanos em seus respectivos campos de ação. Não há uma soberania limitada, mas dividida.

O *Federalista* assim resume as linhas desta teoria: "A completa consolidação dos Estados dentro de uma soberania nacional implicaria a absoluta subordinação das partes, e os poderes que possuísem estariam sempre subordinados à vontade geral. Porém, como o plano da Convenção tende só a conseguir uma consolidação ou união parcial, os governos dos Estados conservariam todos os direitos de soberania que desfrutavam antes e que não foram delegados de modo exclusivo aos Estados Unidos" (20).

Como se vê, dentro do âmbito de sua competência, a federação é soberana, do mesmo modo que os Estados são soberanos em todas as competências não transferidas para a federação, havendo uma "coexistência dos poderes iguais e coordenados". Assim, Estado central e Estados particulares, ambos são soberanos em sua própria esfera, e atuam de maneira imediata sobre os cidadãos.

Esta tese se choca com a doutrina da unidade do Estado e com a impossibilidade de separar as competências particulares (dos Estados-Membros) das federais (do Estado federal).

### 2.2.2. *Teoria da soberania dos Estados federados*

Esta corrente nega radicalmente a realidade jurídica do Estado federal.

Foi professada por JOHN CALHOUN, na América, e por MAX VON SEYDEL, na Alemanha. Eles subtraem do Estado federal a idéia de "soberania", equiparando-o à confederação.

(19) GARCIA-PELAYO, M., *op. cit.*, p. 203.

(20) Cf. *El Federalista*, XXXII (Hamilton), p. 128 da ed. espanhola de G. R. VELASCO, apud GARCIA-PELAYO, *op. cit.*, pp. 203-204.



Ambos mantêm a tese de que os Estados particulares são soberanos; mas, a União não o é.

Para SEYDEL a soberania é indivisível, logo seria insustentável a posição de WEITZ, que se baseava na sua divisibilidade.

Uma vez que, de acordo com esta segunda posição, a soberania é indivisível e é, ao mesmo tempo, traço essencial do Estado, deve excluir-se não só que a União e os Estados-Membros sejam soberanos, mas ainda que sejam Estados. Donde se infere: tanto a "soberania" como a "estatalidade" correspondem somente aos Estados particulares e não à União (21). Portanto, SEYDEL, apoiado em CALHOUN, tem como inadmissível o conceito de "Bundesstaat" e para ele não há diferenças entre Estado federal e confederação de Estados.

### 2.2.3. Teoria da soberania da União

Os representantes deste terceiro grupo defendem tese contrária, afirmando que só a União (Bund) é soberana, e que os Estados particulares não são soberanos, nem são Estados.

ZORN parte do pensamento de SEYDEL sobre a indivisibilidade da soberania e sobre a soberania como elemento essencial do Estado, chegando a resultados opostos.

Diz que somente o "Bund" é soberano e é Estado. Nega às entidades federais a condição de Estados, porque na federação estas entidades renunciam sua soberania em favor do poder central, não são Estados "no pleno sentido de termo", pois estão submissos a uma soberania.

HERMANN HELLER também pertence a esta linha e sustém que só o Estado federal é um verdadeiro Estado, pois que os Estados particulares carecem da faculdade de decisão. Para ele o verdadeiro Estado é uma unidade de decisão soberana sobre um determinado território.

### 2.2.4. Teoria da federação como único Estado soberano sem negar aos membros o caráter de Estado

Esta concepção é defendida por LABAND e por JELLINEK, que partem da origem do Estado federal para a determinação de seu conceito. Para o primeiro o que caracteriza um Estado federal é possuir uma forma determinada de organização: a participação dos Estados-Membros na formação da vontade federal.

De acordo com o ponto de vista de LABAND, enquanto a confederação de Estados se baseia num tratado, o Estado federal se fundamenta numa Constituição.

JELLINEK parte dos mesmos princípios básicos e expõe seu pensamento afirmando que há Estados soberanos e não soberanos, e o que

(21) Cf. VERDÚ, P. L., *op. cit.*, p. 345.

caracteriza um Estado não é a soberania, mas o poder originário de mandar.

Conforme ensina LE FUR (22), JELLINEK admitia que os Estados-Membros, como tais, participavam da formação de vontade do Estado federal, e que esta participação, direta ou indireta, é o traço essencial do Estado federal, o único a permitir distingui-lo de todas as demais formas que com ele apresentem alguma semelhança.

Para JELLINEK o Estado federal é uma união de Estados de Direito político (Staatsrechtliche), isto é, se fundamenta numa Constituição, e só o Estado federal é soberano.

Observa que existe menor diferença entre Estado federal e Estado unitário, do que entre Estado federal e confederação de Estados (23).

Refletindo-se sobre esta posição doutrinária, infere-se que a federação é o único Estado soberano, porém não se nega aos membros o caráter de Estado.

Outra versão desta corrente é a dos internacionalistas VERDROSS e KUNZ, que sustentam que, se a federação é o único Estado soberano, os grupos políticos federados são também Estados, o que significa o reconhecimento de que a soberania não é uma nota essencial do Estado que se caracterize simplesmente por um poder independente ou uma autonomia constitucional.

#### 2.2.5. Teoria das três entidades estatais

Esta teoria, também conhecida como teoria do "terceiro termo", tem como principais representantes HAENEL, GIERKE, NAWIASKY e KELSEN. HAENEL e GIERKE observaram que o Estado federal é uma totalidade que, a maneira de "terceiro termo", representa a síntese orgânica da federação e seus membros.

NAWIASKY afirma que os Estados-Membros são soberanos, pois não admite um Estado sem o elemento de soberania.

Em suma, tanto a federação como seus membros são verdadeiros Estados soberanos e, como tais, não estão sujeitos a vínculos da subordinação, mas tão-só de coordenação.

É importante a doutrina das três ordens de KELSEN, segundo a qual os Estados-Membros e a União são ordens parciais submetidas a uma ordem superior (soberana), da qual recebem suas competências. Para KELSEN o Estado federal tem esta estrutura:

- a) a Constituição conjunta, única, soberana, que compreende tanto a Constituição federal, como os princípios fundamentais das Constituições dos Estados;

(22) Cf. LE FUR, Louis, *Etat Fédéral et Confédération d'États*, 1896, p. 679.

(23) Cf. VERDÜ, P. Lucas, *op. cit.*, p. 346.

- b) a ordem jurídica federal, formada por normas jurídicas que caem dentro de sua competência;
- c) a ordem jurídica de cada Estado-Membro, formada por suas próprias Constituições dentro dos limites da Constituição conjunta (24).

Em suma, KELSEN entendia o Estado federal como bloco dividido em três ordens jurídicas:

- 1) a total — Gesamtrechtsordnung;
- 2) a do Estado central;
- 3) e a dos Estados componentes.

PONTES DE MIRANDA afirma que tal teoria é “cindente de coisas incidíveis. Não pode existir diferença entre o Estado nacional (federal) e o Estado do momento da Constituição” (25). O que existe é a principalidade de parte da Constituição; aliás, a cissura não se justificaria entre três ordens se uma fosse total, e se justifica se uma é principal. Em realidade, conclui, a ordem total é o direito das gentes que autorizou a Constituição pela distribuição primária das competências do Estado.

A crítica de PONTES DE MIRANDA é válida, pois a ordem principal é a da Constituição, que é a que distribui e delimita as competências. Mas, a ordem da Constituição não é total, pois se estabelece e se situa em face do direito das gentes.

#### 2.2.6. Teoria do Estado federal como forma avançada da descentralização

Esta teoria representa uma decisiva diferença entre a idéia de Estado federal como forma próxima de confederação e a de espécie particular de Estado unitário descentralizado.

HANS KELSEN ensina que o Estado federal não é senão um reflexo do grau mais elevado de descentralização política. Tal concepção de descentralização extrema foi professada, ainda, por EISENMANN, MOUSKHELÍ e outros.

Além da teoria anteriormente mencionada sobre as três entidades estatais, HANS KELSEN concebe o Estado como um grau de descentralização que só difere quantitativa, porém não qualitativamente (26), de outros tipos da mesma.

Para uma melhor compreensão da teoria de KELSEN é necessário considerar-se o que segue:

— que a descentralização e a centralização são conceitos ideais, que não aparecem puros na realidade histórica; que se produzem em

(24) Cf. GARCIA-PELAYO, *op. cit.*, p. 211.

(25) Cf. MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. I, H. Cahen Ed., RJ, p. 148.

(26) Cf. KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. do alemão por Luis Legaz Lacambra, Ed. Labor, Madrid, 1934, p. 256.

todos os graus da ordem jurídica, desde a simples sociedade contratual até a comunidade internacional, porque esta, enquanto dotada de um direito (internacional), possui normas que valem para todo o âmbito territorial dos Estados que a integram (centralização), ao mesmo tempo que é composta de uma pluralidade de ordens jurídicas diferentes (Estados), válidas para espaços limitados (descentralização) (27).

Para KELSEN “todas as comunidades jurídicas — Municípios, corpos autônomos, Estados-Membros da Federação, Estados propriamente ditos, confederações e comunidade jurídica internacional — só se distinguem em princípio pelo grau de descentralização (a qual constitui uma série em que cada forma se enlaça com a de grau distinto sem solução de continuidade)”.

Partindo-se do Estado unitário, segundo KELSEN, percebe-se uma série de formas de descentralização cada vez mais perfeitas: administrativa, por autonomia, por países, federal, confederação, uniões de Estados e comunidade internacional (28).

Enfim, o Estado federal não se diferencia substancial e qualitativamente da descentralização regional (por países), mas é um grau superior caracterizado pela autonomia constitucional e pela participação na legislação central; nem se diferencia da confederação senão pelo grau de descentralização, porque nele estão envolvidas “comunidades jurídicas cujo ordenamento consiste em normas válidas sobre todo o território e em normas vigentes apenas em algumas partes deste” (29).

Em resumo, fundamenta-se a doutrina de KELSEN no princípio da descentralização que pode ser total ou parcial, segundo o alcance territorial da vigência da lei. As normas centrais são obrigatórias para os Estados e as normas locais estão subordinadas à ordem total. Ainda, sob o ponto de vista do território, KELSEN concebe a existência de três classes: a federação (Bund); as coletividades-membros; e a coletividade total. As normas gerais e parciais devem ser conjugadas e distribuídas de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição.

A teoria da descentralização foi também defendida por EISENMANN, MOUSKHELI e DURAND.

Para MOUSKHELI o “Estado federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau mais elevado, se compõe de unidades-membros dominadas por ele, porém que possuem autonomia constitucional e participam na formação da vontade federal”.

(27) Cf. GARCIA-PELAYO, *op. cit.*, p. 211.

(28) Ver KELSEN, H., *Teoria General del Estado*, cap. 6º, *op. cit.* nº 27 — Centralização e descentralização, pp. 214 e segs.; nº 28 — Corpos autônomos, pp. 237 e segs.; nº 29 — Países, pp. 249 e segs.; nº 30 — As uniões de Estados, pp. 254 e segs.; nº 31 — Confederação de Estados e Estado federal, pp. 272 e segs.

(29) Cf. KELSEN, H., *op. cit.*, p. 30, A., p. 255.

distinguindo-se deste modo de todas as coletividades públicas inferiores" (30), como vimos antes.

Logo, o que há de fundamental na federação é a reunião de unidades autônomas constituindo um só Estado soberano, expressão única da comunidade nacional em suas relações externas e no qual se encontram, também concentrados, todos os poderes da soberania.

Daí a preponderância da Constituição sobre todas as unidades federais, bem como na hierarquia da lei da União, dos Estados e de todas as entidades menores.

### 3. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Após a exposição feita passaremos, de logo, ao estudo do Estado federal brasileiro.

Cabe afirmar que foi nossa intenção, aqui, delimitar o tema ao exame da federação no Brasil. Não se pode, no entanto, deixar de dizer que não são poucos os países que se constituem em Estados federais — EUA, Suíça, Alemanha Ocidental, Canadá, Austrália, Rússia, Iugoslávia, Índia, Argentina, México, Venezuela, além do nosso País, para referir os que clara e definitivamente mantêm tal forma de Estado.

Neste estudo, não nos poderíamos deter no exame do federalismo em cada um dos países citados. Tal tarefa, por sua amplitude e complexidade, exigiria outro trabalho.

Optamos pela investigação da federação no Brasil e pelo exame do problema em cada uma de nossas Constituições desde a de 1824 até a atual.

Entre nós a idéia de federação teve suas raízes mais profundas na história política do Império.

Porém, antes da idéia, a própria natureza estava a exigir o estabelecimento do princípio federativo — de descentralização político-administrativa — e isto por várias razões, entre as quais podemos destacar três: razões de ordem geográfica; de ordem histórica; e de ordem ideológica.

Vejamos:

1º) As de ordem geográfica — não há divergência, em geral, entre os autores que se dedicam ao estudo do Federalismo Brasileiro, em apontarem as dimensões quase continentais do País como um dado importante para justificá-lo. A enormidade do território, as variações climáticas e a diferenciação dos grupos étnicos distribuídos em espaços distintos, entre outros fatores de natureza geográfica, tornaram a descentralização política um imperativo indeclinável.

(30) Cf. MOUSKHELI, M., *Teoria Jurídica del Estado Federal*, trad. de A. LAZARO Y ROS, M. Aguilar Ed., Madrid, 1931, p. 319.

2º) As de ordem histórica — desde os tempos coloniais, com os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal, como as feitorias, as capitânicas hereditárias e, até mesmo, as governadorias-gerais, o processo de descentralização aqui foi implantado.

As raízes lançadas pela prática das instituições coloniais se prenderam, de tal modo, à consciência dos brasileiros, que o ideal de descentralização político-administrativa sobreviveu às invectivas da autoridade centralizadora do Império.

Dá-se realce peculiar ao papel preponderante das capitânicas hereditárias na fixação do ideal descentralizador. É elucidativa a afirmação de CLÓVIS BEVILAQUA: “as Capitânicas desenharam, no organismo social, o esboço das futuras Províncias e prepararam a federação dos Estados, sob a República”.

3º) As de ordem ideológica — “dois grandes eventos marcaram o século XVIII: a Independência americana (1776) e a Revolução Francesa (1789). Os Estados Unidos da América deram ao mundo ocidental a primeira Constituição escrita e criaram o Estado federal, cristalizando os anseios de liberdade política, de realização social e de busca da felicidade pessoal. A Revolução Francesa, sob o lema da “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, derrubou o Estado absoluto, instaurando uma nova ordem política que pretendia ser liberal e democrática” (31).

Tais concepções revolucionárias trazidas para o Brasil atingiram seu ápice na segunda metade do século XIX.

O movimento federalista evidencia a absorção dos ideais de além-mar, conduzindo à causa republicana.

A idéia só triunfa com a implantação da República, conforme os arts. 1º e 2º do Decreto nº 1, de 15-11-1889.

A descentralização político-administrativa baseia-se em fatos naturais e históricos e nos princípios ideológicos do liberalismo. Segundo as idéias liberais, a descentralização se destaca como uma das “técnicas utilizadas para abolir o Estado autoritário. A tônica do Estado absoluto era a centralização de tudo na pessoa do monarca. Por isso, a palavra *centralização* conserva ainda, nos dias atuais, o ranço do autoritarismo” (32). Uma nação que se afirme democrática tem interesse em dizer que possui uma estrutura descentralizada de governo.

A descentralização político-administrativa parece ser um ideal constante buscado pelos brasileiros. Mas, embora possa existir o ideal de descentralização, o princípio centralizador se encontra dominando a

(31) Cf. PINTO PAIVA, M. Arair, *Descentralização, Centralização e Planejamento Político-Administrativo no Brasil*, 1978, RJ, p. 3.

(32) *Ibidem*, p. 4.

realidade político-administrativa brasileira. Parece se observar mesmo um descompasso entre o ideal e o real no que tange ao comportamento político.

Vamos, a seguir, examinar as nossas Constituições.

1) A primeira Constituição do Estado brasileiro, a Constituição do Império, 1824, implantou o Estado unitário, bem como a monarquia hereditária, constitucional e representativa. Durante a Assembléia Constituinte de 1823, debateu-se a possibilidade de adoção do tipo federal de Estado e, em 1831, apresentou-se um projeto, como emenda à Constituição, com o fim de transformar o Brasil em monarquia federativa.

Diz-se que a centralização resultante da existência do Estado unitário era a expressão de um direito-lei, enquanto que a descentralização decorrente dos fatores antes referidos se fundava no direito-costume. O direito-costume consegue, aos poucos, influir sobre o direito-lei. O Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 é um exemplo do êxito da pressão autonomista, dando ao Estado imperial uma feição quase federativa. A centralização do regime monárquico, debatida no período imperial, foi o fator principal para a conservação da unidade nacional. O autoritarismo do Imperador, que mantinha todo o poder, "evitou a desagregação territorial e política do Brasil, sufocando todos os movimentos revoltosos que eclodiram em diversas partes do País. A idéia do federalismo, na qual estava implícita a de descentralização, encontrava-se no bojo de todas essas manifestações políticas" (33).

A unidade nacional foi a grande justificativa para a manutenção do Estado monárquico e unitário.

Em 1889 implanta-se a federação e cria-se a República. Esta mudança das instituições políticas realizava uma velha aspiração de muitos brasileiros que viam no regime federativo e republicano uma solução para os antagonismos existentes no sistema monárquico.

Com o Estado federal, o ideal de descentralização se institucionalizou, dando-se uma exagerada autonomia aos Estados-Membros, que obliterava um mínimo de cooperação entre os dois níveis de governo. É a fase do federalismo dualista, resultante da Constituinte de 1891. Afastava-se a idéia de que a União e os Estados pudessem manter relações estreitas.

A tendência centrífuga, chegando ao apogeu, afastou não só a idéia de centralização como também a de mera cooperação. "A falta de cooperação era tão nítida que a União só podia legitimamente prestar socorro se lhe demandasse o Estado atingido pela calamidade pública" (34).

(33) *Idem*, p. 6.

(34) Cf. BUZAID, Alfredo, *op. cit.*, p. 22.

2) Como exemplo da concepção da época, tem-se o art. 5º da Constituição de 1891:

“Art. 5º — Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.”

Mas, era impossível os Estados-Membros se auto-sustentarem, só dispondo de dois meios para obter os recursos que se faziam necessários: 1) a solicitação à União, em caso de calamidade pública; 2) a busca de empréstimos financeiros junto ao mercado internacional.

Quanto ao primeiro, a partir da vigência da Constituição de 1891, “vários governos estaduais, invocando o art. 5º, passaram a dirigir ao Governo federal pedidos de auxílio para satisfazerem despesas locais que se diziam fundadas nas condições sanitárias dos respectivos territórios, caracterizadoras de calamidade pública. Percebe-se que a União adotava atitude de retraimento à luz da interpretação da norma constitucional, enquanto os Estados, já premidos pelos impactos negativos da carência de recursos, preferiam atenuar o rigorismo da exegese” (35).

O 2º meio produziu efeitos negativos de grande monta no que se refere ao endividamento externo. Logo, tornou-se clara a necessidade da cooperação da União.

Cabe mencionar os nomes de EPITÁCIO PESSOA e ARTHUR BERNARDES, Presidentes da República, que perceberam a necessidade dessa cooperação e defendiam a idéia de que a União não devia estar ausente da gestão financeira dos Estados.

3) A Constituição de 1934 institucionalizou o federalismo cooperativo e ampliou os poderes da União federal sem eliminar a autonomia dos Estados-Membros. Assim favoreceu a evolução da estrutura federal brasileira: o federalismo dualista, de competências nitidamente demarcadas, cede lugar a um federalismo cooperativista, caracterizado pela possibilidade de ser encetada uma política de colaboração, mormente no que tangia à distribuição do produto da arrecadação de impostos, entre a União, os Estados e os Municípios (36).

Como se vê, esta Constituição repudia o federalismo dualista no Brasil, e o seu declínio coincide com a ascensão dos problemas desenvolvimentistas. A União federal não podia mais se alhear da questão financeira dos Estados porque as condições para o desenvolvimento da Nação dependiam do conagraçamento de atividades comuns.

(35) Cf. MACHADO HORTA, R., “Tendências do Federalismo Brasileiro”, *RDP* — 9, vol. IX, 1975, p. 9.

(36) Cf. BUZAID, A., *op. cit.*, p. 26.



A Constituição de 1934 durou pouco. Foi substituída pela Carta Constitucional outorgada por GETÚLIO VARGAS em 10 de novembro de 1937.

4) A Constituição de 1946 restabeleceu o regime federativo estruturado em 1934, com ligeiras modificações. "A tendência à centralização, visível desde o início da República, não encontrou, no texto formal e programático de 1946, o obstáculo insuperável. Com esta Constituição viveu-se um período de maior integração federativa, sob o influxo simultâneo da tendência centrípeta, consagrada nas regras constitucionais da absorvente competência da União federal e das técnicas de cooperação intergovernamental, que converteram o Governo federal em poderoso instrumento de repartição da renda nacional. Ampliou os poderes da União em matéria judiciária, eleitoral, militar e municipal, e disciplinou ainda a distribuição do produto de vários impostos" (37).

Ainda convém lembrar que a intervenção na ordem econômica, por parte da União, quando da vigência da Carta de 1946, teve função preponderante na mudança da fisionomia da Federação.

5) Com as Constituições de 1967 e de 1969 (Emenda Constitucional nº 1), a centralização atingiu um grau mais elevado.

No Brasil, após a Revolução de 1964, o federalismo caracterizou-se pelo fortalecimento da União. Como traços fundamentais do regime federativo brasileiro atual, BUZÁID destaca dois aspectos: segurança nacional e desenvolvimento nacional.

Refletindo-se sobre as Constituições do Brasil, observa-se que elas retratam a ideologia e a orientação perfilhadas pelo Estado.

Assim:

— a Constituição de 1891 incorporou a ideologia liberal, na época em voga, com a formalização do ideal de descentralização político-administrativa tão ansiado pelo povo brasileiro;

— a Constituição de 1934 evidencia os rumos centralizadores que tomou o poder federal brasileiro, decorrentes das mudanças verificadas no cenário político após a Revolução de 30, "reconhecendo à União larga soma de poderes e atribuições, quer deferindo-lhe competências antes não especificadas, quer transferindo-lhe competências até então pertencentes aos Estados";

— a Constituição de 1937, que formalizou o Estado Novo no País, delineava um regime de excessiva centralização político-administrativa sob a direção unipessoal e autoritária do Presidente da República;

— a Constituição de 1946 ratifica, em seu texto, os largos poderes que a Constituição de 1934 delegara à União. Esta Constituição consagrou a separação dos poderes do Estado, instituiu, como ensina

(37) Cf. PINTO PAIVA, M. A., *op. cit.*, p. 9.

BAUER NOVELLI, um delicado sistema federativo, em que a nostalgia da descentralização política de estilo oitocentista preponderou sobre a consideração atenta da realidade social e econômica de um país em sua maior parte subdesenvolvido, e da própria lição que o mundo todo nos oferecia, pois, como assinala LOEWENSTEIN, “na metade do século XX, o retrocesso da organização federal é um fenômeno quase universal. As exceções conduzem a situações de crise que confirmam a regra” (38).

E, ainda: “Assim, ao lado de uma figurada, mas perfeita, autonomia estadual plasmada na Constituição, a prática federativa chegava a ser às vezes uma irrisão: reforçava a inescrupulosidade e a insolência das oligarquias locais, alentava o coronelismo, ... fechava os olhos à traficância de algumas cúpulas partidárias, consagrava a desordem e a mentira orçamentária, assim como a frouxidão e a inépcia da fiscalização, agravava as desigualdades e os desequilíbrios já amplificados pela coexistência de estruturas econômicas diversas e até incompatíveis, e por um processo inflacionário crônico e acelerado” (39).

Concluindo: “Essa prática *federativa* dificultava, assim, ou impedia mesmo a integração social e econômica, alimentando as distorções de uma injusta e irracional distribuição do produto nacional, desfigurando, reduzindo ao ridículo ou anulando mesmo, na realidade, o poder de autogoverno dessas unidades nominalmente autônomas” (40);

— a Constituição de 1967 revela a preocupação de se alcançar o desenvolvimento mediante a ação planejada e centralizada. O art. 8º atribui à União o planejamento e a garantia da segurança nacional (item IV); compete-lhe também, além de estabelecer o plano nacional de viação, a programação e execução de planos regionais de desenvolvimento e de planos nacionais de educação e saúde (respectivamente, itens X, XIII e XIV). Como se vê, a letra constitucional se torna explícita no que concerne ao uso dos vocábulos plano, planejar, segurança e desenvolvimento. Depois de emendada (Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969), a Constituição vigente reflete a ideologia dominante da Revolução de 1964, quando, no item V do art. 8º, expressa que compete à União “planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais”. “Segurança e desenvolvimento” são características essenciais do regime atual. Logo, o processo centralizador, constitucionalmente fortalecido, justificou-se como imprescindível à promoção das reformas de base necessárias à integração nacional e ao desenvolvimento econômico. O progresso pretendido foi considerado inviável se não fossem tomadas medidas de segurança por um governo centralizado e autoritário.

(38) Cf. NOVELLI, Flávio Bauer, *A Relatividade do Conceito de Constituição e a Constituição de 1967*, p. 9.

(39) *Idem*.

(40) *Ibidem*.

Além disso, na Constituição pátria vigente “atenuaram-se e reduziram-se a termos compatíveis com a realidade política atual, com o caráter orgânico do Estado e a sua unidade, assim como a correspondente identidade e indivisibilidade dos supremos interesses nacionais, princípios como o da separação dos poderes e da autonomia federativa. De um lado, mediante a proscrição da absoluta indelegabilidade de atribuições constitucionais (art. 6º, parágrafo único). De outro, através da ampliação da competência federal (art. 8º), especialmente legislativa (art. 8º, XVII), e da previsão de novos casos de intervenção federal (art. 10, V e VI)”.

#### 4. CONCLUSÃO

*Do exposto neste estudo infere-se:*

1) O Estado federal difere de modo substancial da confederação de Estados e do Estado unitário.

2) Em função do tempo e das circunstâncias, o federalismo transformou-se, passando de federalismo dualista para uma nova concepção, o federalismo cooperativo atual.

3) No Brasil, não obstante o ideal de descentralização da vida político-administrativa se encontrar sempre presente na consciência e nos anseios da população brasileira, o princípio centralizador tem dominado na realidade política.

4) A “centralização” no Estado brasileiro pode ser verificada através do exame das Constituições do País, que retratam o gradativo avanço do crescimento do poder federal, em detrimento da autonomia dos Estados.

5) A União federal, mercê da Constituição vigente, compete planejar as atividades vitais do País, que se podem sintetizar na atribuição que lhe é própria: planejamento do desenvolvimento e segurança nacionais. Assim, no âmbito nacional, o Estado federal caracteriza-se por um aumento de competências da União, por uma centralização exercida através de um aumento das competências da federação.

6) Hoje, fala-se que há, no País, uma tendência para um novo tipo de federalismo. Visa-se a integração nacional e, segundo A. BUZAID, “o propósito do constituinte não foi o de destruir as unidades federadas, cuja autonomia respeita, mas sim o de construir um Brasil novo, cuja grandeza depende do desenvolvimento integrado de todas as regiões”.

Diz, ainda, que tais regiões “não se confinam dentro dos limites territoriais de um Estado; abrangem amplas áreas que incluem vários Estados. A esse novo tipo, que promove o desenvolvimento econômico com o máximo de segurança coletiva, ousamos denominar “federalismo de integração” (41).

(41) BUZAID, A., *op. cit.*, p. 35.

Assim, para ele "o federalismo dualista se baseava no princípio do equilíbrio entre a União e Estados; o federalismo cooperativo formula o princípio da suplementação das deficiências dos Estados; o federalismo de integração representa o triunfo do bem-estar de toda a nação" (42).

7) Finalizando, cabe acrescentar que a expressão máxima do direito de um país é sua Constituição. É ela que delinea os princípios básicos reguladores da comunidade política e traça as diretrizes programáticas da ação governamental. Portanto, pela análise dos textos constitucionais se pode descortinar o pensamento filosófico ou a ideologia dominante de uma nação, em determinada época.

## 5. BIBLIOGRAFIA

ASSUMPTÃO, Antonio — "O Estado Contemporâneo — Aspectos Formais" in *Rev. Dir. Público*, n.º 14, SP.

— *Estado Federal*, RJ, 1963.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha — *Natureza Jurídica do Estado Federal*, SP, 1948.

BUZUID, Alfredo — "O Estado Federal Brasileiro", *Rev. Fac. Dir. Universidade Uberlândia*, 3, (1/2), 1974.

GARCIA-PELAYO, Manuel — *Derecho Constitucional Comparado*, 2ª ed., Manuales de la Revista Occidente, Madrid, 1951.

HERAS, X. Jorge — *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo 2, Ed. Bosch, Barcelona, 1962.

KELSEN, Hans — *Teoría General del Estado*, trad. Luís Legaz Lacambra. Ed. Labor, Madrid, 1934.

LE FUR, Louis — *État Fédéral et Confédération d'États*, 1896.

LOEWENSTEIN, Karl — *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel, Barcelona, 1966.

MACHADO HORTA, Raul — "Perspectivas do Federalismo Brasileiro", in *Rev. Brasileira de Estudos Políticos*, UMG, 1958.

— "Tendências do Federalismo Brasileiro", in *RDP* — 9, vol. IX, 1975.

MALBERG, R. Carré de — *Teoría General del Estado*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

MALUF, Sahid — *Curso de Direito Constitucional*. Vol. I, 6ª ed., Sugestões Literárias, SP, 1970.

MIRANDA, Pontes de — *Comentários à Constituição de 1946*. Henrique Cahen Ed., RJ.

MOUSKHELI, M. — *Teoría Jurídica del Estado Federal*, trad. de Lázaro y Ros. Ed. Aguilar, Madrid, 1931.

NOVELLI, Flávio Bauer — *A Relatividade do Conceito de Constituição e a Constituição de 1967*.

PINTO PAIVA, M. Arair — *Descentralização, Centralização e Planejamento Político-Administrativo no Brasil*. RJ, 1978.

SCHMITT, Carl — *Teoría de la Constitución*. Ed. Rev. de Derecho Privado, Madrid.

VERDÚ, Pablo Lucas — *Curso de Derecho Político*. Vol. II, 2ª ed., Ed. Tecnos, Madrid, 1977

Obs.: As citações de textos originais em língua estrangeira foram traduzidas pela autora desta dissertação.

(42) *Ibidem*.