

# Federalismo

## Condições de possibilidade e características essenciais

Paulo Roberto Barbosa Ramos

### Sumário

1. As condições de possibilidade da ideia de federalismo.
2. Características essenciais do federalismo.
3. Considerações finais.

#### *1. As condições de possibilidade da ideia de federalismo*

O federalismo é um fenômeno político recente na história das nações (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 215). Em verdade, a primeira experiência federalista teve início nos Estados Unidos (EUA) nas últimas décadas do século XVIII, após a malograda implantação do tradicional modelo confederativo, o qual, logo cedo, demonstrou os seus limites e deficiências. Diante disso, os principais artífices do que seriam os EUA, tal qual se percebe hoje, empreenderam esforços para desenvolver um modelo político mais perfeito, capaz de atender as principais necessidades do Estado que queriam consolidar, bem como os interesses das comunidades que formariam a sua população (CAMPOS, 2002, p. 1132-1133).

Tendo em vista essas primeiras considerações, algumas perguntas são essenciais: o que é um modelo confederativo de Estado? Por que o modelo confederativo fracassou nos EUA? Como deve ser entendido o modelo federativo e por que os pais fundadores dos EUA acreditaram em sua maior possibilidade de sucesso?

Paulo Roberto Barbosa Ramos é Promotor de Justiça no Maranhão. Professor Associado do Departamento de Direito da UFMA. Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Granada – Espanha. Doutor em Direito Constitucional pela PUC/SP.

Responder a essas questões é justamente o que tentarei fazer a partir de agora.

Sobre o modelo confederativo, é preciso dizer que se trata de uma forma de organização do poder político por meio da qual estados independentes se unem, utilizando-se de um *Tratado Internacional*, para garantir principalmente sua segurança e prosperidade, o que faz da confederação uma entidade jurídico-internacional, o que não quer dizer que os Estados que a formam não preservem a sua soberania perante as outras nações e diante da própria confederação, da qual inclusive podem se separar quando considerarem conveniente. Ademais, é preciso ressaltar que as decisões da confederação, as quais decorrem de unanimidade, não incidem diretamente sobre os cidadãos dos Estados que a compõem, porquanto suas ordens precisam ser introjetadas nos ordenamentos desses Estados para que possam ser consideradas.

Foi justamente essa última característica da confederação que se apresentou como maior obstáculo para o sucesso desse sistema nos EUA, já que o poder central ficava permanentemente sob a dependência dos Estados que a formavam, os quais, muitas vezes, sob a justificativa da preservação de sua soberania, não consideravam as decisões tomadas pelo poder central, as quais, é bom que se diga, contavam sempre com a participação dos representantes dos Estados confederados.

Essa falha começou a colocar em dúvida o futuro da ideia de EUA. Por conta desse fato, conforme já disse anteriormente, os pais fundadores começaram a discutir um modelo mais perfeito como forma de superar as deficiências da confederação. Por outro lado, não tinham noção exata do esquema a ser construído; contudo, diante da realidade concreta decorrente das limitações e deficiências do sistema confederativo, começaram a trabalhar um modelo em que essas limitações e deficiências pudessem ser eliminadas.

Identificando a resistência dos Estados no sentido de aceitar as decisões tomadas pelo poder central como uma trava significativa ao modelo que se queria ver em execução, foi sugerida a mudança da sistemática de exercício do poder político por meio da adoção de um mecanismo mediante o qual as decisões do poder central independeriam da anuência posterior dos Estados que formavam a confederação. Para que essa ideia pudesse prosperar, revelou-se absolutamente essencial estabelecer as matérias sobre as quais o poder central poderia deliberar, incidindo essa deliberação diretamente sobre os cidadãos. Noutra ponta, considerou-se também essencial o estabelecimento de atribuições que seriam próprias dos Estados-membros as quais não se submeteriam a qualquer espécie de interferência do poder central, quer dizer, tratava-se de uma fórmula que reconhecia a existência de duas esferas de poder político sobre um mesmo território, entretanto exercidas por cada qual sobre temáticas diferenciadas, de maneira a não ofender a compreensão de soberania dos estados, tão arraigada durante aquele período (ANDERSON, 2010, p. 39).

O processo de construção dessa fórmula foi buscar seu ponto de apoio na ideia consante a qual todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes, os quais dispõem de delegação para o seu exercício dentro de certas condições e limites. Ora, essa ideia mostrou-se completamente adequada às intenções dos pais fundadores, na medida em que buscavam convencer os representantes dos Estados que formavam a confederação de que a adoção da nova sistemática com a qual o poder central exerceeria influência diretamente sobre seus territórios e cidadãos não diminuiria, em hipótese alguma, a sua posição e *status* no contexto político, porquanto as atribuições que o poder central poderia exercer seriam limitadas e as dos Estados-membros mais abrangentes,

já que corresponderiam a todas as demais não arroladas para o poder central. Não bastasse isso, a legitimidade do poder central seria a mesma daquela conferida aos Estados-membros – a vontade do povo –, o qual delegaria a essas instâncias de poder político atribuições regradas em um mesmo texto, ao qual passaram a chamar de *constituição* (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 215).

Por óbvio que toda essa construção teve origem na própria realidade histórica dos americanos. Como se sabe, os americanos do norte tiveram um processo de colonização muito peculiar. Na verdade, Londres não empreendeu esforços para colonizar as terras americanas. Foram os próprios ingleses que, por questões pessoais, resolveram migrar para essas novas terras e lá construir as suas vidas. Mesmo diante desse processo, a metrópole praticava algumas interferências na vida dos colonos americanos, os quais as aceitavam em certa medida, desde que não fizessem alusão à cobrança de impostos e fossem convenientes para reconhecer direitos que lhes pertenciam por serem súditos ingleses, não só diante dos possíveis abusos dos poderes da Inglaterra, como também perante os excessos dos poderes locais (CAMPOS, 2002, p. 1145). Esse tipo de atitude contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento da compreensão consoante a qual somente as decisões da comunidade tinham capacidade de vinculá-la.

Com o processo de independência, essa mesma sistemática comportamental permaneceu. Ademais, também já tinha grande aceitação entre os americanos a ideia consoante a qual certos direitos são inerentes às pessoas e que a finalidade de qualquer poder é unicamente garantir o seu respeito (CAMPOS, 2002, p. 1145).

A Constituição de 1787 consolidou, então, todo esse processo. Estabeleceu a forma de exercício dos poderes da República, delimitando suas atribuições e

dividindo os poderes em cada uma das instâncias em departamentos, de modo a evitar abusos no seu exercício. Por outro lado, ficou muito claro que não haveria hierarquia entre os poderes exercidos pelo poder central e pelos Estados-membros, mas apenas divisão de tarefas para um perfeito desempenho das atribuições que são exigíveis de um grande Estado, o que, por certo, dificultaria significativamente qualquer possibilidade de acúmulo inaceitável do poder (HAMILTON; MADISON; JAY, 1964, p. 62).

Noutra banda, o poder central, por meio do executivo federal, jamais poderia alterar decisões dos poderes executivos regionais sob qualquer justificativa, porquanto na sistemática proposta a constituição estabelecia um organismo para o desempenho da função de árbitro: o poder judiciário. Por conta de tudo isso é que Paloma Biglino Campos anotou que o Estado Federal que surgiu na Constituição dos Estados Unidos de 1787 resultou de algumas decisões que apareceram recolhidas nessa norma fundamental e que constituíram os pilares básicos da nova estrutura, sendo as principais e que tiveram um papel crucial na nova organização territorial, aquela que atribuiu aos órgãos da União o poder de atuar diretamente sobre os indivíduos e a criação de um poder judicial federal independente, com jurisdição sobre todos os casos que surgissem como consequência da Constituição e das leis dos Estados Unidos (CAMPOS, 2002, p. 1133-1134).

Portanto, o modelo de Estado confederativo fracassou nos Estados Unidos porque não conseguiu encontrar uma fórmula política capaz de justificar o exercício pleno e eficiente do poder central, sem que isso ferisse as suscetibilidades dos Estados que formavam essa organização política, os quais não admitiam, em hipótese alguma, tornar-se um poder secundário diante de poderes principais a serem concedidos ao poder central, tudo por conta de suas

características óbvias de fragilidade, quais sejam: fundar-se em um Tratado Internacional, o qual facultava a possibilidade de denúncia, quer dizer, saída unilateral de seus signatários da união; manutenção da ligação direta de seus integrantes com a comunidade internacional, não assumindo, portanto, a união essa representação; manutenção da soberania de todos os Estados que a formavam, o que inviabilizava qualquer estratégia de articulação para a manutenção dos interesses de todos os envolvidos em justa medida; impossibilidade de as decisões da união incidirem diretamente sobre os cidadãos dos Estados que a compunham, tornando o poder central um refém permanente dos Estados componentes, e manutenção de relação de direito internacional entre os Estados componentes e o poder central (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 241-242).

Com a adoção da nova fórmula do exercício do poder político em solo americano e a aceitação paulatina pelos Estados-membros, por meio de seus representantes, escolhidos para essa finalidade, os Estados Unidos superaram os defeitos apresentados pela sistemática confederativa, que tornavam inviável a coexistência pacífica e eficaz entre os Estados, e começaram a oferecer ao mundo uma nova forma de Estado, a qual foi sendo estruturada a partir de suas necessidades mesmas e não como resultado de uma ideia previamente racionalizada e implementada. Isso tanto é verdade que Manuel García-Pelayo registrou que a denominação Estado Federal passou a ser utilizada pela primeira vez somente durante a confederação renana, e que somente em Zachariä, von Berg, Klüber se encontra usada como termo contraposto ao de confederação. Portanto, consoante afirmação do constitucionalista espanhol, foi na literatura alemã que surgiu a denominação Estado Federal com um conteúdo preciso e em contraste com as confederações e as novas formas de organização representadas, primeiro pelos Estados Unidos e, mais

tarde, pela Suíça, Alemanha e Brasil, já que nessas organizações existia um novo sujeito jurídico-político independente dos Estados componentes, devendo, portanto, ser-lhes atribuída uma outra denominação em virtude das novas consequências que consigo trazia (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 216).

Sendo assim, apesar de os americanos terem inventado o fenômeno federal, o qual, para ser identificado e diferenciado de outras formas de Estado, possui características as quais chamarei de genuínas, não esteve claramente patenteado na sua Constituição de 1787 com o nome de federação, federalismo ou Estado Federal. Uma simples leitura da Constituição americana é suficiente para tirar essa dúvida. De qualquer modo, ninguém ousa tirar o mérito dos americanos de terem inventado a fórmula do federalismo, a qual comporta algumas variações, dependendo do lugar e condições em que venha a ser adotada.

O certo é que o federalismo transmite uma ideia essencial, contudo não é um modelo fechado que só pode ser adotado por determinado país se seguir exatamente os mesmos roteiros, ingredientes, quantidade e qualidade dos elementos presentes na sistemática americana, país que o adotou pela primeira vez, mesmo não sabendo exatamente que estava criando uma nova metodologia de exercício do poder político.

São vários os elementos caracterizados de um Estado Federal. Inicialmente vou destacar um: Estados-membros e poder central fortes com poderes diretamente conferidos pela cidadania com a qual se relacionam diretamente (ELAZAR, 1990, p. 26). Esse elemento é essencial para a manutenção do equilíbrio de poder no sistema federativo, pedra de toque dessa sistemática de Estado. Onde o poder central é forte demais e os Estados-membros fracos, corre-se o risco de se ter um Estado Unitário descentralizado<sup>1</sup>, ao passo que,

<sup>1</sup> A descentralização territorial pode tomar duas formas: a) a descentralização puramente administrativa, que pode ter como sujeitos Municípios e províncias

quando se tem um poder central fraco e Estados-membros fortes, corre-se o risco de se ter uma confederação, o que pode representar uma ameaça constante de esfacelamento da unidade política.

O certo é que na constituição escrita, dentro da qual devem estar gravadas todas as regras essenciais da engenharia política do sistema federativo, fiquem estabelecidos os mecanismos que irão garantir o equilíbrio tensional perfeito entre os entes políticos, permitindo, com isso, a adequada desenvoltura dos poderes públicos por meio do correto desempenho de suas funções, assegurando paralelamente o desenvolvimento do regime democrático (WATTS, 2010, p. 61), com o qual um bom Estado Federal costuma casar (ANDERSON, 2010, p. 45).

Aliás, é importante dizer, a amante preferencial de um Estado Federal legítimo, quer dizer, daquele que preenche os requisitos mínimos necessários de repartição equilibrada do poder, é a democracia, por quanto esta, enquanto regime político, estimula a participação consciente dos cidadãos nos negócios públicos, permitindo que a comunicação direta entre os entes políticos se fortaleça permanentemente, afinal foi a necessidade de as decisões do poder central de incidir diretamente sobre os cidadãos dos Estados-membros que possibilitou uma revisão da sistemática confederativa e a construção da sistemática federativa.

Portanto, a existência jurídica do Estado Federal se expressa em uma constituição em sentido jurídico-político e não em um

e b) a descentralização regional, que se caracteriza não só pelo seu âmbito territorial, senão sobretudo porque cada região ou país possui seu próprio Estatuto e estende sua competência à esfera legislativa e governamental, possuindo, em consequência, órgãos adequados para isso. A descentralização territorial pode estender-se de tal modo que se torne difícil distingui-la do Estado Federal, o que faz que alguns tratadistas não vejam no Estado Federal mais que um último grau de descentralização (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 242-243).

pacto (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 231-232). Assim, o genuíno da constituição federal é integrar uma série de unidades territoriais em uma organização conjunta, obedecendo a um sistema de relações jurídicas. Assim, portanto, o essencial e característico de toda constituição federal é a previsão de um estatuto comum dos Estados-membros, que se manifesta em um sistema de direitos e deveres diante da federação, e que, por derivar da constituição federal, é independente das constituições particulares dos Estados-membros (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 232-233).

É por isso que Manuel García-Pelayo ensina que, em um Estado Federal, para certas matérias existe um só poder para a totalidade do território e da população, enquanto para outras existe uma pluralidade de poderes. Diante desse sistema, o cidadão está imediatamente sujeito ao poder central em algumas esferas, enquanto em outras está sujeito aos poderes regionais. É, portanto, essencial a toda a constituição federal estabelecer uma delimitação de competências entre a federação e os Estados-membros, o que significa uma garantia da existência política dos Estados-membros expressa na própria constituição (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 234).

Sendo assim, a metodologia de distribuição de competências é absolutamente essencial na sistemática federativa, para além da existência de poder central e Estados-membros fortes e de uma constituição escrita. Quanto à distribuição de competências, Manuel García-Pelayo apresenta uma classificação que considero uma das mais perfeitas, razão pela qual irei reproduzi-la aqui. Observem: a) matérias exclusivas, cuja legislação e execução, ou simplesmente uma dessas atividades, pertencem inteiramente a uma das partes, seja à federação, seja aos Estados-membros. Essas competências podem ser divididas da seguinte forma: a.1) matérias cuja legislação e execução pertencem exclusivamente à federação, se bem que, quanto a esta última, quer dizer,

a execução, pode ter lugar tanto de modo imediato, ou seja, por meio dos próprios órgãos federais, como de modo mediato, ou seja, mediante os Estados-membros, oportunidade em que atuarão como se fossem órgãos federais, daí a necessidade de inspeção e vigilância da federação. Os Estados Unidos são exemplo do primeiro tipo e a Suíça do segundo; a.2) matérias cuja legislação e execução pertencem exclusivamente aos Estados-membros; a.3) matérias cuja legislação corresponde à federação e a execução aos Estados-membros; a.4) matérias cuja legislação pertence aos Estados-membros e a execução à federação; b) matérias concorrentes, quer dizer, aquelas que podem ser reguladas tanto pela federação como pelos Estados-membros, e em cuja ordenação cabem as seguintes possibilidades: b.1) os Estados-membros só podem legislar em caso de a federação não fazer uso de suas competências; b.2) matérias deixadas a princípio aos Estados-membros, porém sob a condição de a federação poder sobre elas legislar em se fazendo necessário para eventual uniformização; b.3) matérias cuja legislação básica pertence à federação, e sua legislação detalhada ou regulamentária, aos Estados-membros (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 234-235).

Para além desses aspectos, torna-se importante ressaltar que há, ainda, dois métodos para a delimitação formal das competências: o mais geral consiste em enumerar as matérias de competência federal, como ocorre nos EUA, ficando reservadas todas as restantes aos estados particulares, e o método oposto, quer dizer, quando se enumeram os poderes dos Estados-membros, ficando todos os demais reservados à federação, como ocorre no Canadá (GARCÍA-PELAYO, 1987, p. 235).

Incialmente, a técnica americana valorizou essencialmente a sistemática das competências exclusivas, tanto dos Estados-membros, como do poder central, a qual, paulatinamente, foi sendo corrigida por

meio da interpretação da Suprema Corte, que desenvolveu, inclusive, uma famosa teoria dos poderes implícitos para legitimar a atuação do poder central no desempenho de determinadas tarefas essenciais para a consolidação do sistema federativo americano.

Percebe-se, então, que o poder judiciário teve e tem um papel central no cenário político americano, tanto é assim que não erro ao afirmar que a história do sistema federativo americano e a própria história como um todo dos Estados Unidos estão condensadas nas decisões da Suprema Corte, que, no decorrer desses mais de 200 anos, foram se adaptando às novas necessidades de um país que sempre teve como meta limitar internamente o exercício do poder, garantindo o seu correto equilíbrio, e tudo isso foi feito tendo em consideração o primeiro de todos os ingredientes de um sistema federativo: uma constituição escrita rígida.

## *2. Características essenciais do federalismo*

Dediquei todo o primeiro tópico para desenvolver uma breve análise da construção da ideia de federalismo, não tendo certeza de que efetivamente tenha logrado êxito. Mesmo assim, é preciso continuar, coisa que farei a partir de agora, abordando algumas características que considero essenciais em um sistema que se queira denominar federalista.

Não parto da compreensão de que só é federal aquela forma de Estado que preencha todos os requisitos do federalismo americano (CAMPOS, 2002, p. 1132). O sistema americano não é o melhor modelo de sistema federalista e nem é o único existente; contudo, por ter sido o primeiro, exerce influência decisiva sobre outros Estados que se querem federalistas (CAMPOS, 2002, p. 1132). Portanto, é inconcebível falar em federalismo sem retornar às origens, quer

dizer, ao primeiro país que adotou essa sistemática de convivência de várias esferas de poder político e que conferiu a esse fenômeno os seus contornos essenciais. De qualquer modo, é importante que se tenha em vista que não existe uma forma de federação perfeita e pura (WATTS, 2010, p 63).

Devo deixar registrado, ainda, que não farei qualquer esforço para ver federalismo em todos os regimes políticos, como fazem alguns autores completamente excitados com os benefícios dessa sistemática de Estado. Limitarei a minha análise aos contornos essenciais, especialmente àqueles que se me afiguram mais valiosos para assegurar uma efetiva limitação do poder, por meio de uma adequada e eficiente repartição do poder político do Estado, pois o que é mais importante não é tanto que os Estados que se queiram federais apresentem todas as características que considero essenciais, mas, principalmente, que, mediante uma metodologia de várias esferas de entes dotados de poder político, consigam assegurar os serviços públicos dos quais os cidadãos necessitam, garantindo ao mesmo tempo a liberdade (WATTS, 2010, p. 61).

Pois bem. Em linhas gerais, qualquer sistema federal deve, pelo menos, apresentar a maioria das seguintes características (DE VERGOTTINI, 1985,p. 269): a) constituição escrita e rígida; b) duas ordens jurídicas: central e parciais, sendo estas últimas dotadas de autonomia, quer dizer, competências próprias, possibilidade de auto-organização e de escolha de seus governantes e membros do poder legislativo, os quais terão competência para legislar sobre as matérias fixadas na constituição federal, além dos recursos necessários para fazer frente às suas responsabilidades; c) indissolubilidade do vínculo federativo; d) vontades parciais representadas na elaboração da vontade geral por meio do Senado Federal, que deve guardar a isonomia dentre as vontades parciais; e) existência de um Tribunal Constitucional como guardião

das competências e f) possibilidade de intervenção federal (ARAUJO, 1995, p. 50).

Essas são as características presentes no primeiro país que adotou a sistemática federativa (WATTS, 2010, p. 59-60), o que não quer dizer que todos os países que se queiram federalistas, volto a repetir, tenham que apresentar rigorosamente essas mesmas características, até mesmo porque a realidade de cada país é diferente, assim como sua história. Ademais, as organizações federadas são dinâmicas (WATTS, 2010, p. 61).

O mais importante, na verdade, é a atitude de lealdade intelectual em relação ao fenômeno do federalismo. Não se pode querer ver federalismo onde há um Estado Unitário Descentralizado ou mesmo uma confederação, até porque essas realidades políticas também possuem suas características próprias, as quais, por óbvio, as diferenciam do federalismo.

Então, para diagnosticar se um Estado é federal, que, para além de um Estado complexo, é um Estado composto (FERRANDO BADIA, 1978, p. 84), torna-se necessário executar um teste que chamarei *teste de qualidade*.

Esse teste de qualidade repousará na identificação da presença dos elementos essenciais do federalismo em organizações estatais que se queiram como tal. Em sendo assim, o primeiro elemento a ser constatado é se na organização estatal sob estudo há uma constituição escrita, quer dizer, uma lei fundamental em que estão estabelecidas as regras do jogo em relação ao exercício do poder político. Em outras palavras, caberá verificar se nessas organizações estatais a constituição escrita, lei basilar do Estado, estabelece claramente a divisão de tarefas entre os entes federativos, ou seja, distribui de maneira clara quais são as tarefas do poder central e quais são as tarefas dos Estados-membros.

É evidente que na atualidade a distribuição das competências não é tão linear

quanto fora no passado, quando a Constituição americana foi elaborada, tanto que a sua atualização para um modelo mais moderno de repartição de competências teve que se efetuar por meio da interpretação constitucional. Hoje, acrescentam-se às competências exclusivas de cada ente, as quais continuam existindo e necessário que sempre existam, sob pena do falecimento da sistemática federativa, as competências concorrentes<sup>2</sup> e comuns<sup>3</sup>.

Cumprida essa primeira etapa, isto é, a da existência de uma constituição escrita e rígida, é preciso saber se essa constituição contempla mais de uma esfera de poder político, por quanto há constituições escritas e rígidas que não reconhecem mais de uma esfera de poder político, como, por exemplo, a Constituição francesa. O fato de um Estado adotar uma constituição escrita e rígida não significa necessariamente que esse Estado é federal. Somente será federal se reconhecer no seu texto mais de uma ordem de poder político. Ademais, cada uma dessas esferas de poder político deve constituir uma ordem jurídica, quer dizer, estar regrada por uma constituição própria, muito embora as constituições das chamadas ordens parciais devam obedecer

<sup>2</sup> As competências concorrentes são muito características das sociedades de bem-estar social em que as demandas sociais são cada vez maiores, o que exige dos entes estatais o compartilhamento de atuação para garantir a efetividade das políticas públicas.

<sup>3</sup> As chamadas competências comuns ou materiais estão descritas na Constituição brasileira de 1988. Dizem respeito a ações que devem ser desenvolvidas por todos os entes da federação indistintamente, como, por exemplo, garantia dos direitos das pessoas com deficiência. Qualquer um dos entes pode ser acionado pelo cidadão para garantir os direitos fundamentais das pessoas com deficiência. Essa sistemática, contudo, acarreta certa confusão, na medida em que um eventual ente acionado pode exigir o chamamento de outros entes ao processo, amparado no entendimento consoante o qual a responsabilidade deve ser dividida entre todos, já que a Constituição Federal não determinou a obrigação direta para qualquer um deles. Diante disso, não vejo, sinceramente, qualquer benefício nas competências materiais comuns.

aos princípios estabelecidos na constituição federal. De qualquer modo, tem-se uma ordem constitucional federal e ordens constitucionais estaduais (RUFIA, 1987, p. 632), as quais são desencadeadoras de processos legislativos próprios, capazes de criar poderes, direitos e deveres, tendo-se em vista as matrizes condutoras estabelecidas pela constituição federal.

Entretanto, essas duas características ainda são insuficientes para caracterizar um Estado como federal. Torna-se necessário ainda que o Estado tenha registrado na sua constituição escrita e rígida esferas de atuação próprias de cada ente, ou seja, que tanto as esferas parciais como o poder central tenham competências exclusivas<sup>4</sup>, de modo que sejam reconhecidas como entidades próprias, específicas, com personalidade jurídica. Muito embora as chamadas competências concorrentes venham ocupando grande destaque nos Estados federados, a existência das competências exclusivas é de imprescindível necessidade para caracterizá-los como tais.

Ora, as competências também fazem alusão aos recursos que serão utilizados para desenvolvê-las, daí que devem estar perfeitamente registradas, na constituição escrita, as fontes de recursos para o desempenho das tarefas conferidas a cada ente, isso porque o financiamento é sempre uma questão crucial em um Estado composto (ARNOLD, 2005, p. 735).

Por outro lado, não se pode esquecer que os entes parciais precisam participar da elaboração da vontade geral, o que se dá normalmente por meio de uma câmara legislativa chamada Senado Federal. Inicialmente, os senadores nos Estados

<sup>4</sup> Determinadas matérias comumente são reservadas ao poder central de forma exclusiva, a exemplo da celebração de tratados, declaração de guerra e celebração da paz, organização e manutenção das forças armadas, política exterior, sistemas monetários, de pesos e medidas, sistemas postais, de correios e telégrafos, rádio e sistema aéreo.

Unidos eram indicados pelas respectivas assembleias legislativas dos Estados-membros. Contudo, em virtude de emenda constitucional ocorrida no início do século XX, passaram a ser eleitos pelos cidadãos dos seus respectivos Estados, tal qual os deputados. De qualquer modo, o número de senadores permaneceu idêntico para todos os Estados-membros, já que a função desses representantes é justamente garantir a autonomia dos Estados-membros ante o poder central.

Além desses elementos, a constituição escrita deve estabelecer a indissolubilidade do vínculo federativo, já que uma característica da federação e que fará nesse aspecto grande contraponto à confederação é o seu caráter de união eterna. É justamente pelo fato de a federação apostar no respeito à diferença, daí por que estabelecer no próprio texto constitucional as competências exclusivas de cada ente, que apregoa não ser admissível os Estados que se uniram quererem posteriormente se separar. Não há, segundo essa lógica, motivo para isso, tanto que lançam mão de um elemento também considerado essencial nos Estados federais, que é a intervenção federal, quer dizer, afastamento das prerrogativas daquele Estado-membro que resolver desrespeitar as regras do jogo buscando o quebrantamento da federação.

Essa é a única possibilidade autorizada pela constituição de um Estado Federal para que o poder central invada a esfera de autonomia do poder político dos Estados-membros, quando qualquer deles resolver superar algum conflito por mecanismo outro que não o da arbitragem do Tribunal Constitucional, peça essencial em todo e qualquer sistema que se quer como federativo. Por conta disso, o Tribunal Constitucional é uma das joias do sistema federal. Sem a autoridade da corte constitucional e sem o reconhecimento de que esse órgão é legítimo para arbitrar conflitos, nenhuma federação subsiste. O sistema federativo,

portanto, deu essa grande contribuição à humanidade: a solução de controvérsias estatais por meio de um órgão jurídico reconhecido por todos como capaz de dar a última palavra sobre problemas de competências entre Estados. É verdade que a Constituição da Suíça não autoriza uma corte constitucional a solucionar eventuais impasses de competência entre seus entes; entretanto isso se constitui muito mais numa exceção à regra e reflete características muito próprias desse país em que as graves decisões são tomadas diretamente pelos cidadãos.

Assim, como se vê, um Estado que se queira federal precisa ter uma constituição escrita, pelo menos duas esferas de poder político, sendo que as esferas parciais devem estar dotadas de adequada autonomia e com possibilidade de participação nas decisões do poder central, além de um Tribunal Constitucional com árbitro de conflitos que porventura surjam.

### *3. Considerações finais*

Após o caminho percorrido, tenho como necessário, a título de arremate, apontar algumas conclusões, mesmo que provisórias, sobre as ideias alinhavadas neste ensaio.

A primeira delas é a de que o federalismo é uma forma de Estado por meio da qual o poder é exercido de modo descentralizado, uma vez que há vários centros de poder, com competências próprias estabelecidas na constituição. Por conta disso, o Estado Federal é muito propício para o desenvolvimento de sociedades democráticas, desde que as regras do jogo sejam realmente levadas a sério.

Por outro lado, é bom que se tenha em consideração que não existe um federalismo puro, o qual possa servir de referência incontestável para avaliar se outras experiências de Estado se enquadram ou não na perspectiva federal, o que não quer dizer que o Estado Federal não apresente deter-

minados elementos essenciais, sem os quais não possa ser identificado.

Por óbvio que a referência básica de um Estado Federal é americana, afinal foram eles que inventaram essa metodologia de repartição territorial do poder, daí por que, em linhas gerais, para que um Estado seja considerado como federal, deve apresentar, pelo menos, algumas das seguintes características: a) constituição escrita e rígida; b) duas ordens jurídicas: central e parciais, sendo estas últimas dotadas de autonomia, quer dizer, competências próprias, possibilidade de auto-organização e de escolha de seus governantes e membros do poder legislativo, os quais terão competência para legislar sobre as matérias fixadas na constituição federal, além dos recursos necessários para fazer frente às suas responsabilidades; c) indissolubilidade do vínculo federativo; d) vontades parciais representadas na elaboração da vontade geral por meio do Senado Federal, que deve guardar a isonomia entre as vontades parciais; e) existência de um Tribunal Constitucional como guardião das competências e f) possibilidade de intervenção federal.

Esses elementos constituem-se nos ingredientes essenciais para a realização do teste de qualidade do Estado que se está analisando e que se quer ver considerado como Estado Federal.

### Referências

ANDERSON, George. La relevancia política del federalismo en el siglo XXI. In: TUDELA ARANDA,

José; KNÜPLING, Félix (Ed.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010. (Cuadernos y Debates; n, 204).

ARAUJO, Luiz Alberto David. Características comuns do federalismo. In: BASTOS, Celso. (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARNOLD, Rainer. Los conceptos fundamentales del federalismo alemán: ¿ejemplo para la reforma española? In: PIO GARCÍA, Escudero; LERMA BLASCO, Joan (Coord.). *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*. Barcelona: Bosch, 2005. p. 781-794.

CAMPOS, Paloma Biglino. En los orígenes del federalismo: la formación del modelo norteamericano. In: REYES, Aragón; JIMÉNEZ CAMPO, Javier; SOLAZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan J. *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. v. 2, p. 1131-1169.

DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho constitucional comparado*. Traducción e introducción por Pablo Lucas Verdú. Madrid: Espasa-Calpe, 1985.

DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1987.

ELAZAR, Daniel J. *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer, 1990.

FERRANDO BADIA, Juan. *El Estado unitario, el Estado federal y el Estado regional*. Madrid: Tecnos, 1978.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza, 1987.

HAMILTON, A. Alexaneder; MADISON, James; JAY, John. *Sobre a Constituição dos Estados Unidos*. Tradução de E. Jacy Ribeiro. São Paulo: IBRASA, 1964. 195 p.

WATTS, Ronald L. España: ¿una federación multinacional encubierta? TUDELA ARANDA, José; KNÜPLING, Félix (Ed.). *España y modelos de federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010. (Cuadernos y Debates; n, 204).