

dominantes. A opinião de homens sem qualificações passa a ser, artificialmente, pela mera intervenção arbitrária da polícia, predominante sobre a opinião de homens que são especialmente dotados e trabalharam para se qualificar”<sup>171</sup>. Na verdade, além dos especialistas, cujas observações críticas devem ser respeitadas porque são úteis ao Estado, o próprio povo, na sua inteireza, deve ter assegurada a possibilidade de expressão livre e deve ser ouvido, pois só ele é senhor de seus interesses no Estado Democrático.

**138.** Em síntese, há duas tendências fundamentais, já reveladas com muita clareza, que correspondem aos requisitos da generalidade e da permanência: a *racionalização do governo* e o *fortalecimento democrático do governo*. Elas revelam uma parte do que deverão ser as futuras formas de governo, quando se tornar patente e for sistematizado o conjunto das tendências decorrentes das novas condições de vida social.

#### BIBLIOGRAFIA

J. DJORDJEVIC *et alii*, *O Papel do Executivo no Estado Moderno*, Ed. RBEP, Belo Horizonte, 1959; EDWARD S. CORWIN, *El Poder Ejecutivo*, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959; MAURO STRAMACCI, *Le Costituzioni degli Stati Africani*, Ed. Giuffrè, Milão, 1963; WILLIAM N. CHAMBERS e ROBERT H. SALISBURY, *Problemas e Perspectivas Atuais da Democracia*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1966; DAVID EASTON, *The Political System*, Ed. Alfred A. Knopf, Nova York, 1968; GWENDOLEN M. CARTER e JOHN H. HERTZ, *Governo e Política no Século Vinte*, Ed. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1963; HERBERT MARCUSE, *Ideologia da Sociedade Industrial*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1967; WALTER LIPPMANN, *A Reconstrução da Sociedade*, Ed. Itatiaia, Belo Horizonte, 1961; FRANZ NEUMANN, *Estado Democrático e Estado Autoritário*, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1969; MAURICE DUVERGER, *L'État*, Éd. du Seuil, Paris, 1970; *Os Regimes Políticos*, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1962; GERHARD RITTER, *Il Volto Demoníaco del Potere*, Società Editrice il Mulino, Bolonha, 1968; JORGE XIFRA HERAS, *Instituciones y Sistemas Políticos*, Ed. Bosch, Barcelona, 1961; ALESSANDRO PASSERIN D'ENTRÈVES, *La Dottrina dello Stato*, G. Giappichelli Editore, Turim, 1967; JULIAN MARIAS, *A Estrutura Social*, Ed. Duas Cidades, São Paulo, s/d; JACQUES MARITAIN, *El Hombre y el Estado*, Ed. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1952; PAULO BONAVIDES e outros, *As Tendências Atuais do Direito Público*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1976; DALMO DE ABREU DALLARI, *O Futuro do Estado*, Ed. Saraiva, São Paulo, 2001 (3ª ed.).

171. WALTER LIPPMANN, *A Reconstrução da Sociedade*, pág. 307.

#### O ESTADO FEDERAL

**139.** Nas classificações tradicionais, os Estados são considerados *unitários* quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são *federais* quando conjugam vários centros de poder político autônomo. Modernamente alguns autores sustentam a existência de uma terceira espécie, o *Estado Regional*, menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo. Essa é a posição sustentada por JUAN FERRANDO BADIA, que aponta como Estados Regionais a Espanha e a Itália.

Para a maioria dos autores que tratam do assunto o Estado Regional é apenas uma forma unitária um pouco descentralizada, pois não elimina a completa superioridade política e jurídica do poder central. Por esse motivo consideram que o Estado Federal continua sendo a opção para se fugir ao excesso de centralização.

**140.** O *Estado Federal* indica, antes de tudo, uma forma de Estado, não de governo. Entretanto, há um relacionamento muito estreito entre a adoção da organização federativa e os problemas de governo, pois quando se compõe uma federação isto quer dizer que tal forma de convivência foi considerada mais conveniente para que, sob um governo comum, dois ou mais povos persigam objetivos comuns. Ultimamente têm surgido muitos Estados com organização federativa, o que deve significar que esse tipo de Estado é visto como capaz de corresponder às necessidades e aspirações fundamentais de nossa época. Quais seriam os motivos para o aumento de prestígio do Estado Federal? Para que se possa responder a essa indagação será necessário verificar-se como e quando surgiu o Estado Federal, quais os seus objetivos, suas características e sua evolução. Depois disso será possível compreender os motivos de sua importância no mundo contemporâneo.

**141.** Etimologicamente, federação (do latim *foedus*) quer dizer pacto, aliança. O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados. Entretanto, em qualquer época da história humana encontram-se referências a alianças entre Estados, reconhecendo-se que só algumas constituíram federações, o que demonstra, desde logo, que essa união deve apresentar algumas peculiaridades importantes que a distinguem das demais. Na realidade, conforme se verá, o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antigüidade e na Idade Média. Sem dúvida, houve muitas alianças entre Estados antes do século XVIII, mas quase sempre temporárias e limitadas a determinados objetivos, não implicando a totalidade dos interesses de todos os integrantes. Alguns autores entendem que o primeiro exemplo dessa união total e permanente foi a Confederação Helvética, surgida em 1291, quando três cantões celebraram um pacto de amizade e de aliança. Na verdade, porém, essa união, que se ampliou pela adesão de outros cantões, permaneceu restrita quanto aos objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando se organizou a Suíça como Estado Federal.

O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. Em 1776 treze colônias britânicas da América declararam-se independentes, passando a constituir, cada uma delas, um novo Estado. Poucos anos depois celebraram entre si um tratado, conhecido como *Artigos de Confederação*, aliando-se para uma ação conjunta visando, sobretudo, à preservação da independência. Já em 1643 quatro colônias haviam constituído a Confederação da Nova Inglaterra, para atuarem juntas nas guerras com os indígenas e para resistirem às ameaças da expansão holandesa na América. Em 1754 reuniu-se pela primeira vez um Congresso intercolonial, tendo Benjamin Franklin apresentado um plano de união das colônias, sem obter aprovação. Mas o Congresso continuou a reunir-se, o que influiu para que em 1776 houvesse a Declaração de Independência, assinada em conjunto pelas treze colônias. Finalmente, depois de prolongados debates, foram assinados, em 1º de março de 1781, os Artigos de Confederação, passando o Congresso a denominar-se *Os Estados Unidos Reunidos em Congresso*. Já não havia colônias e sim Estados, que se uniam numa confederação. Esta recebeu o nome de *Os Estados Unidos da América*, declarando-se que se tratava de uma união permanente. Não obstante, já na Declaração de Independência ficara expresso que as colônias passavam a ser *Esta-*

*dos livres e independentes*, ficando estabelecido depois, no artigo 2º do Tratado de Confederação: “Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso”. Obviamente, sendo um tratado o instrumento jurídico da aliança, e preservando cada signatário sua soberania, liberdade e independência, qualquer dos signatários que o desejasse poderia desligar-se da confederação, mediante simples denúncia do tratado.

**142.** A experiência demonstrou, em pouco tempo, que os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz. Embora houvesse um sentimento de solidariedade generalizado, havia também conflitos de interesses, que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da confederação. Para proceder à revisão dos Artigos de Confederação, corrigindo as falhas e lacunas já reveladas pela prática, os Estados, através de representantes, reuniram-se em Convenção na Cidade de Filadélfia, em maio de 1787, ausente apenas o pequeno Estado de Rhode Island. Desde logo, porém, revelaram-se duas posições substancialmente diversas, entre os membros da Convenção. De um lado estavam os que pretendiam, tão-só, a revisão das cláusulas do Tratado e, de outro, uma corrente que pretendia ir muito além, propondo a aprovação de uma Constituição comum a todos os Estados, com a conseqüente formação de um governo ao qual todos se submetessem. Em outras palavras, propunham que a confederação se convertesse em federação, constituindo-se um Estado Federal.

Essa idéia provocou acalorados debates, pois os adeptos do simples aperfeiçoamento da confederação alegavam, antes de tudo, que não tinham mandato para mais do que isso. Compreendendo muito bem que a adesão à federação significaria a perda da soberania e da independência, lembravam que só haviam recebido a incumbência de rever os Artigos de Confederação. Por esse motivo, não teria validade jurídica um ato que fosse além disso, parecendo mesmo a alguns que aceitar a federação seria trair a confiança dos representados. Outro argumento ardorosamente sustentado era que a federação tinha um caráter excessivamente *centralizador*, pois representaria a submissão de todos a um governo central, criando na própria América um substituto para a antiga dominação do governo central britânico. Para rebater essas objeções e outras que foram levantadas,

os líderes federalistas atuaram com todo o empenho, procurando encontrar uma forma adequada para se compor validamente a federação, explicando o mecanismo do governo que desejavam criar e fazendo as adaptações necessárias para eliminar os pontos que despertavam maior resistência<sup>172</sup>. Quanto ao aspecto processual, relativo ao problema da inexistência de mandato dos representantes, para decidir o ingresso na federação, foi proposto e aceito que a Constituição só entrasse em vigor depois de ratificada por nove, pelo menos, dos membros da confederação. Os demais aspectos são justamente os que dão a caracterização do Estado Federal.

**143.** Fortemente influenciados por MONTESQUIEU, os constituintes norte-americanos acreditavam fervorosamente no princípio da separação de poderes, orientando-se por ele para a composição do governo da federação. Elaborou-se, então, o sistema chamado de *freios e contrapesos*, com os três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si, não se admitindo que qualquer deles seja mais importante que os demais. Foi também preciso conciliar a necessidade de um governo central com a intransigência dos Estados que não abriam mão de sua autonomia política. Aliás, é importante que não se perca de vista que no caso dos Estados Unidos a federação resultou, realmente, de uma união de Estados, o que é muito importante para explicar vários aspectos do mecanismo do sistema.

São as seguintes as *características fundamentais do Estado Federal*:

*A união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados.* No caso norte-americano, como no brasileiro e em vários outros, foi dado o nome de Estado a cada unidade federada, mas apenas como artifício político, porquanto na verdade não são Estados.

172. O melhor documento para a interpretação autêntica da Constituição norte-americana são os artigos escritos por ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY e JAMES MADISON, reunidos em volume sob o título *O Federalista*. Esses artigos foram publicados na imprensa de Nova York, entre 27 de outubro de 1787 e 4 de abril de 1788, todos assinados com o mesmo pseudônimo de *Publius*, visando a explicar ao povo a nova Constituição e obter o seu apoio para a ratificação que deveria ser feita pelo Estado. Trata-se, na realidade, da mais preciosa fonte para conhecimento das idéias e dos objetivos que inspiraram a formação dos Estados Unidos da América.

*A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado.* Baseando-se a união numa Constituição, todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais. O tratado é mais limitado, porque só regula os assuntos nele previstos expressamente, além de ser possível sua denúncia por qualquer dos contratantes, o que não acontece com a Constituição.

*Na federação não existe direito de secessão.* Uma vez efetivada a adesão de um Estado este não pode mais se retirar por meios legais. Em algumas Constituições é expressa tal proibição, mas ainda que não o seja ela é implícita<sup>173</sup>.

*Só o Estado Federal tem soberania.* Os Estados que ingressarem na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada. Pelo próprio conceito de soberania se verifica ser impossível a coexistência de mais de uma soberania no mesmo Estado, não tendo, portanto, qualquer consistência a pretensão de que as unidades federadas tenham soberania limitada ou parcial.

*No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências.* Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. No caso norte-americano os Estados, que estavam organizando a federação, outorgaram certas competências à União e reservaram para si, conforme ficou expresso na Constituição, todos os *poderes residuais*, isto é, aquilo que não foi outorgado à União. Esta regra tem variado nas Constituições dos Estados Federais, havendo alguns que tornam expressa a competência dos Estados e outorgam à União os poderes residuais, havendo casos, ainda, de atribuição de poderes expressos à União e às unidades federadas. Modernamente, tornou-se comum a atribuição de competências concorrentes, ou seja, outorga de competência à União e às unidades federadas para cuidarem do mesmo assunto, dando-se precedência, apenas nesse caso, à União.

173. A Constituição da União Soviética era uma exceção a essa regra, pois embora se tratasse de um Estado Federal, o artigo 17 da Constituição dizia que "a cada República federada é conservado o direito de sair livremente da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas".

A regra, portanto, no Estado Federal é a distribuição de competências, sem hierarquia. Assim sendo, quando se tratar de assuntos de competência de uma unidade federada, esta é que pode legislar sobre o assunto, não a União, e vice-versa.

*A cada esfera de competências se atribui renda própria.* Este é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Como a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios.

*O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas.* Existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição federal. Para assegurar a participação dos Estados no governo federal foi constituído o poder legislativo bicameral. O Senado é o órgão de representação dos Estados, sendo praxe, embora haja algumas exceções, assegurar-se a todas as unidades federadas igual número de representantes. Na outra Casa do poder legislativo é o próprio povo quem se faz representar.

*Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.* Não há uma coexistência de cidadanias, como não há também, em relação aos direitos de cidadania, um tratamento diferenciado entre os que nasceram ou residam nas diferentes unidades da federação. A Constituição federal estabelece os direitos básicos dos cidadãos, que as unidades federadas podem ampliar, não restringir.

**144.** Essa forma de Estado, com seu governo peculiar, demonstrou ser capaz de dificultar, ainda que não impedir, a acumulação de poder num só órgão, dificultando por isso a formação de governos totalitários. A par disso, assegurou oportunidades mais amplas de participação no poder político, pois aqueles que não obtiverem ou não desejarem a liderança federal poderão ter acesso aos poderes locais. Além desses aspectos, a organização federativa favorece a preservação das características locais, reservando uma esfera de ação

autônoma a cada unidade federada. Por tudo isso, o Estado Federal passou a ser visto como sendo mais favorável à defesa das liberdades do que o Estado centralizado. E, invertendo a concepção inicial, passou-se a considerá-lo a expressão mais avançada de descentralização política. Em conseqüência, inúmeros Estados unitários refundiram sua Constituição, adotando a organização federativa como se, de fato, resultassem de uma união de Estados.

Procedendo-se a uma síntese dos argumentos *favoráveis* ao Estado Federal, ressalta, em primeiro lugar, a afirmação de que é mais democrático, pois assegura maior aproximação entre governantes e governados, uma vez que o povo tem sempre acesso mais fácil aos órgãos do poder local e por meio deste influi sobre o poder central. Outro argumento é justamente o que se refere à maior dificuldade para concentração do poder, o que, em última análise, também favorece a democracia. Além disso, argumenta-se que o Estado Federal, preservando as características locais e regionais, ao mesmo tempo promove a integração, transformando as oposições naturais em solidariedade.

Os que são *contra* a organização federativa entendem que o Estado Federal é inadequado para a época atual, em que, para atender a solicitações muito intensas, é necessário um governo forte. Um aspecto que nos últimos tempos vem sendo também bastante acentuado é o da planificação. O Estado, que atua muito, deve agir racionalmente, dentro de uma planificação global, para aproveitamento mais adequado e eficiente dos recursos sociais, econômicos e financeiros disponíveis. O Estado Federal dificulta, e às vezes impede mesmo, a planificação, pois é constitucionalmente impossível obrigar uma unidade federada a enquadrar-se num plano elaborado pela União. Paralelamente a isso, o Estado Federal, segundo se alega, provoca a dispersão dos recursos, uma vez que obriga à manutenção de múltiplos aparelhos burocráticos, sempre dispendiosos e desejando executar seus próprios planos. Argumenta-se ainda que a organização federativa tende a favorecer a ocorrência de conflitos jurídicos e políticos, pela coexistência de inúmeras esferas autônomas, cujos limites nem sempre podem ser claramente fixados.

**145.** Apesar das críticas feitas, vê-se que há, no mundo atual, acentuada tendência para a organização federativa. Isso pode ser explicado pela conjunção de dois fatores, numa simbiose aparentemente ilógica e até contraditória. De um lado, procura-se a federação para aumentar o poder dos Estados. A necessidade de ação intensa e

planificada, bem como as exigências de serviços e o custo de uma organização militar eficiente, tudo isso exige recursos que os pequenos Estados não podem obter sozinhos. E a federação, propiciando a conjugação de esforços, permite a integração dos Estados em unidades que são naturalmente mais fortes, em todos os sentidos.

Outra razão de prestígio do Estado Federal é que ele preserva os particularismos. O Estado que adere a uma federação não precisa abrir mão de seus valores, nem modificar suas características. E é isso justamente que se considera conveniente: o Estado se torna integrante de uma unidade mais poderosa, convivendo, dentro da federação, em condições de igualdade com os demais integrantes, cada um preservando suas peculiaridades sócio-culturais. O ponto crítico da organização federativa reside, precisamente, no governo federal, pois na prática é impossível assegurar-se a todas as unidades federadas uma participação exatamente igual no exercício do poder político. Por último, é preciso considerar que a federação, quando autêntica, exige o tratamento igual de todos os componentes, o que na prática pode ser um mal, criando uma solidariedade forçada e meramente formal. Isto porque a igualdade jurídica, se imposta onde não há igualdade de fato, é o começo da injustiça.

#### BIBLIOGRAFIA

ALEXANDER HAMILTON, JOHN JAY e JAMES MADISON, *O Federalista*, Ed. Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 1959; ROBERT R. BOWIE e CARL J. FRIEDRICH, *Estudos sobre Federalismo*, Ed. Bibliográfica, Buenos Aires, 1958; K. C. WHEARE, *Federal Government*, Oxford University Press, Nova York, 1964; VALERIE EARLE, *Federalism, Infinite Variety in Theory and Practice*, F. E. Peacock Publishers, Itaca, 1968; RICHARD B. MORRIS, *Documentos Básicos da História dos Estados Unidos*, Ed. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1964; C. EISENMANN, *Centralisation et Décentralisation*, Libr. Général de Droit et Jurisprudence, Paris, 1948; JOSÉ LUIZ ANHAIA MELLO, *O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas*, Ed. Max Limonad, São Paulo, 1960; N. G. ALEXANDROV et alii, *Teoría del Estado y del Derecho*, Ed. Grijalbo, México, 1962; P. A. CREPEAU e C. B. MACPHERSON, *L'Avenir du Fédéralisme Canadien* (ed. bilíngüe, francês-inglês), University of Toronto Press, Toronto, 1968; MARCEL BRIDEL, *Précis de Droit Constitutionnel et Public Suisse*, Payot, Lausana, 1965; AMARO CAVALCANTI, *Régimen Federativo e a República Brasileira*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1900; RAUL MACHADO HORTA, *A Autonomia do Estado-Membro no Di-*

*reito Constitucional Brasileiro*, Belo Horizonte, 1964; OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, *Natureza Jurídica do Estado Federal*, Ed. da Prefeitura Municipal de São Paulo, 1948; VÁRIOS AUTORES, "Perspectivas do Federalismo Brasileiro", in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 82, Belo Horizonte, janeiro de 1970; IVO D. DUCHACEK, *Comparative Federalism*, Ed. Holt, Rinehart and Winston, Inc., Nova York, 1970; LUÍS ROBERTO BARROSO, *Direito Constitucional Brasileiro: o Problema da Federação*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1982; JUAN FERRANDO BADIA, *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*, Ed. Technos, Madri, 1978; AUGUSTO ZIMMERMANN, *Teoria Geral do Federalismo Democrático*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1999.