

# Considerações sobre o federalismo

JOSÉ NILO DE CASTRO

Professor de Direito Económico e de  
Introdução à Ciência do Direito da  
Faculdade de Direito Milton Campos.  
Mestre e Doutor em Direito Público

## SUMÁRIO

- I — INTRODUÇÃO
  - 1. Federação. A idéia federal. Seu surgimento na Constituição americana
  - 2. Federalismo clássico. Conceito. Leis básicas do federalismo. Distribuição de competências
  - 3. Confederação. Confederações gregas e romanas
- II — O FEDERALISMO NO DIREITO COMPARADO
  - 1. Modelos de federalismo
    - 1.1 Estados Unidos
    - 1.2 Suíça
    - 1.3 Alemanha Ocidental
    - 1.4 Canadá
    - 1.5 Austrália
    - 1.6 Iugoslávia
    - 1.7 URSS
    - 1.8 Índia
    - 1.9 Venezuela
    - 1.10 México
  - 2. O neofederalismo no direito comparado
- III — O FEDERALISMO NO BRASIL
  - 1. Império e República
  - 2. O neofederalismo brasileiro
- IV — PERSPECTIVAS NUCLEARES DO FEDERALISMO CONTEMPORÂNEO
  - O federalismo no direito internacional. O futuro do federalismo
- V — CONCLUSÃO
  - Considerações finais
  - Bibliografia

## I — INTRODUÇÃO

### 1. **Federação. A idéia federal. Seu surgimento na Constituição americana**

A noção de Federação (latim: *foedus, eris, aliança, associação, ou pacto*) vincula-se à idéia de união, de modo permanente, de dois ou mais Estados em um só, o Estado federal. Os Estados-Membros ou federados conservam a sua autonomia interna, debaixo, porém, da autoridade central, a União ou Estado federal. E esta união é materializada na Constituição federal.

O fenômeno federativo possui dados constantes, conforme nos ensina BURDEAU. É precisamente da desproporção entre as exigências do mundo moderno e o sentido e as possibilidades dos poderes nacionais que nasceu a idéia federal (1).

Os sentimentos, interesses e os dados econômicos, três fatores que explicam a formação dos sistemas federais antigos, não perderam sua razão de ser, embora a evolução do mundo moderno viesse reforçá-los com considerações novas (2), na fenomenologia federalista dos Estados federais contemporâneos.

Supõe o federalismo a integração social de elementos unificadores e independentes, conforme assevera VERDÜ (3). Ora, dentro desta acepção ocorrem soluções federais que têm sua autonomia decorrente da vida social, da vida em sociedade, na qual há a absorção de forças centrípetas e centrífugas ou dispersivas, configurando-se, no campo de atuação, realmente, malgrado as autonomias das entidades federais, a subordinação, conforme consagram os textos constitucionais, à comunidade maior e integradora do sistema. Daí ser o regime federal um regime supinamente de conciliação.

A idéia federal não pode desprezar a agregação de unidades autônomas, sem comprometer, em hipótese alguma, dentro do conceito ontológico do federalismo, o aspecto da descentralização, da participação e, sobretudo, da autonomia, que lhe são leis básicas.

A consolidação do federalismo, como é torrencialmente conhecido, teve nos Estados Unidos da América sua solene consagração. É o federalismo uma das formas de Estados compostos, largamente adotada em vários países. O federalismo intra-estadual, interno ou dualista, clássico, como criação dos Estados Unidos, irradiou-se pela América no século XIX, alcançando também a Europa e, no atual século, chegando a outros Continentes, sobretudo, a África, onde se exercitam as mais novas manifestações do federalismo contemporâneo.

(1) BURDEAU, G. *Traité de Science Politique*, 12ème édition, Paris, LGDJ, 1967, v. II, p. 465.

(2) *Idem*, *ibidem*, p. 467.

(3) VERDÜ, P. L. *Curso de Derecho Político*. Madrid, Editorial Técnicos, 1974, v. II, p. 268.

É verdade que J. J. ROUSSEAU, em suas considerações sobre o governo da Polônia, recomendava já a adoção do sistema federal:

“Quase todos os pequenos Estados sejam repúblicas ou monarquias, prosperam unicamente porque são pequenos, porque neles todos os cidadãos se conhecem mutuamente e se vêem uns aos outros, porque os chefes podem ver por si mesmos o mal que se faz, o bem que têm que fazer e porque suas ordens se executam sob suas vistas. Todos os grandes povos, esmagados pela própria massa, gemem como vós na anarquia ou sob os opressores subalternos que uma gradação necessária força os reis a lhes imporem. . . Dedicai-vos a ampliar e a aperfeiçoar o sistema de governos federativos, o único que reúne as vantagens dos grandes e dos pequenos Estados e, por isso, o único que vos pode convir” (4).

Tempos antes, MONTESQUIEU proclamava que a forma federalista de governo “é uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que dela fazem uma nova, que pode ser aumentada pela união de novos associados” (5).

Dentro da concepção de MONTESQUIEU, imaginaram os homens determinado tipo de Constituição, a qual, possuindo todas as vantagens internas do governo republicano, propiciava-se igualmente da força externa da monarquia. É a república federativa que se referia CHARLES DE SECONDAT. E na compreensão do engrandecimento do governo federativo fazia-se a eleição do regime republicano, cujo espírito, para MONTESQUIEU, é a paz e a moderação (6).

Sem se fixar detidamente nas associações de algum conteúdo federativo que floresceram na Grécia Antiga e em Roma, vale aqui lembrar que, vivamente, tais associações de Cidades, embora necessárias e, por diversos períodos, constituindo-se até um aparente baluarte da sobrevivência das próprias cidades, Cidades-Estados, não puderam resistir, afinal, às invasões bárbaras, pois que o mesmo espírito e o mesmo sentimento federalistas foram insuficientes diante da irrupção estrangeira. Infere-se da circunstân-

---

(4) ROUSSEAU, J. J. *Obras de Jean Jacques Rousseau*. Rio, Globo, 1962, v. II, pp. 281/282. O original: “Presque tous les petits États, républiques et monarchies indifféremment, prospèrent par cela seul qu'ils sont petits, que tous les citoyens s'y connaissent mutuellement et s'entregardent, que les chefs peuvent voir par eux mêmes le mal qui se fait, le bien qu'ils ont à faire, et leurs ordres s'exécutent sous leurs yeux. Tous les grands peuples, écrasés par leurs propres masses, gémissent, ou comme vous dans l'anarchie, ou sous les oppresseurs subalternes qu'une gradation nécessaire force les rois de leur donner. . . Appliquez-vous à attendre et perfectionner le système des gouvernements fédéralistes, le seul que réunisse les avantages des grands et des petits États, et par le seul qui puisse vous convenir”.

(5) MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1962, v. I, p. 154.

(6) MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 156.

cia que a Federação, não obstante essas iniciativas greco-romanas, em sua plena e exata apreensão, não foi cultivada, como forma de defesa e de engrandecimento dos governos, tal o malogro das Cidades-Estados da Grécia e do Império Romano, diante do inimigo, como veremos adiante.

Como é extremamente maravilhoso, sem querer com esta posição proclamar o federalismo como a melhor forma de Estado, em tempos tão distantes, antes mesmo da consagração solene da Federação, saber que a grande preocupação dos homens de então residia na necessidade de os poderes estarem perto do povo, de suas ações se fixarem num relacionamento espacial suficientemente entrosado na interação comunitária e coletiva, na melhor não menor proposição da descentralização administrativa, que naqueles tempos e naquela época já se fazia tão necessária.

A Federação americana, ungida na Constituição de 1787, e mantendo-se até hoje, teve suas raízes na Confederação das 13 Colônias inglesas que se tornaram independentes da Coroa. É verdade que a Confederação não alcançou o resultado que desejavam os confederalistas, e, por este motivo, na Convenção de Filadélfia, emergiu a Federação como sistema e forma definitivos de governo dos Estados Unidos. Não é menos verdade, no entanto, que, em 1861, os Estados Unidos sofreram tentativa separatista, por fim debelada, soerguendo-se, depois, e tornando-se indiscutivelmente, pelo mérito de seu povo trabalhador e obstinado, a portentosa nação que é hoje com seus 50 Estados-Membros.

## 2. Federalismo clássico. Conceito

A doutrina do federalismo clássico, dualista, dividindo o poder entre o governo central e os governos estaduais, atribuía a estes como àquele uma área rigorosamente circunscrita. A existência dos dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitativos, cujos ocupantes governamentais se defrontam como autoridades absolutamente iguais (7), tem no princípio da competição recíproca sua grande proposição. É o princípio da competição entre os Estados e a União, conforme nos informa SCHWARTZ:

“Cada um é ocupante de determinado campo de poder, dentro do qual, sujeito a certas exceções onde há autoridade concorrente, somente ele tem o poder exclusivo de agir. Nesse aspecto, o equilíbrio necessário para o funcionamento do sistema federativo é assegurado e mantido pela demarcação rigorosa da autoridade federal e estadual. Os Estados e a Nação são considerados como rivais no mesmo plano de igualdade e, a menos que se estabeleça uma delimitação rigorosa de suas respectivas competências, teme-se que a própria união possa ser rompida em consequência dessa rivalidade. Isso é uma grande verdade, especialmente no que concerne à ampliação da autoridade federal” (8).

(7) SCHWARTZ, B. *Direito Constitucional Americano*. Rio, Forense, 1966, p. 63.

(8) SCHWARTZ, B. *Op. cit.*, p. 63.

O fenômeno da democratização do poder, tese essencialmente vitoriosa nos países civilizados, tem sofrido, em virtude dos acontecimentos de natureza política, econômica e social, uma influência rigidamente sentida e, algumas vezes, contestada, sobretudo nos períodos pós-guerra, envolvendo os Estados em seus múltiplos relacionamentos. Se a proposição do federalismo traz ínsita a idéia de solidariedade, de aproximação de mais de uma vontade autônoma, consubstanciando a superposição "às ordens jurídico-estatais de um conjunto de regras obrigatórias para todos os grupos associados" (9), a solução que ele busca não tem respaldo senão no domínio das atividades comuns. Daí ter VERDÛ, com propriedade, afirmado que não existe em toda a teoria do Estado experiência mais singular do que a do Estado federal (10), já que o fenômeno da integração, na teleologia unificadora dos sistemas de governo, reproduz duplicidade orgânica e de participação, na vontade geral e real da união permanente de Estados autônomos, sob o pálio soberano do organismo central, o poder federal, detentor da personalidade maior e externa.

O desenvolvimento das atividades estatais de cada uma das peças federadas, na ótica do federalismo, como organismo social, necessita de autonomia para desenvolver-se, sem sacrifício da soberania, atributo do poder federal. A liberdade que têm os Estados federados, promovendo a associação, reconhecendo a integração, sem desfigurar-se, porém, sua autonomia, responde, no desenvolvimento do espírito associativo, ao fundamento mesmo da autoridade federal, dentro dos limites das Constituições, que "não estruturam apenas a ordem política e civil, mas atendem à ordem social e econômica, orientação que revela, em muitos casos, a necessidade da adaptação do sistema constitucional aos problemas enfrentados pelo Estado contemporâneo" (11). No âmbito desta concepção de inflexão e sujeição à norma constitucional, é que se tem materializada a figura do Estado federal, nos tempos contemporâneos.

O federalismo, portanto, como é acolhido na ciência política e no direito constitucional, está consubstancialmente concentrado na existência de duas espécies de poder político, gradualmente diferentes, no âmbito estatal: os governos dos Estados-Membros e o governo da União. Este, como vimos, como poder central, soberano; aqueles, com a autonomia de entidades federadas. Esta a dicotomia de poderes na conceituação do Estado federal clássico ou dualista.

No Estado federal, que é, segundo BURDEAU, uma associação de Estados submetidos, por parte, a um poder único, e, por parte, conservando a sua independência, delinea-se uma conciliação de interesses sob dois princípios básicos: participação e autonomia (12).

(9) BURDEAU, G. *Op. cit.*, p. 470.

(10) VERDÛ, L. P. *Op. cit.*, p. 274.

(11) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Regimes Políticos*. SP, Resenha Universitária, 1977, p. 163.

(12) BURDEAU, G. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 15ème édition. Paris, LGDJ, 1970, p. 50.

Através da participação, analisa-se a situação das entidades federais, associadas na formação de decisões que valerão para a União integralmente. É a busca do interesse comum. Não há falar em federalismo se nenhum dos Estados participa deliberadamente da formação de instituições comuns (13).

É verdade que, na formação dos Estados compostos, sobretudo no federalismo, cada caso merece exame particular. É que não pode haver regra geral, univocamente tomada, pois que o federalismo, na concretização de sua adoção, pode advir de forma agregadora, como nos Estados Unidos, ou de forma diferente, como no Brasil, que de Estado unitário passou-se a Federação.

Pela autonomia, conservam os Estados associados independência na gestão de seus negócios. Agregam-se-lhes dispositivamente autonomias governamentais com o Legislativo e o Judiciário próprios. É a consagração da própria idéia de direito, idéia solidária, que emana dos próprios Estados, nos ensinamentos de BURDEAU:

“Est un État dans lequel une pluralité d'idées de droit concourent à l'établissement de la puissance étatique fédérale en même temps qu'elles fondent, sur des matières constitutionnellement déterminées, la puissance étatique des collectivités particulières” (14).

Acrescente-se ainda, além dos princípios de participação e de autonomia, na noção geral do federalismo, a fenomenologia sócio-econômica, uma vez que esta estrutura não é adotada somente pelo Estado, mas também pelas sociedades em suas múltiplas manifestações. É a interação social, a interdependência e a comunhão de todos em um fim único.

O federalismo sempre teve o propósito e a finalidade elementares e precipuos na proteção do Estado. Donde não fazerem sentido, em que pese a série de suas especulações na esfera social do “destruam et aedificabo”, as manifestações socialistas e anarquistas, sobretudo de doutrinadores, como PROUDHON, SAINT-SIMON e outros. É um aspecto não só político, mas, **a fortiori**, econômico, na conceituação individualista, onde as leis se substituiriam pelo regime de contratos, na exata expressão e consagração da realização da igualdade econômica. Vêm-se, pois, na doutrina socialista anarquista, idéias de destruição do Estado, de valores essencialmente mais eternos que modernos. Essa não é a missão do federalismo, e, sim, uma outra que é construir e preservar o Estado.

Na acepção contemporânea do federalismo, portando objetivos comuns, a identidade dos regimes políticos é instrumento viabilizador de sua melhor apropriação, dentro da estrutura jurídica do Estado federal, com o regime de distribuição de competências determinado, com as formas de

(13) BURDEAU, G. *Op. cit.*, p. 50.

(14) BURDEAU, G. *Traité, cit.*, p. 332.

governo assentadas no republicanismo e sistema de eleições próprio. É a vontade geral interna, traduzindo as aspirações reais de todos, com o regime jurídico consagrado na Constituição federal, no alcance da construção e da preservação do Estado.

### 3. Confederação. Confederações gregas e romanas

É a confederação outra modalidade de união política, que consiste na associação de vários Estados, pela qual os governos de diversos Estados renunciam a parte mais ou menos importante de suas competências internacionais, a favor dos órgãos confederados. É um agrupamento de caráter internacional, uma vez que os Estados-Membros conservam sua independência<sup>(15)</sup>.

É na definição de MARCEL PRÉLOT, em sentido preciso do termo, "un agrégat durable d'États dont les membres, ayant des objectifs comuns, généraux et même vitaux, comme la sécurité et la paix, sont tenus par des engagements permanents et possèdent des organes interétatiques d'action et de représentation"<sup>(16)</sup>.

Desses enunciados depreende-se que tanto as origens como os princípios do Estado federal e da Confederação, não são diferentes. Os dois tipos detêm as leis de autonomia e participação, acrescentando-se que os Estados confederados não são simplesmente autônomos, mas soberanos. Daí sua admissão e aceitação pelo direito internacional, em cujos domínios é universalmente submetido. Inexistindo poderes ou instituições políticas, além dos limites fixados pelos Estados associados, *verbi gratia*, com poderes supranacionais, de força cogente, obrigatória, sendo, pois, um composto de Estados, evidencia-se-lhes fragilidade e escassez de duração, como nos demonstra a História. É que a fórmula Confederação, na contemporaneidade, se situa no plano das relações internacionais regionais ou continentais, como uniões novas de países, perseguindo objetivos comuns, traduzindo, neste panorama, um resultado dos Estados federais, com experiência vitoriosa, embora sofrendo as transformações decorrentes das crises por que passa o mundo.

A fragilidade que se destina à forma de Estados pode-se bem determinar, historicamente, nas proposições malogradas das confederações gregas.

O espírito grego trabalhou por elevar-se acima do regime municipal, diz-nos FUSTEL DE COULANGES. Desde muito cedo várias cidades se agrupavam numa espécie de federação, e ainda mais uma vez as práticas religiosas ocuparam aqui destacado lugar... O grupo formado pelas doze colônias jônias na Ásia Menor dotou-se com templo comum, conhecido por Paniônio<sup>(17)</sup>.

(15) BURDEAU, G. *Droit Constitutionnel*, cit., p. 48.

(16) PRÉLOT, M. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. 5ème édition. Paris, Dalloz, 1972, p. 272.

(17) FUSTEL DE COULANGES. *A Cidade Antiga*. 10.ª ed., Lisboa, Livraria Clássica Editora, p. 261.

As cidades antigas, como é torrencialmente sabido, sobretudo as da Grécia, tinham na religiosidade de seus habitantes a grande vocação. Daí a reunião, numa espécie de Federação, de Confederação mais propriamente falando, tendo em vista o caráter de soberania das Cidades-Estados, de várias cidades se fazer, em nome do culto, um lugar sagrado. E a anfictionia isto é, a Federação antiga, não exercera quase nenhuma ação política. E em considerando até inúmeras guerras intestinas, entre compatriotas dos laços dessas confederações, vale aqui a convocação de ARISTÓFANES:

“Vós que em Olímpia, nas Termópilas e em Delfos regais os altares com a mesma água lustral, não atormenteis mais a Grécia com vossas questiúnculas; uni-vos antes contra os bárbaros” (18).

Realmente, quando afirmamos não terem, no exato termo e acepção, os gregos vivido em federação, fazemo-lo baseados nesta conjuntura de ineficiência de ação político-militar a nível associativo. As lutas mútuas entre os seus membros não propiciavam alternativa segura senão fender seus próprios domínios aos estrangeiros. Estas anfictionias preocupavam-se mais em, ao realizar as cerimônias, honrar aos seus deuses, em punir as cidades associadas por questões eminentemente religiosas, ou porque mesmo, não obstante as conquistas de territórios, era inadmissível o convívio de mais de um deus nas cidades. Daí o enfraquecimento das aglomerações não ter suportado obstáculos, e a melhor prova dessa circunstância está suficientemente posta na precária resistência helênica aos invasores.

Também em Roma existiram instituições semelhantes.

“As urbes de Lácio tinham as férias latinas; os seus representantes acorriam todos os anos ao santuário de Júpiter Laciaco, no monte Albano, onde se reuniam. Imolava-se o touro branco, cuja carne se dividia em tantas partes quantas as cidades confederadas. As doze urbes da Etrúria possuíam igualmente o seu templo comum, a sua festa anual e os seus jogos presididos pelo sumo sacerdote” (19).

Perceptível é a preocupação religiosa dos povos, das cidades e das urbes. Em se lhes escasseando aquelas conotações de se resguardarem contra o inimigo comum, a qualquer tempo e a qualquer custo, destino outro não tiveram as instituições romanas das gregas, perecendo diante dos estrangeiros.

Portanto, as iniciativas e os ensaios federativos, sobretudo confederativos, das cidades desses períodos, têm apenas significado histórico, já que, em termos de contribuição política, como formas de governos integrados, afora o aspecto de conteúdo religioso, pode-se dizer, nunca existiram como autênticas Confederações. Ressaltam-se dessa época imagens precursoras do federalismo e, não, o próprio federalismo, como querem alguns.

(18) FUSTEL DE COULANGES. *Op. cit.*, p. 264.

(19) FUSTEL DE COULANGES. *Op. cit.*, pp. 264/265.

## II — O FEDERALISMO NO DIREITO COMPARADO

### 1. Modelos de Federalismo

#### 1.1 Estados Unidos

A necessidade de remediar as fraquezas dos governos permanece uma constante marca no mundo moderno. E esse desiderato desejam buscá-lo teóricos e pensadores políticos na idéia do federalismo. A preocupação não é recente, como vimos. MONTESQUIEU já pregava em seu *De l'Esprit des Loís* a sua adoção. Desenvolveu-se a idéia e foi absorvida como primeira experiência vitoriosa do federalismo na Constituição americana. Foi nos Estados Unidos que se verificou a sua consagração oficial. De lá se transportou para muitos outros países dos Continentes.

As antigas Colônias inglesas, tornando-se independentes em 1776, uniram-se primeiramente na Confederação de 1778, cuja existência, porém, não chegou a um decênio. Os artigos da Confederação, que entraram em vigor em 1781, já denominavam a reunião das Colônias como nova República dos Estados Unidos. Iniciaram já o estabelecimento de norma escrita, diferentemente daquelas que internamente regiam os Estados, as antigas Colônias. E na Convenção de Filadélfia, donde proveio a Constituição federal de 1787, é que se determinou oficialmente a eleição do federalismo americano. Com a inauguração do federalismo, difundiu-se a aceitação da teoria das Constituições escritas e de vários princípios de ciência política, mais precisamente, o governo representativo republicano, o bicameralismo, declaração dos direitos individuais, a supremacia da Constituição, a separação dos poderes e tantos outros.

Inicialmente as 13 Colônias, os 13 Estados que compuseram a Federação americana, preocupavam-se em manter a mesma Federação. Houve, realmente, manifestações contrárias e até mesmo tentativa separatista em 1861, e, após, subjugados os ânimos beligerantes numa investida fratricida, firmou-se, a Federação, desenvolvendo-se assustadoramente os Estados Unidos, tornando-se uma Federação não só de 13 Colônias, 13 Estados, mas de 50 Estados-Membros, como a melhor e maior expressão da autodeterminação política de um povo, que haveria de irradiar-se, como se irradiou, a todos os Continentes.

#### 1.2 Suíça

Registra-se na experiência federal suíça um aspecto histórico importante, porque, como tradição federal, a Confederação helvética é mais antiga do que a americana, não obstante o Estado federal datar-se de 1848, com influências americanas. Segundo VERDÜ, os precedentes federais remontam, provavelmente, à aliança de GRUTLI (1291) <sup>(20)</sup>.

A primeira aliança contra os Habsburgos de 1291, na história da Federação suíça, se revelou como manifestação de mútuo auxílio (entre as Comarcas de Uri, Schwyz e Unterwalden). Depois houve a absorção de mais

(20) VERDÜ, P. L. Op. cit., p. 283.

unidades confederadas em número de 13, denominada a Confederação das Treze Comarcas. A grande proposição da aliança era a mútua ajuda político-militar.

No período napoleônico — 1789 a 1813 — edita-se nova Constituição em 1803, Acta de Mediação, por proposição do próprio Napoleão e, depois, o Pacto de 1815, que durou até a Revolução francesa de 1830. Aconchegasse, daí, aos cantões suíços a influência liberal, cuja concretização impôs dissidências entre católicos e protestantes, até a última guerra civil de 1847. Por fim, em 12 de novembro de 1848, inaugurou-se oficialmente um novo Estado Federal suíço, transformando-se mais tarde na Constituição de 1874, a Constituição federal, formado por 22 Cantões, Estados-Membros, que “sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral” (art. 3º, da Constituição federal da Confederação suíça).

### 1.3 Alemanha Ocidental

É verdade que, por um período de mais de 50 anos, a Alemanha passou por uma fase confederativa, antes da unificação de 1871. A Constituição germânica de 1815 com 39 Estados e o Império Guilhermino de 1871 registram momentos de grande vitalidade das correntes democráticas. As dissidências se incorporaram na pregação da participação do povo no poder político. E após sucessivas vitórias de Bismarck, diante da Dinamarca (1864), Áustria (1866) e França (1870), a Constituição imperial de 16 de abril de 1871 realizou a tão sonhada unificação, inaugurando-se o Estado federal, embora monárquico, com a união dos Estados ajustando-se, em sua estrutura e funcionamento, ao Estado democrático.

Após esse período, surge o weimariano, com a queda da Monarquia e a Constituição de Weimar, de 1919, organizando uma república democrática, com elementos presidencialistas e parlamentaristas, equilibrando o unitarismo e o federalismo. Mas a característica e a tendência centralizadora, correspondendo-se a uma união não autêntica de Estados, resultou na conversão dos antigos Estados em países (Länder). Daí ter sido a estrutura federal menos significativa do que a de 1871, que teve na reação nacional-socialista sua definição e tradução unitária e centralista, de Hitler, de 1934.

O restabelecimento da segunda República Alemã com a Lei Fundamental de Bonn, de 1949, não obstante as vontades de outros países na sua elaboração, como decorrência da última Grande Guerra e a divisão da própria Alemanha, acolheu o federalismo com 11 Estados-Membros ou Länder. Segundo VERDÜ, é a República Alemã um “Bundesstaat”, não somente por sua denominação oficial, como também pela organização do espaço político, histórico, cultural e econômico do território dos Länder<sup>(21)</sup>. Proíbe-se igualmente qualquer alteração da Lei Fundamental que possa afetar a estrutura da Federação. É que a Federação da Alemanha Ocidental,

(21) VERDÜ, P. L. *Op. cit.*, p. 296.

de conformidade com a lição de MARCEL PRÉLOT, marcou nítida reação, não somente ao centralismo hitleriano, mas também contra a fraqueza do federalismo weimariano (22).

#### 1.4 Canadá

Na formação da estrutura federal canadense, houve o concurso de diversos fatores, tais como as tradições, as instituições diversas, procedentes quer da cultura francesa, quer da inglesa, a diversidade religiosa, as opiniões econômicas. Também a presença vizinha das Colônias dos Estados Unidos, o temor advindo da Guerra de Secessão, na ameaça de invasão norte-americana, tanto política como econômica, contribuíram, todos esses elementos, para a realização efetiva da integração canadense (23).

Em 1864, em Quebec, reuniram-se delegados de todas as Colônias, que elaboraram as Resoluções de Quebec — “Quebec Resolutions”, donde proveio, posteriormente, a “British North America Act”, de 1867, que conferiu ao Canadá o estatuto de Domínio com quatro Províncias, inicialmente, chegando-se hoje a 10 Estados-Membros e 2 Territórios, dentro da COMMONWEALTH. Possui situação *sui generis* a Federação canadense, pois que, como membro da COMMONWEALTH, o Chefe de Estado é a Rainha da Inglaterra, representada pelo Governador-Geral; e o Chefe de Governo é o Primeiro-Ministro, à frente de um Gabinete Parlamentarista. Esta participação na comunidade britânica e a preocupação preponderante do governo central fazem da Federação do Canadá um Estado federal de pouca estrutura rígida na verdadeira acepção do federalismo, segundo a concepção clássica americana. Mesmo com as tendências separatistas, várias vezes suscitadas, no Baixo Canadá ou Canadá Francês, constituído pela Província de Quebec, a Constituição canadense foi o modelo geral para as Constituições de outros domínios, como o da Austrália e da União Sul-Africana.

#### 1.5 Austrália

O crescimento político e econômico da Alemanha e do Japão no Pacífico, antes de 1900, constituía constante preocupação à Coroa inglesa, já que as Colônias britânicas na Austrália sentiram sensivelmente tais influências. A Constituição da Comunidade da Austrália, de 9-7-1900, estabeleceu um COMMONWEALTH federal, indissolúvel, sob a Coroa do Reino Unido da Inglaterra e da Irlanda, com seus seis Estados-Membros, um Território e um Distrito Federal. Houve aqui uma equivalência ao sistema americano. É que a criação da Federação australiana se deu também por um processo de agregação. As Constituições dos Estados-Membros sofreram alteração apenas no que se tornou necessário para a consolidação efetiva do COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. Conforme acentuamos atrás, separadas algumas diferenças, e fundamentais até, a Constituição do Canadá é que serviu de paradigma para a Federação da Austrália.

(22) PRÉLOT, M. Op. cit., p. 263.

(23) PRÉLOT, M. Op. cit., p. 263.

## 1.6 Iugoslávia

Como Estado socialista que é, a Iugoslávia, sob o impulso do Marechal Tito, adotou em 1946, após a proclamação pela Assembléia Constituinte da República Federativa Popular Iugoslava (R.F.P.I.), a nova Constituição federal, inspirada no modelo soviético, portanto dentro da doutrina marxista-leninista. Sofrendo alterações posteriores (1953, 1963, 1967, 1968 e 1971), a Federação iugoslava tem hoje no texto da Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, de 21-2-1974, a acentuação saliente das tendências em favor da autonomia das Repúblicas, seus Estados-Membros, reforçando-se simultaneamente os poderes do Conselho Executivo Federal.

Após uma extensa enunciação de princípios, a Constituição atual registra, na primeira parte, a definição, em sentido amplo, da República Socialista Federativa da Iugoslávia. Diz o seu artigo 1º: "A República Socialista Federativa da Iugoslávia é um Estado federal, comunidade política de nações livremente unidas e das suas Repúblicas socialistas, assim como das Províncias autônomas de Voivodina e Cossovo, que fazem parte da República Socialista da Sérvia, comunidade baseada no poder e na autogestão da classe operária e de todos os trabalhadores, e comunidade socialista democrática autogestionária de trabalhadores e de cidadãos, de nações e de nacionalidades iguais em direito." No art. 2º enumera a formação da República com seis Repúblicas socialistas e mais duas Províncias socialistas autônomas. A República socialista é um Estado, e a Província socialista autônoma, uma comunidade sócio-política socialista autônoma.

A Constituição da Iugoslávia tem mais de 400 artigos, superando em número de artigos a Constituição da Índia, que é considerada, pelo volume de redação, a maior Constituição do mundo.

## 1.7 URSS

A extensão territorial da Rússia já ensejava alimentação da idéia federal. No federalismo americano e, sobretudo, nos federalismos suíço e alemão, com suas Federações assentadas na história de seu povo, e de seu direito, temos a concepção tradicional do federalismo. Entretanto, malgrado a extensão territorial da Rússia propiciar o mesmo tipo de governo, o federalismo soviético é revolucionário. E, na expressão de MARCEL PRÉLOT, "il est même à un double titre: en tant que rupture violente avec l'Empire tsariste unitaire, centralisé, assimilateur; en tant, selon Lenine, qu'instrument au service du régime communiste comme forme transitoire vers l'unité totale des diverses nations" (24).

A Declaração de Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, de 4 de janeiro de 1918, consagrou o federalismo, ao prescrever que "A República Soviética Russa funda-se no princípio da união livre de nações livres numa Federação de Repúblicas Nacionais e Soviéticas" (art. 2º). Estava, portanto, sendo assentado o princípio federativo com o marxismo e a ditadura do proletariado com uma estrutura federal de Estado.

(24) PRÉLOT, M. Op. cit., p. 265.

A Constituição de 31 de janeiro de 1924 é que criou a União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), provindo a União das Repúblicas de: Ucrânia, Rússia Branca ou Bielo-Rússia, Transcaucásia, Turcomenistão, Usbequistão e Tajiquistão. A Constituição de 1936, sob a influência de STALIN, elevou para 15 o número das Repúblicas federadas. Permitia-se o desligamento voluntário da União Federativa (art. 17).

O sistema federal soviético não demonstra, jamais demonstrou, com a adoção da Federação, uma convivência essencialmente federativa. É que ele, como na Constituição atual, foi sempre vivido em seus textos constitucionais, não saindo daí praticamente ação federativa que se assemelhasse ao verdadeiro sentido do federalismo.

Dentro desta perspectiva, surge a nova Constituição federal, de 7 de outubro de 1977, mantendo integralmente a organização federal da União Soviética, tornando-se a solução socialista para as questões das nacionalidades. Importante assinalar a presença do estadista, revolucionário ou não, marcante na elaboração dos textos constitucionais da Rússia, após 1917. No primeiro, ficou a marca de Lenine; no segundo, de Stalin; e, no atual, percebe-se a investida de L. Brejnev. No projeto da atual Constituição, Brejnev propôs emendas tendentes a introduzir no texto constitucional a noção de Nação Soviética, de suprimir as repúblicas autônomas ou de limitar brutalmente a soberania das Repúblicas federadas, retirando-lhes o direito de sair da União, de ter relações exteriores independentes. Algumas competências das Repúblicas federadas foram realmente suprimidas, como a de ter suas próprias forças armadas. Entretanto, o essencial das regras anteriores permaneceu em vigor.

Importante aqui a explicação do Secretário-Geral do Partido Comunista, a respeito da rejeição das emendas no texto constitucional, como estavam propostas:

“L'unité sociale et politique du peuple soviétique ne signifie nullement la disparition des distinctions nationales... et nous engagerions dans une voie dangereuse si nous commencions à forcer artificiellement ce processus objectif du reprochement des nations entre elles” (25).

No contexto acima enunciado é que se reforçam as razões do princípio federal inserido na Constituição soviética, atualmente.

Define o art. 70 o Estado federal:

“A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas é um Estado multinacional federal unido, constituído, segundo o princípio do federalismo socialista, em consequência da livre autodeterminação das nações e da associação livremente consentida das Repúblicas Socialistas Soviéticas iguais em direitos. A URSS encarna a unidade estatal do povo soviético, agrupa todas as nações e etnias em vista de edificar em comum o comunismo.”

(25) In *Revue du Droit Public et de la Science Politique*. Paris, LGDJ, mai./jun., 1978, p. 715.

E o art. 71 enumera as Repúblicas Socialistas Soviéticas, que são 15, permanecendo ainda, no art. 72, o direito de cada representante se retirar livremente da União.

O federalismo soviético igualmente está a demonstrar a preponderância das autoridades centrais, visando a um centralismo cada vez mais acentuado, favorecido pela ditadura do proletariado e pelo monopartidarismo. Haja vista, na reforma constitucional de 1977, a absorção dos poderes do Soviete Supremo no Capítulo 15, arts. 108 a 127; os poderes do Conselho de Ministros, no Capítulo 16, arts. 128 a 136. Destaca-se também, neste remanejamento, a adequação dos poderes e funções constitucionais soviéticos, a participação do Presidente do Conselho de Ministros (art. 129), sendo, em decorrência deste preceito constitucional, extinta a figura do Presidente da Rússia, que naquela oportunidade, exercia o cargo, no triunvirato soviético, destituído, sem armas e sem sangue. Suas funções foram subsumidas nas do Primeiro-Ministro, o Presidente do Conselho de Ministros da URSS. Fez-se aqui, mais uma vez, o sinal pessoal de um grupo encabeçado pela vontade de L. Brejnev.

Oportuno também registrar que frutificam na União Soviética idéias de melhor relacionamento com outros países, já que a época do isolamento está desaparecendo. É impossível rejeitar tudo o que vem de fora, do exterior. São novas perspectivas e, quiçá, sejam sempre melhores. . .

### 1.8 Índia

E a União Indiana República desde 1947, quando se tornou independente, em virtude da campanha nacionalista de Mahatma Ghandi. A Constituição de 26 de janeiro de 1950, sendo, pois, a mais ampla das Constituições do mundo, bem demonstra as dificuldades de organização política, as estruturas sociais, raciais, culturais, que estiveram presentes e foram objeto de apreciação longa pela Assembléia Constituinte. Em vista desse quadro, no art. 1.º, ao criar e estabelecer a União dos Estados Federais, a Constituição federal, sendo realista, impôs uma classificação das unidades federadas em três categorias: as nove províncias antigas, sendo mais desenvolvidas, gozam de plena autonomia; os territórios, que anteriormente dependiam do governo dos príncipes da Índia, formam a segunda categoria e, sendo em número de oito, estão submetidos ao controle da União, por um período de dez anos. Escoado esse prazo, nivelar-se-ão às unidades da primeira categoria; e na última classificação se elencam circunscrições territoriais, que não são Estados, vinculadas diretamente à administração da União.

Os Estados, não dispendo de sua organização constitucional, pois quem a estabelece é a Constituição federal, refletem aspectos que nos propiciam a afirmar ser a Índia uma República não federal, mas quase-federal<sup>(26)</sup>.

(26) VERDU, P. L. *Op. cit.*, pp. 315-317.

## 1.9 Venezuela

Embora independente desde 1811, a pátria de Bolívar, somente após a guerra civil de 1870, é que se firmou como República Federativa, ou como Estados Unidos da Venezuela. E a atual Constituição federal de 1961, mantendo a forma federativa de República (art. 2.º), com seis Estados-Membros (art. 16), um Território e o Distrito Federal, evidencia a adoção clássica do sistema federal, que na Venezuela, como em todos os regimes federativos, tem apresentado sinais sensíveis de evolução. E, neste painel de evolução venezuelano, destacam-se as famosas regiões econômicas da Venezuela, numa eloqüente arrancada de visão e participação neofederalistas.

## 1.10 México

A época colonial mexicana, nascida em 1521, quando da conquista da Nova Espanha, incluindo-se o regime institucional de 1810 a 1821, teve seu término em 1821, quando da independência mexicana. O Segundo Congresso Constituinte é que aprovou a Lei Fundamental do povo mexicano, produto este que, feito por uma comissão de políticos e juristas, em tempo recorde (seis dias), foi apresentado ao Congresso Constituinte em dezembro de 1823. Foi a Acta Constitutiva a primeira Lei Fundamental mexicana que criou os Estados, implantando o sistema federal e o bicameralismo. Em 4 de outubro de 1824, o mesmo Congresso Constituinte expediu a Constituição dos Estados Mexicanos, cujo preâmbulo assim dispunha:

“En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad: El Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad y promover su prosperidad y gloria, decreta la siguiente — CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (27).

Consagrando princípios basilares do federalismo, a Constituição — art. 4º — adota para seu governo a forma de República representativa popular federal, sendo partes da Federação os Estados e Territórios (20 Estados e 4 Territórios).

Houve, em 1835, um Terceiro Congresso Constituinte, expedindo-se “Bases para uma nova Constituição”, pondo fim ao regime federal e inaugurando um centralismo atenuado. Depois, em 1836, surgem as Leis Constitucionais Centralistas com as mesmas bases de 1835. Vários períodos constitucionais se descortinam na história mexicana: Bases Orgânicas de 1843, após o Quarto Congresso Constituinte de 1842, acolhidas pelo Quinto Congresso. Realizou-se o Sexto Congresso, em 1846, período em que se verificou a guerra com os Estados Unidos. Em 1853, novas bases para a administração do país surgem, após a luta desastrosa com os Estados Unidos, até a promulgação de novo texto constitucional, que emergiu do Sétimo Congresso Constituinte de 1856, editando a Constituição de 1857. Triunfan-

(27) RAMÍREZ, Serafin Ortiz. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, 1961, pp. 77/78.

te a República em 1867, vitoriosa a Revolução de 1910, sob o lema “la libertad del sufragio y la no reelección”, exsurge o constitucionalismo fortalecido, na forma da Constituição dos Estados Unidos Mexicanos, de 31 de janeiro de 1917, cujo artigo 40 assim dispõe: “É vontade do povo mexicano constituir-se numa República representativa, democrática e federal, composta de Estados livres e soberanos em tudo o que respeita ao seu regime interior, mas reunidos numa Federação estabelecida segundo os princípios desta Lei Fundamental”.

São vinte e oito Estados e dois Territórios. No México, criou-se a Federação, depois, os Estados. O art. 115 dispõe sobre o regime interno dos Estados, sendo sua organização política e administrativa, como base de divisão territorial, o Município livre.

## 2. O Neofederalismo no Direito Comparado

O federalismo clássico, intra-estadual, interno ou dualista, inaugurado nos Estados Unidos em 1787, com a Constituição federal, passou a sofrer transformações em seu conceito ortodoxo, vindo a tornar-se hoje nova manifestação federativa. É o neofederalismo para preservação da própria federação. O fenômeno no federalismo americano merece registro, porquanto sua adoção naquele país, a pátria do federalismo, fez-se com rigidez de critérios clássicos e ortodoxos.

A grande questão, segundo a qual os governos dos Estados-Membros eram independentes do governo geral, merece resposta diferentemente assentada na atual estrutura e dinamicidade do Estado federal norte-americano, bem diversa daquela concebida pelos fundadores da Federação. A preocupação desses era assegurar que o governo que eles estavam criando — o governo geral — não fosse tão poderoso, a tal ponto de absorver os Estados-Membros, dos quais a nação nascia, na proposição máxima de **O Federalista**. O conceito de federalismo, segundo SCHWARTZ, que impregnava a filosofia governamental dos fundadores da União americana, se baseava na posição coordenada e independente dos diferentes centros de governo. O que era necessário, na opinião deles, era que cada governo devia ser limitado à sua própria esfera e dentro dessa esfera devia ser independente do outro<sup>(28)</sup>. Os poderes assegurados no Estado federal e os dos Estados-Membros dotavam a estrutura federal do equilíbrio e domínio próprios de suas respectivas ações, não devendo o exercício dos poderes federais invadir a área reservada dos Estados-Membros. Todavia, no mundo contemporâneo, as pressões políticas, os confrontos e conflitos gerados pelas crises do Estado, as injunções sócio-econômicas, a revolução industrial e tecnológica, não suportaram a ortodoxia do sistema consagrado da Federação, fato esse que provocou a evolução do próprio federalismo, como tão bem acentua, neste particular SCHWARTZ:

“O governo dos Estados Unidos, não menos do que o governo em outras partes do mundo, tem seguido a tendência para uma sólida concentração de autoridade no centro da estrutura po-

(28) SCHWARTZ, B. *Op. cit.*, p. 205.

lítica. O desenvolvimento nessa direção tem, na verdade, progredido tanto que não é impróprio chamar-se hoje em dia o sistema americano o novo federalismo, para distingui-lo do conceito de federalismo em que se baseava a distribuição original de autoridade entre a nação e os Estados nos Estados Unidos” (29).

A independência dos poderes na Constituição federal faz a grande vocação política dos Estados democráticos. E, como assevera HAMILTON, “a independência completa dos Tribunais de Justiça é particularmente essencial em uma Constituição limitada” (30). Ora, a participação da Corte Suprema na construção da teoria dos poderes implícitos favoreceu à expansão dos poderes federais em benefício dos cidadãos e em proveito da própria nação toda. E para que a autoridade de Washington se tornasse “capaz de exercer a autoridade regulamentadora no âmbito nacional requerida pelas condições contemporâneas, foi preciso que se abandonasse o conceito de federalismo dualista” (31).

Para AFONSO ARINOS, o período principal da mudança ocorreu na fase que vai, mais ou menos, de 1930 a 1937. Foi o tempo em que o Presidente F. Roosevelt, para enfrentar a grande crise econômica mundial, deflagrada em 1929 no seu país, empreendeu corajosas reformas sociais e econômicas conhecidas como **New Deal**. Roosevelt, como Presidente, seguia os exemplos de seu parente Teodoro. Como disse, com a admirável lucidez que conservou até a mais extrema velhice, o Juiz Holmes, da Corte Suprema, os constituintes de Filadélfia “deram a vida a um ser cujo desenvolvimento não podia ser previsto pelo mais dotado de entre eles” (32).

A evolução do federalismo, como está acentuada na própria pátria de sua instituição, evidencia fatores diversos. Há a preocupação expansiva dos poderes federais, com tendência visivelmente centrípeta, em que pese às trajetórias centrífugas do regionalismo. A angularidade política tonificou a demarcatória desencadeadora da preferência evolutiva, que se apresentou tão irrenunciável quanto imprescindível. Posteriormente, razões de ordem social e econômica, com sucedâneo jurídico demasiadamente forte e impulsor, pesaram e estão pesando nimamente para a unção final do neofederalismo como forma única de salvar a Federação.

A melhor apropriação do novo federalismo, em todos os Estados que adotaram a Federação, a partir da receita geral americana, verifica-se na indiscutível ajuda do poder central às unidades federadas. Aumentando-se a dependência financeira, atenua-se e enfraquece-se a independência política. A cooperação passou a ser um momento feliz e oportuno nas Constituições, nesta abertura do esforço intergovernamental.

(29) SCHWARTZ, B. *Op. cit.*, p. 206.

(30) HAMILTON, A., JAY, J. e MADISON, J. *O Federalista*. Rio, Editora Nacional de Direito, 1959, p. 313.

(31) SCHWARTZ, B. *Op. cit.*, p. 207.

(32) MELLO FRANCO, A. A. *Algumas Instituições Políticas no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio, Forense, 1975, p. 25.

Todas as Federações passam por esse fenômeno: a Suíça, a Alemanha Ocidental, todos os Estados africanos, em cujo território a Federação encontrou um campo vasto de inserção de desmistificação do conceito clássico, com as suas etnias próprias, a cultura do povo africano. As direções são as mesmas. Veja-se o exemplo da Austrália que mostra seu aspecto de federalismo cooperativo, com a criação de duas importantes agências de administração indireta federal, o Conselho Australiano de Empréstimos (Australian Commission) e a Comissão Federal de Subvenções (Commonwealth Grand Commission) (33).

Não se nega, portanto, a expansão dos poderes federais nos regimes federativos. A centralização de poderes e o desfiguramento dos critérios clássicos do federalismo são razões e aspectos fenomenológicos definidores de nova noção do federalismo por cooperação irrecusável nos países de regime federativo.

### III — O FEDERALISMO NO BRASIL

#### 1. Império e República

As aspirações federativas no Brasil aparecem até mesmo antes da Independência (34). A insatisfação de eminentes políticos brasileiros, já no Império, constituindo-se em uma embrionária dissidência, tornou-se após a Independência um movimento antimonarquista. A esta atitude de coragem se agregavam as idéias federativas do federalismo norte-americano, essencialmente vitorioso, não somente no país de sua consagração, mas também em Repúblicas outras latino-americanas, que haviam escolhido este tipo e forma de Estado.

Nos Estados Unidos, em cuja federação se inspirou a brasileira (e grande número de outras nações), as 13 Colônias é que resolveram, após deliberação, constituir a União dos Estados Unidos. Portanto, no Brasil o federalismo despontou-se e consagrou-se de maneira inversa. Nos Estados Unidos, registrou-se o fenômeno da agregação das 13 Colônias, sendo, pois, um esforço associativo. No Brasil, porém, aconteceu uma equilibrada desagregação do antigo Estado unitário, constituído pelo Império do Brasil.

Após a Independência, o problema da Federação, segundo AFONSO ARINOS, foi discutido na Constituinte de 1823. E em 1834 o Ato Adicional pareceu preparar o caminho para um visível liberalismo federativo, quando aumentou a autonomia das Províncias do Império. No entanto, a Lei de Interpretação de 1840, mesmo restringindo a positivação das idéias federalistas, com a participação da centralização da Coroa, não conseguiu minimizar nem inibir as vozes, os protestos e a luta a favor do ideal federalista, que, no Segundo Reinado, tiveram uma inequívoca demonstração de indissolubilidade aparente de duas teses consagradas no Movimento Republicano e

(33) MELLO FRANCO, A. A. *Op. cit.*, p. 38.

(34) MELLO FRANCO, A. A. *Algumas Instituições Políticas no Brasil e nos Estados Unidos*. São Paulo, Forense, 1975, p. 41.

no Partido Republicano de 3 de dezembro de 1870: a Federação e a República (35).

A bandeira das idéias federalistas já era um fato concreto. Daí para a proclamação da República foi um passo, já que o grande "leitmotiv" da República eram as idéias da Federação, tanto por parte de políticos liberais, como de publicistas republicanos, no declínio iminente da Monarquia Imperial.

O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, após a instituição republicana do Brasil, veio acolher o federalismo sob a inspiração da Constituição americana de 1787. E a Constituição da 1ª República, de 1891, adotou o federalismo, com o regime presidencialista, o bicameralismo, a transformação das Províncias em Estados-Membros (36).

Oportuno aqui o registro de que a Federação brasileira já nasceu mais centralizadora, diferentemente da norte-americana, muito embora tenha surgido quando nos Estados Unidos o princípio do federalismo dualista, que aceitava as duas ordens de soberania, dos Estados e da União, era torrencialmente aplicado.

Não obstante a vitoriosa tese de moderação quanto ao federalismo brasileiro, o primeiro governo constitucional não deixou de ser uma verdadeira ditadura. Além da crise financeira por que passava o País, o governo de Deodoro se defrontava com a política numa luta renhida contra o Congresso que ele dissolve pelo golpe de Estado de 3 de novembro de 1891, vindo a renunciar, após a insurgência contra o seu ato inconstitucional do próprio Congresso e da Marinha. Também o Presidente Floriano Peixoto governou sob virtual ditadura, razão por que, nesses primeiros governos, não se pode falar em Federação. Somente após a presidência dos presidentes paulistas é que começou a própria Federação nos moldes brasileiros. Com a instituição da "política dos governadores", a Federação na Primeira República nada mais era do que uma "política dos Estados" (37).

A reforma constitucional de 1926, empreendida pelo Presidente Artur Bernardes, não modificou o que a Constituição de 1891 dispusera sobre a Federação. No entanto, este texto constitucional identificou regulamentação específica dos casos de intervenção federal nos Estados, numa tentativa de amaciar a ditadura dos Estados-Membros, sobretudo, que não consultava a forma federativa brasileira, a *fortiori*, quanto à vitaliciedade de um dos governadores (Rio Grande do Sul — art. 6º, k, da Constituição) (38).

(35) MELLO FRANCO, A. A. Op. cit., pp. 41-43.

(36) Art. 1.º da Constituição de 24-2-1891 — "A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil".

(37) MELLO FRANCO, A. A. Op. cit., pp. 53-54.

(38) A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1891, no art. 9.º, dizia: "O Presidente exercerá a presidência durante cinco anos, não podendo ser reeleito para o período seguinte, salvo se merecer o sufrágio de três quartas partes do eleitorado."

A política dos governadores, sob a égide da Constituição de 1891, mais conhecida como Federação isolacionista ou dual, ensejou a reação de 1925/1926, que veio propiciar a inauguração, realmente, do fenômeno de contatos intergovernamentais, quando da ajuda da União aos Estados-Membros, com os recursos de calamidade pública.

A participação financeira da União nos Estados-Membros inicia a cooperação financeira entre os dois níveis de governos, dentro do nosso federalismo. Entretanto, a pequena liberalidade na participação financeira, outorgada pela União aos Estados-Membros, tornara-se celeiro de abusos, os quais, sob a denominação de orçamentos rabilongos ou caudas orçamentárias, motivaram as restrições preconizadas pela Reforma de 1926.

Após a Revolução de 1930, à qual escasseava uma filosofia e uma orientação ideológica de envergadura que propiciassem uma exata compreensão do Estado liberal, de que partia a Federação no mundo contemporâneo, a Constituição de 1934 albergou tendências centralizadoras em várias de suas disposições. Em contrapartida tiveram os Municípios lineamentos de organização fixados no próprio texto constitucional. A respeito do ângulo federativo vale assinalar a institucionalização do regime de auxílio federal para a zona das secas (art. 177). Consagrou-se aqui nova dimensão de nosso federalismo, injetando-se, a partir daí, nova evolução para o nosso federalismo. Também o reconhecimento espontâneo dos Territórios como unidades federadas, além dos Estados e Municípios.

O campo de competência da União e dos Estados, fixado no artigo 10, injeta seguramente a angulação de solidariedade tão necessária ao processo de descentralização no federalismo. Além dos casos de intervenção política nos Estados, há os de natureza econômico-financeira (art. 12, VI). E o artigo 13, § 4º, veio permitir, sob o mesmo ângulo, a intervenção estadual nos Municípios. O artigo 9º propiciou a oportunidade de desenvolver as relações intergovernamentais, tão necessárias ao federalismo. Entretanto, com a duração efêmera do texto constitucional de 1934 e à vista da subversão da ordem política a instaurar-se no Estado Novo, efeito algum se produziu sob o seu pálio que efetivasse transformações reais na aplicação e execução do sistema político das relações intergovernamentais.

O federalismo nominal incrustado na Constituição de 1937 não poderia maximizar, naturalmente, nem mesmo respeitar, as proposições de relações intergovernamentais preconizadas no regime anterior. Viveu o Brasil sob uma espécie de Império Unitário de novembro de 1937 a fevereiro de 1945. Limitação jurídica alguma era aposta para o Ditador. A unicidade legislativa nas mãos do Presidente, configurando-se-lhe um governo absoluto, somente propiciaria à denominação nominal do federalismo, cujo estado de latência respeitara apenas a divisão tripartida da arrecadação dos tributos.

Com a Constituição de 1946 houve retomada do federalismo de 1934. Voltou o federalismo mais estruturado, de tal modo que a posição do Estado federal se tornasse mais eficiente no interesse de todos os Estados e da Nação.

A vitória sobre o totalitarismo ocidental, aliada à reação oportuna ao centralismo dominante na Constituição de 1937, desperta as idéias adormecidas do Estado liberal. E esta filosofia impregna a nossa Constituição, a tal ponto de conferir-se e reconhecer-se aos Municípios o princípio da autonomia política. A autonomia das entidades federadas reflete e espelha o liberalismo da descentralização federativa. Neste texto constitucional implantou-se a nova forma federativa, o federalismo cooperativo (arts. 198, 199). A União, que é rica, assistindo aos Estados, que são pobres.

A Constituição de 1946 traduziu, mais acertadamente, a unidade nacional, exigida pelas necessidades e pelo interesse coletivo da própria Federação. Não houve distorção do federalismo, uma vez que, ao lado da soberania da União, que sempre foi soberana, não se desfizeram os Estados-Membros de sua autonomia política, auto-organizando-se, autogovernando-se e auto-administrando-se. A esfera federal, a que se cometeu no trato constitucional competência reservada, acrescentou-se o mecanismo e o sistema de conciliação para contrabalançar o poder da União com a autonomia estadual e local, através de um sistema de cooperação administrativa e principalmente financeira <sup>(39)</sup> (arts. 5º, XIII e 171, parágrafo único, 198, 199, e art. 18, §§ 2º e 3º).

Além da partilha tributária, a inovação propriamente maior do texto constitucional, pode atribuir-se, como impacto maior, a criação de organismos regionais, no que se refere à cooperação <sup>(40)</sup>.

Na Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1/69, podendo-se considerar uma outra fase do nosso período federativo, desenha-se uma particularidade acentuadíssima de tendência de reforço ao poder central. É um fenômeno não unicamente nacional, mas sobretudo universal, como oportunamente se demonstrou.

Além da inauguração de instrumentos excepcionais, por que passou a Federação brasileira de 1964 a dezembro de 1978, para não fugir à regra do fortalecimento do poder central com o enfraquecimento das garantias individuais, as modificações desses diplomas constitucionais, variáveis ao sabor da política dos dirigentes, com prejuízo evidente para a descentralização federativa do Estado liberal e do Estado de direito, traduziam unipessoalmente a vontade do Executivo federal. Basta uma leitura sobre o art. 8º para se ver elencada vastidão pletórica de poderes conferidos à União. Acrescentam-se à relação das diversas hipóteses de violação das autonomias estaduais e locais e, sobretudo, quando a Emenda Constitucional nº 1/69, como resultado de conflitos mais substancialmente setorializados do que propriamente nacionais, confirmou todos os atos que, paralelamente à ordem constitucional, institucionalizaram outra, sob a sombra protetora do Ato Institucional nº 5/68, como complexo geminado, na lição de AFONSO ARINOS <sup>(41)</sup>.

(39) BRASILEIRO, A. M. O Federalismo Cooperativo, in *Simpósio sobre Relações Inter-governamentais*, Rio de Janeiro, IBAM, 1973, p. 43.

(40) BRASILEIRO, A. M. *Op. cit.*, p. 44.

(41) MELLO FRANCO, A. A. *Op. cit.*, p. 76.

No aspecto político, houve a crescente centralização — por que não dizer unitarismo? — no poder central. E, no aspecto tributário, à União foi atribuída a competência para decretar e arrecadar 9 tipos de impostos, enquanto os Estados e os Municípios se contentaram apenas com 2 para cada um deles <sup>(42)</sup>.

Ademais, as atribuições que foram cometidas, em face do artigo 81 da Emenda Constitucional nº 1/69, ao Presidente da República, especialmente na sua participação, competência privativa, do processo legislativo (arts. 83, da Constituição de 1967, e 81, II, da Emenda Constitucional nº 1/69; art. 60, I a IV da Constituição de 1967, e art. 57, I, II, III, IV, V, VI, da Emenda Constitucional nº 1/69), aliada esta exaustão atributiva àquela de expedir decretos-leis (arts. 58 da Constituição de 1967 e 55 da Emenda Constitucional nº 1/69) e à estabelecida no art. 54, §§ 1º e 3º, da Constituição de 1967, e art. 51 e seus §§ de 1 a 3 da Emenda Constitucional nº 1/69, são suficientes para a caracterização tendencial da centralização no Federalismo brasileiro, mesmo em se considerando a novidade introduzida no art. 157, § 10, da Constituição de 1967, e art. 164 da Emenda Constitucional nº 1/69, a respeito das Regiões Metropolitanas.

A imensidão do território nacional, fator de que sensivelmente se aproveitou o nosso primeiro constituinte para a instituição da Federação, a exemplo dos Estados Unidos, passou, com o enorme e indiscriminado desenvolvimento populacional brasileiro, a ser considerado como elemento também favorável e condicionante à centralização do poder. A ocupação do território consoante os interesses do País faria exigir uma política de diretrizes eminentemente federais.

Aos troncos rodoviários necessários às comunicações, como fatores conducentes à interação governamental das entidades estatais, há que somar-se a dispersão das vias de transporte aéreo nacional em todas as direções <sup>(43)</sup>, sem se ater ao insignificante e tímido transporte ferroviário.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 11/78, que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1979, extinguindo-se o Ato Institucional nº 5/68 e todos os demais atos excepcionais, que, a partir de abril de 1964 a dezembro de 1978, se tornaram complexo "geminado" da Constituição federal, e com a abertura política que da Emenda nº 11/78 resulta, há que se acreditar um pouco mais em nossa Federação. E esta expectativa, esta esperança parece encontrar ancoradouro e ressonância nas palavras do Presidente João Figueiredo, ao conclamar que "farei deste País uma democracia", além de dar tratamento especial ao regime federal. Está inaugurado o início de um novo período da Federação brasileira.

## 2. Neofederalismo brasileiro

A doutrina do federalismo clássico, como atrás ficou ligeiramente evidenciado, evoluiu sensivelmente, constituindo-se hoje numa tendência consideravelmente centralizadora.

(42) V. art. 19, I, II, III, IV, V, VI, da Constituição de 1946.

(43) MELLO FRANCO, A. A. *Op. cit.*, p. 78.

Além de elementos homogêneos e semelhantes àqueles de várias outras nações federativas do mundo, o Estado federal brasileiro, adotado, como argumento para uns, como enfraquecimento do poder central, para outros, porque a Federação se realizara muito bem nos Estados Unidos, cuja extensão territorial somava mais uma identidade ao nosso, esbarrou-se, desde cedo, com a disparidade de nossas regiões e, sobretudo, dos Estados-Membros. É que a flexibilidade do federalismo, que estruturalmente deve ser descentralizado, viu-se, no Brasil, "embaraçada com notório prejuízo em muitos Estados pelo dito princípio da paridade entre os Estados-Membros. Significa este que todos os Estados de uma Federação são iguais entre si e que, portanto, devem todos gozar do mesmo grau de autonomia, contar com as mesmas competências, perceber os mesmos tributos" (44). Realmente esta disposição assevera os instrumentos de pacificação da descentralização, como um atributo congênito do federalismo. O Brasil com seus Estados-Membros, que são díspares, obedecendo ainda ao arcabouço do Brasil Colônia, em termos de divisões territoriais das Capitânicas, em que se contém regiões extremamente carentes, regiões críticas, de insuficiências realmente vultosas, viu o estabelecimento de condições negadoras do próprio princípio da paridade preconizado pelo federalismo.

A Federação brasileira é a única no mundo que veio destinar aos Municípios o *status* constitucional. Nesta vastidão territorial, a ocupação do território brasileiro só foi possível com a participação dos Municípios, razão pela qual, por essas circunstâncias históricas, se lhes consagrou o *status* constitucional, a forma política de peça federativa de terceiro grau. Para a exata apreensão do nosso neofederalismo exerce papel importante a unidade de base de nossa Federação.

Entretanto, com a diversidade de circunstâncias nos Estados-Membros, refletindo-se indubitavelmente, nas unidades de bases da Federação, nosso federalismo, na expressão de M. G. FERREIRA FILHO, tem sua virtude sufocada com o princípio da paridade, estabelecendo uma absurda e injusta identidade na diversidade (45).

Como vimos nesses estudos, a Federação da Índia, reconhecendo a extrema diversidade de suas Províncias, de seus Estados e de suas regiões, avançou no tempo, ao fixar para as unidades federadas uma classificação, de acordo com o nível de seu desenvolvimento e de sua situação plantada no seu território, com as suas raças, cultura e etnias.

Nossa organização federal obedeceu a critérios mais teóricos que práticos. O desejo de se desfazer, de qualquer maneira, do regime unitário, com excessiva proclamação federativa, sem se perscrutar todas as necessidades de nosso território, bem como suas potencialidades, demonstrou, mais cedo do que se poderia esperar e se pudesse temer, o apego à centralização. E, para o equilíbrio e mesmo salvação do federalismo brasileiro, a concepção das técnicas da cooperação, *grants-in-aid*, veio tentar resolver os

(44) FERREIRA FILHO, M. G. *A Democracia Possível*. 2.<sup>a</sup> ed., SP, Saraiva, 1974, p. 111.

(45) FERREIRA FILHO, M. G. *Op. cit.*, p. 112.

desníveis econômicos e sociais dos Estados brasileiros, passando a União a dirigir a economia nacional.

Demonstra RAUL MACHADO HORTA que "o primado da União brota da norma constitucional e se impõe por motivos estranhos, no fundo, à organização federal, tecnicamente encarada. O crescimento da competência da União é consequência da mutação operada na conduta do Estado, e a técnica federal de repartir competências rendeu-se a essa realidade e inseriu no centro do poder nacional as tarefas do Estado intervencionista. A depressão econômica, o crescimento dos serviços sociais, a evolução tecnológica figuram entre as causas que WHEARE relaciona para explicar o crescimento dos poderes federais, sob o prisma da economia desenvolvida... A mudança do comportamento no domínio econômico e social é responsável pelo crescimento dos poderes federais. Trata-se de tendência irresistível, que também alcançou a federação clássica por excelência, e nos Estados Unidos, como notaram ANDRÉ TUNC-SUZANE TUNC, a presença do governo federal na solução dos problemas econômicos provocou o retraimento do Estado. É verdade que o aprofundamento da intervenção estatal na economia, na via eficiente das medidas de caráter nacional, suscita vaticínios catastróficos sobre o futuro do Estado federal"<sup>(46)</sup>.

Segundo o mesmo constitucionalista pátrio, a Constituição federal de 1946 retirou a cooperação do domínio de aspiração, no qual manteve durante a inacabada experiência política e constitucional de 1934 e a redimiou do esquecimento votado pela Constituição de 1937<sup>(47)</sup>.

Benefícios federais, de grande envergadura, são destinados a determinados Estados em áreas previamente circunscritas. O orçamento federal regional constitui feliz inovação do federalismo cooperativo consagrado pela Constituição de 1946<sup>(48)</sup>.

As necessidades das regiões críticas, altamente carentes, nos Estados federados, introduziram novos instrumentos de ação regional, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE, instituída pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959.

A destacada fisionomia fundamental da SUDENE é o tratamento planejado do desenvolvimento regional<sup>(49)</sup>. Após a SUDENE, vieram outros organismos regionais, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, SUDAM, a Superintendência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste, SUDECO, a SUDESUL, a SUFRAMA, a SUVALE.

Percebem-se, evidentemente, os instrumentos da ação federal para áreas essencialmente críticas, merecedoras de tratamento especial, sem, contudo, se atentar, com esse procedimento, contra a unidade e igualdade políticas

(46) MACHADO HORTA, R. *Evolução Política da Federação — Revista de Ciência Política*, jan./mar., 1969, pp. 43-44.

(47) MACHADO HORTA, R. *Op. cit.*, p. 48.

(48) MACHADO HORTA, R. *Op. cit.*, p. 50.

(49) MACHADO HORTA, R. *Op. cit.*, p. 54.

dos Estados da Federação, uma vez que esses órgãos federais, ao injetar planejamento, recurso e execução de programas nessas áreas críticas, sob o raio de sua ação, estão seguramente cobrindo e amparando uma grande desigualdade econômica e social em territórios supinamente críticos e carentes da Federação.

E a técnica de repartição de impostos federais consagrada na Emenda Constitucional nº 5, de 21 de novembro de 1961, beneficiando aos Municípios, veio definir, por fim, na Emenda Constitucional nº 18/65, de 1º de dezembro de 1965, já sob o caso da Constituição de 1946, sob cuja égide tanto se fez pelo regionalismo e pelo municipalismo, dentro da nova caracterização do federalismo, o verdadeiro substrato para a sua emancipação financeira, unvida na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1/69.

Apontava RAUL MACHADO HORTA que ainda era cedo (na vigência da Constituição de 1967) para juízo seguro sobre o comportamento da experiência federativa brasileira<sup>(50)</sup>. Todavia, como sempre se esperou, o fenômeno de regionalização caiu em terreno fértil, produzindo benefícios às regiões de insuficiências, e no aspecto do federalismo cooperativo, as relações intergovernamentais, União, Estados-Membros e Municípios, estão demonstrando, não apenas a certeza da evolução das instituições e dos mecanismos de cooperação financeira, mas a segurança e a sobrevivência para as unidades federadas nos atuais textos constitucionais.

A Constituição de 1967 veio, no seu art. 157, § 10, inaugurar novo instrumento de relações intergovernamentais, permitindo a criação, por lei complementar federal, das Regiões Metropolitanas. Na Emenda Constitucional nº 1/69, mereceram as Regiões Metropolitanas um dispositivo próprio, art. 164, estando, portanto, dentro da Ordem Econômica e Social, do texto constitucional, informando, por conseguinte, um conteúdo de justiça e filosofia sociais e econômicas. Somente em 1973, pela Lei Complementar nº 14/73, é que se estabeleceram as oito Regiões Metropolitanas, a saber: de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A Lei Complementar nº 20, de 1974, estabeleceu mais uma Região Metropolitana, a do Rio de Janeiro. O federalismo tradicional, comportando os governos da União, Estados-Membros e Municípios, tem no neofederalismo extensão mais elástica; e maior abrangência é que se pode ver, com a União, vinculadas a ela as regiões sócio-econômicas, os Estados-Membros, com as Regiões Metropolitanas e os Municípios, sendo que as regiões sócio-econômicas são providas por ação direta do Governo federal, através das Superintendências, enquanto as Regiões Metropolitanas, nos atuais textos complementares federais, se vinculam aos Estados e em participação e colaboração de Municípios que as integram.

Dentro deste quadro subsumem-se as novas dimensões de nosso federalismo.

(50) MACHADO HORTA, R. *Op. cit.*, p. 61.

Assim como fase mais que embrionária, já prevista na Constituição de 1891, art. 65, § 1º, a política de colaboração, de cooperação nas relações intergovernamentais, desejada em vários períodos republicanos, está aí, após solene confirmação no texto de 1946 e não menor consagração no texto constitucional de hoje, perdurando e atuando com a intensidade agregadora que lhe deve ser sempre o apanágio na modernização estrutural das novas dimensões do Estado federal.

#### IV — PERSPECTIVAS NUCLEARES DO FEDERALISMO CONTEMPORÂNEO

##### **O Federalismo no Direito Internacional. O Futuro do Federalismo**

Os processos normais por que vivem todas as federações existentes no mundo de hoje estão evoluindo, ora naturalmente à busca de novos rumos e melhores determinações nacionais, ora à vista de movimentos deflagradores de instituições merecedoras de reprovação. O importante é que destas lições sobressai um dado de vital relevância para a humanidade e os povos, como uma solução federalista, a fim de que se unam os povos cada vez mais, no sentido de alcançar-se melhor imagem do mundo contemporâneo, sujeito a tantas pressões, tensões e crises sociais, políticas e econômicas, as mais variadas.

Como opção confederativa, descortinam-se no mundo sinais evidentes de conjugação de esforços condizentes a uma necessidade de união supranacional. Estas tendências, de conteúdo benéfico, provieram dos escombros da guerra, sobretudo das últimas grandes guerras mundiais. Depois da Liga das Nações, destaca-se a ONU, a Organização das Nações Unidas, como, para muitos, a primeira manifestação do Estado Universal. Já se prega a irreversibilidade da cidade universal, como resultado das megalópoles, formando-se a ecumenópole. Tem-se pelo acolhimento da idéia do Estado universal, malgrado as emanções nacionalistas dos povos, simpatia geral. Realmente, a soberania dos Estados é o grande obstáculo para o Estado mundial, a que se tributaria a soberania internacional.

Na marcha evolutiva dessas doutrinas, papel preponderante está iniludivelmente reservado ao federalismo, numa proposição avançada do futuro Estado federal mundial.

Percebe-se, historicamente, que tais idéias e atitudes não são atuais. É verdade que Roma Antiga, através de seu Império, inspirava esta tendência. Os romanos não se diziam apenas cidadãos da *Civitas*, mas cidadãos do Orbe. A expressão, consagrada pelo Cristianismo, "*Urbi et Orbi*", na primeira bênção papal, tem suas raízes no desejo cosmopolitano de Roma Antiga. E diferentemente, já em nosso século, não se pôs a política e a ação de Hitler no Estado unitário mundial.

HANS KELSEN afirma, há muito tempo, que "*si el derecho internacional no contractual y, por tanto, los mismos tratados internacionales han de valer como normas jurídicas objetivas, independientemente de la vo-*

luntad de los Estados obligados; si ha de ser posible la idea de una coordinación de todas las comunidades dadas históricamente como Estados, y si ha de descartarse la idea de una subordinación de todos bajo un único Estado soberano, entonces es preciso que el conocimiento jurídico parta de la idea del primado del orden jurídico internacional, es decir, del supuesto de que las normas conocidas con el nombre de derecho internacional constituyen un orden jurídico totalitario superior a los Estados, que delimita los respectivos ámbitos de validez, que a todos coordina y a todos comprende como órdenes parciales" (51).

A idéia do Estado mundial não repugna. O próprio KELSEN tem-na como possível, desde que, aceita pelos Estados a supremacia do direito internacional, a criação do Estado universal tem que se fazer acima, obviamente, dos próprios Estados, superior a eles, o que comporta e vai importar na abdicação da sua respectiva soberania, a favor do Estado federal mundial. Ter-se-á então a **Civitas Maxima**.

O direito internacional está acima do direito dos Estados. E por este fato "crê-se possível concluir que a soberania do Estado é essencialmente limitada e, por essa via, se torna possível uma organização mundial eficaz. O primado do direito internacional desempenha um papel decisivo na ideologia do pacifismo. A soberania do Estado — que o primado do direito internacional exclui — é algo de completamente diferente da soberania do Estado que é limitada pelo direito internacional" (52).

As soluções apresentadas por KELSEN encarnam o aspecto jurídico-formal, circunstância esta que, vitoriosa, lograria atingir a criação do Estado universal federal, já que o maior obstáculo reside na soberania dos Estados.

A necessidade da convivência não se pode recuar diante das dificuldades que se apresentam às iniciativas de ampliar a integração coletiva da humanidade.

O conceito de uma sociedade política universal pluralista coincide, perfeitamente, conforme acentua JACQUES MARITAIN, com os princípios básicos da filosofia política de TOMÁS DE AQUINO... quando nem a paz nem a auto-suficiência podem ser alcançadas por certos Reinos, certas Nações ou por certos Estados, é sinal de que já não são sociedades perfeitas. Neste caso será, então, uma sociedade mais ampla, definida por sua capacidade de realizar a autonomia e a paz, que se tornará uma sociedade perfeita. Em nossos tempos, a sociedade que corresponderá a esse tipo há de ser a comunidade internacional politicamente organizada (53).

Não vivemos apenas de teorizações a esse respeito. Surgem nos Continentes associações de países, na opção de confederação integrativa, preocupadas com a necessidade de reunião, para defesa de seu comércio, de

(51) KELSEN, H. *Teoría General del Estado*. México, Editora Nacional S/A, 1948, p. 182.

(52) KELSEN, H. *Teoria Pura do Direito*. 4.ª ed., Coimbra, Arménio Amado-Editor, Sucessor, 1978, p. 456.

(53) MARITAIN, J. *O Homem e o Estado*. 3.ª ed., Rio, Agir, 1950, p. 230.

sua economia. Ora, esses organismos, nós os encontramos, em maior número, na Europa. Sabe-se o quanto os europeus lutaram, através dos séculos, para sua autonomia particular, de cada país. País nenhum mais ama sua independência do que os países europeus. E é justamente na Europa que mais se exercita a idéia de associação. Veja-se o Mercado Comum Europeu, controlando a economia, com a filosofia de integração participativa. O Parlamento europeu, eleito em 10-6-79, com repercussões mundiais, está aí a informar o princípio da universalidade continental, que não repugna à internacional. As sociedades européias, que já possuem até um direito europeu, revelam mecanismos em formação de um Estado continental. Provam esta assertiva as organizações européias que se multiplicam: O Conselho da Europa, criado em 1949, reunindo hoje 21 países; a União da Europa Ocidental, criada em 1955; a Associação Européia de Livre Comércio, e tantas outras (54).

Tem-se a OTAN, como organismo político-militar de inspiração intercontinental. O Pan-Americanismo, a OEA (55); o Pan-Africanismo, as Ligas Asiáticas, a República Árabe Unida (RAU). Ora não se concebe mais a procura da paz, do progresso, de uma sociedade humana menos imperfeita, portanto, melhor, sem se ater a uma iniciativa conjunta de coligação. Aos avanços crescentes das relações intergovernamentais internas dos Estados responde eloqüentemente o convívio das relações internacionais de associação, na melhor incumbência que, na altura da história político-mundial, está-se reservando ao federalismo. Daí a sua grande proposição cosmopolitana e universalista a exsurgir.

Reside, neste particular, à custa das ações e tendências unitaristas e unitarizantes dos atuais Estados federais, a indeclinável e irrecusável missão do Federalismo, e, por conseguinte, o seu próprio futuro.

## V — CONCLUSÃO

### Considerações finais

O federalismo clássico, dualista, ortodoxo, tem, atualmente, conteúdo histórico, tanto para o direito constitucional como para a ciência política. Eis que a evolução do federalismo, uma necessidade geral, imprimiu-lhe noções novas e técnicas modernas, circunstância esta que evidencia a titularidade de maiores ações, as ações nacionais, que hoje são quase totais nos poderes federais, inibindo, quando não retirando, competências e atribuições dos Estados-Membros.

Está o federalismo em estágio de transição? Cremos que sim. Qual o seu futuro a nível nacional? Difícil conceber raciocínio dessemelhante de se ver na União a concentração, cada vez maior, de poderes. A expansão dos poderes federais é uma verdade inquestionável.

(54) V. *Le Monde*, Edition Internationale, du 3 au 9 mai 1979, p. 7.

(55) Importante a missão dessas organizações. Haja vista a decisão da OEA, recentemente, a respeito do Governo da Nicarágua de Somoza, declarando-o, por maioria de votos, em virtude da Guerra Civil, ilegítimo, o que levou vários países, a maioria, a suspender relações internacionais com a Nicarágua, inclusive o Brasil.

Juristas brasileiros há que propugnam, para salvar a Federação, no momento histórico nacional, a criação de um outro ente federal, a Região, o Estado federal regional; deixar-se-ia a figura tridimensional do novo federalismo para a tetradimensional<sup>(56)</sup>. Não se repele a idéia, já que experiências alienígenas na construção de uma autonomia regional, vive-as já a Constituição italiana (art. 115). Como fenômeno de transição, em que pese às diferenças de formas de Estado, não é inadmissível ou mesmo inviável a prospecção nesse direcionamento. Não refletiriam nossas Regiões Metropolitanas, juntamente com as regiões sócio-econômicas, instituídas para preservação do nosso federalismo, uma atitude prospectiva de viabilidade de um Estado federal regional?... São indagações, merecedoras de respeito, cujo desdém inconseqüente não se pode acolher, sob pena de imposições catastróficas da Federação brasileira, acuada como está em excessivos avanços unitaristas.

Por fim, sem filiar-nos a predições exageradas, e desprezando quaisquer investidas anarquistas, porque inócuas, a nível mundial é que está o futuro do federalismo, que, sob a égide e o pálio do direito internacional, consolidará a irreversibilidade do Estado mundial, cujo objetivo haverá de subsumir-se na busca da paz, do progresso e desenvolvimento de uma vida menos imperfeita de todos os homens. A nível internacional, uma esperança de absorção federalista; a nível nacional, teme-se-lhe o futuro... É que estão os Estados federais contemporâneos curtindo amargas experiências, desprovidos daqueles fundamentos essencialmente federais. Esse o painel geral em que se situa o federalismo no contexto dos países.

---

(56) **BONAVIDES, Paulo.** O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo de Regiões, **RDA**, 104.

#### BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 11ª ed., São Paulo, Saraiva, 1978.
- ARISTÓTELES. **Tratado da Política**. Publicações Europa—América, julho de 1974.
- BALEEIRO, Aljomar. **A Crise Financeira do Federalismo**. Belo Horizonte, **RBEP**, n. 28, 1970.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Regimes Políticos**. São Paulo, Resenha Universitária, 1977.
- BITAR, Orlando. **Federalismo Solidário e Desenvolvimento**. **RDA**, n. 115.
- BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo de Regiões. **RDA**, n. 104.
- BRASILEIRO, Ana Maria. **O Federalismo Cooperativo**, in Simpósio sobre relações intergovernamentais. Rio, IBAM, 1973.
- BRITO, Luiz Navarro. **O Federalismo na Constituição de 1967**. BH, **RBEP**, n. 28, 1970.
- BURDEAU, Georges. **Traité de Science Politique**. 12ème édition, Paris, LGDJ, 1967, t. II.

- **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques.** 15<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, 1972.
- CHEVALIER, Jean Jacques. **As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias.** 3<sup>ª</sup> ed., Rio, Agir, 1976.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Novos Pólos Administrativos Afetando a Federação Brasileira.** In **As Tendências Atuais do Direito Público.** Estudos em homenagem ao Prof. Afonso Arinos. Rio, Forense, 1976.
- DAVID, René. **Les Grands Systèmes de Droit Contemporains.** 6<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 1974.
- DUVERGER, Maurice. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel.** Paris. Presses Universitaires de France, Thémis, 1973.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia Possível,** 2<sup>ª</sup> ed., SP, Saraiva, 1974.
- FUSTEL DE COULANGES, **A Cidade Antiga.** 10<sup>ª</sup> ed., Lisboa, Livraria Clássica Editora.
- HAMILTON, A., JAY, J. e MADISON, J. **O Federalista.** Rio, Editora Nacional de Direito, 1959.
- HAURIOU, André. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques.** 6<sup>ème</sup> édition, Paris, Éditions Montchrestien, 1975.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** 4<sup>ª</sup> ed., Coimbra, Arménio Amado Editor, Sucessor, 1976.
- **Teoria General del Estado.** México, Editora Nacional S/A, 1948.
- MACHADO HORTA, Raul. **A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro.** Belo Horizonte, 1964.
- **Evolução Política da Federação.** *Revista de Ciência Política*, jan./mar., 1969.
- **Tendências do Federalismo Brasileiro.** *RBEP*, n. 28, BH, 1970.
- MARITAIN, Jacques. **O Homem e o Estado.** 3<sup>ª</sup> ed., Rio, Agir, 1959.
- MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. **Algumas Instituições Políticas no Brasil e nos Estados Unidos.** Rio, Forense, 1975.
- MIRANDA, Jorge. **Constituições Políticas de Diversos Países.** Lisboa, INCM, 1975.
- Le Monde, Édition Internationale,** du 3 au 9 mai 1979.
- MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis.** São Paulo, Difusão Européia do Livro, vol. II, 1962.
- PINTO FERREIRA. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno.** 5<sup>ª</sup> ed., São Paulo, ERT, 1971.
- PRÉLOT, Marcel. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel.** 5<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 1971.
- QUINTÃO, Aluzio Alberto Cruz. **Federalismo e Neofederalismo.** Universidade Técnica de Lisboa, 1967.
- RAMIREZ, Seratin Ortiz. **Derecho Constitucional Mexicano.** México, 1961.
- Revue de Droit Public et de la Science Politique.** Paris, mai/juin 1978.
- SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano.** Rio, Forense, 1966.
- SEABRA FAGUNDES, M. A **Expansão dos Poderes Federais.** BH, *RBEP*, n. 28, 1970.
- SILVA, Carlos Medeiros. **Evolução do regime federativo.** *Revista de Ciência Política*, vol. 20, número especial, out., 1977.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. **O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro.** BH, *RBEP*, n. 28, 1970.
- VERDÜ, Pablo Lucas. **Curso de Derecho Político.** Madrid, Editorial Tecnos, vol. II, 1974.