



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho

revista fsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 17, n. 2, art. 4, p. 56-71, fev. 2020

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2020.17.2.4>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



A Natureza do Estado Federal no Contexto Contemporâneo: Visitando a Estrutura Conceitual Clássica do Federalismo

The Federal State in Contemporary Context: The Structure Classic of Federalism

Nelson Juliano Cardoso Matos

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco

Professor Associado do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Piauí

E-mail: nelsonmatos@ufpi.edu.br

Deborah Dettmam

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná

Professora Adjunta do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Piauí

E-mail: deborahdettmam@ufpi.edu.br

Endereço: Nelson Juliano Cardoso Matos

Universidade Federal do Piauí – Campus Ministro
Petrônio Portela s/n. Bairro Ininga. CEP 64049-550.
Teresina – PI. Brasil.

Endereço: Deborah Dettmam

Universidade Federal do Piauí – Campus Ministro
Petrônio Portela s/n. Bairro Ininga. CEP 64049-550.
Teresina – PI. Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues**

Artigo recebido em 13/08/2019. Última versão
recebida em 29/08/2019. Aprovado em 30/08/2019.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Este artigo objetiva analisar os problemas decorrentes da adoção da teoria dualista no federalismo, especialmente no que está relacionado à titularidade e ao exercício da soberania, bem como à aplicação do princípio da participação e do princípio da autonomia. Pesquisa no âmbito da dogmática jurídica, com técnica bibliografia e subsidiariamente documental. Ao final: uma abordagem formal e jurídica dos problemas federativos tende à ênfase centralizadora, e uma abordagem dinâmica e política dos problemas federativos, especialmente focada na engenharia institucional, permite (mas não tende obrigatoriamente) uma ênfase descentralizadora.

Palavras-chave: Soberania. Princípio da Participação. Princípio da Autonomia.

ABSTRACT

This article aims to analyze the problems arising from the adoption of the dual federalism theory, especially in what is related to the entitlement and exercise of sovereignty and the principle of participation and the principle of autonomy. Conclusion: a formal and juridical approach of federative problems tends to the centralization emphasis, and a dynamic and political approach of federative problems, especially focused on institutional engineering, allows (but does not necessarily have) a decentralization emphasis.

Keywords: Sovereignty. Principle of Participation. Principle of Autonomy.

1 INTRODUÇÃO

Desde a Constituição de 1891, todas as constituições brasileiras adotaram expressamente a forma federativa de Estado, inclusive a Constituição de 1937. A Constituição de 1988, especialmente, considera o federalismo uma cláusula pétrea, o que destaca a importância do instituto na organização política brasileira. De maneira geral, é perceptível a reconfiguração histórica do federalismo brasileiro desde o modelo de equilíbrio da Constituição de 1891, com destacada descentralização (e autonomia) para os Estados-membros, adotando a tendência centralizadora a partir da Constituição de 1934, bem como o afastamento do modelo de equilíbrio para a incorporação de elementos do federalismo cooperativo; é comum, entretanto, apontar as constituições de 1946 e de 1988 como retroação a essa tendência centralizadora.

No Brasil, os teóricos do federalismo admitem a dificuldade de elaborar uma definição (ou a caracterização) do Estado federal que seja precisa e abrangente o suficiente para descrever exemplos tão distintos como o caso do Canadá, da Índia e da Rússia ao mesmo tempo. Entretanto, para se ter um ponto de partida minimamente seguro e preciso, aplicado estritamente neste trabalho, poder-se-ia aceitar, provisoriamente, como características do federalismo aquelas adotadas pelo pacto federativo da Constituição de 1988. A solução parece simples e se distancia de uma explicação teórica para se aproximar de uma fundamentação dogmática, todavia a ideia de cláusula pétrea e a posição de superioridade do Supremo Tribunal Federal para interpretar as normas constitucionais (inclusive com mutação constitucional) e para invalidar normas estaduais e da União tornam a solução simples insuficiente ou inaceitável. Se os preceitos federativos forem estritamente formais, não haverá problema; mas se os preceitos federativos precisarem do lastro mínimo de um conteúdo e de uma dinâmica federativa, a problemática apresentada poderá levar mesmo à improvável conclusão de que o Brasil não se configura como um Estado federal ou mesmo que o dispositivo do Art. 60, §4º, I da Constituição de 1988 é obsoleto do ponto de vista da dogmática jurídica.

Trata-se de pesquisa dogmática jurídica, com o uso preponderante da técnica bibliográfica. Além da pertinência temática, a seleção da bibliografia deu precedência às obras clássicas. Técnica documental foi utilizada subsidiariamente, especialmente em referência aos documentos normativos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Caracterização Convencional (clássica) do Estado federal

Três elementos da estrutura dualista (a posição majoritária).

Ainda que nem sempre seja explícita, a posição majoritária (quase consensual) entre os constitucionalistas brasileiros considera que o Estado federal é o resultado da união de comunidades políticas parciais (os Estados-membros), de modo que há uma confusão (unidade) entre o Estado federal e a União; é o que se costuma denominar de estrutura dualista do Estado federal, ou seja, o reconhecimento de duas entidades federativas, o estado-membro (entidade periférica) e a União (entidade central), que é a mesma coisa que o próprio Estado federal. A essa premissa simples, são agregadas três características para diferenciar o Estado federal do Estado unitário e são negadas duas características para diferenciar o Estado federal da confederação. O pacto federativo (repartição de competências) no Estado federal precisa estar fundado em uma constituição rígida (1), a vontade dos estados-membros deve interferir no poder legislativo da União, princípio da participação (2) e os estados-membros devem gozar de autonomia, princípio da autonomia (3). Por sua vez, são negados ao estado-membro o direito de secessão (4) e o direito de nulificação (5). Há variações para essa síntese, como a exigência da repartição das rendas tributárias ou a previsão de um tribunal de equilíbrio federativo (VELLOSO, 1992, p. 7-8; HORTA, 1999, p. 14). Essa síntese, de algum modo, foi difundida pela doutrina francesa de George Burdeau e de Marcel Prélôt, ainda que seus fundamentos sejam originários da contribuição de Louis Le Fur e de Paul Laband ao tema.

A simplicidade da síntese, entretanto, formulada apenas em meados do século XX, não expressa a complexidade dessa conformação. Parte, por exemplo, de três premissas bastante controvertidas: a) a aceitação da soberania como elemento formal do Estado, b) a negação da distinção entre a União (ente central) e o Estado federal (ente total) e c) a redução da definição do Estado federal ao seu aspecto estático (formal, nominal).

A clássica e ainda difundida definição do Estado lhe confere o necessário atributo da soberania como seu elemento essencial. A ideia de soberania confere ao Estado, dentro do seu território, o monopólio (ou a pretensão do monopólio) do uso legítimo da força e da produção do direito; o que implica no âmbito interno, portanto, o exercício isolado da supremacia do poder político; nesse sentido, a ideia de soberania rejeita a possibilidade de se reconhecer dois soberanos simultaneamente sobre o mesmo território. A primeira teoria sobre a natureza do

Estado federal, atribuída aos Federalistas (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001) e depois a Tocqueville (2005), justificava que enquanto no Estado unitário a soberania reside no ente central (no governo nacional) e na confederação a soberania reside nos entes periféricos (nos Estados confederados), no Estado federal a soberania é exercida paralelamente pelos estados-membros e pela União, segundo a respectiva competência estabelecida pela constituição (a referência para esta teoria era a própria experiência norte-americana no final do século XVIII). A teoria da dupla soberania ignorou, em certa medida, a ideia convencional da unidade da soberania, ainda que se possa dizer que cada entidade seria soberana na sua respectiva competência. O fundamento teórico da soberania como elemento formal do Estado é que a atribuição estatal de assegurar a ordem e a paz social seria possível apenas se uma única entidade exercesse o poder máximo e incontestável, a dualidade de fontes de poder resultaria potencialmente em desordem e instabilidade. Nesse sentido, o que dificulta a adesão à teoria da dupla soberania é a carência de uma terceira entidade que resolvesse as controvérsias sobre a distribuição de competências entre as duas entidades federativas; se uma das duas tiver a precedência para resolver a controvérsia, esta é a soberana.

Assim, o conceito convencional de Estado (como soberano) não permite a recepção da teoria da dupla soberania para explicar o Estado federal. Entretanto, mesmo no final do século XIX, juristas alemães defendiam que o elemento formal do Estado não era a soberania e sim o poder de império, de modo que é possível reconhecer Estados soberanos e Estados não soberanos. Nesse mesmo sentido, Jellinek (2000) considera que o conceito de soberania é historicamente variável, assim a sua definição como poder único e supremo é reflexo de um momento histórico ultrapassado. A adesão a qualquer dessas duas posições dissidentes produziria desdobramentos não apenas ao estudo do Estado federal, como também a modalidades ambíguas de organização estatal (e de associação interestatal) como o Estado regional, o Estado autonômico, os protetorados, e comunidades políticas como a Comunidade Europeia e a Comunidade Britânica de Nações.

Com relação à segunda premissa, é amplamente difundida a ideia de que o Estado federal se confunde com a União. De certo modo, a adoção da estrutura dupla do Estado federal resolve o impasse da polêmica anterior; como a União e o Estado federal são a mesma entidade, a União (e o Estado federal) é soberana e o estado-membro não. Entretanto, se a União é soberana, resta saber qual a diferença entre Estado federal e Estado unitário, já que em ambos os casos a entidade central exerce a soberania. A teoria da estrutura tríplice do Estado federal (ou teoria dos três entes federativos) distingue a União do Estado federal, de modo que o estado-membro e a União são entes parciais com o mesmo *status* (o primeiro ente

periférico e o segundo entre central) e o Estado federal é o ente total que exerce a soberania (KELSEN, 1979, p. 362).

Assim, no pacto federativo, o órgão de resolução de eventuais controvérsias entre a União e os estados-membros ou entre estados-membros é integrante do ente total (o próprio Estado federal). Como a estrutura nominal dos Estados federais é feita nos moldes da teoria dualista, é difícil perceber a estrutura tríplice; nesse sentido, a constituição federal brasileira, por exemplo, consistiria em dois documentos: a constituição do Estado federal (que distribui as competências) e a constituição da União (que organiza internamente a União, assim como as constituições estaduais organizam internamente cada estado-membro); da mesma forma, os órgãos denominados de federais poderiam ser classificados em dois grupos: os órgãos do Estado federal (com posição acima dos órgãos da União e dos Estados-membros) e os órgãos da União (similares aos órgãos estaduais), o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, por exemplo, não integrariam propriamente a estrutura da União, tanto é que exercem jurisdição e administração sobre a Justiça Federal e sobre a Justiça Estadual (sobre a ideia de comunidades parciais, ver KELSEN, 1979, p. 377).

Na teoria da estrutura tríplice, entretanto, persiste na ambiguidade sobre o que é da estrutura do Estado federal e o que é da estrutura da União, especialmente porque ambas exercem a jurisdição sobre a totalidade do território a partir de um núcleo central.

Com relação à terceira premissa, o federalismo é explicado no contexto da teoria das formas de Estado, destacando-se, portanto, o aspecto formal, e também estático, da estrutura estatal. Usualmente, o sistema espanhol de autonomias regionais é classificado como Estado unitário descentralizado (Estado autonômico); do ponto de vista formal seria improvável uma classificação diferente, especialmente porque o estatuto regional, por exemplo, o mais próximo das constituições estaduais, precisa ser aprovado pelas Cortes (órgão do poder central); entretanto, na dinâmica cotidiana, uma região como a Galícia goza de muito mais autonomia que o Estado do Piauí, podendo inclusive adotar um segundo idioma oficial no seu território, algo inadmissível no federalismo brasileiro. Curiosamente, o mesmo Kelsen (1995) da teoria da estrutura tríplice (que é uma abordagem estática) também formulou uma teoria dinâmica do federalismo. A partir de dois tipos ideais, a máxima centralização e a máxima descentralização, respectivamente, o Estado unitário e a confederação, o Estado federal é o meio termo ideal entre os dois. A distinção entre as três formas de Estado, portanto, é de grau e não de forma, permitindo múltiplos ajustes; como são tipos ideais, cada Estado real tem um pouco de duas formas, ou seja, todo Estado unitário é um pouco federal também, assim como toda confederação é um pouco federal e vice-versa.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A Aparente Insuficiência da Caracterização Clássica

A posição dominante, quase consensual entre os constitucionalistas brasileiros, portanto, tirando uma retórica em prol dos valores do federalismo, conforma o Estado federal como um Estado unitário metamorfoseado. Assim como no Estado unitário, no Estado federal a soberania reside na União, mas os estados-membros interferem na e bloqueiam a atuação da União de duas maneiras: pela lei da participação e pela lei da autonomia.

3.2 A Lei da Autonomia e a Ambiguidade entre Soberania, Autonomia e Descentralização

A lei da autonomia deriva da proposição de Paul Laband, que considera o estado-membro um Estado não soberano. Para tanto, Laband necessita de uma categoria adicional, a da autonomia (autonomia federativa), distinta da ideia de mera descentralização administrativa. Essa é a distinção entre o Estado federal e o Estado unitário descentralizado, a natureza da descentralização. Paul Laband negava à definição de Estado o atributo essencial da soberania, considerava como elemento formal “a titularidade de um direito de dominação jurídico-político” independente (BARACHO, 1986, p. 42), ou seja, “um poder originário de mandar, isto é, um poder que não seja derivado” (BARACHO, 1986, p. 42).

Não é necessário, entretanto, aderir ao conceito de Estado de Laband (Estados soberanos e Estados não soberanos) para incorporar a lei da autonomia na teoria federativa. Dar ao estado-membro a qualidade da autonomia (sem soberania) ainda assim o distingue da mera descentralização administrativa; negar ao estado-membro a qualidade de Estado não nega necessariamente a construção do Estado federal. Abandonar a premissa de Laband, entretanto, causa dificuldade de relacionar, no Estado federal, a União soberana com o estado-membro autônomo; pois, se o estado-membro é um poder de dominação independente, significa que não se submete à soberania da União, mas a ideia de soberania da União é submeter todos ao seu poder; parece estranho dizer que a autonomia do estado-membro é o poder pleno dentro dos limites estabelecidos pelo soberano e válido até quando o soberano desejar. Não parece fácil reconhecer ao estado-membro autônomo uma distinção qualitativa em relação à mera descentralização administrativa. Em certa medida, a teoria kelseniana dos três entes recepciona melhor a lei da autonomia, pois reserva a soberania apenas para o Estado

federal (a constituição), relegando o atributo da autonomia não apenas ao estado-membro, mas à União também. Como a constituição é um pacto entre estados-membros e a União, sua modificação seria o consentimento das duas entidades. Ainda que a solução kelseniana seja plausível no ponto de vista formal, na dinâmica do poder, no conflito entre as duas entidades, não fica claro quem prevalece; as soluções mais fáceis como a adoção de um tribunal de equilíbrio federativo (representante do ente total) demonstram uma excessiva semelhança com a teoria dos dois entes (confundindo o tribunal federal como órgão do ente total ou como órgão da União).

Distanciando-se um pouco dos objetivos de Laband, a lei da autonomia serve muito mais como critério para distinguir o estado-membro autônomo da mera descentralização administrativa (do que diferenciar Estados soberanos e não soberanos). A autonomia seria, portanto, um tipo especial de descentralização administrativa, uma técnica especial para assegurar um modelo mais descentralizado que o convencional em um Estado unitário. Nesse sentido, a autonomia federativa é síntese de quatro autonomias (categorias da descentralização): auto-administração, autogoverno, autolegislação e auto-organização (cf. ROCHA, 1997, p. 291; PEDROSA, 1981, pp. 108-109; BADIA, 1976, p. 35; VELLOSO, 1992, p. 7).

O tema continua ambíguo. Afinal, no que consiste auto-organização? No que consiste o poder de elaborar a própria constituição? Quais são as competências exclusivas essenciais para configurar a autonomia federativa? Como resolver alguns impasses que não são de todo extraordinários, como (a) a legislação da União em matéria aparentemente de competência exclusiva do estado-membro, (b) as limitações constitucionais para o constituinte estadual, impedindo, por exemplo, de adotar o órgão legislativo bicameral ou de adotar uma organização política interna peculiar sem municípios, (c) a constituição reservar muitas competências relevantes para a União e reservar para o estado-membro muitas competências secundárias.

A discussão no contexto do Estado regional (e variações), especialmente o caso espanhol das regiões autonômicas, traz uma clareza pragmática ao tema. Geralmente, como já se afirmou, a Espanha é considerada um Estado unitário que adota uma forma particular de descentralização assimétrica; confere a algumas regiões um estatuto político diferenciado, dando a essas regiões certa autonomia em alguns assuntos. O estatuto diferenciado não é outorgado pela constituição, mas por legislação da União, e cada região tem o seu próprio estatuto (distintos entre si, portanto), e a União poderá modificar a lei da região autonômica, ficando, portanto, a região autonômica autônoma sob a tutela da União. É curioso notar,

entretanto, se compararmos, por exemplo, que a esfera de autonomia (de liberdade) do Estado do Ceará, no Brasil, é aparentemente menor que a esfera de autonomia (liberdade) da região da Catalunha, na Espanha, mesmo sendo no primeiro caso um Estado federal e no segundo um Estado unitário.

A situação fica mais constrangedora quando é apresentado o ponto de vista de Badia (repetindo Prelot) que considera o Estado regional uma modalidade de Estado federal (BADIA, 1976, p. 47). Badia destaca a marca da autonomia, sobretudo, na independência legislativa da região autônoma e não propriamente na prerrogativa de aprovar a sua própria constituição. Nesse contexto é importante considerar se a autonomia federativa deve se configurar fixa (atual) ou flexível (potencial), pois, nada impede que a autonomia pré-estabelecida de um estado-membro possa ser revista pela União em outro momento, ou seja, persiste a dúvida: configura um arranjo de natureza federativa quando um ente descentralizado com ampla autonomia normativa é tutelado (potencialmente) pela União?

O problema continua resistente. No hipotético conflito entre a legislação do estado-membro e a legislação da União, quem decidirá qual deve prevalecer? A maneira como a pergunta foi formulada sempre resultará em uma resposta favorável à posição mais unitária, seja para dar esta atribuição a um órgão da União, seja para dar a atribuição a um órgão do ente total (Estado federal). Em qualquer das duas respostas, parece inconcebível que a resolução desse tipo de controvérsia seja feita pelo estado-membro. A resposta que dá a atribuição a um órgão judicial parece não prosperar por duas razões, primeiro porque se trata de uma controvérsia política e não jurídica e segundo porque o órgão judicial estará necessariamente vinculado a uma das entidades federativas. Nesse sentido é que, nas entrelinhas da reflexão de Badia, pode-se perceber que a autonomia federativa exige que não exista um árbitro para esse tipo de controvérsia e que o equilíbrio federativo é constantemente pactuado nas relações políticas entre União e estado-membro, é a circunstância que determina a solução do conflito e não um árbitro neutro.

Nesse sentido, autonomia federativa consistiria muito mais do que uma esfera de competências exclusivas relevantes, mas também uma engenharia institucional equilibrada que pragmaticamente impedisse práticas arbitrárias de parte a parte. Seria a dinâmica do jogo político e não um órgão neutro que decidiria eventuais controvérsias.

Nesse contexto, a lei da participação é um complemento importante para a lei da autonomia.

3.3 O Senado Federativo e a Lei da Participação

Mantendo-se na posição convencional do Estado federal com a União soberana, a lei da participação, desde a versão de Le Fur (1896), distinguia o Estado federal do Estado unitário pela necessária participação da vontade dos estados-membros no órgão legislativo da União. De certo modo, a lei da participação parte da premissa que não apenas a soberania reside na União, mas também que a soberania da União se expressa sobretudo na atividade legislativa. A fórmula clássica é a adoção da segunda câmara legislativa, um senado, representativo dos estados-membros. Assim, a legislação da União precisaria da anuência do conjunto dos estados-membros.

Badia (1976), entretanto, destaca que um congresso bicameral não reproduz apenas a participação da vontade dos estados-membros na legislação, mas, sobretudo, a participação da vontade dos estados-membros na atividade constitucional, impedindo mudanças constitucionais ou anuindo mudanças constitucionais patrocinadas pela União. Importante notar que o senado federativo é órgão da União, ainda que a composição da segunda casa seja formada por representantes dos estados-membros.

Vale destacar que a versão original do bicameralismo federativo concebia o senado composto por representantes dos estados-membros e não propriamente por representantes eleitos pelo povo dos estados-membros, os senadores se assemelhariam muito mais a delegados plenipotenciários dos estados-membros ou do governo dos estados-membros; não é por outra razão que a regra original era a de que o senador fosse escolhido pelo governador do estado-membro ou que fosse eleito pelo poder legislativo estadual.

No Brasil, os senadores assim como os deputados federais são eleitos em circunscrição eleitoral coincidente com a do território do estado-membro; ainda que o primeiro caso adote o sistema eleitoral majoritário e o segundo o sistema eleitoral proporcional, ainda que o primeiro tenha a composição paritária da bancada e o segundo a composição proporcional à população, deve-se reconhecer que é a mesma comunidade, é o mesmo corpo eleitoral, que elege senadores e deputados. Nesse sentido, Paulo Bonavides considera que “a introdução do sufrágio universal direto na escolha dos Senadores enfraqueceu o lado federativo da instituição, retirando-se uma faculdade de designação que, a rigor, deveria competir aos Estados-membros” (BONAVIDES, 1981, p. 87). O argumento de Bonavides corrobora discurso do então senador Eptácio Pessoa sobre a Constituição de 1891 (BONAVIDES, 1981, p. 88-89).

Cláudio Pacheco é ainda mais incisivo para descaracterizar o senado como órgão federativo, considera que o senado não expressa a vontade dos estados-membros mais do que a câmara. “Se por sua mera composição circunscricional igualitária o Senado devesse ser considerado como verdadeira Câmara dos Estados-membros, deveríamos considerar também que a própria Câmara dos Deputados teria parcialmente esse caráter” (PACHECO, 1990, p. 221).

Se o senador é o representante do estado-membro porque foi eleito pela comunidade do estado-membro, a mesma conclusão seria aplicada ao deputado federal que é eleito pela mesma circunscrição eleitoral, pelo mesmo eleitorado, pela mesma comunidade, que elege o senador. Mesmo nos registros oficiais do Senado e da Câmara de Deputados, a referência a um senador ou a um deputado federal é sucedida pela indicação do seu estado-membro e do partido político. A única diferença explícita é que a bancada estadual de senadores é paritária e a bancada estadual de deputados é proporcional.

O princípio da participação tem relevância no contexto da teoria dualista do Estado federal, centrado no conceito convencional de soberania, e tenta justificar que o estado-membro também é soberano na medida em que participa da soberania da União. As dúvidas, no entanto, quanto à representatividade federativa dos senadores retiram parcialmente os fundamentos de *Le Fur*.

Uma observação pragmática, entretanto, perceberá que a paridade federativa da representação no Senado, ainda que seja irrelevante para o equilíbrio entre a União e os estados-membros, é crucial para o equilíbrio entre os estados-membros. A proporcionalidade da representação na Câmara dos Deputados impede a hegemonia dos estados-membros menos populosos, mas mais numerosos; a paridade da representação do Senado impede a hegemonia de poucos estados-membros populosos.

Não se pode perder de vista que a demarcação estadual da circunscrição eleitoral de senadores e deputados fortalece a perspectiva local, dando identidade local (estadual) ao representante, mesmo que seja representante em órgão legislativo da União.

3.4 Federalismo sem soberano: a interferência do jurídico no político

Como se fosse fácil superar as objeções apresentadas sucintamente, é bastante difundido o argumento de que o Estado federal se configura no pacto estático revestido da forma constitucional. A constituição reparte as competências e, portanto, limita a esfera soberana (ou autônoma) de cada entidade federativa. Como se fosse simples, esse argumento

sustenta que eventuais conflitos são questões estritamente normativas, jurídicas, portanto, judiciais. Ou seja, um alto tribunal federativo teria a atribuição de dirimir controvérsias, estabelecendo quem tem a razão: estado-membro ou União.

Como se as controvérsias federativas tivessem caráter estritamente jurídico, como se as questões em torno da soberania não fossem essencialmente políticas. Uma resposta simples para a situação é considerar o Supremo Tribunal Federal órgão do Estado federal e não da União, seguindo a teoria kelseniana, deixando claro que a União não é soberana. Outra solução simples é, considerando o Supremo Tribunal Federal um órgão da União, admitir que no federalismo há um tipo de controle interno dos poderes da União, em que o Tribunal, embora expresse a vontade da União, controle os seus excessos.

Essa solução, entretanto, por mais difundida que seja no Brasil, destoa da compreensão original da ideia de equilíbrio federativo. Para um teórico como Badia, por exemplo, o pacto federativo é revalidado a todo instante e o equilíbrio federativo é composto por constantes desequilíbrios que se equalizam. As controvérsias federativas são resolvidas, portanto, no âmbito político, seja pelo acordo, seja pela acomodação, seja pela supremacia da posição de uma entidade sobre a outra. O que daria caráter federativo é a indefinição apriorística do resultado.

A forte centralização do federalismo brasileiro, entretanto, faria com que a União se tornasse constantemente hegemônica, como já é. Deve-se ter o cuidado de perceber que o Supremo Tribunal Federal, especialmente nos últimos vinte anos, decidiu constantemente a favor da União contra as competências de estados-membros e de municípios. Eventuais exceções de menor importância apenas confirmam a regra.

Outra objeção é que abrir mão de estabelecer um árbitro supremo para eventuais controvérsias seria negar a premissa de que a soberania é qualidade indispensável do Estado. Muito embora a confusão costumeira de considerar a soberania uma categoria jurídica nos leve a acreditar que o soberano é aquele que a norma jurídica estabelece como poder superior ilimitado, não percebendo que a soberania é um comando político, fático, ignorando as formalidades do direito.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É uma abordagem bastante difundida no Direito procurar resolver os problemas do federalismo e da natureza do Estado federal por uma perspectiva estática e jurídica: observar o federalismo como a expressão de uma constituição federalista e resolver eventuais

problemas políticos do federalismo com soluções jurídicas, especialmente soluções fundadas na exegese da constituição feita por um órgão judicial politicamente neutro. Assim, os problemas do federalismo poderiam facilmente ser reduzidos a problemas de constitucionalidade, de aplicação jurídica (ou judicial) da constituição.

Uma resposta para a abordagem estática e outra para a dinâmica.

Uma abordagem estática está centrada na repartição constitucional de competências. Havendo competências exclusivas para os estados-membros configura-se a autonomia federativa e havendo um senado com a representação dos estados-membros configura-se a lei da participação. Os dois elementos, grosso modo, configuram o Estado federal.

Uma abordagem dinâmica, entretanto, considera a efetiva autonomia dos estados-membros. Vale destacar que ninguém se preocupa com a eventual falta de autonomia / soberania da União em proveito do estado-membro, o que demonstra, claramente, que as experiências do federalismo são experiências de, pelo menos, uma leve superioridade da União. A discussão sobre a autonomia, portanto, não se restringe a demarcação de competências exclusivas pela constituição, mas sobre qual a relevância dessas competências. Não é por outra razão que causa estranheza aos brasileiros a constatação de que na Espanha uma região autônoma aparente ser mais autônoma ou independente que um estado-membro no Brasil. Estaticamente, formalmente, a dependência de aprovação da constituição autônoma pelas Cortes espanholas configura nitidamente o Estado unitário, em contraste com as constituições estaduais brasileiras aprovadas pelas comunidades periféricas. Entretanto, o conteúdo da constituição autônoma e a dinâmica das relações entre o poder central e periférico demonstram o contrário.

Uma resposta para o federalismo jurídico e outra para o político.

A partir da perspectiva do jurista, é comum considerar que eventuais controvérsias federativas sejam resolvidas pelo poder judiciário; argumento, geralmente, fundado na ideia de que o pacto federativo adotou a forma constitucional, portanto, normativa e que, assim, os problemas federativos são problemas jurídicos e não políticos. A típica maneira pela qual os juristas resolvem os problemas da soberania é, formalmente, normativamente, determinar qual é o órgão que dá a última palavra. Que nas últimas décadas se convencionou, sem maior discussão, admitir que seja prerrogativa do poder judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal.

É curioso o contraste com uma posição como a de Badia que não resolve os problemas da soberania no âmbito do direito, mas no âmbito da política. O soberano não é aquele

formalmente designado como tal, mas aquele que efetivamente exerce (ou pode exercer) o poder político supremo.

Deve-se ter em conta também o fundamento de uma Suprema Corte, nos Estados Unidos, como órgão federativo e não como órgão de jurisdição constitucional. Deve-se considerar a Suprema Corte como órgão, antes, da União para controlar os excessos da legislação estadual do que propriamente um órgão judicial para controlar os excessos dos outros poderes (legislativo e executivo).

Os clássicos elementos caracterizadores do Estado federal, tal como amplamente difundidos no Brasil, são insuficientes e pragmaticamente inócuos; repartição constitucional de competências, acrescidos do princípio da autonomia e do princípio da participação, não resumem adequadamente a densidade do debate clássico; o excessivo apego ao aspecto formal da proclamação nominal do federalismo como cláusula pétrea ou da repartição nominalmente equilibrada das competências também não resistem a uma simples comparação entre a dinâmica em um Estado unitário mais descentralizado e um Estado federal mais centralizado; as sequelas das indefinições sobre a natureza do poder político estatal (controvérsias sobre a soberania) também dificultam os arranjos sobre o desenho institucional no federalismo. A partir de todas as ressalvas, ao que parece, uma abordagem formal e jurídica dos problemas federativos tende à ênfase centralizadora, e uma abordagem dinâmica e política dos problemas federativos, especialmente focada na engenharia institucional, permite (mas não tende obrigatoriamente) uma ênfase descentralizadora.

REFERÊNCIAS

- BADIA, J. F. El federalismo. **Revista de Estudios Políticos**. 1976; 206-207: 23-76.
- BARACHO, J. A. O. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BARROSO, L. R. **Direito constitucional brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- BONAVIDES, P. O senado e a crise da federação. **Revista de Informação Legislativa**. 1981; 18(71): 83-94.
- CAVALCANTI, A. **Regimen federativo**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.
- HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J. **The federalist**. Indianapolis: Libert Fund, 2001.
- HORTA, R. M. **A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte, 1964.

_____. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na constituição brasileira de 1988. **Revista do Legislativo**. 1999; jan./mar.: 9-32.

_____. O Estado-membro na constituição federal brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. 1989; 69: 61-89.

_____. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**. 1985; 22(87): 5-22.

_____. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. 1981; 18(72): 13-28.

JELLINEK, G. **Teoría general del Estado**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, H. **Teoría general del derecho y del Estado**. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

_____. **Teoria geral do direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

LE FUR, L. **État federal et confederation d'états**. Paris: Librairie Générale de Jurisprudence, 1896.

PACHECO, C. **Novo tratado das constituições brasileiras**. V. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.

PEDROSA, B. Perspectivas do federalismo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. 1981; 52: 105-128.

ROCHA, C. L. A. **República e federação no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VELLOSO, C. M. Estado federal e estados federados na constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. **Revista de Direito Administrativo**. 1992; 187: 1-36.

ZIPPELLIUS, R. **Teoria geral do Estado**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

MATOS, N. J. C; DETTMAM, D. A Natureza do Estado Federal no Contexto Contemporâneo: Visitando a Estrutura Conceitual Clássica do Federalismo. **Rev. FSA**, Teresina, v.17, n. 2, art. 4, p. 56-71, fev. 2020.

Contribuição dos Autores	N. J. C. Matos	D. Dettmam
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X