

## ORGANIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ESTADO FEDERAL: APROXIMAÇÕES AO MODELO BRASILEIRO

FRANCISCO RÉGIS FROTA ARAÚJO  
Departamento de Direito Público  
Faculdade de Direito  
Universidade Federal de Ceará

*Recebido:* 21 de janeiro de 2004

*Aceitado:* 28 de fevereiro de 2005

---

**Resumo:** O modelo de organização constitucional do Estado Federal no Brasil foi implantado após a proclamação da República (1891), e seguiu o modelo federalista norte-americano dos EE.UU.. O sistema foi evoluindo do tipo unitário para a federação, quando as províncias, antes imperiais, foram transformadas em Estados-membros autônomos, ficando a soberania em mãos da União.

**Palavras chave:** Federalismo / Modelo brasileiro / Organização constitucional.

### THE FEDERAL STATE ORGANIZATION: A COMMENTARY ON CONSTITUTION OF BRAZIL

**Abstract:** The model of constitutional organization of the federal state in Brazil began after the proclamation of the Republic (1891), and followed the federalistic model of the United States. The system has been evolving from the unitarian to the federal state, when the old provinces, before imperials, were changed into estatal autonomy unities, the soberany staying in the hands of the Union.

**Keywords:** Federalism / Brazilian model / Constitutional organization.

---

## 1. INTRODUÇÃO

A declaração do governador eleito de Minas Gerais, o ex-presidente Itamar Franco, em princípios do ano de 1998, se negando a pagar, por três meses, as dívidas de seu Estado para com a União, deflagrou um debate na imprensa brasileira e internacional, todavia, não esgotado.

Em tempos de globalização, houve quem pretendesse responsabilizar à sua mera declaração de moratória temporária, o acirramento da crise por que passa, desde décadas, o pacto federativo nacional. Ledo engano.

Com efeito, a Federação brasileira passa e perpassa por uma profunda crise que se não pode confundir com a atual política econômica adotada pelo governo federal, em que pese os profundos reflexos desta sobre aquela.

Todos sabemos que o modelo econômico adotado pelo Brasil desde o presidente Fernando Henrique Cardoso e imitado pelo presidente Lula da Silva, em sua quase integralidade –consubstanciado no plano real, e propugnador de uma abertura desnacionalizante dos fatores de produção e riqueza, sob a inspiração do FMI–, inseriu o país num conjunto de crises políticas, financeiras, de evasão insustentável de di-

visas e capitais especulativos, com profundos reflexos econômico-sociais, os quais inspiram a que façamos, oportunamente, uma reflexão sobre o atual modelo de organização federal de Estado em vigência no Brasil.

Ora, inicialmente poderíamos nos perguntar se haveria sinceras possibilidades de uma mera confissão pública do reconhecimento de dificuldades financeiras por que passa um determinado Estado-membro da nossa Federação (a exemplo da formulada pelo ex-governador Itamar), resultar em fator único responsável pela diminuição das divisas internacionais da Nação no montante superior a dois bilhões de dólares, como a ocorrida nos dias 14 e 15 de janeiro do ano de 1998. Evidentemente que não. Está claro que a imprensa superdimensionou o episódio, numa tentativa infrutífera de fazer calar a oposição política brasileira, sobretudo no momento em que o Congresso Nacional debatia o conjunto de propostas do Executivo Federal relativas a vigoroso “ajuste fiscal”, corporificado através de medidas provisórias, leis e até, profundas reformas constitucionais.

O tema da rolagem das dívidas dos governos estaduais, agora crucialmente, re-apresentado, durante estes dois primeiros anos do governo do presidente Lula da Silva-, se insere neste contexto da relação conflituosa entre a tributação e a federação brasileiras, que perpassa e conhece crises mais constituintes que constitucionais, e cuja solução se não dará unicamente pela via da reforma constitucional, embora por ela tenha que passar, necessariamente.

Com efeito, as urgentes considerações dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da solidariedade –enquanto novidades relevantes na teoria constitucional contemporânea<sup>1</sup>–, corroboram nossa opinião.

## 2. REFORMA TRIBUTÁRIA OU REFORMA POLÍTICA NA FEDERAÇÃO?

Mas as crises federativas continuam. Ainda que aprovadas, pelo Legislativo, as duras medidas de aumento da arrecadação tributária da União –como a majoração das contribuições sociais sobre os lucros das empresas, a participação nos descontos previdenciários pelos servidores inativos, o aumento da alíquota da CPMF dos atuais 0,25% para 0,38%, etcetera, enfim, uma conta enorme repassada basicamente para a já empobrecida classe média brasileira–, ainda assim, as finanças estaduais continuarão deprimidas, refletindo, destarte, uma crise federativa. Uma crise de modelo, mais que de opiniões.

De um lado, alegava e, ainda, alega, o governo federal que o tesouro nacional não pode abrir mão dos recursos dos Estados, cujas dívidas, segundo ele, já teriam sido objeto de negociação anterior beneficiada por juros e prazos especiais de pa-

---

<sup>1</sup> Vid. a propósito do tema, as importantes contribuições dos professores Willis Santiago Guerra Filho e Regis Frota Araujo, o primeiro sobre a temática do princípio da proporcionalidade e o segundo sobre o princípio da solidariedade.

gamento; do lado dos Estados –porquanto Rio Grande do Sul, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Goiás e Rio de Janeiro, entre tantos outros, formam fileira nas reclamações juntamente com Minas Gerais–, a rolagem das dívidas carecem de ser renegociadas pela União, e novamente na medida em que, alguns governadores saines –muitos até de idêntica filiação partidária do senhor presidente da República como é caso de Minas Gerais–, teriam deixado as finanças do Estado em situação francamente periclitantes, de modo a comprometer inclusive o normal e regular pagamento dos seus servidores. Alegações de parte a parte, o certo é que uma Federação carece de uma relação de harmonia e compreensão políticas de maneira a tornar o pacto federativo viável, situação que nosso país necessita de encarar com profundidade e maturidade.

De um lado, vimos os governadores de 16 Estados aliados da política econômica federal se reunindo para prestar solidariedade a FHC, com a “Carta de São Luís”; de outro, reúnem-se sete outros governadores, sob a liderança experiente e lúcida de Itamar Franco, oportuna e sadia para o debate federativo brasileiro, no atual momento, cujo documento denominado “Carta de Belo Horizonte” daí resultante, traça, a seu turno, toda uma linha de preocupações com a “idoneidade do princípio federativo”. Como afirmou, à época, o líder da oposição que se esboça no cenário da nacionalidade, este último encontro “*refaz as bases arruinadas do sistema e restitui à autonomia dos Estados-membros a substância de sua autoridade retraída, dos três poderes aviltados e das suas competências constitucionais invadidas e desprezadas pelo Poder Central*” (sic).

De carta em carta, o Brasil observa e aguarda solitário e perplexo sua entrada no próximo milênio onde urge que o princípio federativo vai sendo lembrado e recordado como fundamental para a sustentação e harmonia de um pacto federativo formulado ainda no século passado, após a proclamação da República, reformulado na década do 30, destruído nos idos de 60, e ainda presentemente, carente de uma concretização mais substancial e efetiva.

A crise da federação brasileira se expressa, segundo uma das cartas mencionadas acima, “*no grave desequilíbrio das contas externas, na fragilização das finanças públicas, no sucateamento da estrutura produtiva, no desemprego que alcança índices alarmantes, enfim, no empobrecimento de Estados, Municípios*” e povo brasileiro, que se vê desapropriado de sua riqueza nacional, de forma galopante.

A temática que, adiante, nos colocamos – “*a organização federal do estado numa tentativa de sua caracterização jurídico-constitucional, sem perder de vista a experiência histórica, e enquanto tema complementar ao estudo dos princípios constitucionais tributários*”–, me parece absolutamente contemporânea. Está no estreito liame diametral da divisão metodológica entre a ciência política, o direito constitucional e as grandes preocupações dos governantes. Seria algo como que investigar formas contemporâneas de Estado, entre as quais a federação se constitui uma das formas mais especiais. Poderíamos, por exemplo, comparar federação e

confederação, embora, hoje, esta última seja apreciável, praticamente, apenas na perspectiva histórica, já que pouco subexiste nos Estados contemporâneos. Como exemplo histórico, temos os Estados Unidos da América que, por 11 anos, de 1776, com a independência, até a implantação de sua primeira e única Constituição Federal de 1787, vivenciou o esquema confederativo de uma maneira fundamental para quem, quiser investigar a forma federativa. Afinal, o federalismo brasileiro foi praticamente copiado da experiência federada norte-americana e, anteriormente, confederada.

Eu me pergunto se a CEI-Comunidade dos Estados Independentes –resultante da fragmentação da União Soviética–, não vai caminhar sob a forma político-jurídica para um esquema confederado, em algum futuro. Será que, com a exigência permanente dos Estados que compõem a Comunidade de Estados Independentes, cada um deles querendo preservar uma faixa de autonomia, até uma certa soberania em última análise, frente à comunidade internacional das nações, não partiriam juridicamente para um esquema confederado? Nesse caso, embora isso seja apenas uma hipótese, pois eu não tenho certeza de que tal fato acontecerá, uma grande nação estaria retornando àquilo que para o federalismo seria somente uma experiência histórica anterior.

Bem, de qualquer modo, vamos iniciar nossas colocações fazendo uma comparação mínima entre o Estado Unitário, o Estado Federado ou a Federação, e a Confederação. Até porque a inteligência histórica do ser humano é fundamental para se apurar o conceito.

### **3. RECOLOCANDO O PROBLEMA: CLASSIFICAÇÃO ANTIGA DAS FORMAS DE GOVERNO *VERSUS* RESUMO DAS ATUAIS FORMAS DE ESTADO**

Inicialmente, faremos uma apreciação conceitual mínima sobre as formas distintas de Estado, sem deixar de fazer, logicamente, uma comparação mínima com formas contemporâneas de governo. As formas de Estado podem ser resumidas a duas: simples e compostas. A primeira é representada pelo Estado unitário, a respeito do qual faremos, adiante, ligeira referência; e as formas compostas de Estado correspondem às federações, que são: a união pessoal, a união real, a confederação de Estados e o Estado Federal. As duas últimas exemplificações serão objeto de mais demorada reflexão da presente exposição.

Por seu turno, as formas de governo são uma preocupação muito antiga entre os pensadores, entre os cientistas políticos. Desde Aristóteles se usa a política para classificar as formas de governo. Foi ele quem estabeleceu um critério classificatório: o número de detentores do poder político. Atualmente, tal critério é um tanto superado, mas na época parecia muito razoável e, mesmo na Idade Média, perma-

neceu com uma consistência didática bastante apurada, até que Nicolau Maquiavel introduziu dados científicos para a ciência política.

Para uma melhor classificação, Aristóteles enumera três formas puras de governo que poderiam vir a ser contrastadas com três formas impuras. Segundo o critério classificatório –o número de pessoas que comporiam o governo– as formas puras seriam: a monarquia, governo de um só; a aristocracia; do grego *aristo*, que significa os melhores ou o governo dos melhores; a democracia, governo de todos.

Portanto, onde houvesse uma só pessoa com o poder haveria a monarquia; onde houvesse os melhores no poder, haveria uma aristocracia e, se o governo fosse composto por todos, voltado para o atendimento dos interesses do povo ( do grego *demo*) seria uma democracia.

Essas três formas puras de governo, de acordo com Aristóteles, poderiam transformar-se em formas impuras a partir de uma degeneração da sua concepção originária. Assim, por exemplo, se o governo de um só perdesse a sua finalidade teleológica fundamental que era o governo de um, porém a serviço de todos, é dizer, exercido por uma só pessoa, mas em benefício da comunidade –veja-se o caso dos monarcas esclarecidos– transformar-se-ia numa forma impura, a tirania. Portanto, havia a possibilidade da monarquia se transformar numa tirania, desde que o titular do poder, o titular do governo, desviasse a finalidade fundamental do exercício do governo.

Caso a aristocracia também se desviasse de sua função viraria uma oligarquia, ou seja, não seria mais o governo dos melhores, dos *aristo*, mas o governo dos *oligo*, dos poucos. Por último, a democracia, na sua forma impura, correspondia ou equivalia à demagogia.

No mundo contemporâneo, a classificação se modifica. Os governos caminharam para uma perspectiva bastante dicotômica: ou governos abertos, democráticos, com a participação coletiva, ou governos autoritários, com a participação limitada e/ou excludente.

A democracia, a mais variada, seja a democracia direta, hoje praticamente inexistente –só remanescente em alguns Cantões Suíços–, já seja a democracia indireta ou representativa, instrumento da ação da vontade popular, são formas contemporâneas a partir dessas classificações. A perspectiva dicotômica, hoje, reduz praticamente, no entanto, a classificação das formas de governo em: governos abertos *versus* governos fechados e governos democráticos *versus* governos autoritários.

A nós interessa, na presente exposição, não o mérito dessas formas de governo, mas a perspectiva estatal, portanto, o Estado. Assim, inicialmente poderíamos nos perguntar o que é o Estado. Com certeza, todos vocês saberiam responder, porém vou dar uma regra mínima para distinguir Estado, de Governo. Na verdade, Estado vai se distinguir até porque como formas de Estado nós temos basicamente aquelas que parecem prioritárias: O Estado Unitário, as Federações compreendidas ou co-

respondentes às diversas uniões de Estado, quer a união pessoal, quer a união real, o Estado Federal ou a Confederação de Estados.

Confederação é também forma de Estado, embora hoje praticamente essa forma não subexista, apesar de termos apontado para a perspectiva de ser adotada pela Comunidade dos Estados Independentes, ou ainda, através da Comunidade Económica Européia. Assim, a partir de interesses económicos, poderão se formar novas confederações que se distinguem, obviamente, em alguns aspectos da confederação clássica vivenciada pelo Estado Norte-americano, que naquela quadra da história passava por um processo de coadjuvação, o qual concluiu com a implantação da soberania de Estados dos demais continentes: asiático, africano, etc., no século XIX e assim por diante.

Poderemos conceituar Estado Unitário como um Estado onde a Soberania é uma só, não existindo áreas que gozem de autonomia. Como observa Claudio Acquaviva (1994, p. 78), *“esta forma de Estado mostra-se politicamente centralizada, embora dotada de descentralização meramente administrativa; o poder central irradia-se por todo o território, sem limitações de natureza política; caracteriza-se o Estado unitário, portanto, pela unicidade do poder”*.

Optamos por uma conceituação rápida e objetiva para nos concentrarmos com mais profundidade no federalismo. Como exemplo de Estado Unitário temos aquele vivenciado no Brasil, por ocasião do Império: não havia regiões autônomas e o poder político se concentrava exatamente na unidade imperial. A 1ª constituição do Brasil, configurada juridicamente em 1824, estabelece precisamente a condição de Estado Unitário, essa forma de Estado para o País Imperial.

A Constituição outorgada por Pedro I, em 1824, implantou um Estado Unitário, a exemplo das formas simples de Estado vivenciada ou, pela Itália Mussoliana ou, pela Espanha Franquista (1939-1975 antes de ser transformada pela Constituição espanhola de 1978, em um Estado Autônomico ou Estado das Autonomias) ou, ainda, pelo Portugal Salazarista, antes de conhecer qualquer sombra de descentralização administrativa aventada pela Constituição lusitana de 1976, após a revolução dos cravos de 25 de abril.

Ainda que a doutrina do regionalismo –que tanto encanta a doutrina mais recente–, prevalente na península ibérica e com extensões pelas República italiana e outras, possa dar azo a confusões entre os conceitos de Estado Unitário e Estado Federal. Como esclarece Acquaviva (1994, p. 79), *“a região é uma entidade orgânica de caráter histórico, unidade lingüística e até racial, dotada de leis próprias”*, a ponto de algumas regiões de Estados unitários demonstrarem maior unidade do que certos Estados federais. Assim, na Itália, não é tarefa das mais fáceis caracterizar este Estado como unitário, porquanto a Constituição italiana proclame, no art.5º, ser a Itália uma república una e indivisível confere às regiões a mais ampla autonomia política-administrativa ( arts.115 e 117).

No dizer lúcido e preciso de Jorge Xifra Xeras (1962, vol. 2) *“um Estado chama-se unitário quando suas instituições de governo constituem um único centro de*

*impulsão política*”: donde se concluir facilmente que no Estado unitário, todos os cidadãos estão sujeitos a uma autoridade única, ao mesmo regime constitucional e a uma ordem jurídica comum, sendo, no caso, a forma política unitária correspondente a uma exigência natural, ainda que a moderna doutrina chame a atenção para a possibilidade de classificar entre centralização concentrada e centralização descentralizada. Naquela, os agentes das entidades administrativas são meros núncios das decisões do poder central; enquanto, nesta última, se observa certo grau de competência atribuído aos agentes periféricos do poder, embora persista a dependência hierárquica.

Já o Estado Federal ou a Federação é aquele Estado soberano constituído por diversos Estados autônomos, ou digamos assim, Estados-membros autônomos. Vocês, dessa forma, estão vendo que estamos trabalhando com alguns conceitos, os quais já se destacam: a soberania e a autonomia. São conceitos contrapostos e distintos. A soberania é algo mais, se constitui naquele elemento formal, fundamental do Estado.

Todos os manuais que tratam de tipos gerais de Estado estabelecem que todo Estado tem necessariamente três elementos: um elemento formal, que vem a ser exatamente a soberania, e dois elementos materiais: o elemento territorial e o elemento populacional. Portanto, o povo e o território a quem se atesta o mínimo de validade do Estado. O território vai ser a área sobre a qual o Estado vai exercer o seu poder de mando, “*seu poder originário de mando*” na expressão de Jorge Jellineck.

Logo, podemos sucintamente afirmar que o Estado Federal é um Estado soberano constituído por diversos Estados-membros autônomos. Não se confundem o Estado unitário descentralizado e o Estado federal, uma vez que enquanto naquele temos a dependência dos órgãos descentralizados quanto ao Estado unitário, neste verifica-se a independência destes mesmos órgãos. Esta forma de Estado constituiu-se, destarte, uma espécie do gênero federação.

É bom que se estabeleça, aqui, a conceituação de confederação antes de avançarmos, para esclarecer a base sobre a qual, hoje, está o conceito classificatório posto para definir o que seja uma federação.

Na verdade, federação não é só uma forma de Estado, ela se configura, precisamente, na medida em que tenta descentralizar, estando presente em todas as formas de governo, portanto, em todas as classificações, as aristotélicas ou elaboradas por outros autores. Quando Aristóteles procurava apurar as formas de governo, ele procurava distinguir uma forma de outra a partir do número de titulares no exercício do poder governamental; Porém, pode-se ver na análise da composição dos órgãos estatais que formam os diferentes tipos de Estado, uma maior ou menor concentração de poder, uma maior ou menor descentralização política de poder político.

Pode-se dizer, de forma muito elementar, que a confederação seria a existência ou constatação de diversas soberanias internas oriundas de pacto dissolúvel e, suportada ou embasada, por um Tratado internacional. Ela se enquadra no campo de

estudo do Direito Internacional Público, menos que no âmbito de interesse do Direito Constitucional enquanto ramo do Direito Público interno.

Por aqui, vocês já podem perceber que eu não estou efetivamente esgotando cada um desses tipos ou dessas formas de Estado. Até porque se eu digo que a confederação é suportada ou embasada por um Tratado internacional, nem por isso estou dizendo ainda que a base da Federação é uma Constituição Federal, quando efetivamente o é. Não estou fazendo isto, justamente, porque só pretendo fazê-lo, após uma comparação mínima entre um tipo e outro, uma forma e outra de Estado, quando então, irei me concentrar mais demoradamente no governo federativo, no estudo da organização federal do Estado, ou seja, na reflexão sobre a caracterização jurídico-constitucional do Estado Federal, mais adiante.

#### **4. A ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA DO ESTADO: PERSPECTIVA HISTÓRICA E CONTEXTO BRASILEIRO**

Como dizíamos, a temática a “organização federal do Estado” é de estreita atualidade. Tanto que os principais países do mundo hoje adotam o esquema federativo. São federação, por exemplo, os Estados Unidos, a Austrália, a Alemanha, o Brasil, ainda que alguém possa supor que o Brasil não se constitui como “grande” nação.

No entanto ele não deixa de ter sua importância estratégica para os séculos vindouros, assim como existem muitos cientistas políticos que supõem ser este o país do futuro, e de qualquer maneira, o Brasil é uma Federação. A forma estatal optada por nosso País, desde a proclamação da República, foi a federação, portanto, aqui, ela já está com mais de um século de existência, ainda que passível de eventuais críticas. O grande cientista político e constitucionalista, Paulo Bonavides, afirma que a federação brasileira é motivo de uma crise permanente. Em seu livro *A crise política brasileira* (2001), ele propõe novos modelos para a federação brasileira, razão pela qual se recomenda a leitura de sua avultada obra. O federalismo, portanto, é de fundamental importância na atualidade.

Porém, estamos, ainda, ante conceitos. Nós estamos diante de três formas distintas de Estado a partir de uma verdade meramente conceitual. Vamos então tentar fazer uma distinção mais concreta entre a confederação e a federação, ou o Estado federal, para podermos introduzir o federalismo na sua reflexão caracterizadora a nível do estudo jurídico. Ora, como exemplo de Estado federal vamos estudar a atual estrutura brasileira e como exemplo de confederação os Estados Unidos da América (EE.UU.), no período de 1776 a 1787.

É preciso frisar que não podemos compreender essa temática- nem ter a veleidade de pretender esgotá-la, somente sob o ponto de vista conceitual. A experiência histórica, a perspectiva histórica, ainda é a melhor forma de se entender, de uma maneira mais científica, esse fenômeno. Não podemos imaginar que essas formas históricas foram implantadas fora de uma conjuntura histórica concreta. Urge contextualizar nossas exemplificações, doravante.

Vocês podem até estar se perguntando como eu estou aqui falando em confederação, quando não há nenhum país hoje no mundo que adote de maneira específica essa estrutura. No entanto, lhes digo que está com a razão quem faz uma reflexão histórica mínima do processo de sedimentação do esquema ou modelo federativo brasileiro com base na experiência histórica confederada norte-americana. Muito a propósito, um dos melhores livros dentre os que tratam dessa matéria continua sendo *The Federalist* por A. Hamilton, J. Jay e J. Madison, escrito nos Estados Unidos logo após a promulgação da Constituição Americana de 1787, configurando as diversas experiências e debates, o conjunto de reflexões feitas pelos grandes cientistas políticos dos Estados Unidos da América, por ocasião da implantação da Nação americana.

Dentro desse esquema comparativo histórico, entre o modelo confederativo norte-americano e a federação brasileira praticamente trasladada por Rui Barbosa, daí que nossa Constituição de 1891 se denominou, justamente, Constituição dos Estados Unidos... “do Brasil”. Rui Barbosa, o gigante comentarista da primeira Constituição republicana, juntamente com os Constituintes da primeira hora, praticamente trasladaram tanto a forma ou o regime de governo presidencialista, quanto a forma de Estado federativa, esta última, atualmente, transformada em cláusula pétreia, pela vigente *Lex Legum*. Assim, é inteiramente impossível ao legislador constituinte reformador querer ou pretender apresentar uma proposta de reforma da Constituição que objetiva a mudança da forma federativa de Estado.

No artigo 60, parágrafo 4º da Constituição brasileira, está dito que qualquer proposta tendente a abolir a federação não será sequer objeto de deliberação. Em consequência, essa se constitui em cláusula pétria, portanto, é uma forma imodificável de Estado, como atestando que houve uma opção fundamental do titular do poder político do Brasil, portanto do povo, através de seus representantes, ou seja, os constituintes originários ao estabelecerem em todas as constituições, desde aquela que foi promulgada com a proclamação da República a forma federativa de Estado. Logo, essa foi a forma de Estado pela qual o Brasil optou.

Mas a melhor maneira para se compreender seria imaginar, por exemplo, um observador qualquer no panorama internacional a “olhar” a experiência histórica vivenciada pelos Estados Unidos da América.

Ocorreu-me agora mencionar o livro de Viana Moog *Bandeirantes e pioneiros*, que faz um paralelo entre a cultura norte-americana e a cultura brasileira. Não trata o livro apenas da cultura material mas, também, da cultura espiritual, traçando um paralelo entre a educação brasileira e a norte-americana. Ele parte do princípio de que os Estados Unidos, a exemplo da Nação brasileira, é uma nação de dimensões continentais e de grande contingente populacional.

A população colonizadora inglesa chegou naquele território, mais ou menos, no mesmo período que aportaram os colonizadores lusitanos em solo brasileiro. É dizer: enquanto os ingleses chegaram à América do Norte em 1492, os Portugueses já

se apossavam do Brasil colônia, passados tão somente oito anos do descobrimento do continente americano pelo colonizador europeu.

Portanto, se nosso observador colhesse esses dois parâmetros, os quais, mesmo sem significar muito, não deixam de ser exemplificativos: o parâmetro da idade da nação, do povo civilizado e o parâmetro da dimensão continental ou territorial; dois elementos do Estado, poderia ele tentar ou se submeter à tentação de, comparar o que teria ocorrido para que uma nação se desenvolvesse (caso dos EE.UU.), enquanto a outra (Brasil) permanecesse a reboque do desenvolvimento sustentado; até que ponto a distinta forma de Estado adotada nos dois países teria concorrido para diferenciá-los tão extremamente? O livro *Bandeirantes e pioneiros* estabelece uma comparação muito graciosa, ele é praticamente um romance, não tendo, portanto, a pretensão de ser uma obra científica; No entanto, vale a pena a leitura do livro de Viana Moog no que esta obra contribui para a compreensão do caráter nacional brasileiro e de nossas diferenças históricas.

Para referir-nos apenas a uma, a de natureza religiosa ou ética, forçoso é lembrar, igualmente, o interessante trabalho de Max Weber, *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, onde encontram-se explicações convincentes para a extraordinária diferença de desenvolvimento econômico-social entre Brasil e EE.UU., a partir da ótica religiosa-ideológica das explanações: enquanto a ética protestante, dominante na Nação do norte, justificava o trabalho de enriquecimento como agradável a Deus, a ética católica apostólica romana prevalente na colonização lusitana conduzia ao convencimento de que Deus mais se agradaria dos pobres de espírito, “*porque deles era o reino dos céus*”.

O colonizador português catequizou o índio nativo, o negro africano trazido como mão de obra escrava, e a população mesclada étnica e racialmente no território brasileiro, na crença da pobreza e submissão. O resultado é a diferença atual entre os dois países, a qual não pode, evidentemente, ser compreendida tão somente por este aspecto unilateral da explicação.

## **5. O ESQUEMA CONFEDERADO NOS CONVRÍA? INTERPRETAÇÃO DA CONFEDERAÇÃO ENQUANTO TRATADO INTERNACIONAL OU PACTO DISSOLÚVEL**

Vejam só: convém estabelecer um mínimo de reflexão histórica como forma de melhor apreender o modelo confederado e comparativamente relacionar com o federalismo, propriamente dito.

Nos Estados Unidos da América, em 1776, existiam 13 colônias que, todas agrupadas, queriam e iriam se tornar independentes da Inglaterra, da Grã-Bretanha, que vinham espoliando suas economias, suas riquezas naturais, enfim, os recursos do país.

As 13 colônias norte-americanas firmam um tratado internacional, um pacto dissolúvel na medida em qualquer das partes contratantes, desde o momento que renunciasse, obteria precisamente a dissolução desse tratado internacional. Obviamente, com a renúncia de qualquer das partes contratantes, denunciado estaria o desinteresse pela continuidade contratual.

Ora, temos o observador diante de um esquema confederado: esquema este concretamente norte-americano de 1776 a 1787, experiência histórica que durou 11 anos; estamos diante de treze unidades soberanas ou de treze soberanias internas oriundas do pacto dissolúvel e suportadas por um tratado internacional.

O observador que aqui estivesse tentando verificar como era a estrutura de soberania de confederação norte-americana, poderia penetrar o seu olhar no círculo do estado composto e só encontraria barreira diante de cada uma dessas unidades. Assim, a colônia ou estado da Virgínia ou, a colônia ou estado de Nova York, por exemplo, tinha cada um sozinho, no período de 1776 a 1787, a possibilidade de comercializar, sem qualquer autorização prévia da União, a qual aliás, ainda se tinha formado, juridicamente. Não havia uma soberania externa, havia sim, diversas soberanias internas.

A União americana não dispunha da possibilidade de exercer a soberania. Esta era exercida por cada uma das unidades confederadas. Elas poderiam negociar diretamente com as demais Nações soberanas européias, por exemplo, tanto quanto obter empréstimos internacionais sem autorização do Tesouro Nacional ou da Câmara Alta.

Na convenção de Filadélfia, reunida por dois anos, os Estados membros norte-americanos constatam que a experiência confederada dava aos Estados ou colônias mais fortes mais soberania em prejuízo daquelas unidades confederadas enfraquecidas, desde o princípio do pacto dissolúvel. Após esses dois anos de discussão, os constituintes originários de Filadélfia, analisando a situação histórica dos Estados americanos de 1776 a 1787, constatam que mais convinha a todas as treze unidades confederadas abdicarem das suas soberanias internas, daquele poder originário de mando, ou seja, daquela capacidade ou da livre titularidade de comercializar com as nações soberanas internacionais, uma vez que, com a formação da nova forma de Estado Federal, implantada pela Constituição de 1787, foi transferido o poder soberano de cada uma das treze colônias para a União, permanecendo as mesmas tão somente com uma certa autonomia.

O processo de concentração do poder político é pois invertido; como eu disse, a Federação é classificada como forma de Estado a partir do critério da maior ou menor concentração do poder político. A autonomia, em sentido lato, só se completa com a nova soberania que foi, com a Constituição Norte Americana de 1787, transferida para a União. Exemplo disto é a nova repartição constitucional de competências.

Veja-se o caso da pena de morte, consagrada por alguns Estados-membros norte-americanos: há resquílios dessa soberania, porque no caso brasileiro não teria-

mos condições de sermos autônomos no sentido lato do termo. O que acontece nos Estados Unidos é que eles formam uma federação por agregação, enquanto a federação brasileira efetivou-se por desagregação. No caso brasileiro, não evoluímos de uma confederação à uma federação, como nos EE.UU., senão de uma estrutura de Estado simples e unitário, para uma federação originariamente fragilizada pelo mecanismo imitativo da cópia do modelo ou forma de Estado que tanto influenciou ao inspirador do ante-projeto de nossa primeira Constituição republicana, o *Águia de Haia*, o baiano Rui Barbosa.

O pecado original resultante da evolução, no caso pátrio, da forma unitária de Estado para a forma federalizada, continua maculando a federação brasileira, a qual outorgou no final do século passado, a suas antigas províncias muito diminutas autonomias, em prejuízo da fortaleza de que carece normalmente esta forma federal de Estado.

Aqui só a União é soberana. Talvez pudéssemos, ainda hoje em dia, tributar as crises institucionais pelas quais tem passado nossa federação ao modo apressado como foi constituída a forma brasileira de Estado federal, desde a promulgação da Constituição Republicana de 1891, embora este argumento não esgote tão complexo tema. Contudo, estamos em condições de afirmar que nossas crises institucionais permanentes são mais de natureza constituinte que constitucional. Todos os Estados-membros renunciam àquela soberania interna anteriormente desenvolvida em proveito de uma união que será mais forte. Portanto, daí já se entende, já se justifica e se compreende o fenômeno da origem da intervenção federal nos Estados.

Em relação a uma intervenção federal, a Constituição Brasileira diz ser esta, uma exceção. Não é uma regra. Não haverá a intervenção salvo para corrigir algumas distorções do sistema federativo. E o artigo 34 da Constituição Federal vai estabelecer as hipóteses excepcionais que justificarão a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal: *“I) para manter a integridade nacional; II) para repelir invasão estrangeira ou de uma Unidade da Federação em outra; III) pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV) garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V) prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; etc.”.*

Logo, o Poder Constituinte originário prevê uma série de hipóteses que justifica a intervenção federal no Estado-membro. Essa intervenção se dará em nome das demais unidades federadas. Se amanhã o Estado do Ceará não quiser cumprir as decisões judiciárias, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal, o STJ ou TSE poderá requerer ao Executivo Federal a intervenção federal, no Estado do Ceará. Isso se processará através de regulamento nos termos do art. 34 da Constituição –em nome das demais unidades federadas–.

É interesse das demais unidades, porque se amanhã o Rio Grande do Sul quiser se separar do resto do Brasil, como já pretendeu, isso interessa a todos os demais Estados-membros, ainda que esse fenômeno, aqui no Brasil não tenha tanta expressão como nos EUA, como no Canadá, como na Espanha, como numa série de

outros países que vivenciam esse fenômeno separatista de uma maneira mais agitada e profunda. Basta recordar que, em 1967, quando Charles De Gaulle esteve em Quebec, uma das províncias do Canadá, e gritou: “*Vive le Canadá, vive le Québec, libre!*”, provocou um verdadeiro inferno, um incêndio na federação canadense, porque, como metade da população da província de Quebec era de origem francófona, esta encontrou na incitação um motivo para se insurgir contra o modelo federativo, querendo retornar à sua soberania interna. Não queria mais assumir tão somente a sua autonomia, negando o conceito federativo, que é uma forma estatal diferenciada na qual os diversos Estados-membros abdicam de sua soberania em nome de uma unidade maior que fortaleça o Estado soberano.

## **6. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E SUA CARACTERIZAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL**

Já podemos começar a caracterizar a Federação. É através da Constituição de um Estado Federal que se pode traçar as principais características da forma Federativa de Estado, da organização federativa de Estado. A Constituição Federal é um documento jurídico do Estado Federal, contrariamente à Confederação que usava o tratado internacional perfeitamente dissolúvel. Vai ser a Constituição Federal que estabelecerá –daí a palavra “*constituído*”–, o Estado Soberano, constituído por diversos estados-membros autônomos. Portanto, a Constituição Federal passa a ser uma das características básicas do governo federativo.

Pretendo agora estabelecer, pelo menos, os principais caracteres e ressaltar algumas notas de manutenção; quais são os elementos que dão sustentabilidade, que dão permanência ao governo federativo? Porque a federação é uma forma de Estado que se sustenta e se preserva. É isto que a ciência política investiga e é isto que eu vou tentar levantar aqui.

Vamos ver, não todos, mas os principais caracteres da organização federativa. Irei trabalhar três características primordiais, com as quais, necessariamente, qualquer modelo federativo terá que contar.

### **6.1. A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS COMO PRIMEIRO ELEMENTO ESSENCIAL A QUALQUER FEDERAÇÃO**

Primeiro, tratarei do que se denomina repartição constitucional de competências. Trata-se da divisão de competências estabelecidas pela Constituição em relação ao que é do âmbito da União e, do que compete aos Estados-membros.

Toda federação conta com uma Constituição Federal, que é exatamente o documento, ou o diploma jurídico que afetará ou distribuirá politicamente as competências.

A federação americana é uma federação por agregação na medida em que os poderes foram repartidos igualmente. Você abre o mapa dos Estados Unidos e observa que os 50 Estados foram praticamente traçados com uma régua, os limites geográficos com traços bem perpendiculares. Não há, como no Brasil, elaboração de fronteiras a partir das expedições dos bandeirantes que adentravam pelo interior, desestruturando o tratado de Tordesilhas –o compromisso de respeitar as fronteiras espanholas–. Foi desse modo que o Brasil se agigantou, através do povoamento do interior, crescimento que, ao contrário do esquema norte-americano, não exercitou qualquer obediência a uma divisão racional de competência do poder jurídico, e sim, desagregou a unicidade do Estado Unitário imperial pela via da outorga de autonomia mínima às antigas províncias.

A repartição constitucional de competência é descrita na Constituição Federal. Temos, no caso brasileiro da Constituição de 1988, a partir do artigo 20, uma descrição da titularidade patrimonial de cada uma dessas unidades: da União, dos Estados-Membros, dos Municípios.

Portanto, é característica fundamental da Federação, de um esquema federativo de Estado, uma afetação constitucional de competências que vai precisamente, como foi lembrado a princípio, estabelecer a descentralização do poder político.

A Federação significa descentralização. O Brasil, contrariamente aos Estados Unidos da América, parte de um modelo onde havia uma concentração essencial do poder político, dada pela forma unitária do Estado, vivenciada na época do Império, e opta, a partir da proclamação da República, por uma forma estatal federativa, em que há uma descentralização do poder político, mais precisamente, uma desagregação da unicidade anterior, que desconheceu, no entanto, uma evolução harmônica e necessária ao fortalecimento da federação adotada aqui nos trópicos. O caráter nacional brasileiro e tropical ficou impresso em nosso modelo federal, com suas características históricas e próprias.

A descentralização política própria do Estado federal se estabelece através das Constituições Federais. Assim, a Constituição é figura essencial na organização Federal do Estado.

## **6.2. SEGUNDO ELEMENTO CARACTERIZADOR: A PARTICIPAÇÃO DAS VONTADES JURÍDICAS PARCIAIS NA FORMULAÇÃO DA “VONTADE JURÍDICA GERAL DA NAÇÃO”**

A segunda característica fundamental é a participação das vontades jurídicas parciais na formulação da vontade geral da Nação. Essa é uma expressão kelseniana, criada por Hans Kelsen, grande cientista político e jurista austríaco, que tanto influenciou a ciência pura do direito, da atualidade. A participação das vontades jurídicas parciais na elaboração da vontade jurídica nacional ou geral, através do Senado, por exemplo.

Num modelo federativo é adotado o modelo bi-cameralista, temos os representantes de duas câmaras: a Câmara dos Deputados, que representa o povo, composta num sistema eleitoral proporcional, e o Senado Federal ou Câmara Alta, cujos componentes representam os Estados-membros, e são eleitos pelo sistema majoritário. Não havia necessidade de ser denominado o Senado, de Senado federal, pois este só se justifica na qualidade de Senado sendo o âmbito federal, posto que se trata de uma federação.

A participação das vontades jurídicas parciais, na formulação da vontade geral da Nação: “Vontades Parciais” é o conjunto dos Estados-membros autônomos, quando todos agrupados, abdicam de sua soberania, para exercer uma completa autonomia e, constituindo a União Federal. Essa participação das vontades jurídicas parciais na elaboração da Vontade Jurídica Nacional é ditada precisamente pela Constituição, que reparte as competências, que estabelece o que compete a quem; se aos Estados-membros, se aos municípios ou se, à União.

Vamos observar, então, essa participação das Vontades Jurídicas Parciais, no caso da composição do Senado Federal Brasileiro. O Senado é composto paritariamente, observa o princípio paritário, em obediência ao modelo federativo. Cada estado, qualquer que seja a sua expressão, tanto populacional, como territorial, ou sua maior ou menor pujança econômica-social, vai ter representação paritária. Assim, tanto o Estado do Amapá com 440 mil/450 mil habitantes, quanto o Estado de São Paulo com 35 milhões/36 milhões de habitantes: ambos têm o mesmo número de senadores ou de representantes no Senado Federal. Trata-se de uma participação igualitária.

Na Assembléia Nacional Constituinte (ANC), reunida em 1987/88, os senadores participaram da elaboração da Constituição, portanto, compuseram o grupo de constituintes originários que elaboraram, em nome do povo, sob o ponto de vista teórico, a vigente Constituição Federal da República Federativa do Brasil que é esse diploma político-jurídico de ordenação do Estado Federal pátrio.

Sabe-se que essa composição paritária, ou seja, esse número igual de senadores para Estados-membros tão distintos, como os apontados, constitui-se, certamente, temática polêmica. A contra-argumentação é que eles já têm maior poder econômico (como no caso de São Paulo) e poderiam também ficar com um maior poder político, desestruturando mais ainda nossa federação. Agora, pergunta-se: esta composição/distribuição senatorial paritária é passível de mudança via reforma constitucional?

Eu admito que não. Porque uma das cláusulas pétrias, aqui constante no artigo 60, parágrafo 4º, da CF/88 é, exatamente a forma federativa do Estado. O poder de reforma constitucional é tão somente um poder constituinte derivado da própria Constituição, do próprio diploma político-jurídico que conformou o Estado Federal brasileiro. Portanto, quando essas “vontades jurídicas parciais” (Estados-membros) se uniram e estabeleceram a “vontade jurídica nacional (Constituição federal de 1988), abdicaram de eventuais soberanias, tendo optado tão somente pelo exercício

de certas autonomias, nos limites das suas possibilidades, transplantando para o constituinte originário o poder de, em nome do povo, conformar o Estado Federal.

Não seria jamais através de uma revisão ou reforma constitucional que se pudesse alterar a forma de Estado Federal. É claro que existe a possibilidade de uma revolução, por exemplo. Quando acontecesse uma revolução e mandasse fechar ou modificar a composição partidária do Senado, aí sim, uma revolução poderia fechar ou mudar o senado. O poder revolucionário, este estrategicamente violento e autoritário, tem a capacidade de modificar as instituições, em desobediência ao texto constitucional.

Na verdade, a composição paritária continua sendo uma forma de equilíbrio caracterizador do federalismo de equilíbrio. Afinal, os três representantes, no Senado, de cada Estado-membro, são representantes do interesse da unidade federada, daquele Estado-membro e não, diretamente de sua população.

Se o Estado de São Paulo, por exemplo, pede um empréstimo à França de tantos milhões de dólares, vai carecer da autorização do Senado Federal (art. 52, V, CF/88), porque terá que haver respaldo do Tesouro nacional. Todo o patrimônio nacional irá como que dar um aval àquele empréstimo que trará benefícios –eventualmente–, para uma única unidade federativa. Desde que isso não resulte ferir interesses dos outros Estados-membros, o embate político chegará a um consenso.

Estou me referindo aqui à possibilidade de elaboração da Constituição. Por ocasião da elaboração da Constituição, que no nosso entendimento é esse diploma político-jurídico de conformação da sociedade, e do Estado, da forma Federativa de Estado, na hipótese da Federação, o Senado é identificado em função da sua situação paritária, uma característica essencial, primordial, perceptível em qualquer federação.

### **6.3. AUTO-CONSTITUIÇÕES E AUTO-GESTÕES ESTADUAIS NA FEDERAÇÃO**

A terceira característica é exatamente a possibilidade de Constituições locais ou a possibilidade de auto-constituições, digamos assim, pelos Estados-membros.

Os Estados-membros promulgam igualmente as suas Constituições, embora detentores tão somente de certas autonomias. Mas cada um deles, sem poder ferir à Constituição Federal, têm o direito de elaborar sua Constituição, contam, com a prerrogativa de conformar, em estatuto político próprio, suas pretensões legítimas de unidade estatal autônoma, com características culturais e regionais específicas.

Cada um dos Estados-membros tem a capacidade de se auto-gerir, auto-administrar, auto-constituir. Respeitando, logicamente, a Constituição Federal que é o documento ou o diploma político-jurídico que conforma essa forma de Estado.

## 7. ELEMENTOS DE ESTABILIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO: FUNCIONAM NO BRASIL ATUAL?

Em definitiva, a teoria geral da Federação e dos diferentes federalismos tem sido estudada por autores os mais diversos: alguns para negá-la, outros para afirmá-la. Entre aqueles que estudaram a organização federal do Estado e concluíram por negá-la enquanto estado composto por diferentes esferas de competências –algumas autônomas, outra soberana–, destaca-se o célebre escritor norte-americano do século XIX, Calhoun, cuja teoria equipara a federação a uma Confederação. Ora, parte este autor –cujas idéias foram divulgadas no continente europeu por brilhantes pensadores como Borel e Le Fur os quais o contestaram, tentando resolver o dilema aparentemente insuperável a que sua concepção conduzia–, parte Calhoun, portanto, da idéia de que, sendo a soberania um atributo essencial do Estado, em uma associação de Estados, a soberania não pode pertencer ao mesmo passo à União e aos Estados-membros; ou pertence a estes, ou àquela. Se àqueles estaríamos ante uma Confederação de Estados; se a esta, ou seja, à União, as unidades federativas não são Estados, e estaríamos diante de um Estado simples. Nos perguntamos ante tal dilema: assiste ou não razão ao autor norte-americano?

Logo adiante responderemos tal indagação, posto que convém explicitar, agora, um pouco mais a teoria calhouniana. Na verdade, Calhoun procura ainda demonstrar que, baseando-se o Estado Federal ou a organização federal do Estado –aí englobado os diferentes federalismos–, em uma Constituição, enquanto que a Confederação encontra supedâneo em um Tratado –como, aliás, ressaltamos bastante, nos tópicos anteriores–, e não podendo um tratado entre partes independentes transformar-se em lei que é uma norma imposta por um poder superior, é forçoso concluir que, afirma Calhoun, “*ou o Estado federal se baseia em um tratado, ou então trata-se de uma confederação, ou ainda que carece de base jurídica*”.

Lógicamente, parece aos olhos contemporâneos não assistir razão ao cientista político norte-americano, contudo, foi necessária a construção de toda uma teoria jurídica, como a anteriormente exposta, resumindo o pensamento de autores como Hans Kelsen, Le Fur e outros luminares do Direito Constitucional e Direito Internacional Público para que pudéssemos afirmar solucionado o dilema calhouniano. Ora, o constitucionalista Le Fur traçou duas hipóteses para solucionar tal dilema. Segundo ele, a Federação pode nascer de dois modos, histórica e juridicamente, conforme seu *duplo caráter* nacional ou federal.

Na primeira hipótese, raciocina Le Fur, segundo exposição das idéias deste autor feitas por outro publicista e divulgador de seu pensamento, no caso, Borel, a organização federal de Estado pode nascer da evolução da forma unitária de Estado para a forma federalizada, como ocorreu com o Brasil, o qual outorgou a suas antigas províncias certa autonomia e concedeu-lhes participação na formação da vontade da União, ou seja, concedeu aos Estados-membros enquanto vontades jurídicas parciais, para utilizar uma linguagem kelseniana, a possibilidade de participar

na elaboração da vontade jurídica nacional através do Senado Federal, cuja composição faz-se, pelo sistema majoritário, de forma paritária (art. 46 e seu parágrafo 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), como ressaltado anteriormente. Por outro lado, afirma Le Fur que, quando o nascimento do Estado federal não é resultado da vontade dos Estados particulares e sim, de um movimento nacional, pacífico ou não –a exemplo do que ocorreu com a Suíça de 1848, que de Confederação passou a Federação, não obstante ter conservado a designação primitiva–, estamos ante uma demonstração do nascimento da federação a partir de seu caráter nacional histórico, em contraposição ao anterior exemplo da situação de atendimento ao caráter jurídico da formação federal a caracterizar o nascedouro do modelo federativo.

Convinha, na hipótese, atentar para as lições judiciosas do constitucionalista Paulo Bonavides (2001, 2002a, 2002b, 2003b) para quem nosso país é conhecedor muito mais de crises constituintes que constitucionais, responsáveis as mesmas pela fragilidade de nossa federação. Peca esta do pecado original de sua formação artificial.

Por outro lado, o dilema calhouniano vai solucionado pelas argumentações bo-relianas e Le Furianas quando estas tentam diferenciar o contrato do resultado do contrato; Com efeito, estes autores tem razão quando alertam para o fato de que a Constituição não é um tratado, mas a consequência de um tratado anteriormente firmado pelos Estados particulares. Neste sentido, lhes parece inteiramente compatível, desde o ponto de vista do Direito, que a federação nasça, histórica e juridicamente, conforme seu duplo caráter nacional ou federal, de dois modos distintos. Concordamos, portanto, com a idéia superadora do dilema calhouniano, antes exposto, e agora contraditado, porquanto acreditamos e afirmamos verdadeira a afirmação relativa ao fato de que a Confederação norte-americana de 1776 a 1787, quando optou pela organização federal de Estado, através da promulgação da Constituição Federal dos Estados Unidos da América, de 1789, ultrapassou a fase do Contrato internacional a que esteve supedaneado ou embasado, com fundamento no Direito Internacional Público, para reger-se pelo Direito Constitucional norte-americano, cujo âmbito primordial enquadra-se ou se circunscreve no círculo do Direito Público Interno.

Em outras palavras, como afirmou Le Fur, “*as relações contratuais cederam lugar a relações de domínio e subordinação*” (apud citação de Mouskeli in “*Teoría Jurídica del Estado Federal*”), desde o momento que se deu a evolução do Tratado à Constituição, desde o momento que se passou de uma forma pactuada e confederada de Estado para uma forma indissolúvel e permanente de Federação, é dizer, de organização federal de Estado, vale dizer, as relações contratuais cederam vez às prevalentes relações de subordinação das unidades à União, dos membros individuais ao novo todo e único enquanto espécie do gênero federação.

Repassadas as três características básicas da Federação, existem ainda dois elementos os quais serão responsáveis pela manutenção desta forma composta de Es-

tado e, que merecem nossa reflexão rumo à caracterização jurídico-constitucional da organização federal do Estado. Primeiro, a rigidez constitucional –já esclareço o que vem a ser este princípio– e segundo, a existência de um órgão presente em toda federação, encarregado de exercer o controle da constitucionalidade das Leis e dos atos normativos federais. Bem, o que vêm a ser estes dois elementos identificados com toda e qualquer forma ou modelo federativo?

### **7.1. O PRINCÍPIO DA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA**

A rigidez constitucional é o princípio básico como forma de dar sustentabilidade ou inalterabilidade à forma federativa do Estado. Diz-se Constituição rígida aquela Constituição que não pode ser modificada com a mesma facilidade da Lei Ordinária, da Lei comum.

Enquanto a Lei comum ou ordinária não exige qualquer quórum qualificado para a sua extinção ou modificação, a Constituição Federal só pode ser reformada, respeitando-se as limitações materiais, procedimentais ou circunstanciais e formais impostas ao Poder de Reforma.

Com efeito, a rigidez constitucional contempla exatamente o fato de que a Constituição que reparte as competências, na Federação, é um documento ou um diploma político-jurídico que não pode ser alterado, com as mesmas facilidades das Leis Ordinárias. A Constituição da Inglaterra, por exemplo, ao contrário da nossa, é flexível. Pode ser modificada com a mesma facilidade da Lei comum. No Brasil, não. Estamos, pois, diante de uma certa ironia da história: afinal como é que uma Constituição que se diz rígida, como no caso da Constituição Brasileira, conhece tantas reformas constitucionais enquanto, por seu turno, a Constituição da Inglaterra, sendo flexível porque embasada nas tradições, registra uma tão impressionante estabilidade constitucional?

Não só porque ela seja consuetudinária, mas porque não mantém no seu próprio texto permanente nenhum dispositivo que estabeleça um quórum qualificado, que disponha sobre a sua reforma ou suas possibilidades de emenda. A rigidez constitucional consiste precisamente nisso, embora a situação concreta e histórica latino-americana de conhecimentos de tantas reformas constitucionais continuem pondo em cheque o conceito, continuem desafiando a firmeza da definição conceitual.

### **7.2. A CORTE CONSTITUCIONAL NO MODELO FEDERATIVO**

O fato de que as Constituições dos Estados federais consagrem o princípio da rigidez significa que, em todas elas, também está prevista a existência de um órgão encarregado de exercer o controle da constitucionalidade das leis. Assim, os Estados-membros, nas suas constituições estaduais que são, em última análise, um

exercício de suas autonomias, não podem ferir à constituição federal. Esses dois elementos dão uma certa sustentabilidade, uma certa segurança, enfim, uma certa garantia ao modelo federativo de Estado. A Constituição do Ceará, por exemplo, promulgada em 5 de outubro de 1989, um ano depois da Constituição Federal de 1988, foi objeto de mais de dezenas de Ações Diretas de Inconstitucionalidade. É dizer: muitos de seus dispositivos foram objeto de impugnação, embora nem todos julgados inconstitucionais, dado que alguns feriam a Constituição Federal.

No caso federativo brasileiro, nós temos o Supremo Tribunal Federal que é o órgão legitimado para exercer o controle da constitucionalidade abstrato das Leis, bem como valorar a concreção do princípio constitucional da proporcionalidade (Guerra Filho, 1999a, 1999b, 1999c, 2000).

É a Corte Suprema do judiciário que tem a competência originária de apreciar e julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, no Brasil. Todas as confrontações legais, a nível abstrato ou concentrado, quem poderia provocar, segundo a Constituição de 69, emenda nº 1, seria apenas uma única pessoa, o chefe da procuradoria Geral da República. Era só ele quem detinha essa legitimidade. Na Constituição de 1988, este leque foi ampliado para nove entidades: OAB, entidade sindical, partido político, Procurador geral da República, Presidente da República, qualquer mesa do congresso nacional, etc. Portanto, há atualmente um leque bem mais amplo que pode efetivar ou disparar o controle da constitucionalidade concentrado.

Há dois tipos de controle da constitucionalidade: o controle difuso e o controle concentrado.

O controle concentrado é exercido, como ressaltado já, com competência originária exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal. Noutras Federações como a Alemã, Suíça ou Austríaca, esse controle é feito por Tribunal Constitucional, algo pelo qual se luta para que o Supremo se transforme, aqui no Brasil, ou que seja Criado um Tribunal Constitucional. Há, também, ainda o controle difuso, que é exercido por qualquer juiz, portanto por qualquer instância judiciária.

O controle difuso é processualmente falando, isto é, já usando uma expressão um tanto quanto jurídica, é um incidente. Uma das características do controle difuso é que o levantamento da questão inconstitucional é o que a gente chama de uma prejudicial. Levanta-se uma prejudicial, antes de se discutir o mérito. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade, ou seja, no controle concentrado da constitucionalidade, exercido exclusivamente pelo Supremo Tribunal Federal, no caso brasileiro, o efeito se faz *erga omnes*. As decisões que são tomadas pelo Supremo alcança a todos.

Assim, a liminar proferida ou concedida em Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Supremo, mesmo que seja impetrada por um partido político, isto é, uma parte legitimada isolada, tem seus efeitos estendidos à todos. Já no controle difuso não, só se faz efeito entre as partes do processo judicial concreto, ou seja, autor e réu.

## 8. CONCLUSÕES

À guisa de conclusão deveremos afirmar que a Federação brasileira passa e perpassa por enormes crises institucionais cuja base não se identifica com o compromisso constitucional, em que pese tão frequentemente desrespeitado ao largo da História constitucional deste país, senão se equipara ou identifica –o que é mais preocupante–, com o processo constituinte originário de formação de nossa nacionalidade e de nossa opção federativa, o qual ao longo de nossa história, tem conhecido crises de legitimidade. Donde se justificar que perguntássemos se mais necessária que uma reforma tributária –tema “calcanhar de Aquiles” do governo FHC e, já agora, bandeira– “tema estrela” do início do governo Lula, juntamente com o programa do combate à fome-zero e a reforma previdenciária, não seria uma reforma político-federativa, no Brasil atual, pela via da modificação constitucional a ser concretada pelo poder reformador.

Já houve quem afirmasse que somente uma Reforma tributária com intenções de adequação a novas realidades comunitárias, voltada para a necessidade dos blocos econômicos como Mercosul a que o Brasil integra, resultaria num redesenho da federação nacional. Cremos, no entanto, que tal reforma deveria contemplar sobretudo, a realidade relativa às limitações ao poder de tributar consoante configurada e formuladas pelo Constituinte originário de 1988, através da sedimentação histórica dos princípios da tributação consagrados por nossa Constituição de 1988.

Assim como o Poder Moderador, durante o período da Constituição Imperial outorgada, representou a “Constitucionalização do absolutismo” a manchar a legitimidade constituinte de nossa história constitucional pátria, de igual modo, o desrespeito dos princípios constitucionais e a exorbitância legiferante dos governos federais, de FHC a Lula, via medidas provisórias exorbitantes, representaria a constitucionalização de um verdadeiro golpe institucional, mormente quando, após as eleições presidenciais majoritárias de 2002, não se tem notícia de qualquer revolução, senão apenas a ascensão ao poder central de um partido de oposição, o Partido dos Trabalhadores (PT), cujo líder, Luís Inácio Lula da Silva, foi eleito após três sucessivas derrotas nas urnas.

## BIBLIOGRAFIA

- ACQUAVIVA, C. (1994): *Teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva.
- ATALIBA, G. (1990): *Hipótese de incidência tributária*. 4ª ed. São Paulo: RT.
- AJA, E. (2003): “El estado autonómico en España a los 25 años de Constitución”, *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, pp. 1-56. (Mimeo). Sevilla.
- BANDEIRA DE MELLO, C.A. (1990): *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: RT.
- BASTOS, C.R. (1991): *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva.
- BONAVIDES, P. (2001): *A crise política brasileira*. São Paulo: Malheiros Editores.

- BONAVIDES, P. (2002a): *Teoria do Estado*. São Paulo/Rio de Janeiro: Malheiros Editores.
- BONAVIDES, P. (2002b): *Constituição e constituinte*. São Paulo: Malheiros Editores.
- BONAVIDES, P. (2003a): "Federalismo regional num país periférico", *VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. (Mimeo). Sevilla.
- BONAVIDES, P. (2003b): *Historia constitucional do Brasil*. Porto: Editora Portucalense.
- CALHOUN: *Teoria del estado federal*.
- CARAZZA, R.A. (1991): *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 3ª ed. São Paulo: RT.
- Constituição Federal Brasileira de 1988*, atualizada até a emenda constitucional núm. 20/1998. São Paulo: RT.
- GOMES CANOTILHO, J.J. (1989): *Direito Constitucional*. 4ª ed. Coimbra: Almedina.
- GRAU, E.R. (1990): *A ordem econômica na Constituição de 1988. Interpretação e crítica*. São Paulo: RT.
- GUERRA FILHO, W.S. (1989): *Ensaio de teoria constitucional*. Fortaleza: UFC.
- GUERRA FILHO, W.S. (1999a): *Para uma filosofia da filosofia*. Fortaleza: UFC.
- GUERRA FILHO, W.S. (1999b): *Processo constitucional e direitos fundamentais*. São Paulo: IBDC/Celso Bastos Editor.
- GUERRA FILHO, W.S. (1999c): *Introdução ao Direito Processual Constitucional*. Porto Alegre: Síntese.
- GUERRA FILHO, W.S. (2000): *Teoria processual da constituição*. São Paulo: IBDC/Celso Bastos Editor.
- HAMILTON, J.; JAY, J.; MADISON, J. (1994): *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- JELLINEK, J.: *Teoria general del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- KELSEN, H. (1998): *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes Editor.
- LE FUR (1940): *L'état federal*. Paris: Sirey.
- MACHADO, H.B. *Curso de Direito Tributário*. (Mimeo).
- MACHADO, H.B. (1987): *O conceito de tributo no Direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense.
- MACHADO, H.B. (1991a): *Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: RT.
- MACHADO, H.B. (1991b): "Sujeito ativo na contribuição de Seguridade Social", *Repertório IOB de Jurisprudência*, núm. 13, pp. 234-235.
- MOOG, V. (1976): *Bandeirantes e pioneiros*. Porto Alegre: Globo.
- MOUSKELY: *Teoria jurídica del estado federal. Pareceres da Fazenda Nacional no Ceará*.
- ROCHA, J.A. (1995): *Estudos sobre o poder judiciário*. São Paulo: Malheiros Editora.
- SILVA, J.A. DA (1968): *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: RT.
- SILVA, J.A. DA (1991): *Curso de Direito Constitucional positivo*. 7ª ed. São Paulo: RT.
- WEBER, M. (1942): *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Porto Alegre: Globo.
- XAVIER, A. (1978): *Os princípios da legalidade e da tipicidade da tributação*. São Paulo: RT.
- XIFRA XERAS, J. (1962): *Curso de Derecho Constitucional*, vol. 2. Barcelona: Bosch.