

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DO ESTADO FEDERAL: APROXIMACIÓNS AO MODELO BRASILEIRO

FRANCISCO RÉGIS FROTA ARAÚJO
Departamento de Dereito Público
Facultade de Dereito
Universidade Federal de Ceará

Recibido: 21 de xaneiro de 2005

Aceptado: 28 de febreiro de 2005

Resumo: O modelo de organización constitucional do Estado federal en Brasil foi implantado tras a proclamación da República (1891), e seguiu o modelo federalista norteamericano dos EE.UU. O sistema foi evolucionando dun tipo unitario cara a unha federación cando as provincias, antes imperiais, foron transformadas en estados membros autónomos, permanecendo a soberanía en mans da Unión.

Palabras clave: Federalismo / Modelo brasileiro / Organización 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. INTRODUCCIÓN

A declaración do gobernador electo de Minas Gerais, o ex-presidente Itamar Franco, a principios do ano 1998, negándose a pagar durante tres meses as débedas do seu Estado á Unión fixo estalar un debate na prensa brasileira e internacional que aínda continúa.

En tempos de globalización houbo quen pretendeu responsabilizar á súa simple declaración de moratoria temporal da crise pola que pasa desde hai décadas o pacto federal nacional. Inxenuo engano.

En efecto, a federación brasileira leva tempo atravesando unha profunda crise que non se pode confundir coa actual política económica adoptada polo Goberno federal, a pesar dos intensos reflexos desta sobre aquela.

Todos sabemos que o modelo económico adoptado polo Brasil desde o presidente Fernando Henrique Cardoso, e imitado polo presidente Lula da Silva na súa práctica totalidade –consustanciado no plano real e propugnador dunha apertura desnacionalizadora dos factores de produción e riqueza, baixo o influxo do FMI–, levou ao país a un conxunto de crise políticas, financeiras, de evasión sostible de

divisas e capitais especulativos e con profundos reflexos económico-sociais, os cales nos impulsan a facer unha reflexión sobre o actual modelo de organización federal de estado vixente no Brasil.

Agora, inicialmente poderíamos preguntarnos se habería sinceras posibilidades de que unha simple confesión pública de recoñecemento das dificultades financeiras polas que pasa un determinado estado membro da nosa federación (por exemplo a formulada polo ex-gobernador Itamar) podería resultar o único factor responsable da diminución das divisas internacionais da nación por un importe superior aos 2 billóns de dólares, como a ocorrida os días 14 e 15 de xaneiro do ano 1998. Evidentemente que non. Está claro que a prensa sobrevalorou o episodio nun van intento por facer calar a oposición política brasileira, sobre todo no momento en que o Congreso Nacional debatía o conxunto de propostas do executivo federal relativas ao vigoroso “axuste fiscal”, plasmado a través de medidas provisionais, de leis e ata de profundas reformas constitucionais.

O tema da asunción das débedas dos gobernos estatais, tema crucial neste momento, é presentado de novo durante estes dous primeiros anos do goberno do presidente Lula da Silva, inseríndose nese contexto de relación conflitiva entre a tributación e a federación brasileiras, que atravesada e coñece crises máis constituíntes ca constitucionais, e cuxa solución non se obterá unicamente pola vía da reforma constitucional, aínda que necesariamente teña que pasar por ela.

En efecto, as urxentes consideracións dos principios constitucionais da proporcionalidade e da solidariedade –en canto que novidades relevantes na teoría constitucional contemporánea¹– corroboran a nosa opinión.

2. REFORMA TRIBUTARIA OU REFORMA POLÍTICA NA FEDERACIÓN?

Pero as crises federais continúan. A pesar de ter sido aprobadas polo lexislativo duras medidas de aumento da recadación tributaria da Unión –como o incremento das contribucións sociais sobre os beneficios das empresas, a participación nos descontos previstos polos servidores inactivos, o aumento da porcentaxe da CPMF do actual 0,25% ao 0,38%, etc.; e, por último, unha conta enorme soportada basicamente pola xa empobrecida clase media brasileira–, as finanzas estatais continuarán o seu proceso de depresión, reflectindo así unha crise federal. Unha crise de modelo máis ca de opinións.

Por un lado, o Goberno federal alegaba, e aínda alega, que o tesouro nacional non pode botar man dos recursos dos estados, cuxas débedas, segundo el, xa terían

¹ Vid. a propósito do tema as importantes contribucións dos profesores Willis Santiago, Guerra Filho e Regis Frota Araújo, o primeiro sobre a temática do principio da proporcionalidade e o segundo sobre o principio da solidariedade.

sido obxecto dunha negociación anterior pola que se beneficiaron de xuros e de prazos especiais de pagamento. Por outro lado, os estados –Estados como Rio Grande do Sul, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Goiás e Rio de Janeiro, entre tantos outros, fan cola nas reclamacións xunto con Minas Gerais– sinalaban que a asunción das débedas necesita ser renegociada pola Unión, sobre todo se se ten en conta que algúns gobernadores saíntes –moitos deles da mesma filiación partidista do señor presidente da República, como é o caso do Estado de Minas Gerais– terían deixado as finanzas do Estado nunha perigosa situación, comprometendo incluso o normal e regular pagamento dos seus empregados. Alegacións á parte, o certo é que unha federación necesita dunha relación de harmonía e comprensión política para que se faga viable o pacto federal, situación que o noso país necesita afrontar en profundidade e con madurez.

Por un lado, vimos aos gobernadores de 16 estados aliados da política económica federal reuníndose para prestarlle a súa solidariedade a FHC coa chamada “Carta de San Luis”; por outro, reuníronse outros 7 gobernadores, baixo o experimentado e lúcido liderado de Itamar Franco, nunha oportuna e saudable reunión sobre o actual debate federal brasileiro, xurdindo desta reunión un documento –denominado “Carta de Belo Horizonte”– que traza, á súa vez, toda unha liña de preocupacións pola “idoneidade do principio federal”. Como afirmou no seu momento o líder da oposición que se debuxa no escenario 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).

Entre unha e outra cartas, o Brasil observa e agarda, solitario e perplexo, a súa entrada no próximo milenio onde urxe que o principio federal sexa lembrado e recoñecido como fundamental para a sustentación e para a harmonía dun pacto federal que foi formulado no século pasado, tras a proclamación da República, reformulado na década dos anos trinta, esnaquizado nos *idus* dos anos sesenta e que, na actualidade, aínda carece dunha concreción substancial e efectiva.

A crise da federación brasileira exprésase, segundo unha das mencionadas cartas, “*no grave desequilibrio das contas externas, na fragilização das finanças públicas, no sucateamento da estrutura produtiva, no desemprego que alcanza índices alarmantes, enfim, no empobrecimento de estados, municípios*” e do pobo brasileiro, que se ve desprovisto da súa riqueza nacional de forma galopante.

A temática que tratamos a continuación –“*a organización federal do estado nun intento de caracterización xurídico-constitucional, sen perder de vista a experiencia histórica, e como tema complementario do estudo dos principios constitucionais tributarios*”– parécese absolutamente contemporánea. Está na estreita franxa diametral da división metodolóxica entre a ciencia política, o dereito constitucional e as grandes preocupacións dos gobernantes. Sería algo como investigar as formas contemporáneas do estado, entre as cales a federación se constitúe como unha das

formas máis especiais. Poderíamos, por exemplo, comparar federación e confederación, aínda que hoxe en día esta última só sexa apreciable na perspectiva histórica, xa que apenas subsiste nos estados contemporáneos. Como exemplo histórico temos os Estados Unidos de América que, durante once anos –desde a súa independencia no ano 1776 ata a implantación da súa primeira e única Constitución Federal no ano 1787–, viviu o esquema confederal dunha maneira fundamental para quen queira investigar a forma federal. Finalmente, o federalismo brasileiro foi practicamente copiado da experiencia federada norteamericana e, anteriormente, confederada.

Pregúntome se a CEI (Comunidade de Estados Independentes) resultante da fragmentación da Unión Soviética non camiñará no futuro baixo a forma político-xurídica dun esquema confederado. Se non será que, coa esixencia permanente dos estados que compoñen a Comunidade de Estados Independentes –cada un dos cales quere preservar unha parte da súa autonomía e ata unha certa soberanía, en último caso, fronte á comunidade internacional das nacións–, non partirán xuridicamente cara a un esquema confederado. Nese caso, aínda que iso só sexa unha hipótese –pois non teño a certeza de que ese feito sucederá–, unha gran nación estaría retornando a aquilo que para o federalismo só sería unha experiencia histórica anterior.

En calquera caso, imos iniciar as nosas formulacións facendo unha pequena comparación entre o estado unitario, o estado federal ou a federación, e a confederación. Tamén porque a intelixencia histórica do ser humano é fundamental para comprender o concepto.

3. RESITUANDO O PROBLEMA: CLASIFICACIÓN ANTIGA DAS FORMAS DE GOBERNO *VERSUS* RESUMO DAS ACTUAIS FORMAS DO ESTADO

En primeiro lugar, faremos unha pequena aproximación conceptual sobre as distintas formas de estado sen deixar de facer, loxicamente, unha pequena comparación coas formas contemporáneas de goberno. As formas de estado poden ser resumidas en dúas: simples e compostas. A primeira está representada polo estado unitario, ao que nos referiremos brevemente máis adiante, e as formas compostas do estado corresponden ás federacións, que son: a unión persoal, a unión real, a confederación de estados e o estado federal. Estas dúas últimas serán obxecto dunha reflexión máis profunda neste traballo.

Por outro lado, as formas de goberno son unha preocupación moi antiga entre os analistas políticos. Desde Aristóteles úsase a política para clasificar as formas de goberno. Foi el quen estableceu un criterio clasificador: o número de persoas que posúen o poder político. Actualmente, este criterio está bastante superado, aínda que naquela época parecera bastante razoable e permanecera incluso na Idade Me-

dia cunha consistencia didáctica bastante axustada, ata que Nicolás Maquiavelo introduciu datos científicos para a ciencia política.

Para unha mellor clasificación, Aristóteles enumera tres formas puras de goberno que poderían ser contrastadas con tres formas impuras. Segundo o criterio clasificador –o número de persoas que compoñerían o goberno–, as formas puras serían as seguintes: a monarquía (goberno dun só), a aristocracia (do grego *aristo*, que significa os mellores ou o goberno dos mellores), e a democracia (goberno de todos).

Polo tanto, onde houberse unha soa persoa no poder habería unha monarquía; onde estivesen os mellores no poder habería unha aristocracia; e se o goberno estivese composto por todos e dirixido a atender os intereses do pobo (do grego *demo*) sería unha democracia.

Esas tres formas puras de goberno, de acordo con Aristóteles, poderían transformarse en formas impuras a partir dunha dexeneración da súa concepción orixinal. Así, por exemplo, se o goberno dun só perdese a súa finalidade teleolóxica fundamental que era o goberno dun ao servizo de todos, é dicir, exercido por unha soa persoa pero en beneficio da comunidade –véxase o caso dos monarcas iluminados–, transformaríase nunha forma impura: a tiranía. Polo tanto, existía a posibilidade de que a monarquía se transformase nunha tiranía se o titular do poder, o titular do goberno, desviase a súa finalidade fundamental do exercicio do goberno.

No caso de que a aristocracia tamén se desviase da súa función, converteríase nunha oligarquía, é dicir, xa non sería o goberno dos mellores, dos *aristo*, senón o goberno dos *oligo*, dos poucos. Por último, a democracia na súa forma impura corresponderíase ou equivalería á demagogia.

No mundo contemporáneo, a clasificación modifícase. Os gobernos camiñaron cara a unha perspectiva bastante dicotómica: ou gobernos abertos, democráticos, cunha participación colectiva, ou gobernos autoritarios, cunha participación limitada e/ou excluínte.

A democracia, tanto se nos referimos á democracia directa, hoxe practicamente inexistente –só quedan reminiscencias nalgúns cantóns suízos–, como á democracia indirecta ou representativa, instrumento de acción da vontade popular, é a forma contemporánea máis variada a partir desas clasificacións. Aínda así, a perspectiva dicotómica actual reduce practicamente a clasificación das formas de goberno en gobernos abertos *versus* gobernos pechados, e gobernos democráticos *versus* gobernos autoritarios.

Na presente exposición interéstanos non o mérito desas formas de goberno senón a perspectiva estatal, é dicir, o estado. Así, para empezar, poderíamos preguntarnos que é o estado. Con certeza, todos saberían responder; así e todo, vou dar unha pequena regra para distinguir estado de goberno. En realidade, o estado vaise distinguir porque tamén como formas de estado temos basicamente aquelas que parecen prioritarias: o estado unitario, as federacións contidas ou correspondentes ás diver-

sas unións de estado, xa sexa unión persoal ou unión real, o estado federal ou a confederación de estados.

A confederación tamén é unha forma de estado, aínda que hoxe esa forma sexa practicamente inexistente, a pesar de terse apuntado a perspectiva de que sexa adoptada no futuro pola Comunidade de Estados Independentes ou tamén pola Comunidade Económica Europea. Así, a partir de intereses económicos poderían formarse novas confederacións que se distinguen, obviamente, nalgúns aspectos da confederación clásica vivida polo Estado norteamericano, que naquel período da historia pasaba por un proceso de cooperación que concluíu coa implantación da soberanía doutros estados dos demais continentes (asiático, africano, etc.) no século XIX.

Poderemos conceptuar o estado unitario como un estado onde a soberanía é unha soa, non existindo áreas que gocen de autonomía. Como sinala 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 territorio, sem limitações de natureza política; caracteriza-se o Estado unitário, portanto, pela unicidade do poder*”.

Optamos por unha conceptualización rápida e obxectiva para centrarnos máis polo miúdo no federalismo. Como exemplo de estado unitario temos aquel vivido no Brasil durante o imperio: non había rexións autónomas e o poder político concentrábase exactamente na unidade imperial. A primeira Constitución do Brasil, configurada xuridicamente no ano 1824, establece precisamente a condición de estado unitario, esa forma de estado, para o país imperial.

A Constitución outorgada por Pedro I no ano 1824 implantou un estado unitario, á maneira das formas simples de estado vividas pola Italia mussoliniana ou pola España franquista (1939-1975, antes de ser transformada pola Constitución española do ano 1978 nun estado autonómico ou estado das autonomías) ou, tamén, polo Portugal salazarista, antes de coñecer calquera indicio de descentralización administrativa prevista pola Constitución lusitana do ano 1976, despois da revolución dos caraveis do 25 de abril.

Aínda que a doutrina do rexionalismo –que tanto lle gusta á doutrina máis recente– que prevalece na Península Ibérica e que se estende pola República italiana e por outras repúblicas poida dar lugar a confusións entre os conceptos de estado unitario e estado federal, como aclara Acquaviva (1994, p. 79), “*a região é uma entidade orgânica de caráter histórico, unidade lingüística e até racial, dotada de leis próprias*”, e algunhas rexións de estados unitarios demostraron unha maior unidade ca certos estados federais. Así, non é unha tarefa doada caracterizar Italia como estado unitario, aínda que a Constitución italiana proclame no seu artigo 5 que Italia é unha república unha e indivisible que lles confire ás rexións a máis ampla autonomía política-administrativa (artigos 115 e 117).

Segundo indica o lúcido e preciso Jorge Xifra Xeras (1962, vol. 2), “*un estado se llama unitario cuando sus instituciones de gobierno constituyen un único centro*

de impulso político”, concluíndo facilmente que no estado unitario todos os cidadáns están suxeitos a unha autoridade única, ao mesmo réxime constitucional e a unha orde xurídica común, correspondéndose a forma política unitaria a unha esixencia natural, aínda que a moderna doutrina recolla a posibilidade dunha clasificación entre centralización concentrada e centralización desconcentrada. Naquela, os axentes das entidades administrativas son simples mensaxeiros das decisións do poder central mentres que nesta última se observa a atribución dun certo grao de competencia aos axentes periféricos do poder, aínda que persista a dependencia xerárquica.

O estado federal ou a federación é aquel estado soberano constituído por distintos estados autónomos ou, dito doutro modo, por estados membros autónomos. Agora xa estamos traballando con algúns conceptos que se destacan: a soberanía e a autonomía. Son conceptos contrapostos e distintos. A soberanía é algo máis, constitúese nun elemento formal, fundamental, para o estado.

Todos os manuais que tratan dos tipos xerais de estado establecen que todo estado ten necesariamente tres elementos: un elemento formal –a soberanía– e dous elementos materiais –o elemento territorial e o elemento poboacional–. Polo tanto, é ao pobo e ao territorio a quen se certifica a validez do estado. O territorio será a área sobre a que o estado exercerá o seu poder de mando, “*o seu poder originario de mando*”, segundo indica Jorge Jellineck.

Daquela, podemos afirmar sucintamente que o estado federal é un estado soberano constituído por diversos estados membros autónomos. Estado unitario descentralizado e estado federal non poden confundirse porque no primeiro deles existe unha dependencia dos órganos descentralizados con respecto ao estado unitario, mentres que no segundo se verifica a independencia destes mesmos órganos. Esta forma de estado constitúese, xa que logo, nunha especie de federación.

Antes de seguir avanzando, cómpre establecer aquí o concepto de confederación para deixar en claro cal é a base sobre a que actualmente se asenta o concepto clasificador que define o que é unha federación.

En realidade, a federación non é só unha forma de estado senón que se configura, precisamente, na medida en que intenta descentralizar, e que está presente en todas as formas de goberno e, xa que logo, en todas as clasificacións, tanto nas aristotélicas coma nas elaboradas por outros autores. Cando Aristóteles intentaba conceptuar as formas de goberno, procuraba distinguir unha forma doutra a partir do número de titulares no exercicio do poder goberamental. Así e todo, na análise da composición dos órganos estatais que forman os diferentes tipos de estados pode verse unha maior ou menor concentración de poder, unha maior ou menor descentralización política do poder político.

Pode dicirse, de forma moi sinxela, que a confederación supón a existencia ou a constatación de distintas soberanías internas orixinadas nun pacto disoluble e baseadas nun tratado internacional. Encádrase máis no campo de estudo do Dereito

Internacional Público ca no ámbito do Dereito Constitucional en canto que rama do Dereito Público Interno.

Neste punto xa se pode percibir que eu non estou tratando exhaustivamente cada un deses tipos ou desas formas de estado. Porque se eu digo que a confederación está baseada ou asentada nun tratado internacional, non por iso estou dicindo que a base da federación é unha constitución federal, cando efectivamente o é. Non estou facendo isto, xustamente, porque só pretendo facelo despois de realizar unha sinxela comparación entre un tipo e outro, entre unha forma e outra de estado. Será daquela, máis adiante, cando abordarei máis polo miúdo o goberno federal no estudo da organización federal do estado, é dicir, na reflexión sobre a caracterización xurídico-constitucional do estado federal.

4. A ORGANIZACIÓN FEDERAL DO ESTADO: PERSPECTIVA HISTÓRICA E CONTEXTO BRASILEIRO

Como dicíamos, o tema da organización federal do estado está de rabiosa actualidade, tanto que hoxe en día os principais países do mundo adoptan o esquema federal. Son federación, por exemplo, os Estados Unidos, Australia, Alemaña, ou o Brasil, aínda que alguén poida supoñer que o Brasil non se constitúe como unha “gran” nación.

Aínda así non deixa de ter a súa importancia estratéxica para os séculos vindeiros, xa que de feito moitos analistas políticos cren que este país será o país do futuro pero, en calquera caso, o Brasil é unha federación. A forma estatal elixida polo noso país desde a proclamación da República foi a federación, polo tanto esta ten xa máis dun século de existencia, aínda que sexa obxecto de críticas ocasionais. O grande analista político e constitucionalista Paulo Bonavides afirma que a federación brasileira é obxecto dunha crise permanente. No seu libro *A crise política brasileira* (2001), propón novos modelos para a federación brasileira, razón pola cal se recomenda a lectura da súa importante obra. O federalismo, xa que logo, é de capital importancia na actualidade.

Así e todo, aínda estamos ante conceptos. Temos tres formas distintas de estado a partir dunha verdade simplemente conceptual. Imos, daquela, a intentar facer unha distinción máis concreta entre a confederación e a federación, ou o estado federal, para poder introducir o federalismo na súa reflexión caracterizadora no ámbito do estudio xurídico. Agora, como exemplo de estado federal, imos estudar a actual estrutura brasileira, e como exemplo de confederación estudaremos aos Estados Unidos de América no período 1776-1787.

Cómpre sinalar que non podemos comprender esa temática nin ter a vontade de pretender esgotala unicamente baixo o punto de vista conceptual. A experiencia histórica, a perspectiva histórica, é a mellor forma de entender este fenómeno dunha maneira máis científica. Non podemos pensar que esas formas históricas fo-

ron implantadas á marxe dunha conxuntura histórica concreta. De aquí en adiante cómpre contextualizar os nosos exemplos.

Poden estarse preguntando por que estou falando aquí de confederación cando non hai ningún país hoxe no mundo que adopte de maneira específica esta estrutura. Con todo, dígolles que o fago co propósito de realizar unha mínima reflexión histórica do proceso de sedimentación do esquema ou do modelo federal brasileiro baseado na experiencia histórica confederada norteamericana. A propósito disto, un dos mellores libros de entre os que tratan desa materia continúa sendo *The Federalist*, de A. Hamilton, J. Jay e J. Madison, escrito nos Estados Unidos despois da promulgación da Constitución americana do ano 1787, configurando as diversas experiencias e debates no conxunto de reflexións feitas polos grandes analistas políticos dos Estados Unidos de América con ocasión da implantación da nación americana.

Dentro dese esquema comparativo histórico, Rui Barbosa traslada o modelo confederal norteamericano á federación brasileira; de aí que a nosa Constitución do ano 1891 se denominara, xustamente, Constitución dos Estados Unidos... “do Brasil”. Rui Barbosa, o colosal comentarista da primeira Constitución republicana, xunto cos primeiros constituíntes trasladaron practicamente tanto a forma ou o réxime de goberno presidencialista como a forma de estado federal, esta última transformada actualmente nunha rixida cláusula pola vixente *Lex Legum*. Así, é practicamente imposible para o lexislador constituínte reformador querer ou pretender presentar unha proposta de reforma da Constitución que obxectibe o cambio da forma federal de estado.

No artigo 60, parágrafo 4º, da Constitución brasileira dise que calquera proposta tendente a abolir a federación nin sequera será obxecto de deliberación. En consecuencia, esta constitúese nunha rixida cláusula sendo, polo tanto, unha forma de estado non susceptible de modificación, certificando que hai unha opción fundamental do titular do poder político do Brasil e, xa que logo, do pobo, a través dos seus representantes, é dicir, os constituíntes orixinarios, ao establecelo en todas as constitucións desde aquela primeira que foi promulgada coa proclamación da República como forma federal de estado. Despois, esa foi a forma de estado pola que optou o Brasil.

Pero a mellor maneira para comprendelo sería imaxinar, por exemplo, un observador calquera no panorama internacional que “mirara” a experiencia histórica vivida polos Estados Unidos de América.

Mencionarei agora a obra *Bandeirantes e pioneiros*, de Viana Moog, na que se realiza un paralelismo entre a cultura norteamericana e a cultura brasileira. Este libro non só trata da cultura material senón tamén da cultura espiritual, realizando un paralelismo entre a educación brasileira e a norteamericana. Parte do principio de que os Estados Unidos, a exemplo da nación brasileira, son unha nación de dimensións continentais e cun gran continxente poboacional.

A poboación colonizadora inglesa chegou a ese territorio aproximadamente no mesmo período en que os colonizadores lusitanos o fixeron en chan brasileiro. É dicir, cando os ingleses chegaron a América do Norte no ano 1492, os portugueses convertían o Brasil na súa colonia só oito anos despois do descubrimento do continente americano polos colonizadores europeos.

Polo tanto, se o noso observador tomase eses dous parámetros, os cales, aínda non sendo de grande importancia, non por iso deixan de ser exemplificadores –o parámetro da idade da nación, do pobo civilizado, e o parámetro da dimensión continental ou territorial; dos elementos do estado–, podería caer na tentación de comparar o que ocorreu para que unha nación se desenvolvese (os EE.UU.) mentres que outra (o Brasil) permanecese a remolque do desenvolvemento sostido. Ata que punto a distinta forma de estado adoptada en ambos os dous países tería sido determinante para diferencialos tan profundamente? O libro *Bandeirantes e pioneiros* establece unha comparación moito máis graciosa, practicamente romántica, non tendo, xa que logo, a pretensión de ser unha obra científica. Así e todo, paga a pena a lectura do libro de Viana Moog por canto esta obra contribúe a comprender o carácter nacional brasileiro e as nosas diferenzas históricas.

Por referirnos só a unha destas diferenzas, a de natureza relixiosa ou ética, é obrigado lembrar tamén o interesante traballo *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, de Max Weber, onde atopamos explicacións convincentes para as extraordinarias diferenzas de desenvolvemento económico e social entre o Brasil e os EE.UU. a partir dunha óptica relixiosa-ideolóxica desas explicacións. Polo que se refire á ética protestante, dominante na nación do norte, xustificaba o traballo de enriquecemento como agradable a Deus, mentres que a ética católica apostólica romana maioritaria na colonización lusitana levaba ao convencemento de que Deus se apiadaría máis dos pobres de espírito, porque “*deles será o reino dos ceos*”.

O colonizador portugués catequizou ao indio nativo, o negro africano foi traído como man de obra escrava e a poboación mestrouse étnica e racialmente no territorio brasileiro na crenza da pobreza e da submisión. O resultado é a actual diferenza entre os dous países que, evidentemente, non pode ser comprendida só por este aspecto unilateral da explicación.

5. CONVIRÍANOS O ESQUEMA CONFEDERADO? INTERPRETACIÓN DA CONFEDERACIÓN COMO TRATADO INTERNACIONAL OU PACTO DISOLUBLE

É conveniente facer unha pequena reflexión histórica para entender mellor o modelo confederado e para poder relacionalo co federalismo propiamente dito.

Nos Estados Unidos de América do ano 1776 existían trece colonias que, todas agrupadas, querían e conseguirían independizarse de Inglaterra, da Gran Bretaña,

que espoliaba as súas economías, as súas riquezas naturais, é dicir, os recursos do país.

As trece colonias norteamericanas asinan un tratado internacional, un pacto disoluble na medida en que calquera das partes contratantes, desde o momento en que renunciase, obtería precisamente a disolución dese tratado internacional. Obviamente, coa renuncia de calquera das partes contratantes poñeríase de manifesto o desinterese pola continuidade contractual.

Agora temos ao observador ante un esquema confederado: concretamente ante o esquema norteamericano do período 1776-1787, experiencia histórica que durou once anos; estamos ante trece unidades soberanas ou ante trece soberanías internas procedentes dun pacto disoluble baseado nun tratado internacional.

O observador que estivera aquí intentando verificar como era a estrutura de soberanía da confederación norteamericana podería dirixir a súa mirada ao círculo do estado composto e só atoparía barreiras ante cada unha desas unidades. Así, a colonia ou Estado de Virxinia ou a colonia ou Estado de Nova York, por exemplo, tiñan cada unha por si soa no período 1776-1787 a posibilidade de comercializar sen a autorización previa da Unión, a cal, de feito, só se formara xuridicamente. Non había unha soberanía externa senón que había diversas soberanías internas.

A unión americana non tiña a posibilidade de exercer a soberanía. Esta era exercida por cada unha das unidades confederadas. Estas poderían negociar directamente coas demais nacións soberanas europeas, por exemplo, así como obter préstamos internacionais sen autorización do Tesouro Nacional ou da Cámara Alta.

Na convención de Filadelfia, reunida durante dous anos, os estados membros norteamericanos constatan que, desde o principio do pacto disoluble, a experiencia confederada dáballes aos estados ou ás colonias máis fortes unha maior soberanía, prexudicando a aquelas unidades confederadas máis febles. Tras eses dous anos de discusión, os constituíntes orixinarios de Filadelfia, analizando a situación histórica dos estados americanos durante o período 1776-1787, constataron que conviña máis ás trece unidades confederadas desistir das súas soberanías internas, daquel poder orixinario de mando, é dicir, daquela capacidade ou da libre titularidade de comercializar coas nacións soberanas internacionais, unha vez que, coa formación da nova forma de estado federal implantada pola Constitución de 1787, fora transferido o poder soberano de cada unha desas trece colonias á Unión, permanecendo estas tan só cunha certa autonomía.

O proceso de concentración do poder político é, pois, invertido. Como xa dixeran, a federación é clasificada como forma de estado a partir do criterio dunha maior ou dunha menor concentración do poder político. A autonomía, en sentido amplo, só se completa coa nova soberanía que foi transferida, coa Constitución norteamericana de 1787, á Unión. Exemplo disto é o novo reparto constitucional de competencias.

Véxase o caso da pena de morte consagrada por algúns estados membros norteamericanos: quedan rasquizos desa soberanía, porque no caso brasileiro non teríamos condicións de ser autónomos no sentido amplo do termo. O que sucede nos

Estados Unidos é que eles forman unha federación por agregación mentres que a federación brasileira se formou por desagregación. No caso brasileiro non evolucionamos dunha confederación a unha federación, como nos EE.UU., senón dunha estrutura de estados simples e unitarios a unha federación debilitada na súa orixe polo mecanismo imitativo de copia do modelo ou da forma de estado que tanto influíu ao inspirador do anteproxecto da nosa primeira Constitución republicana, a *Águia de Haia*, o baiano Rui Barbosa.

O pecado orixinal resultante da evolución, no caso patrio, da forma unitaria de estado cara á forma federalizada segue aldraxando á federación brasileira, a cal outorgou a finais do século pasado pequenas autonomías ás súas antigas provincias, en prexuízo da solidez da que carece normalmente esta forma federal de estado.

Aquí só a Unión é soberana. Se cadra puidésemos, aínda hoxe en día, atribuír as crises institucionais polas que pasou a nosa federación ao modo apresurado en que foi constituída a forma brasileira de estado federal, desde a promulgación da Constitución republicana do ano 1891, aínda que este argumento non esgote tan complexo tema. Con todo, estamos en condicións de afirmar que as nosas crises institucionais permanentes son máis de natureza constituínte ca constitucional. Todos os estados membros renuncian a aquela soberanía interna anteriormente desenvolvida a favor dunha unión que será máis forte. Polo tanto, a partir de aí enténdese, xustifícase e compréndese o fenómeno da orixe da intervención federal nos estados.

Con relación a unha intervención federal, a Constitución brasileira di que esta sería unha excepción. Non é unha regra. No haberá intervención agás para corrixir algunhas distorsións do sistema federal. E no artigo 34 da Constitución federal establécense as hipóteses excepcionais que xustificarian a intervención da Unión nos estados e no distrito federal: “*I- para manter a integridade nacional; II- para repeler invasión 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 vederal, ordem ou decisão judicial; etc.*”.

O poder constituínte orixinario tamén prevé unha serie de hipóteses que xustifican a intervención federal no estado membro. Esa intervención darase en nome das demais unidades federadas. Se mañá o Estado do Ceará non quixera cumprir as decisións xudiciais, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal, o STJ ou TSE poderá requirirille ao executivo federal a intervención no Estado do Ceará. Iso realizarase a través de regulamento nos termos do artigo 34 da Constitución –en nome das demais unidades federadas–.

Isto é de interese para as demais unidades, porque se mañá o Rio Grande do Sul quixera separarse do resto do Brasil, como xa pretendeu, este feito interesaría a todos os demais estados membros, aínda que ese fenómeno no Brasil non tería tanta repercusión coma nos EUA, coma no Canadá, coma en España ou coma nunha serie de países que viven ese fenómeno separatista dunha maneira máis axigantada e profunda. Abonda lembrar que no ano 1967 cando Charles de Gaulle estivo en Quebec, unha das provincias do Canadá, e gritou “*Vive le Canadá, vive le Quebec*,”

libre”, provocou un verdadeiro inferno, un lume na federación canadense porque, como a metade da poboación da provincia de Quebec era de orixe francófona, esta atopou nesa incitación un motivo para sublevarse contra o modelo federal, querendo volver á súa soberanía interna. Non quería asumir unicamente a súa autonomía, negando o concepto federal, que é unha forma estatal diferenciada na cal os diversos estados membros abdican da súa soberanía en nome dunha unidade maior que fortaleza o estado soberano.

6. A FEDERACIÓN BRASILEIRA E A SÚA CARACTERIZACIÓN XURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Xa podemos empezar a caracterizar a federación. A través da constitución dun estado federal podemos trazar as principais características da forma federal de estado, da organización federal de estado. A constitución federal é un documento xurídico do estado federal, mentres que a confederación se fundamenta nun tratado internacional perfectamente disoluble. Será a constitución federal a que establecerá –de aí a palabra “*constituído*”– o estado soberano, constituído por diversos estados membros autónomos. Polo tanto, a constitución federal será unha das características básicas do goberno federal.

Agora pretendo establecer, cando menos, as principais características e destacar algunhas notas de mantemento. Cales son os elementos que lle dan sustentación, que lle dan permanencia, ao goberno federal? Por que a federación é unha forma de estado que se sustenta e se preserva? Isto é o que a ciencia política investiga e isto é o que pretendo defender aquí.

Imos ver, aínda que non todas, as principais características da organización federal. Traballarei con tres características principais, coas que necesariamente calquera modelo federal terá que contar.

6.1. O REPARTO CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS COMO PRIMEIRO ELEMENTO ESENCIAL EN CALQUERA FEDERACIÓN

En primeiro lugar, tratarei o que se denomina reparto constitucional de competencias. Trátase da división de competencias establecidas pola constitución en relación ao que é do ámbito da unión e ao que compete aos estados membros.

Toda federación conta cunha constitución federal que é exactamente o documento ou o diploma xurídico que afectará ou que distribuirá politicamente as competencias.

A federación americana é unha federación por agregación, na medida en que os poderes foron repartidos igualitariamente. De abriremos o mapa dos Estados Unidos, obsérvase que os límites xeográficos dos cincuenta estados foron practicamente trazados cunha regra con trazos perpendiculares. Non hai, coma no Brasil, elaboración de fronteiras a partir das expedicións dos exploradores que penetraban no in-

terior, desestruturando o Tratado de Tordesillas –que establecía o compromiso de respectar as fronteiras españolas–. Foi así como o Brasil se fixo enorme grazas ao poboamento do seu interior, crecemento que, ao contrario do esquema norteamericano, non obedeceu a unha división racional de competencia do poder xurídico pero que si desagregou a unicidade do estado unitario imperial pola vía do outorgamento dunha pequena autonomía ás antigas provincias.

O reparto constitucional de competencias descríbese na Constitución federal. A partir do artigo 20 da Constitución brasileira do ano 1988 temos unha descrición da titularidade patrimonial de cada unha desas unidades: da unión, dos estados membros e dos municipios.

Polo tanto, unha das características fundamentais da federación, dun esquema federal de estado, é a afectación constitucional de competencias que, como xa se dixo anteriormente, será a que estableza a descentralización do poder político.

A federación significa descentralización. O Brasil, ao contrario dos Estados Unidos de América, parte dun modelo no que había unha concentración esencial do poder político dada pola forma unitaria do estado, vivida na época do imperio, e, a partir da proclamación da República, opta por unha forma estatal federal na que hai unha descentralización do poder político ou, máis rigorosamente, unha desagregación da unicidade anterior, aínda que a pesar diso non evolucionou da forma harmónica e necesaria que se requiría para fortalecer a federación adoptada aquí nos trópicos. O carácter nacional brasileiro e tropical quedou impreso no noso modelo federal coas súas características históricas e propias.

A descentralización política propia do estado federal establécese a través das constitucións federais. Así, a constitución é unha figura esencial na organización federal do estado.

6.2. SEGUNDO ELEMENTO CARACTERIZADOR: A PARTICIPACIÓN DAS VONTADES XURÍDICAS PARCIAIS NA FORMULACIÓN DA “VONTADE XERAL DA NACIÓN”

A segunda característica fundamental é a participación das vontades xurídicas parciais na formulación da vontade xeral da nación –esta é unha expresión kelseniana, creada por Hans Kelsen, grande analista político e xurista austríaco, que tanto influíu na ciencia pura do dereito actual–; por exemplo, a participación das vontades xurídicas parciais na elaboración da vontade xurídica nacional, ou xeral, a través do senado.

Nun modelo federal adóptase o modelo bicameral no que existen representantes de dúas cámaras: a cámara de deputados –que representa ao pobo e cuxos membros son elixidos por un sistema electoral proporcional– e o senado federal ou cámara alta –cuxos compoñentes representan aos estados membros e que son elixidos polo sistema maioritario–. Non había necesidade de denominar ao senado “senado fede-

ral”, pois este só se xustifica na súa calidade de senado no ámbito federal, posto que se trata dunha federación.

O senado é a participación das vontades xurídicas parciais na formulación da vontade xeral da nación. “Vontades parciais” vén a ser o conxunto dos estados membros autónomos cando todos agrupados renuncian á súa soberanía para exercer unha completa autonomía e constituír a unión federal. Esa participación das vontades xurídicas parciais na elaboración da vontade xurídica nacional é ditada, precisamente, pola Constitución, que distribúe as competencias e establece o que compete a cada un: aos estados membros, aos municipios ou á unión.

A continuación imos ver esa participación das vontades xurídicas parciais no caso da composición do Senado federal brasileiro. O Senado está composto paritariamente, de acordo co principio paritario, obedecendo ao modelo federal. Cada estado, calquera que sexa a súa expresión, tanto poboacional coma territorial, ou a súa maior ou menor puxanza económico-social, terá representación paritaria. Así, tanto o Estado de Amapá, que conta cuns 440.000 ou 450.000 habitantes, como o Estado de São Paulo, que ten uns 35 ou 36 millóns de habitantes, teñen o mesmo número de senadores ou de representantes no Senado federal. Trátase dunha participación igualitaria.

Na Asemblea Nacional Constituínte (ANC), reunida no ano 1987-1988, os senadores participaron na elaboración da Constitución constituíndo, polo tanto, o grupo de constituíntes orixinarios que elaboraron en nome do pobo, baixo o punto de vista teórico, a vixente Constitución federal da República federal do Brasil, que é o diploma político-xurídico de ordenación do Estado federal patrio.

Esa composición paritaria, é dicir, ese número igual de senadores para estados membros tan distintos como os sinalados, constitúese certamente nun tema polémico. A contraargumentación é que estes teñen xa un maior poder económico (como no caso de São Paulo) e poderían tamén quedar cun maior poder político, desestruturando aínda máis a nosa federación. Agora a pregunta é a seguinte: esta composición/distribución senatorial paritaria é susceptible de cambio pola vía da reforma constitucional?

Eu creo que non. Porque unha das ríxidas cláusulas, recollida no artigo 60, parágrafo 4º da CF/88, é exactamente a forma federal do estado. O poder de reforma constitucional é tan só un poder constituínte derivado da propia Constitución, do propio diploma político-xurídico que conformou o Estado federal brasileiro. Polo tanto, cando esas “vontades xurídicas parciais” (estados membros) se uniron e estableceron a “vontade xurídica nacional” (Constitución federal de 1988), renunciaron a eventuais soberanías e optaron só polo exercicio de certas autonomías nos límites das súas posibilidades, cedendo ao constituínte orixinario o poder de, en nome do pobo, formar o Estado federal.

A forma de estado federal non poderá alterarse a través dunha revisión ou dunha reforma constitucional. Está claro que existe a posibilidade dunha revolución, por

exemplo. Se tivese lugar unha revolución e se ordenase pechar ou modificar a composición paritaria do senado, aí si, unha revolución podería pechar ou cambiar o senado. O poder revolucionario, estratéxicamente violento e autoritario, ten a capacidade de modificar as institucións, desobedecendo o texto constitucional.

En realidade, a composición paritaria segue sendo unha forma caracterizadora do federalismo de equilibrio. Finalmente, os tres representantes de cada estado membro no senado son representantes do interese da unidade federada, daquel estado membro e non directamente da súa poboación.

Se o Estado de São Paulo, por exemplo, pide un préstamo a Francia de tantos millóns de dólares, carecerá da autorización do Senado federal (artigo 52, V, CF/88), porque terá que ser apoiado polo Tesouro Nacional. Todo o patrimonio nacional irá como aval dese préstamo que, eventualmente, supoñerá beneficios para unha única unidade federal. Cando iso non prexudique os intereses dos outros estados membros, a oposición política chegará a un consenso.

Estoume referindo aquí á posibilidade de elaboración da Constitución. Con motivo da elaboración da Constitución que, ao noso entender, é ese diploma político-xurídico de conformación da sociedade e do estado, da forma federal do estado, na hipótese da federación, o senado é identificado en función da súa situación paritaria, unha característica esencial, primordial, perceptible en calquera federación.

6.3. AUTOCONSTITUCIÓN E AUTOXESTORES ESTATAIS NA FEDERACIÓN

A terceira característica é exactamente a posibilidade de constitucións locais ou a posibilidade de autoconstitucións, digámolo así, polos estados membros.

Os estados membros promulgan tamén as súas constitucións, aínda que posuídores só de certas autonomías. Pero cada un deles, sen poder danar a Constitución federal, ten o dereito de elaborar a súa propia constitución e conta coa prerrogativa de conformar nun estatuto político propio as súas pretensións lexítimas de unidade estatal autónoma, con características culturais e rexionais específicas.

Cada un dos estados membros ten capacidade de autodirixirse, de autoadministrase, de autoconstituírse, respectando, loxicamente, a Constitución federal, que é o documento ou o diploma político-xurídico que conforma esa forma de estado.

7. ELEMENTOS DA ESTABILIZACIÓN DA FEDERACIÓN: FUNCIONAN NO BRASIL ACTUAL?

En definitiva, a teoría xeral da federación e dos diferentes federalismos foi estudada por diversos autores: algúns para negala, outros para afirmala. Entre aqueles que estudaron a organización federal do estado e que concluíron por negala como

estado composto por diferentes esferas de competencias –algunhas autónomas, outras soberanas–, destaca Calhoun, célebre escritor norteamericano do século XIX, cuxa teoría equipara a federación a unha confederación. Este autor –cuxas ideas foron divulgadas no continente europeo por brillantes pensadores como Borel e Le Fur, que lle contestaron intentando resolver o dilema aparentemente insalvable ao que a súa concepción conducía– parte da idea de que, sendo a soberanía un atributo esencial do estado, nunha asociación de estados a soberanía non pode pertencer simultaneamente á unión e aos estados membros: ou pertence a estes ou pertence a aquela. Se pertence aos estados membros, estaríamos ante unha confederación de estados; se pertence á unión, as unidades federais non son estados e estaríamos ante estados simples. Ante este dilema preguntámonos se lle asiste ou non a razón ao autor norteamericano.

Máis adiante responderemos a esta pregunta, posto que agora convén explicar un pouco máis a teoría calhouniana. En realidade, Calhoun pretende demostrar que, baseándose o estado federal ou a organización federal do estado –englobando aí aos diferentes federalismos– nunha constitución e a confederación nun tratado –como de feito xa resaltamos nos parágrafos anteriores–, e non podendo un tratado entre partes independentes transformarse en lei, xa que esta é unha norma imposta por un poder superior, é obrigado concluír, afirma Calhoun, que “*ou o estado federal baséase nun tratado ou, daquela, trátase dunha confederación, aínda que careza de base xurídica*”.

Loxicamente, desde unha perspectiva actual, parece que non lle asiste a razón ao analista político norteamericano. Con todo, foi necesaria a construción de toda unha teoría xurídica como a anteriormente exposta, resumindo o pensamento de autores como Hans Kelsen, Le Fur ou doutras figuras do Dereito Constitucional e do Dereito Internacional Público, para que puidésemos solucionar o dilema calhouniano. O constitucionalista Le Fur formulou dúas hipóteses para solucionar ese dilema. Segundo el, a federación pode nacer de dous modos: histórica ou xuridicamente, segundo o seu *dobre carácter* nacional ou federal.

Na primeira hipótese, Le Fur propón, segundo a exposición das ideas deste autor feita por outro gran publicista e divulgador do seu pensamento neste tema, Borel, que a organización federal de estado pode nacer da evolución da forma unitaria de estado cara á forma federada, como ocorreu no Brasil, que lles outorgou ás súas antigas provincias unha certa autonomía e que lles concedeu participación na formación da vontade da unión, é dicir, concedéulles aos estados membros en tanto que vontades xurídicas parciais, por utilizar a linguaxe kelseniana, a posibilidade de participar na elaboración da vontade xurídica nacional a través do Senado federal, cuxa composición se fai, polo sistema maioritario, de forma paritaria (artigo 46 e o seu epígrafe 1º da Constitución da República Federal do Brasil do ano 1988), como xa sinaléi anteriormente. Por outro lado, Le Fur afirma que, cando o nacemento do estado federal non é o resultado da vontade dos estados particulares e si

dun movemento nacional, pacífico ou non –á maneira do que sucedeu con Suíza no ano 1848, que de confederación pasou a ser federación, a pesar de ter conservado a denominación primitiva–, estamos ante unha demostración do nacemento da federación a partir do seu carácter nacional histórico, en contraposición ao anterior exemplo no que primaba o carácter xurídico da formación federal que caracteriza o nacemento do modelo federal.

Convén, nesta hipótese, atender ás axuizadas leccións do constitucionalista Paulo Bonavides (2001, 2002a, 2002b, 2003b), para quen o noso país sufriu máis crises constituíntes ca constitucionais, debidas á fragilidade da nosa Federación. Peca esta do pecado orixinal da súa formación artificial.

Por outro lado, o dilema calhouniano vaise solucionando coas argumentacións de Borel e de Le Fur que intentan diferenciar o contrato do resultado do contrato. En efecto, estes autores teñen razón cando sinalan que a constitución non é un tratado senón a consecuencia dun tratado anteriormente asinado polos estados particulares. Neste sentido, parécelles perfectamente compatible, desde o punto de vista do dereito, que a federación naza de dous modos distintos –histórica e xuridicamente– conforme ao seu dobre carácter –nacional ou federal–. Estamos de acordo, xa que logo, coa idea xa superada do dilema calhouniano anteriormente exposto e agora rebatido, porque cremos que é certa a afirmación relativa ao feito de que a confederación norteamericana de 1776 a 1787, cando optou pola organización federal de estado a través da promulgación da Constitución federal dos Estados Unidos de América do ano 1789, superou a fase do contrato internacional ao que estaba supeditada, que se fundamentaba no Dereito Internacional Público, para rexerse polo Dereito Constitucional norteamericano, cuxo ámbito primordial se encadra ou se circunscribe no círculo do Dereito Público Interno.

Noutras palabras, como afirmou Le Fur, “*as relacións contractuais deron paso ás relacións de dominio e subordinación*” (*apud* a cita de Mouskeli en *Teoría xurídica do estado federal*) desde o momento en que o tratado evolucionou a constitución, desde o momento en que se pasou dunha forma pactada e confederada de estado a unha forma indisoluble e permanente de federación, é dicir, de organización federal de estado. Cómpre sinalar que as relacións contractuais deron lugar, á súa vez, a prevalecentes relacións de subordinación das unidades á unión, dos membros individuais ao novo e único “todo” en canto especie do xénero federación.

Unha vez revisadas as tres características básicas da federación, aínda existen dous elementos que son os responsables do mantemento desta forma composta de estado e que merecen a nosa reflexión en canto á caracterización xurídico-constitucional da organización federal do estado. En primeiro lugar, a rixidez constitucional –a continuación aclararei o que significa este principio– e, en segundo lugar, a existencia dun órgano presente en toda federación e que se encarga de exercer o control da constitucionalidade das leis e dos actos normativos federais. En resumo, isto é o que veñen ser estes dous elementos identificados con calquera forma ou modelo federativo.

7.1. O PRINCIPIO DA RIXIDEZ CONSTITUCIONAL NA FEDERACIÓN BRASILEIRA

A rixidez constitucional é o principio básico que lle dá sustentación ou inalterabilidade á forma federal do estado. Chámase constitución ríxida a aquela constitución que non pode ser modificada coa mesma facilidade ca unha lei ordinaria, ca unha lei común.

Polo que respecta á lei común ou ordinaria, non esixe ningún quórum cualificado para a súa extinción ou modificación, mentres que a Constitución federal só pode ser reformada respectando as limitacións materiais, procesuais, circunstanciais e formais impostas ao poder de reforma.

En efecto, a rixidez constitucional recolle exactamente o feito de que a Constitución que distribúe as competencias na federación é un documento ou un diploma político-xurídico que non pode ser alterado coa mesma facilidade cás leis ordinarias. A Constitución de Inglaterra, por exemplo, ao contrario cá nosa, é flexible. Pode ser modificada coa mesma facilidade ca unha lei común. No Brasil, non. Estamos, pois, ante unha certa ironía da historia. Ao final, como é que unha constitución que se di ríxida, coma no caso da Constitución brasileira, coñece tantas reformas constitucionais mentres que, pola contra, a Constitución de Inglaterra, sendo tan flexible, porque se basea nas tradicións, rexistra unha estabilidade constitucional tan impresionante?

A resposta é non só por ser consuetudinaria senón porque non mantén no seu propio texto permanente ningún dispositivo que estableza un quórum cualificado que dispoña sobre a súa reforma ou sobre as súas posibilidades de emenda. A rixidez constitucional consiste, precisamente, niso, aínda que a situación concreta e histórica latinoamericana de coñecementos de tantas reformas constitucionais continúe poñendo en dúbida o concepto, continúe desafiando a firmeza da definición conceptual.

7.2. A CORTE CONSTITUCIONAL NO MODELO FEDERAL

O feito de que as constitucións dos estados federais consagren o principio de rixidez significa que en todas elas tamén está prevista a existencia dun órgano encargado de exercer o control da constitucionalidade das leis. Así, os estados membros, nas súas constitucións estatais que son, en último caso, un exercicio das súas autonomías, non poden danar a constitución federal. Eses dous elementos dan unha certa sustentación, unha certa seguridade, unha certa garantía ao modelo federal de estado. A Constitución do Ceará, por exemplo, promulgada o 5 de outubro de 1989, un ano despois da Constitución federal de 1988, foi obxecto de varias decenas de accións directas de inconstitucionalidade. É dicir, moitas das súas disposicións foron obxecto de impugnación dado que algunhas danaban a Constitución federal, aínda que non todas foron consideradas inconstitucionais.

No caso federal brasileiro temos o Supremo Tribunal Federal que é o órgano lexitimado para exercer o control da constitucionalidade abstracta das leis, así como para valorar a concreción do principio constitucional da proporcionalidade (Guerra Filho, 1999a, 1999b, 1999c, 2000).

É a Corte Suprema do poder xudicial a que ten a competencia orixinaria para valorar e xulgar as accións directas de inconstitucionalidade no Brasil. Todas as confrontacións legais de ámbito abstracto ou concentrado só pode promovelas, segundo a Constitución de 69, emenda nº 1, unha única persoa: o xefe da Procuradoría Xeral da República. Era só el quen posuía esa lexitimidade. Na Constitución de 1988, este abano foi ampliado por novas entidades: OAB, entidade sindical, partido político, procurador xeral da República, presidente da República, calquera mesa do Congreso Nacional, etc. Polo tanto, actualmente hai xa un abano máis amplo para efectuar ou para disparar o control da constitucionalidade que antes estaba concentrado.

Hai dous tipos de control da constitucionalidade: o control difuso e o control concentrado.

O control concentrado é exercido, como xa se dixo, con competencia orixinaria exclusiva polo Supremo Tribunal Federal. Noutras federacións, como a alemá, a suíza ou a austríaca, ese control é exercido polo tribunal constitucional, algo polo que se loita para que o Supremo se transforme aquí no Brasil, ou ben para que se cree un tribunal constitucional. Tamén hai un control difuso, que é o exercido por calquera xuíz, é dicir, por calquera instancia xudicial.

O control difuso é, procesualmente falando –isto é, utilizando xa unha expresión un tanto máis xurídica–, un incidente. Unha das características do control difuso é que o levantamento da cuestión inconstitucional é o que a xente chama unha prexudicial. Levántase unha prexudicial antes de discutirse o mérito. Na acción directa de inconstitucionalidade, é dicir, no control concentrado da constitucionalidade, exercido exclusivamente polo Supremo Tribunal Federal, no caso brasileiro, o efecto faise *erga omnes*. As decisións que son tomadas polo Supremo alcanzan a todos.

Así, a preliminar decretada ou concedida en acción directa de inconstitucionalidade polo Supremo, aínda que sexa promovida por un partido político, isto é, unha parte lexitimada illada, os seus efectos esténdense a todos. No control difuso non, só ten efectos entre as partes do proceso xudicial concreto, é dicir, autor e reo.

8. CONCLUSIÓNS

A modo de conclusión deberemos afirmar que a Federación brasileira atravesa por enormes crises institucionais, e cuxa base non se identifica co compromiso constitucional, tan frecuentemente non respectado ao longo da historia constitucional deste país, senón que se equipara ou se identifica –o que é máis preocupante–

co proceso constituínte orixinario de formulación da nosa nacionalidade e da nosa opción federal, a cal ao longo da nosa historia coñeceu crises de lexitimidade. De aquí que se xustifique que preguntásemos se no Brasil actual máis necesaria ca unha reforma tributaria –tema “talón de Aquiles” do Goberno de FHC e xa bandeira e “tema estrela” do inicio do Goberno de Lula, xunto co programa de loita “fame cero” e a reforma penitenciaria– non sería unha reforma político-federal pola vía da modificación constitucional, que sería concretada polo poder reformador.

Xa houbo quen afirmou que só unha reforma tributaria con intencións de adecuación ás novas realidades comunitarias, virada á necesidade dos bloques económicos como o Mercosur no que se integra o Brasil, provocaría un redeseño da federación nacional. Cremos, así e todo, que esa reforma debería incluír, sobre todo, a realidade relativa ás limitacións ao poder de tributar, tal e como están configuradas e formuladas polo constituínte orixinario de 1988, a través da sedimentación histórica dos principios da tributación consagrados pola nosa Constitución de 1988.

Así como o poder moderador, durante o período da Constitución imperial outorgada, representou a “constitucionalización do absolutismo” ao manchar a lexitimidade constituínte da nosa historia constitucional patria, de igual modo a falta de respecto dos principios constitucionais e a desmedida lexislación dos gobernos federais de FHC a Lula da Silva, pola vía de medidas provisionais exorbitantes, representaría a constitucionalización dun verdadeiro golpe institucional, maiormente cando, tras as eleccións presidenciais maioritarias do ano 2002, non se coñece ningunha revolución senón só a ascensión ao poder central dun partido da oposición, o Partido dos Traballadores (PT), cuxo líder, Luis Ignacio Lula da Silva, foi elixido tras sucesivas 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 Congresso 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 fédéral*. 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.