

## Legitimação do Federalismo e Vantagens da Forma Federal de Estado

### *Legitimation of Federalism and Advantages of the Federal State Form*

**LEONAM LIZIERO**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela UERJ com Pós-Doutorado em Direito pela UFRJ.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1756-0920>

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo analisar algumas das causas de legitimação do federalismo em um Estado e da adoção da federação como forma de Estado. Assim, serão vistas algumas vantagens que o federalismo proporciona aos Estados federais em comparação aos unitários. Espera-se, como resultado da pesquisa, evidenciar vantagens que geralmente os Estados federais possuem ao propagarem e praticarem o federalismo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo; estado federal; legitimação do federalismo.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze some of the causes of legitimation of federalism in a State and the adoption of federation as a form of State. Thus, it will be seen some advantages that federalism provides to the federal states in comparison to the unitary ones. It is hoped as a result of the research to show advantages that federal states generally have in propagating and practicing federalism.

**KEYWORDS:** Federalism; federal state; legitimation of federalism.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 O federalismo preserva a diversidade sob uma mesma ordem jurídica; 2 O federalismo protege as minorias; 3 O federalismo assegura a proteção dos direitos fundamentais; 4 O federalismo promove a democracia; Conclusões; Referências.

### **INTRODUÇÃO**

Qual fundamento permite verificar a presença do federalismo em um Estado federal além do mero nominalismo? O federalismo é um ideal, tal qual um modelo a ser adaptado em diversos Estados, ou é uma forma de distribuição do poder de criar e aplicar normas que surge em cada história constitucional? Se, para se permitir a identificação de algo como algo, é necessário um critério, qual é esse denominador comum? Por que alguns desses Estados federais são organizados assimetricamente? Essas serão algumas questões que atravessarão o debate a ser desenvolvido neste trabalho

sobre os fundamentos teóricos do federalismo e sobre a descentralização do poder sob uma perspectiva vertical condizente com a ideia de um contemporâneo Estado de Direito.

Na sucinta definição de Albert Veen Dicey, o federalismo “é a constituição natural de um corpo de Estados que deseja união e não unidade”. O que une as partes no *foedus* é a finalidade de integrar, mas de se tornar uno. É possível estabelecer que o federalismo rejeita a unidade, apesar de ter como objetivo uma união. A noção de federalismo escrita por Burgess é a de que o federalismo é como uma ideologia ou filosofia política e abarca identidades variadas que são agrupadas em torno de diversos fatores históricos, filosóficos, políticos, entre outros, que se tornam seu sustentáculo dinâmico.

É possível perceber uma característica básica no federalismo: a existência de um governo comum e os governos dos Estados, que, por sua vez, são detentores de autonomia, tão necessária para se configurar o federalismo como ideal. Isto permeia seu conceito de federação, já que necessariamente nenhuma unidade pode ser subordinada ao governo federal e deste não decorre seu poder. A origem do poder tanto do governo federal quanto dos Estados, que exercem a soberania cada qual em seus níveis, é a Constituição.

Muito se discute sobre as vantagens do sistema federal em relação à divisão administrativa dos Estados unitários. Para tal adoção da organização política enquanto forma federal de Estado, é preciso que antes haja o desenvolvimento do federalismo de algum modo na sociedade. Caso contrário, pode haver enorme discrepância entre a realidade fática e o mundo normativo estabelecido pela Constituição do Estado, que determina a forma federativa sobre uma realidade política ainda unitária.

O objetivo será apresentar algumas das vantagens mais estudadas no federalismo, com base na análise realizada por Michael Bothe. O desenvolvimento dos sistemas federativos necessita de uma relação entre o projeto constitucional e a estrutura política criada. Em outras palavras, é preciso pensar o que motiva um Estado a configurar-se federativamente tanto na formação centrípeta (de confederação para federação) quanto na centrífuga (do Estado unitário para federação).

O Estado federal encontra sua legitimidade nas justificativas do federalismo. Os argumentos abaixo demonstram a relação entre o federalismo e

as finalidades e objetivos do Estado e buscam justificar o federalismo como melhor forma de organização do poder.

## 1 O FEDERALISMO PRESERVA A DIVERSIDADE SOB UMA MESMA ORDEM JURÍDICA

A multiplicidade de grupos de pessoas com costumes e culturas próprias, unidos sob uma mesma soberania para obterem uma vantagem comum, é uma das motivações do porquê um Estado federal seja a melhor organização para a sobrevivência daquelas unidades políticas. Nesse ponto, antes de tudo, o federalismo surge como uma necessidade de defesa e estabilidade da ordem interna, como demonstrado teoricamente por Montesquieu e pelos Federalistas norte-americanos. Os benefícios dos Estados federados não se encerram em questões de segurança.

No Livro IX de *O Espírito das Leis*, Montesquieu disserta sobre a relação das leis dos Estados e a defesa de seus territórios. Nesses capítulos, o autor explica que a associação entre Estados de pequena dimensão territorial é uma chave para a sua perpetuidade. De fato, inicialmente descreve como as repúblicas devem garantir sua segurança. Suas primeiras considerações a esse respeito são: “Se uma república é pequena, ela é destruída por uma força estrangeira; se é grande, destrói-se por vício interno. Esse duplo inconveniente contamina igualmente as democracias e as aristocracias, sejam elas boas ou más”<sup>1</sup>.

Na formação do Estado federal, originada de um movimento centrípeto (EUA, Alemanha do II Reich, Suíça, Canadá) ou centrífugo (RFA, México, Brasil), a sobrevivência das unidades políticas (e de suas respectivas populações) sempre será uma motivação para abdicação da soberania do ente em favor da soberania da União<sup>2</sup>. Todavia, a União não é uniformização política; a diversidade também é necessária para a sobrevivência política da unidade. O federalismo é pautado na confiança recíproca entre os Estados, uma vez que nenhum Estado aceita ser dominado por outro ou se deixaria dominar livremente.

1 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso. Brasília: UnB, 1995. p. 99.

2 “Modern constitutional law has considered questions of sovereignty primarily in cases involving the distribution of powers between the federal government and the states. States are not mere interest groups vying for federal dollars or private associations entitled to constitutional protection against governmental regulation. [...] Rather, the Constitution affirms ‘an indestructible Union, composed of indestructible states’. It is their sovereignty that distinguishes states from other organizations and endows them with special constitutional status.” (ALEINIKOFF, T. Alexander. *Semblances of sovereignty: the Constitution, the State, and American Citizenship*. Cambridge: Harvard University Press, 2002. p. 3)

A respeito da supremacia da federação sobre os Estados federados, unidos sob a égide de uma mesma Constituição Federal, observa Paulo Bonavides que se manifesta em três pontos fundamentais:

Observância obrigatória de certos princípios básicos ou mínimos da organização federal pelos Estados-membros, adoção de um sistema de competência pela Constituição Federal, que as reparte no seio da ordem federativa, e, por último, instituição de um tribunal supremo.<sup>3</sup>

A manutenção da diversidade como justificativa do federalismo permite um questionamento antitético, também essencial ao federalismo: a uniformidade das condições de vida dos habitantes da federação. Para Michael Bothe, “a importância dessa justificativa depende evidentemente da valorização destas mesmas diversidade e particularidade”<sup>4</sup>.

Esse é um ponto especialmente sensível em questões atitudinais de cooperação. Alguns modelos manifestam-se de modo cooperativo, como Alemanha e Canadá, enquanto outros de origem competitiva sofrem atenuações direcionadas ao cooperativismo entre as unidades federativas, como Estados Unidos e Brasil. Como é possível que o federalismo reforce a diversidade política ao mesmo tempo deva eliminar algumas diferenças entre os povos componentes do sistema político por meio de redistribuição de recursos e direitos? Essa pergunta relaciona-se com outras justificativas, uma vez que envolve a busca pelo equilíbrio federativo como resultado da tensão constante entre o governo federal e os Estados federados. Esse equilíbrio, pela lição de Deutsch, é a essência do federalismo<sup>5</sup>.

O federalismo tem um comportamento de competição ou cooperação a depender do objetivo de cada Estado. Essa opção comportamental das unidades políticas é um fator que pode determinar a configuração simétrica ou assimétrica da federação. O equilíbrio federativo dependerá destes valores inerentes a cada Estado federal, pois cada qual é, segundo Hesse, “uma individualidade histórico-concreta”<sup>6</sup>.

No mesmo sentido, observa Raul Machado Horta:

---

3 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 185.

4 BOTHE, Michael. Federalismo – Um conceito em transformação histórica. In: *O federalismo na Alemanha*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, n. 07, 1995. p. 9.

5 DEUTSCHE, Karl. *Política e governo*. Trad. Maria José C. F. M. M. Mendes. Brasília: UnB, 1979. p. 247.

6 HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 179.

A ênfase na supremacia da União fará predominar as relações de subordinação dentro do Estado federal, enquanto a tônica do equilíbrio conduzirá a um razoável campo para o desenvolvimento das relações de cooperação, sem prejuízo do primado da União federal.<sup>7</sup>

Ao analisar o comportamento federativo no Estado Social, Bercovici destaca a necessidade de colaboração e atuação conjunta dos entes federativos para resolver grande parte das tensões do federalismo contemporâneo, de modo que “as crescentes necessidades de homogeneização não desembocuem na centralização”<sup>8</sup>.

De acordo com Höffe, “por preservar os direitos das unidades consolidadas, o federalismo permite – por exemplo, nas áreas étnica, linguística, confessional e cultural – um alto grau de autonomia e liberdade que, por sua vez, desestabilizam os respectivos conflitos”<sup>9</sup>. Apesar dessa primazia pela liberdade das unidades federativas, pode haver significativa ameaça para os direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos, uma vez que a população de determinado local não pode ficar sujeita à ausência de direitos justificados na autonomia federativa.

Aparentemente a resolução de problemas locais por um governo local parece ser mais eficiente que pelo governo central. Quando se descentralizam as competências, há a consequente descentralização da Administração Pública, ainda que o grau de descentralização seja variável a depender do contexto histórico do federalismo de cada país.

Segundo Horta, “o federalismo envolve a compreensão da autoridade como associação de grupos, e toda vez que um processo de decisão envolver negociação com os grupos abrangidos pela decisão surgirá o federalismo”<sup>10</sup>. Nesse contexto, o federalismo é uma política de consenso entre os diversos grupos de interesse e também entre as diferentes sociedades localizadas sob uma mesma soberania.

Todavia, nas oscilações entre descentralização e centralização do poder, mostra-se que, em algumas vezes, as deficiências de organização

---

7 HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 22, n. 87, p. 5-22, jul./set. 1985, p. 7.

8 BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 157.

9 HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. Trad. Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 169.

10 HORTA, Raul Machado. O federalismo no direito constitucional contemporâneo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 1, p. 2, 2002.

e resolução de problemas dos Estados federados motivam um movimento centrípeto. Há uma concentração de poder maior no governo federal geralmente para a correção de alguma patologia na própria federação.

Em diversos momentos no Estados federais, é possível observar o movimento centrípeto. Nos Estados Unidos, a partir do *New Deal*, houve uma intervenção maior do governo federal sobre os Estados, com uma interpretação inovadora até então da repartição de competências da Constituição. No Brasil, as diversas oscilações entre a descentralização e a centralização do federalismo em sua história demonstram uma predominância da União, especialmente durante os autoritários períodos do Estado Novo e do Regime Militar, especialmente com a política de planejamento intervencionista e com a criação das superintendências de desenvolvimento.

Desse modo, é possível contra-argumentar afirmando que a organização federal é mais eficiente com uma União mais ativa e com poderes residuais enquanto os Estados devem ter poderes enumerados. Os Estados não teriam condições de arrecadar tanta receita quanto necessária para a própria manutenção e sempre dependeriam do governo federal para conseguir recursos, com exceção de poucos na federação.

É um pouco forçoso, contudo, pensar a lógica federativa desse modo. Uma maior centralização no sistema federal para resolver corrigir as falhas do próprio sistema e dar uma maior ênfase à cooperação (como o *New Deal*, por exemplo) não pode ser tamanha a ponto de transformá-lo na prática em um Estado unitário descentralizado. Este é um dos problemas atuais da federação brasileira. Todavia, as manifestações do federalismo repercutem nas possíveis tendências da oscilação entre a centralização e a descentralização, esta última com mais chances de acontecer no federalismo de competição e dualista do que no de cooperação<sup>11</sup>.

## 2 O FEDERALISMO PROTEGE AS MINORIAS

Esse é um assunto demasiadamente complexo, cabendo aqui uma breve exposição do debate teórico sobre esse tema. Uma das motivações que levam os Estados a se unirem ou se manterem unidos em uma federação é a preservação de direitos de minorias, geralmente concentradas em regiões específicas dos Estados federais.

---

11 SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: *O federalismo na Alemanha*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, n. 07, p. 27, 1995.

Nas palavras de Heinz Laufer, o ordenamento federativo precisa de princípios legitimadores e justificava substancial para que “possa ser eficaz no processo político e definir suas características, para que ele se realize prementemente e se mantenha estável e para que possa ser um fator de integração através das gerações”<sup>12</sup>.

Como uma reunião de comunidades configuradas historicamente baseada em consenso e confiança, o federalismo pode ser integrado por determinados segmentos da sociedade que se mostram como minorias, étnicas ou culturais, em relação à totalidade do povo. Segundo Fleiner-Gerster, “as minorias devem ter a possibilidade de se desenvolverem de maneira autônoma e não podem ser desconsideradamente oprimidas pela maioria. Os Estados têm a tarefa de criar as condições para a integração de suas minorias”<sup>13</sup>. A não proteção das minorias pode, em casos mais graves, gerar processos separatistas, pela intensificação do sentimento de pertencimento ao espaço geográfico e da individualização de determinada comunidade.

No mesmo sentido, leciona Jorge Miranda que está em causa “o reconhecimento aos cidadãos pertencentes a uma minoria dos mesmos direitos e das mesmas condições de exercício dos direitos dos demais cidadãos. É necessário assegurar o respeito da identidade de grupo e propiciar-lhe meios de preservação e de livre desenvolvimento”<sup>14</sup>.

As minorias no Estado federal, além de sua natureza, podem estar concentradas ou não territorialmente. Geralmente a concentração de uma minoria relaciona-se com a sua natureza cultural, enquanto a minoria de natureza racial costuma ser mais desconcentrada no território da federação.

Um dos mais evidentes casos de concentração cultural de uma minoria em uma Estado federal é a população predominantemente francófona no Quebec, apesar de ser uma minoria em comparação à população anglófona das outras províncias do Canadá. É tão essencial o respeito à minoria quebequense que tal individualização dessa comunidade reflete diretamente na estruturação do Estado federal canadense, como, por exemplo, na cláusula

---

12 LAUFER, Heinz. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In: *O federalismo na Alemanha*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, n. 07, p. 33, 1995.

13 FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria geral do Estado*. Trad. Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 196.

14 MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado de da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 91.

não obstante (*notwithstanding clause*)<sup>15</sup> e na adoção do família romano-germânica em contraste com a *common law* do restante do país<sup>16</sup>.

A antiga Iugoslávia também é exemplo de tentativa de proteção de minorias e integração entre elas. A organização federal “possibilitou eliminar os violentos antagonismos entre os católicos croatas e os ortodoxos sérvios, favorecendo a coabitação no interior da mesma comunidade de elementos diferentes em sua cultura, tradições e língua”<sup>17</sup>.

A Índia, por sua vez, tem sua clivagem motivada por aspectos linguísticos principalmente, tanto que sua organização política utiliza esse critério para a separação. Em todo o processo de formação do Estado indiano na época da independência, houve um sentimento de não identificação entre os grupos que habitavam a anterior colônia inglesa. A formação do Paquistão foi motivada pela clivagem existente entre o povo hindu e os muçulmanos, ainda que entre os próprios hindu exista uma segregação tal que dificilmente se pode falar em uma “nação indiana”, mas sim em nações diversas às quais pertencem o povo indiano<sup>18</sup>.

Para Hesse, o federalismo desenvolve um efeito protetor das minorias, pois “dificulta à maioria prejudicar minorias regionais; pelo menos no quadro mais estreito de um estado, é facilitado à minoria regional fazer-se valer no jogo das forças políticas”<sup>19</sup>. Perceba-se, contudo, que a argumentação de Hesse pressupõe o agrupamento de uma minoria em alguma unidade autônoma, caso contrário tal proteção seria solapada pela predominância dos grupos majoritários e teria a representatividade a nível nacional prejudicada, do mesmo modo que Livingston vinculava a territorialidade à caracterização da sociedade como federal<sup>20</sup>.

---

15 JOHANSEN, David; ROSEN, Philip. The notwithstanding clause of the charter. 1997. Disponível em: <<http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp194-e.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

16 LAIDLER, Pawel. The distinctive character of the Quebec Legal System. In: *3rd Congress of Polish Association for Canadian Studies & 3rd International Conference of Central European Canadianists*, 2004, Kraków. Place and memory in Canada: Global Perspectives. Kraków, 2004. p. 277-287. Disponível em: <<http://www.ptbk.org.pl/userfiles/file/laidler04.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

17 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982. p. 213.

18 TILLITIN, Louise. United in diversity? Asymmetry in Indian Federalism. In: *Publius: The Journal of Federalism*, Oxford, v. 37, n. 1, p. 45, 2007.

19 HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 185.

20 LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, p. 81, 1952.

A proteção de minorias no âmbito do federalismo relaciona-se diretamente com normas internacionais como a Declaração sobre Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Linguísticas, da Assembleia Geral da ONU de 1992, ou a Convenção para a Proteção de Minorias Nacionais, aprovada pelo Conselho da Europa em 1994. As determinações internacionais conseguem maior amplitude de sua eficácia em Estados federais cujo federalismo consiga ser praticado.

Como observa Bothe<sup>21</sup>, a proteção das minorias somente consegue ser justificada quando elas se localizam em espaços próprios, uma vez que a forma jurídica da unidade autônoma possibilita voz e participação na tomada de decisões da União, já que a representatividade em âmbito nacional é possível, tanto eleitoralmente na escolha do chefe do Poder Executivo da federação quanto na ocupação de lugares no Parlamento Federal, geralmente bicameral, no qual os representantes devem defender os interesses dessas minorias.

Essa justificativa demonstra a necessidade das eleições para a existência de representação de acordo com Sartori<sup>22</sup>, uma vez que, de outro modo, os representados não teriam como se defender de seus representantes – razão pela qual modernamente é preciso que os representados tenham seus interesses defendidos pelos eleitos (a eleição é um meio para a representação, o fim)<sup>23</sup>.

Desse modo, o federalismo assegura que minorias concentradas territorialmente ou espalhadas pelo território federal tenham voz no Parlamento. E essa questão relaciona-se diretamente com o sistema eleitoral proporcional da Câmara Baixa. Veja-se: cada unidade federativa possui representantes proporcionalmente ao número de habitantes. Assim, muitos votos em um candidato que represente determinada minoria em um Estado da federação acabam gerando o êxito na eleição. A eleição de candidatos de minorias em

21 BOTHE, Michael. Federalismo – Um conceito em transformação histórica. In: *O federalismo na Alemanha*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, n. 07, p. 9, 1995.

22 SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Versión de M<sup>a</sup> Luz Morán. Madrid: Alianza Editorial, 2010. p. 264.

23 “Las elecciones son una cosa, y la representación otra. Sin embargo, la moderna representación política es ‘representación electiva’, desde el momento en que es esta asociación la que convierte a la representación, al mismo tiempo, en política y moderna. El medio (elecciones) no puede sustituir el animus (la intención representativa); pero el ánimo sólo no basta. La representación no electiva – la representación ‘virtual’ que hablaba Burke – requiere el apoyo y las garantías de una representación hecha ‘actual’ por el instrumento electoral.” (SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Versión de M<sup>a</sup> Luz Morán. Madrid: Alianza Editorial, 2010. p. 265)

diversos Estados pode gerar a formação de bancadas destinadas a defender os interesses daquelas populações.

Da mesma forma, caso seja uma federação com concentração de minorias em um ou poucos territórios, onde sejam predominantes em proporção à população local, há bastante chance de eleição de representantes no Senado, para o qual o sistema eleitoral costuma ser o majoritário. Assim, ainda que com pouca expressão e nível federal, ainda sim se pode assegurar a representatividade na Câmara Alta. Todavia, a falta de concentração territorial das minorias pode ser elemento que dificulte a eleição de representantes para esta casa legislativa.

A divisão espacial do poder político, com órgãos de representação estaduais e com participação dos entes subnacionais no poder federal, assegura que as minorias possam ter voz e voto nas duas casas do Parlamento, ainda que, em razão do sistema majoritário para eleição de Presidente da República, acabem tendo pouca expressividade.

### 3 O FEDERALISMO ASSEGURA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Tal justificativa coaduna-se com a construção teórica e institucional do que se pode compreender como direitos fundamentais como fundamento e finalidade do Estado de Direito, segundo o conceito desenvolvido por Jorge Reis Novais. Os direitos fundamentais constituem seu núcleo essencial. Sem o reconhecimento de uma categoria de direitos subjetivos de uma categoria diferente daqueles que podem ser disponíveis ordinariamente pelo legislador, de modo que possa proteger a autonomia individual de cada sujeito da vontade soberana, não se pode falar em qualquer variação de Estado de Direito, e, conseqüentemente, a organização federativa de um Estado será legítima se for orientada em prol da edificação e concretização de um Estado de Direito.

Conforme Novais, “Estado de Direito será, então, o Estado vinculado e limitado juridicamente em ordem à protecção, garantia e realização efectiva dos direitos fundamentais, que surgem como indisponíveis perante os detentores do poder e o próprio Estado”<sup>24</sup>. Novais baseia seu conceito de Estado de Direito em uma composição de elementos essenciais junto aos direitos fundamentais.

---

24 NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Lisboa: Almedina, 2013. p. 26.

Para assegurar a proteção dos direitos fundamentais, também devem estar presentes na configuração federativa: (i) separação do Poder, que se relaciona diretamente com a necessidade de descentralização horizontal do poder seu exercício condicionado por uma especialização dos órgãos estatais; (ii) princípio da legalidade, em suas diferentes facetas, que, ao mesmo tempo, cria um espaço de liberdade de ações dos cidadãos ao determinar que somente por lei estão obrigados ou proibidos. Ainda, esse princípio também mantém os agentes públicos contidos, já que a lei passa a ser o trilhado possível das ações estatais, ao invés de ser seu mero instrumento de controle social; (iii) o império da lei, que reza a supremacia das formas jurídicas sobre a vontade política. Esses três elementos são mecanismos estruturais imprescindíveis para que os direitos fundamentais possam ser protegidos.

Perceba-se: são elementos que precisam estar presentes na ordem jurídica para que um Estado em questão possa ser considerado como Estado de Direito. Em um primeiro momento, o que difere este Estado Liberal de Direito do atual, que o autor denomina por Estado Social e Democrático de Direito, é a extensão dos direitos individuais e a flexibilização do entendimento sobre a separação entre Estado e sociedade<sup>25</sup>.

O federalismo clássico foi desenvolvido num contexto de emergência do Estado Liberal de Direito no século XVIII. Como uma repulsa ao autoritarismo das monarquias absolutistas europeias, o federalismo norte-americano tinha como primazia a desconcentração do poder político e o respeito à autodeterminação de cada um dos Estados, constituindo um povo comum para fins de defesa e desenvolvimento.

A mitigação da concentração de poder no federalismo dá outra dimensão ao sistema de freios e contrapesos: não somente é aplicável à divisão horizontal do poder (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário) como também à divisão vertical (União e Estados federados).

Nesse sentido, Jorge Miranda leciona que o indivíduo, no Estado federal,

está simultaneamente sujeito a dois poderes políticos – o federal e o do Estado federado. Todavia, o resultado pode não ser, ao contrário do que *prima facie* seria de supor, ter ele de suportar o peso dobrado da autoridade política. Na realidade, esse peso pode ser menor, porque as atribuições políticas

---

25 Conferir no Capítulo III de NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Lisboa: Almedina, 2013. p. 59-102.

se dividem entre os dois Estados e os órgãos repetitivos, defendendo a sua esfera própria da ação, se limitam reciprocamente.<sup>26</sup>

Bothe chama a atenção para uma antítese desta justificativa na tensão da divisão vertical. O federalismo é meio de se assegurar a liberdade individual ao desconcentrar as competências do poder central em direção aos poderes locais. Todavia, os direitos fundamentais, essência do Estado de Direito, podem também ser um elemento centralizador<sup>27</sup>, ao serem asseguradas na Constituição Federal a igualdade de direitos e garantias a todos os cidadãos, independentemente à qual Estado da Federação pertençam. Essa perspectiva pode ser notada com a mudança de paradigma dualista do federalismo norte-americano para o *New Deal*, como será demonstrado adiante.

Portanto, o federalismo não pode ser uma justificativa para assegurar os direitos fundamentais em um Estado de Direito se somente for visto como um meio de desconcentração de poder. Apesar de a divisão ser altamente benéfica na proteção das liberdades, uma vez que a concentração de poder em poucos órgãos deixa o cidadão menos defensável contra a força estatal, pode também ser lesiva, já que a ausência de competências constitucionais de garantia de direitos pelo poder federal pode acabar criando uma multiplicidade de concentrações do poder.

Novamente com a lição de Hesse<sup>28</sup>, o federalismo precisa ser encarado tanto como um fator de desconcentração quanto um fator de manutenção da união. O equilíbrio idealizado para a resolução dessa tensão passa também em se pensar mecanismos institucionais que permitam que o cidadão do Estado federal seja protegido contra os desmandes da unidade federativa sem que isso resulte em uma superconcentração de poder na União a ponto de tornar a efetividade da proteção e realização dos direitos ineficaz a nível local.

#### 4 O FEDERALISMO PROMOVE A DEMOCRACIA

Este argumento imerge em uma grande complexidade ao se vincular a outro tema tão espinhoso e tão interdisciplinar como democracia. É crível que o federalismo promova a aproximação entre os políticos eleitos e seus

26 MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado de da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 162.

27 BOTHE, Michael. Federalismo – Um conceito em transformação histórica. In: *O federalismo na Alemanha*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, n. 07, p. 10, 1995.

28 HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 181.

representados. Segundo Laufer, “a maior proximidade do domínio político numa democracia federativa também se deve ao fato de que nela o cidadão possui um acesso mais fácil às instituições estatais e seus representantes”<sup>29</sup>. O povo tem maior controle e pode participar mais ativamente do governo com a distribuição do poder em núcleos. Mesmo que juridicamente cada cidadão de um Estado federal seja sujeito a pelo menos duas ordens jurídicas (a federal e a estadual), inversamente podem participar em eleições nas duas esferas de governo e nos parlamentos.

Nessa perspectiva, leciona Baracho: “Regimes políticos bem diversos consagram a forma federal, mas o funcionamento apresenta particularidades que distanciam os mecanismos consagrados e certos preceitos que integram a teoria clássica do federalismo”<sup>30</sup>. Assim, diversos Estados podem ser federações, independente do regime político, apesar do favorecimento ao regime democrático.

Essa democracia pode ser compreendida na perspectiva liberal como democracia qualificada. Estritamente relacionada à defesa das minorias no Estado de Direito, a democracia promovida pelo federalismo não pode ser simplesmente a opressão da maioria sobre os de pouca representatividade, seja em relação às diversidades existentes entre o povo da federação como um todo, seja entre os Estados perante o poder federal. Esse conceito, pela lição de Finer, “implica também que as minorias devem ter oportunidade de tornar-se maioria; e, portanto, isso significa que as minorias devem ter o *status* e os meios para modificar a opinião da maioria”<sup>31</sup>.

É preciso destacar que a democracia no federalismo (portanto, em um Estado constitucional) precisa ser pensada de modo indissociável do republicanismo<sup>32</sup>, resultando em uma conjugação desses dois conceitos políticos distintos. Uma vez que o Estado federal necessita de estruturas sólidas, como uma Constituição rígida (conforme defendido por muitos autores),

29 LAUFER, Heinz. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In: *O federalismo na Alemanha*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, n. 07, p. 37, 1995.

30 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982. p. 62.

31 FINER, Samuel E. *Governo comparado*. Trad. Sérgio Duarte. Brasília: UnB, 1981. p. 72.

32 Segundo Pettit, “the republican state must not only seek to combat the effects of dominium in giving rise to domination; it must also guard against the domination that can be associated with the imperium of government; it must be concerned with what the state is as well as with what it does: with the forms as well as with the aims of the state. If the way in which government operates is not to be subject to manipulation on an arbitrary basis, then there are a number of constitutionalist conditions which it must plausibly fulfil, and these have also been identified as important in the republican tradition” (PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. New York: Oxford University Press, 1997. p. 276).

uma democracia direta e pura geraria invariavelmente a tirania tão combatida pelos federalistas. Madison por isso defendia, no momento inicial do pensamento federativo norte-americano, que o governo fosse republicano, com representantes escolhidos por meio de eleições, para ser politicamente estável. Posteriormente a democracia foi percebida como adaptada ao modelo federal com a contribuição de Toqueville, em que o sentido se difere da então conhecida na Europa; além de um conceito político, essa democracia é um *ethos* de reconhecimento de igualdade entre os cidadãos<sup>33</sup>.

Uma vez que a democracia é um componente de um contemporâneo Estado de Direito, já que a liberdade política faz parte da ideia de liberdades individuais, ela se coaduna com a descentralização vertical do Poder, representando mais um mecanismo de controle do poder político.

Nesse ponto, observa Baracho:

A estrutura federal, além de fortalecer a democracia, através de seu efeito protetor de minorias, completa o Estado de Direito. Nessa compreensão, a forma federativa, mediante a descentralização, oferece a oportunidade de experiências em âmbitos reduzidos, de competência entre os Estados federados e reduz, devido à pluralidade de centros de decisão, os riscos de uma crise total do sistema político.<sup>34</sup>

Se o Direito pode limitar a ação soberana do Estado e canalizar sua força sob uma rígida forma<sup>35</sup>, uma maior participação popular na produção das normas possibilita configurar um Estado no qual o Poder seja dividido em seu domínio territorial, já que as condições materiais de cada região necessitam de normas mais específicas de acordo com as escolhas dos re-

---

33 *"Aquí la democracia no es, por lo tanto, lo contrario de régimen opresivo, sino de aristocracia: una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical. Después de Tocqueville es, en concreto, Bryce quien mejor representa la democracia como un ethos, un modo de vivir y convivir, y por lo tanto, como una condición general de la sociedad. Para Bryce (1888) la democracia es, prioritariamente, un concepto político. Pero también para él la democracia americana estaba caracterizada por la igualdad de consideración, por un ethos igualitario que se reunía en el valor igual que se reconocen las personas entre sí. En la acepción originaria del término, por lo tanto, democracia social denota una democratización fundamental, una sociedad cuyo ethos requiere a los propios miembros que se vean y se traten como socialmente iguales."* (SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Versión de M<sup>a</sup> Luz Morán. Madrid: Alianza Editorial, 2010. p. 33)

34 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982. p. 170.

35 Neste sentido, Jellinek: *"Interiormente, las limitaciones del poder del Estado son, en un amplio sentido, consecuencia del derecho político. La organización de los Estados descansa en principios de derecho, principio que determinan, de una parte, tanto el carácter de los órganos, cuanto su organización y competencia"* (JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Enrique Figueroa Alfonso. Ciudad del México: Editorial Iberoamericana, 1997. p. 230).

presentantes escolhidos especialmente para exercer a divisão horizontal do poder naquele espaço físico.

Nesse raciocínio, escreve Baracho: “O federalismo convive melhor com os sistemas democráticos, pelo que é incompatível com as formas autocráticas. As características do federalismo demonstram a impossibilidade de sua aceitação pelos processos autoritários, que tendem à centralização política”<sup>36</sup>. Desse modo, em razão dos regimes autoritários centralizarem atividades nos órgãos centrais – especialmente no Poder Executivo –, percebe-se que há o sufocamento da prática do federalismo, que exige, antes de mais nada, uma relação de consenso e confiança entre o poder central e os poderes subnacionais.

## CONCLUSÕES

No estudo das formas de Estado, o federal caracteriza-se por apresentar uma forma intermediária entre o unitarismo e a confederação. Caracteriza-se por ser uma organização política que reúne algumas características dos dois modelos, mas que também possui certa particularidade, apesar de se manifestar de forma diferente dependendo do país.

O princípio federal reza que deve haver a existência de mais de um Estado que estejam associados por algum motivo e que conservem parcelas de sua soberania em seu âmbito interno, ainda que nas relações exteriores a criação de um espaço próprio para isso se faça necessário. Essas parcelas de soberania são comumente denominadas de autonomia, pois cada Estado pertencente a uma federação tem a competência de se administrar, de fazer leis e ter um orçamento próprio, ainda que lhe falte o poder político pertencente à soberania, tanto no conjunto interno quanto em relação a outros Estados.

A relação entre Estado unitário e Estado federal ultrapassa a mera dicotomia. O federalismo não é um ideal que se espera ser reproduzido nas estruturas do Estado federal. Ao contrário, o federalismo é uma experiência histórica de cada Estado, que influencia na organização de suas estruturas. Ainda assim, há pontos em comum nessas experiências que permitem a extração de características inerentes ao federalismo e ao Estado federal. Entre tais características, as causas pelas quais o federalismo se justifica como

---

36 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982. p. 66.

princípio em Estados descentralizados e, conseqüentemente, demonstra as vantagens pelas quais se forma um Estado federal.

Longe de querer esgotar as vantagens que a forma federativa pode proporcionar a uma reunião de Estados de pequena e média estrutura, este trabalho teve como pretensão apresentar algumas das causas do federalismo, ou, ainda, do porquê determinados Estados associam-se a outros para formar uma soberania conjunta indissociável. Evidentemente dessa associação benefícios mútuos sevem surgir, ainda que a organização do Estado federal resulte em uma assimetria.

A vantagem de unir todos as divisões políticas sob uma mesma ordem jurídica permite uma uniformização do direito e maior segurança das relações jurídicas entre diversas comunidades que possuem características culturais em comum, como o idioma ou mesmo o compartilhamento do mesmo espaço geográfico. Da mesma forma, uma vez que o federalismo é baseado em consenso para benefício de todas as partes componentes da sociedade total, as minorias devem ser protegidas e a divisão sob a forma federal permite que minorias possam ter representatividade no poder central, conforme demonstrado.

Ainda, o federalismo permite, com sua dupla sujeição, a promoção de direitos fundamentais, caso no qual é imprescindível força normativa da Constituição Federal para assegurar tais direitos em todas as unidades federativas, independentemente de qual seja. Ainda que as ordens jurídicas dos Estados sejam diferentes, direitos fundamentais, como liberdades básicas e direitos sociais mínimos, devem ser assegurados igualmente a nível subnacional. Por fim, o federalismo promove a democracia por pulverizar os centros de decisão e ser antagônico ao autoritarismo centralista.

## REFERÊNCIAS

ALEINIKOFF, T. Alexander. *Semblances of sovereignty: the Constitution, the State, and American Citizenship*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BOTHE, Michael. Federalismo – Um conceito em transformação histórica. In: *O federalismo na Alemanha*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, n. 07, 1995.

- DEUTSCHE, Karl. *Política e governo*. Trad. Maria José C. F. M. M. Mendes. Brasília: UnB, 1979.
- FINER, Samuel E. *Governo comparado*. Trad. Sérgio Duarte. Brasília: UnB, 1981.
- FLEINER-GERSTER, Thomas. *Teoria geral do Estado*. Trad. Marlene Holzhausen. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. Trad. Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- HORTA, Raul Machado. O federalismo no direito constitucional contemporâneo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 1, 2002.
- \_\_\_\_\_. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 22, n. 87, p. 5-22, jul./set. 1985.
- JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. Enrique Figueroa Alfonso. Ciudad del México: Editorial Iberoamericana, 1997.
- JOHANSEN, David; ROSEN, Philip. The notwithstanding clause of the charter. 1997. Disponível em: <<http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp194-e.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.
- LAIDLER, Pawel. The distinctive character of the Quebec Legal System. In: *3rd Congress of Polish Association for Canadian Studies & 3rd International Conference of Central European Canadianists*, 2004, Kraków. Place and memory in Canada: global perspectives. Kraków, 2004, p. 277-287. Disponível em: <<http://www.ptbk.org.pl/userfiles/file/laidler04.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- LAUFER, Heinz. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In: *O federalismo na Alemanha*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, n. 07, 1995.
- LIVINGSTON, William S. A note on the nature of federalism. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 1952.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso. Brasília: UnB, 1995.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado de da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Lisboa: Almedina, 2013.
- PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. New York: Oxford University Press, 1997.

SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Versión de M<sup>a</sup> Luz Morán. Madrid: Alianza Editorial, 2010.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: *O federalismo na Alemanha*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, n. 07, 1995.

TILLITIN, Louise. United in diversity? Asymmetry in Indian Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, Oxford, v. 37, n. 1, 2007.

Data de submissão: 27.01.2018

Data de aceite: 26.06.2019