

# Autonomia Federativa Arranhada? A Submissão do Legislador e da Administração Subnacionais à União em Alguns Estados Federais

## *Federated Autonomy Scratched? The Submission of the Subnational Legislator and Administration to the Union in Some Federations*

**JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO<sup>1</sup>**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

**RESUMO:** A autonomia legislativa e administrativa das unidades subnacionais é considerada um elemento central de definição de um Estado federal. Diversos Estados que se autoproclamam federais possuem, no entanto, instrumentos federais de controle e tutela de competências legislativas e administrativas das unidades subnacionais. A sua existência não é capaz, no entanto, de infirmar-lhes o caráter federal. Outros elementos federativos podem superar os enxertos unitários nesses Estados. A sua efetiva natureza federativa, no entanto, ainda depende do exame de como, na prática, articulam-se os diferentes níveis de governo e o efetivo grau de autonomia que possuem e exercem. A estabilidade institucional e democrática contribui decisivamente para o seu sucesso ou fracasso, pelo menos nos casos estudados neste artigo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado federal; federalismo; autonomia subnacional; relações intergovernamentais.

**ABSTRACT:** The legislative and administrative autonomy of subnational units is considered a central element in the definition of a federal state. Several self-proclaiming federations have, however, federal instruments of control and oversight of legislative and administrative competencies of subnational units. Their existence is not, however, capable of denying their federal character. Other federative elements can surpass the unitary aspects in these states. Their real federative nature, however, still depends on the examination of how, in practice, the different levels of government are articulated and the actual degree of autonomy that they possess and exercise. Institutional and democratic stability contribute decisively to its success or failure, at least in the cases studied.

**KEYWORDS:** Federal State; federalism; subnational autonomy; intergovernmental relations.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Autonomia subnacional nos Estados federais; 2 Autonomia legislativa avocada; 3 Autonomia legislativa tutelada; 4 Autonomia administrativa sob controle federal; 5 Estados federais ou não?; Considerações finais; Referências.

<sup>1</sup> Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-9452-4811>>.

## INTRODUÇÃO

A autonomia legislativa e de administração das unidades subnacionais é requisito central na definição dos sistemas federais. Dentro dos domínios impostos pela Constituição Federal, as unidades subnacionais, em geral de segundo grau (com a multiplicidade de nomes que recebem, Estado-membro, província, cantão, república, região, comunidade ou apenas sujeitos federativos), devem dispor de suas competências para fazer leis e executá-las sem interferência do poder central. A autolegislação e a autoadministração subnacionais são, portanto, características que, por definição, deveriam apresentar todos os Estados federais.

No direito constitucional comparado, no entanto, muitos Estados que se autoproclamam federais – e que são tratados assim por boa parte da literatura especializada – apresentam algum nível de interferência do governo central nos assuntos internos das unidades subnacionais. Em alguns deles, pode haver a avocação legislativa. É dizer, assuntos que se encontram constitucionalmente na esfera de competência subnacional podem, em certas circunstâncias, ser disciplinados por lei federal. Não raramente, é encontrada ainda uma espécie de “veto federal”: os projetos de leis aprovados pelo Legislativo subnacional podem ou devem, conforme o modelo ou a situação, ser submetidos ao Executivo da União antes de serem aprovados ou publicados. E podem simplesmente nem vir a ser, em razão de veto.

A administração subnacional também pode estar submetida a alguma forma de fiscalização e controle federais. É comum que seja assim, de um modo geral, quando executam leis federais e, sobretudo, estabelecem convênios com a união, dela recebendo os recursos pelas atividades executadas. Há casos, porém, que o dever de execução e de submissão a instruções federais é imposto por meio de uma lei federal, de modo unilateral, portanto. E, com ou sem execução de lei federal, a administração subnacional pode ver-se fiscalizada e controlada por órgãos ou servidores da União.

Serão tais Estados verdadeiramente federais? Ou a “verdade” federal é gradativa, de modo que há muitas formas de concretização do modelo federativo? Essas são perguntas que buscam respostas no presente trabalho. Por meio de estudo descritivo e analítico dos sistemas constitucionais de Estados federais que mostram tais peculiaridades, e com apoio em revisão bibliográfica, procura-se respondê-las. O exame da autonomia como referência de sentido na definição de Estado federal será seguido do desafio das manifestações, supostamente, federativas em que parece infirmá-la no campo legislativo e, em seguida, administrativo. Essas manifestações são

analisadas sob o ângulo de quem nelas enxerga uma derivação de modelo, sem prejuízo do enquadramento federativo; e de quem, firme na teoria clássica do federalismo, recusa o enquadramento.

## 1 AUTONOMIA SUBNACIONAL NOS ESTADOS FEDERAIS

As definições de Estado federal tomam como centralidade conceitual a autonomia das unidades federativas. Trata-se de uma esfera de competência governamental, legislativa e administrativa própria, estatuída e garantida pela Constituição Federal, infensa a controle e intervenção do governo federal no curso regular da vida institucional (De Witte, 1992; Stepan, 1999; Robertson, 2004). A existência dessa autonomia subnacional é o que diferenciaria o Estado federal de manifestações descentralizantes do Estado unitário, como o Reino Unido da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte, a Itália e a Espanha. Faltaria a esses e contaria àquele a impossibilidade de revisão pelo governo central das competências legislativas e administrativas exercidas pelas unidades subnacionais (Elazar, 1994, p. 9; De Witte, 1992, p. 435; Stepan; Linz; Yadav, 2011). A razão seria única: não haveria nos Estados federais relação de subordinação entre os diversos níveis de governo, pois todos seriam constitucionalmente tratados como iguais (Friedrich, 1968, p. 224 ss.; Watts, 1999, p. 1).

Há, porém, desafios à extensão dessa autonomia. Em alguns Estados que se autoproclamam federais, existe a previsão de uma “avocação” federal de competências legislativas subnacionais, bem como instrumentos de tutela dessas competências. Assim também são encontrados expedientes constitucionais que possibilitam um maior ou menor controle federal sobre a execução das leis. Resta saber se esses desafios não contaminam a própria definição autoproclamada de Estados federais.

## 2 AUTONOMIA LEGISLATIVA AVOCADA

Alguns Estados autoproclamados federais, como Canadá, Índia, Malásia e Paquistão, preveem a possibilidade de o parlamento federal, em certas circunstâncias, legislar sobre matéria afeta à competência subnacional.

Na Índia, na Malásia e no Paquistão, o parlamento federal pode dispor sobre assuntos de competência provincial, quando houver requerimento de um (Malásia, art. 76(1)(c))<sup>2</sup> ou de dois ou mais Estados ou províncias

2 Sempre que aparecer, no texto, a menção a artigo ou à seção, estar-se-á tomando a Constituição Federal como base.

(Índia, art. 252; Paquistão, sec. 144), valendo no território dos respectivos Estados. Outra hipótese comum à Índia e ao Paquistão é dada pela necessidade de a lei federal cumprir tratados, acordos e decisões internacionais (Índia, art. 253; Malásia, art. 75(1)(a)). Na Malásia, prevê-se a possibilidade da “avocatória legislativa” sempre que houver necessidade de promover a uniformidade das leis de dois ou mais Estados (art. 76(1)(b)). E, na Índia, essa possibilidade é estendida a outros dois casos: (a) quando o Conselho de Estados, a casa alta indiana, aprovar uma resolução com o voto de, no mínimo, três terços de seus membros, reconhecendo tratar-se de matéria necessária ao interesse nacional (art. 249); e (b) quando for declarado estado de emergência (art. 250).

No Canadá, há dois meios de “avocação legislativa”: o poder declaratório e o poder relativo ao “POGG”. De acordo com a Sec. 92 (10) (c), a competência legislativa provincial pode ser exercida pela União “para a vantagem geral do Canadá ou para a vantagem de duas ou mais províncias”<sup>3</sup>. O poder declaratório foi exercido quatrocentos e setenta vezes entre 1867 e 1961, último ano em que o Parlamento federal fez dele uso (Landes, 1998, p. 58 ss.; 79; Bélanger, 2001). A competência que se tem chamado de “POGG” (“Power, Order and Good Governance”), prevista na Sec. 91, tem sido interpretada no sentido de o Parlamento poder tratar de matérias afetas às províncias na hipótese de emergência nacional<sup>4</sup> e sempre que estiver em causa questões de “interesse geral” como a aeronáutica, a poluição marinha e a energia nuclear (Ross, 2014, p. 909).

A Sec. 94 autoriza, enfim, o Parlamento do Canadá a fazer leis sobre propriedade, direitos civis e processo, destinadas a dar uniformidade normativa aos sistemas jurídicos de Ontário, Nova Escócia e Nova Brunswick, desde que haja aquiescência das respectivas legislaturas. Trata-se de um poder menos invasivo e restrito às três províncias.

### 3 AUTONOMIA LEGISLATIVA TUTELADA

A autonomia legislativa tutelada se dá por meio de algum nível de exigência de ratificação de projetos de lei subnacionais pela União ou pelo poder central. O governo federal austríaco, por exemplo, pode apresentar

3 “Such Works as, although wholly situate within the Province, are before or after their Execution declared by the Parliament of Canada to be for the general Advantage of Canada or for the Advantage of Two or more of the Provinces.”

4 Especialmente para controlar preços, segundo jurisprudência da Suprema Corte: a) durante a Primeira Guerra Mundial em *Fort Frances Pulp & Power Co. v. Man. Free Press Co.* [1923] A.C. 695 (U.K.P.C.); e b) para combater inflação em *Reference re Anti-Inflation Act* [1976] 2 S.C.R. 373 (Can.).

objeções a projetos de lei antes ou depois de sua aprovação. Aliás, se aprovada uma lei estadual, ela não será publicada antes da comunicação formal ao governo federal. As objeções devem ser fundamentadas em violação de interesse ou competência federais, mas podem ser superadas pelo voto da maioria dos parlamentares estaduais (art. 98).

No Canadá, a Constituição de 1867 (“British North America Act – BNA”) prevê diversos instrumentos federais de interferência federal na legislação das províncias. O poder de reserva e desautorização das leis provinciais (sec. 90) é o mais conhecido deles<sup>5</sup>. A desautorização (ou recusa – “*disallowance*”) é o procedimento pelo qual o governo federal pode declarar uma lei provincial nula e inválida dentro de um ano de sua aprovação. Não precisa apresentar as razões para tanto. Ao todo, cerca de 110 leis provinciais foram declaradas inválidas. A última recusa de uma lei provincial ocorreu em abril de 1943 (Landes, 1998, p. 59). A reserva é um procedimento pelo qual uma lei provincial não é aplicável até que governo federal a revise. A iniciativa é do vice-governador provincial que a submete ao governador-geral. A iniciativa ocorreu em pelo menos 700 vezes. Em quase todos os casos, as leis provinciais não foram aprovadas. A última reserva se deu contra uma lei de Saskatchewan em 1961 (Stevenson, 2004, p. 30)<sup>6</sup>.

Estariam tais poderes federais ainda em vigor? As várias discussões, no âmbito do parlamento, em torno de sua revogação expressa falharam, inclusive ao tempo da aprovação da Lei Constitucional de 1982. A Suprema Corte do país, no entanto, reconheceu a “*dessuetude*” (Canadá, 1986), de modo que o exercício dessa competência federal é considerado contrário à convenção constitucional não escrita (Trudeau, 1968, p. 148; Albert, 2014, p. 662).

Há, de acréscimo, embora, para alguns, não passe de um mero apêndice à competência anterior (Ross, 2014, p. 925, n. 156), o poder muito específico de o Parlamento nacional anular o abuso provincial dos chamados “direitos denominacionais”. Trata-se, na verdade, de uma disposição muito peculiar do país. De acordo com a seção 93 da Constituição de 1867, as províncias têm competência legislativa e material sobre educação, mas devem não só respeitar a existência das escolas confessionais (ou “*denomi-*

5 Havia arranjos semelhantes em, pelo menos, alguns Estados australianos, cujas Constituições antecederam à própria federação da Austrália. Diferentemente do Canadá, a recusa de leis estaduais e a reserva por parte dos governadores estaduais eram questões enviadas diretamente para o governo imperial. O governo federal australiano nunca recebeu o poder de bloquear as leis estaduais. Aos poucos, esse poder foi deixado de lado pelos Estados e foi formalmente abolido pelo “Australia Act of 1986” (Gummow, 2015).

6 Os números apresentados por Richard Albert são um pouco diferentes: 112 desautorizações até 1943 e 69 reservas menores até 1937, ano em que teria ocorrido pela última vez (Albert, 2014, p. 661).

*national schools*”) de grupos religiosos minoritários, designadamente as escolas de língua inglesa (de fé protestante) em Quebec e as de língua francesa (de fé católica romana) em Alberta, Ontário e Saskatchewan. Mas também prover-lhes fundos públicos (Bayefsky; Waldman, 2006).

Em caso de descumprimento desse dever, o parlamento federal poderá intervir para anular normativa provincial. É certo que a Carta de Direitos e Liberdades de 1982 reafirmou os “direitos denominacionais” (Sec. 29), mas possibilitou mecanismos de reformas das Constituições provinciais que os podiam modificar (Black-Blanch, 1995, p. 27 ss.). Labrador e Newfoundland, em 1987, e Quebec, em 1997, puseram fim ao sistema educacional baseado em escolas confessionais separadas, para dar lugar a um sistema integrado de escolas públicas. Tais reformas constitucionais continuam íntegras até hoje (Donlevy, 2008, p. 239). Há escolas católicas nas demais províncias de língua inglesa, incluindo o Yukon, os Territórios do Noroeste e Nunavut. No entanto, com exceção de Ontário, Alberta e Saskatchewan, essas escolas são independentes, contando, quando muito, com financiamento público voluntário (Donlevy, 2008, p. 239-240).

Na Índia também está previsto o “poder de reserva”, por meio do qual um projeto de lei aprovado pelo Legislativo estadual é submetido pelo governador ao presidente indiano para que avalie se é necessária a sanção, o veto, a devolução para reconsideração ou deixá-la durante um certo prazo em suspenso (Jacob, 1968, p. 591). O poder de reserva pode ser facultativo ou obrigatório. No primeiro caso, situa-se no âmbito de discricionariedade do governador avaliar se um projeto de lei, aprovado pelo parlamento provincial, é prejudicial aos interesses nacionais ou viola a Constituição (Jacob, 1968, p. 592).

Certas matérias exigem, todavia, o envio do projeto aprovado ao presidente. Dá-se, assim, quando visam tributar água ou eletricidade (art. 288(2)); restringir a liberdade de comércio e trocas interestaduais (art. 304 (b)); ou quando se trata de leis financeiras, sempre que violarem a “proclamação presidencial sobre ameaça à estabilidade financeira e crédito” do país ou de parte dele, prevista no art. 360 da Constituição da Índia<sup>7</sup>, ou a requerimento do presidente (Jacob, 1968, p. 592-593).

7 “360. (1) If the President is satisfied that a situation has arisen whereby the financial stability or credit of India or of any part of the territory thereof is threatened, he may by a Proclamation make a declaration to that effect. 4 [(2) A Proclamation issued under clause (1) – (a) may be revoked or varied by a subsequent Proclamation; I...]”

#### 4 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA SOB CONTROLE FEDERAL

Em alguns Estados federais, a autonomia administrativa das unidades subnacionais é atenuada por intervenções da administração central. Essa atenuação se pode dar de modo mais ou menos acentuado, conforme se trate da obrigatoriedade de atendimento a instruções administrativas sobre a execução subnacional de leis federais; ou de submissão a um poder de controle mais amplo, exercido pela administração federal.

Na Áustria, por exemplo, a execução de lei federal se pode dar pela própria União (administração federal direta) ou pelos *Länder* (administração federal indireta). É a Constituição que estabelece as hipóteses da administração federal direta como a demarcação de fronteiras, o comércio com outros países, expulsão, deportação, asilo, extradição, entre outros. Quando os *Länder* exercem a administração federal indireta, o governador e os órgãos administrativos estaduais são obrigados a seguir as instruções do governo federal (arts. 102 e 103)<sup>8</sup>.

Na Alemanha, a execução de leis federais pelos Estados pode-se dar como matéria própria ou por delegação. No primeiro caso, cabe aos Estados estabelecer a organização administrativa e o respectivo processo administrativo. Pode ocorrer, entretanto, de a lei federal estabelecer algo distinto, mas os Estados, ainda assim, podem aprovar normas divergentes, salvo quando houver necessidade especial de uma regulamentação uniforme do procedimento administrativo e obedecidas as normas administrativas gerais determinadas pelo governo federal (art. 84(2)).

A norma estadual divergente pode deixar de ser aplicável se sobrevier lei federal em sentido diverso (art. 84(1)). Essas disposições federais dependem da aprovação do Conselho Federal, a casa alta alemã (arts. 84(1) e (2)). A instrução federal para execução estadual de normas federais deve ser prevista em lei federal, aprovada também pelo Conselho Federal. Essa instrução deve ser dirigida apenas aos órgãos estaduais superiores, salvo quando o governo federal considerar que há urgência, dirigindo-a também às instâncias inferiores (art. 84(5)).

Havendo ou não instrução federal, o governo federal fiscaliza a execução das leis federais pelos *Länder*, podendo enviar delegados aos órgãos estaduais superiores e, com o consentimento desses ou mediante aprovação do Conselho Federal, caso o consentimento seja negado, também aos ór-

8 Entretanto, nesse caso, as autoridades federais que realizarem tarefas afetas à Administração federal indireta, conforme dispuser lei federal, aprovada com a sanção dos *Länder*, estão subordinadas ao governador e vinculadas a suas instruções (art. 103(1)).

gãos subordinados (art. 84(3)). Em se identificando deficiências, determina-se a sua eliminação. O descumprimento dessa determinação leva a pronunciamento do Conselho Federal, por solicitação do governo federal ou do Estado, sobre violação do direito. Contra a decisão do Conselho Federal, pode haver recurso ao Tribunal Constitucional (art. 84(4)).

Na hipótese de execução estadual por delegação da federação, a organização administrativa permanece sendo de competência dos Estados, salvo disposições em contrário em leis federais aprovadas pelo Conselho Federal (art. 85((1)). O governo federal pode, com a aprovação do Conselho Federal, determinar normas administrativas de caráter geral; assim como regulamentar a uniformidade da formação profissional dos funcionários e empregados. Os chefes de órgãos do nível hierárquico médio só podem ser nomeados com o seu consentimento (art. 85 (2)). Os órgãos estaduais superiores e, em caso de urgência, inferiores estão subordinados às instruções dos órgãos federais superiores competentes (art. 85(3))<sup>9</sup>. A fiscalização federal abrange a legalidade e a finalidade da execução, exigindo-se relatórios e apresentação de documentos, e enviando-se delegados a todos os órgãos administrativos (art. 85(4)).

Algo semelhante ocorre na Índia e no Paquistão. Uma lei federal pode atribuir a sua execução à administração estadual (Índia, art. 258(2); Paquistão, sec. 146(2)). O governo federal nos dois países também pode emitir instruções ao Executivo estadual, quando necessárias à construção e manutenção de vias de comunicação de interesse nacional ou estratégico (Índia: art. 257 (2) e (3); Paquistão: art. 149(3)), durante o estado de emergência (Índia: art. 356(1)(b)); Paquistão: art. 232(2)) ou para prevenirem qualquer ameaça grave à paz, à tranquilidade ou à vida econômica do país ou de qualquer dos estados (Paquistão: art. 149(4)).

Se, em situação de regularidade institucional, essas instruções importarem custos adicionais aos que incorreria o estado no cumprimento de suas obrigações normais, cabe ao governo federal ressarcir-lo. Se não houver acordo sobre esse valor, o presidente da Suprema Corte nomeia árbitro para fixá-lo (Índia: arts. 256 e 258(4); Paquistão: art. 146(3))<sup>10</sup>. Enfim, pode

9 Há, ainda, um tipo especial de instrução vinculante do governo federal aos Länder: “Se o acidente ou a catástrofe natural abrangerem o território de mais de um Estado, o Governo Federal pode, desde que seja indispensável para um combate eficiente, dar instruções aos governos estaduais no sentido de por forças policiais à disposição de outros Estados, bem como destacar unidades da Polícia Federal de Proteção das Fronteiras e das Forças Armadas para apoio às forças policiais. As medidas do Governo Federal tomadas no âmbito da primeira frase terão de ser suspensas a qualquer momento por solicitação do Conselho Federal e, no mais, imediatamente depois de suprimido o perigo” (art. 35(3)).

10 No Paquistão, a União pode determinar, por meio de lei, que uma província adquira terras em seu nome, cabendo-lhe repassar os recursos necessários (art. 152).

haver, em comum acordo entre os executivos, transferência de competências materiais da União para os Estados e dos Estados para a União (Índia: arts. 258(1) e 258A; Paquistão: arts. 146(1) e 147). A Constituição, no entanto, autoriza que se possa criar, por meio de lei federal que conte, no caso indiano, com a aprovação de pelo menos dois terços dos membros do Conselho de Estados, a casa alta, um ou mais serviço público unificado, inclusive judicial (Índia: art. 312; Paquistão: art. 240(a)).

Na Malásia, há um poder fiscalizatório mais amplo: o governo federal pode realizar diversas atividades de investigação, pesquisa e acompanhamento de matérias que estejam situadas no âmbito da competência legislativa provincial, incluindo conservação do solo, governo local e planejamento das cidades (arts. 93(1) e 94(3)). Essa fiscalização deve ser auxiliada pela administração das províncias, segundo orientações recebidas do governo federal (art. 93(2)); e os resultados obtidos não de ser amplamente divulgados (art. 94(1))<sup>11</sup>.

Em se tratando de assuntos federais, situados na esfera de competência exclusiva ou concorrente, a Constituição é ainda mais incisiva: “No exercício da autoridade executiva da Federação, qualquer funcionário autorizado pelo Governo Federal poderá inspecionar qualquer departamento ou obra de um Governo Estadual com o objetivo de fazer um relatório sobre o assunto para o governo federal” (art. 95(1)). Esse relatório poderá ser entregue ao Executivo e ao Legislativo provinciais (art. 95(2))<sup>12</sup>.

11 “93. (1) The Federal Government may conduct such inquiries (whether by Commission or otherwise), authorize such surveys and collect and publish such statistics as it thinks fit, notwithstanding that such inquiries, surveys and collection and publication of statistics relate to a matter with regard to which the Legislature of a State may make laws. (2) It shall be the duty of the Government of a State, and of all officers and authorities thereof, to assist the Federal Government in the execution of its powers under this Article; and for this purpose the Federal Government may give such directions as it may deem necessary. Federal powers in respect of State subjects 94. (1) The executive authority of the Federation extends to the conduct of research, the provision and maintenance of experimental and demonstration stations, the giving of advice and technical assistance to the Government of any State, and the provision of education, publicity, and demonstration for the inhabitants of any State, in respect of any of the matters with respect to which the Legislature of a State may make laws; and the agricultural and forestry officers of any State shall accept any professional advice given to the Government of that State under this Clause. (2) Notwithstanding anything in this Constitution, the existing Departments of Agriculture, Commissioner of Lands, Forestry and Social Welfare may continue to exercise the functions exercised by them immediately before Merdeka Day. (3) Nothing in this Constitution shall prevent the Federal Government from establishing Ministries or Departments of Government to exercise the functions of the Federal Government under Article 93 and this Article in relation to matters within the legislative authority of a State, and such matters may include soil conservation, local government and town and country planning.”

12 “Inspection of State activities 95. (1) Subject to Clause (3), in exercising the executive authority of the Federation any officer authorized by the Federal Government may inspect any department or work of a State Government with a view to making a report thereon to the Federal Government. (2) A report made under this Article shall, if the Federal Government so direct, be communicated to the State Government and laid before the Legislative Assembly of the State. (3) This Article does not authorize the inspection of any department or work dealing only with or carried on only with respect to matters within the exclusive legislative authority of a State.”

Na África do Sul, há um mecanismo centralizado de fiscalização das atividades administrativas<sup>13</sup>. Em caráter geral, existe a “Comissão do Serviço Público para a República (“Public Service Commission for the Republic”), integrado por catorze membros nomeados pelo presidente, sendo cinco aprovados pela Assembleia Nacional e um comissionado escolhido pelo *premier* de cada província (art. 196(7)). As suas funções vão desde a promoção dos princípios inscritos no artigo constitucional 195, entre os quais estão a ética profissional, a eficiência, a imparcialidade e a transparência, até a apuração de ilícitos funcionais (art. 196(4))<sup>14</sup>. Há, ainda, dois órgãos de controle de toda Administração Pública: o auditor-geral e o “protetor público”, aquele com a função de fiscalizar as contas e a gestão financeira de todos os entes federais (art. 188(1)); este, destinado a investigar condutas da administração em qualquer esfera de governo que sejam alegadamente impróprias ou preconceituosas, adotando as medidas cabíveis ao caso (art. 182(1))<sup>15</sup>.

Em caráter específico, fique-se com o exemplo do serviço policial nacional, que é estruturado para atuar nas esferas de governo nacional, provincial e, quando apropriado, municipal. Cabe à lei federal estabelecer as normas gerais de organização, competência, poderes e controle da polícia (arts. 205(1) e (2), e 206 (7)). Embora as províncias tenham papel importante de fiscalização das atividades policiais (art. 206(3)), o controle é centralizado em um membro do gabinete nacional (art. 206(1)) e em um comissário nacional de serviço policial, nomeado pelo presidente da República (207(1))<sup>16</sup>.

A Nigéria há de ser lembrada, enfim. Não há, formalmente, elementos de controle e tutela federal dos poderes legislativos ou administrativos das províncias nem uma integração executiva tão marcante. Ressalvados um ponto, a polícia. O alto comando policial é centralizado e é chefiado

13 É preciso lembrar que há também um Judiciário e um sistema de justiça unificado (Judiciário – art. 166; Comissão de Serviço Judicial – art. 178; Ministério Público – art. 179).

14 Cabe, porém, aos governos provinciais o recrutamento, a promoção, a transferência e a destituição dos servidores públicos provinciais, atendidos os parâmetros das normas e *standards* uniformes aplicados ao serviço público (art. 197(4)).

15 Merece lembrar que o art. 181 (1) ainda estabelece em nível nacional a Comissão de Direitos Humanos da África do Sul, a Comissão para Promoção e Proteção dos Direitos Culturais, Religiosos e Linguísticos das Comunidades, a Comissão para Igualdade de Gênero e a Comissão Eleitora.

16 Situação análoga se encontra em São Cristóvão e Névis, onde se prevê uma “Comissão de Serviço Público” (art. 77) e uma “Comissão de Serviço Policial (art. 84). A instituição, o provimento e a destituição de cargos públicos são de responsabilidade do governador-geral, ouvida a Comissão de Serviço Público (arts. 63 e 78). A Ilha de Névis pode ter seu próprio pessoal administrativo, cabendo a instituição de cargos ser definida pelo governador-geral, ouvido o primeiro ministro e o chefe do executivo da Ilha, bem como a Comissão de Serviço Público (art. 109(1)). Há, ainda, um escritório de gestão do pessoal e serviço administrativo, em articulação com aquela Comissão (art. 109(2)). O serviço de polícia é único, mas, na Ilha, submete-se ao *premier* (art. 107(1)). Há apenas um único sistema judicial (arts. 96-99), incluindo um único Ministério Público (arts. 65 e 81) e uma única advocacia-geral (arts. 64 e 80).

por um inspetor geral de polícia nomeado pelo governo federal (art. 214). Costuma-se apontar, ainda, uma interferência do governo federal na gestão das escolas superiores estaduais, pois a ele cabe, por meio do Conselho de Admissão e Matrícula Conjunta (JAMB), fixar os pontos de corte para admissão de estudantes em instituições de ensino superior federais e estaduais (Osisu, 2015). A questão nigeriana, como se verá, é agravada por outras razões, também referidas a uma centralização relativamente maior do que os pares federais: o regime de competências, especialmente fiscais.

## 5 ESTADOS FEDERAIS OU NÃO?

A crise das ranhuras nas autonomias legislativas e da Administração Pública apontadas neste texto faz levantar vozes dissonantes. Há quem recuse a qualidade federativa para Estados onde tais autonomias, em situação de regularidade institucional, é dizer, sem a legítima decretação de estado de emergência ou similares, sejam comprometidas por interferências da união ou do governo central (De Witte, 1992; Stepan, 1999). É claro que essa re-futação tem ênfases distintas, conforme o Estado em questão, considerando-se, sobretudo, o nível de intromissão federal e a associação com outros elementos institucionais. Para Ronald Watts, por exemplo, poder-se-ia chamar “quase federações” os Estados onde a estrutura geral é predominantemente a de uma federação, mas o governo federal ou central é constitucionalmente dotado de poderes unilaterais semelhantes aos encontrados nos Estados unitários. Exemplos significativos seriam o Canadá, a Índia, o Paquistão e a Malásia (Watts, 1999, p. 15).

O federalismo da Alemanha e, especialmente, da Áustria e da África do Sul também levanta suspeitas. Já se disse que, na Áustria, existe uma federação sem federalismo (Erk, 2004). As críticas ao pendor centralista levaram a um reexame do modelo federal germânico que, por meio da reforma de 2006, passou a adotar um sistema mais descentralizado, principalmente no âmbito das competências concorrentes, embora mantivesse os mecanismos de orientação e controle federal, como se analisou antes (Benz, 2008; Burkhart; Manow; Zibblatt, 2008).

A Constituição da África do Sul se inspirou no federalismo administrativo da Alemanha, afetando-se às províncias poucas competências legislativas e dando-lhes a função principal de executar as leis e políticas adotadas em âmbito nacional. As críticas que se faziam – e, em parte, ainda se fazem – à matriz germânica são agravadas pelas dificuldades de funcionamento federativo sul-africano, geradas pelas reduzidas competências políticas, legislativas e fiscais dos entes subnacionais, associadas a um empenho de

imprimir uniformidade econômica e social em todo o território como forma de assegurar a unidade nacional, a ponto de pôr em dúvida a natureza federativa do Estado (Simeon; Murray, 2001). De toda forma, a leitura constitucional dominante afirma o caráter federativo da África do Sul (Hysom, 2004; Inman; Rubinfeld, 2013), ainda que assuma qualificativos, sempre ao lado da Alemanha, é bom que se diga, como “Estado federal-unitário” (Sturm, 2004, p. 21) ou “Estado federal integrado” (Brand, 2006, p. 17).

É preciso notar que se o aspecto formal conta na definição federativa, ele sozinho não se pode bastar, tampouco a forma como, na prática, é expresso ou exercido. Diversos outros elementos também formais, mas sobretudo práticos, devem ser levados em consideração. A autonomia é plural: de autoconstituição, autogoverno e, claro, autolegislação e autoadministração (Badía, 1976, p. 31; Silva, 2004, p. 591; Horta, 2010, p. 297). Há também de se associar a participação dos entes subnacionais nos processos deliberativos federais, tanto por meio da representação nas casas legislativas nacionais, notadamente pela câmara alta, como pela integração nos processos de reforma da Constituição Federal, e, ainda, pelos instrumentos formais e informais de relações entre os níveis de governo (Scelle, 1944, p. 194; Burdeau, 1972, p. 51). Essa combinação de fatores leva a juízos de prevalência ou predominância. É por isso que os autores, mesmo apontando, em um ou em outro Estado, elementos mais próprios da forma unitária, classificam-nos como federais, por haver outros aspectos federativos presentes em maior número (Westhuizen, 2002, p. 286 ss.; Watts, 2015, p. 15-16).

A visão associada desses aspectos formais ainda depende do exame apurado de como eles se realizam na prática. As articulações dos diversos níveis de governo quase sempre estão permeadas por relações partidárias e pela dimensão política (Riker, 1964, p. 12, 136). Essas articulações criam um ambiente de concertação federativa como a “*Landeshauptleutekonferenz*”, na Áustria; “*Franchiministerkonferenzen*”, na Alemanha; ou “*Governors Conference*”, do Canadá (Chattopadhyay; Nerenberg; 2010; Palermo, 2015, p. 509)<sup>17</sup>. São elas que conferem maior ou menor expressão à força das autonomias subnacionais e a capacidade de contenção das investidas federais na dinâmica da vida federal<sup>18</sup>.

17 Embora existam fóruns da espécie nos Estados Unidos e na Suíça, é o congresso e o parlamento, por meio de suas comissões, quem mais promove o encontro de interesses da União e dos Estados, negociando subsídios e ajudas interfederativas (Watts, 1989, p. 6).

18 As articulações entre os diferentes níveis de governo, notadamente pelos respectivos membros do Executivo, tendem a dar centralidade ao Executivo na definição das políticas públicas nacionais, sobrepassando o Legislativo, especialmente nos sistemas parlamentaristas. Daí o nome de “federalismo executivo”, que se passou a dar a esse modelo no Canadá, onde se denotam: a) a proliferação dos fóruns, comissões e conferências de membros e agências executivas federais e provinciais; b) a proeminência e frequência dos

Talvez esse fator justifique o desuso do poder de reserva e desaprovação canadense, assim como reduza as críticas ao modelo administrativo do federalismo austríaco e, sobretudo, alemão<sup>19</sup>. E, em parte, explique a aceitação da Índia e da Malásia, com o arsenal de elementos unitários que possuem, como Estado federal que se equilibra na relativa estabilidade democrática, ao mesmo tempo em que o arranjo e funcionamento federais a promovem e equilibram (Stepan, 1999; Watts, 1999). Essa é uma afirmação que mais se aproxima da realidade quanto mais se notam os esforços descentralizantes e democráticos de uma Índia que, abrindo mão da planificação central ao estilo soviético, procurou reduzir as disparidades internas (ainda altas) e prover maior autonomia aos seus diferentes grupos étnicos a partir dos anos 1990, acomodando os surtos emancipacionistas (Jeffrey, 1994, p. xxxvi-xxxvii; Saez, 2002)<sup>20</sup>. A mesma ordem de ideia se aplica à Malásia, ainda que não esteja no mesmo nível de institucionalidade federativa e democrática da Índia (Bhattacharyya, 2010, p. 171)<sup>21</sup>. As mobilizações étnico-nacionalistas se tornaram menores com o passar do tempo, em virtude de acomodações federativas de grupos e interesses, com exceção dos indianos, que, espalhados geograficamente por todo o país, continuam a reivindicar mais direitos (Bhattacharyya, 2010, p. 166-167).

---

encontros entre chefes de governos dos dois níveis; e c) a concentração, dentro de cada esfera de governo, da responsabilidade pelas relações intergovernamentais nas mãos de agências e especialistas que as coordenam. Esse modelo de funcionamento tem recebido críticas pela baixa transparência do processo decisório e subtração de temas importantes da arena público-política, que envolva parlamento e cidadãos (Watts, 1989, p. 3 ss., 4-5). Sem embargo desse problema, a junção de parlamentarismo e federalismo acaba por estimular o centro de gravidade para a reunião dos representantes dos Executivos. Assim tem sucedido na Alemanha, na Austrália, na Índia, na Malásia e no Paquistão, todos sob um rótulo apropriado do “federalismo executivo” (Watts, 1989, p. 7-8).

- 19 Alguns autores diferenciam o federalismo germânico do austríaco. Aquele seria executivo; este, centralizado. Ambos diferentes do dualismo norte-americano e suíço; e do funcionalismo belga (Keman, 2000). Outra forma de diferenciar as conformações federativas é encontrada na dicotomia “federalismo legislativo”/“federalismo administrativo”. No primeiro caso, há um dualismo paralelo entre competências legislativas e executivas. A ênfase da repartição de competência é dada ao poder de legislar do que derivam as atribuições executivas. Seriam, assim, a Austrália, os Estados Unidos e o Canadá. No segundo, haveria uma concentração legislativa na união com a sua execução entregue às entidades subnacionais. Inclui tanto um sistema parlamentarista, como a Alemanha, quanto um não parlamentarista, como a Suíça. Nesses mais que naqueles, à exceção do Canadá, há um maior incentivo às relações intergovernamentais (Watts, 1989, p. 16).
- 20 O sucesso federativo e democrático, associado a medidas liberalizantes, seria a razão do crescimento econômico acelerado, por que passa a Índia (Singh; Srinivasan, 2006).
- 21 Há quem advogue, criticamente, que o federalismo malaio promoveu uma semidemocracia em que se articula uma política autoritária do governo central que se impõe nos espaços de competência das províncias. O partido malaio (United Malays National Organization – UMNO), por meios heterodoxos, mantém-se na liderança de uma ampla coalizão (Barisan Nasional – BN) e tem vencido praticamente todas as eleições, em meio a denúncias de manipulação dos processos eleitorais e opressão dos partidos opositoristas. Esses mecanismos, agora expressos em patronagens e chantagens, também se aplicariam no domínio federativo. Sem embargo de os grupos étnicos estarem espalhados territorialmente, o federalismo adotou a base territorial com predominância dos malaio em detrimento dos indianos e chineses. Embora seja possível os Estados arrecadarem certos tributos, há uma relativa dependência do governo central, o que os torna dependentes e, por consequência, seguidores da política nacional. A possibilidade de controle federal da administração das províncias torna a situação ainda mais crítica (Case, 2007).

Por outro lado, em Estados marcados por instabilidades políticas ou certo grau de déficit democrático, aquela força das autonomias e a capacidade de contenção tendem a ser diminuídas, tornando visível a feição mais unitária do que federal do Estado (Burgess, 2012). É o que torna mais complicada a situação paquistanesa, em razão de um histórico de crises institucionais e idas-e-vindas democráticas que geram incertezas e alimentam desconfianças entre centro e periferia, e entre os diferentes grupos étnicos que formam o país (Mushtaq, 2009; Bhattacharyya, 2010)<sup>22</sup>.

Constantes mobilizações étnicas separatistas e mais instabilidade política são causadas, pelo menos em parte, pela divergência entre teoria e prática dos arranjos federais paquistaneses, embora se note empenho de equacionamento desde a secessão de Bangladesh; todavia, ainda insuficiente de reverter o quadro (Adeney, 2007, p. 116). Um discurso recorrente é que o Paquistão preenche os critérios mínimos de definição de um Estado federal, embora opere mais próximo de um Estado unitário (Khalid, 2013, p. 211) Crítica semelhante é aplicada à Nigéria.

Embora a Constituição nigeriana contenha elementos federativos clássicos, como a previsão constitucional de autonomia das unidades subnacionais e de sua participação, associada a reduzidos poderes formais de controle das competências legislativas e executivas dessas unidades, alguns aspectos formais possibilitam um controle *de facto* das atividades subnacionais. Em primeiro lugar, há um número extremamente alto de competências legislativas federais (II Sch. Part I). E, em segundo lugar, todavia, igualmente importante, uma elevada concentração do poder tributante na União. É certo que há o dever constitucional de repasse aos Estados, a quem cabe, por seu turno, transferir parte dos recursos aos Municípios (art. 162(5); II Sch. II Part. 1a). Entretanto, esse instrumento fiscal possibilita que o governo central possa impor suas políticas e diretrizes administrativas às unidades subnacionais. Some-se a isso o quadro recorrente de instabilidade política e a presença de um governo forte. Esses elementos autorizam vozes a dizer que o federalismo nigeriano existe mais no papel do que na realidade (Osisu, 2015).

Não é demais lembrar que tanto a Índia quanto a Malásia, a Nigéria<sup>23</sup>, o Paquistão e, em menor grau, mas igualmente significativo, o Canadá ado-

22 Pode não ser coincidência o fato de, em ambos os países, haver uma religião oficial, o islã, e um grupo étnico hegemônico (malaio na Malásia e punjabis no Paquistão). No Paquistão, ademais, a língua oficial, o urdu, é falado por apenas 7% da população (Bhattacharyya, 2010, p. 166).

23 Vejam-se as peculiaridades da Nigéria em: Elaigwy, 2001.

taram um federalismo com a matriz de Westminster<sup>24</sup>. E essa matriz havia, por sua vez, adotado um sistema federal com o propósito de atender muito mais aos interesses britânicos do que propriamente nacionais e, pior ainda, subnacionais (Khan, 2001, p. 884 ss.; Khalid, 2013, p. 202). As unidades federativas receberam alguma autonomia de auto-organização e autolegislação, mas a autoridade efetiva repousava em Londres e, depois da repatriação (no caso canadense) ou adoção das respectivas Constituições, no governo central que mantinha, ainda que formal e, às vezes, simbolicamente, os vínculos com a antiga metrópole (Bhattacharyya, 2010, p. 45 ss.).

Isso explica a ocorrência do poder de supervisão das atividades provinciais e mesmo a figura da reserva e da desautorização na maioria deles. Em todos os exemplos, o êxito da engenharia federativa esteve sempre de mãos dadas com o sucesso democrático e a relativa estabilidade dos arranjos étnicos, superando eventuais desvios das rotas federativas impostos pela estratégia britânica. Onde um falhou, o outro foi junto. Onde um floresceu, o outro desabrochou (Bhattacharyya, 2010, p. 99 ss. e 172). A cooriginalidade entre federalismo e democracia explica, assim, porque a sobrevivência de elementos unitários não retira o caráter federal do Estado canadense e, mais recentemente, indiano e malaio, e deixa dúvidas sobre o Paquistão e a Nigéria<sup>25</sup>.

A dimensão política do federalismo pode ser vista como um legado histórico ou das fundações do Estado federal, embora não seja inteiramente dele dependente, como bem demonstram as variações da matriz britânica, a pôr a Austrália e o Canadá em um canto e o Paquistão e a Nigéria em outro, mediados pela Índia e Malásia. Em todos, há a presença de elementos unitários que denotam, pelo menos em parte, as raízes de Westminster, mas a própria dinâmica de cada Estado e a cultura de seu povo conduzem a assunções diferentes do legado. O elemento sociológico e etnográfico é também importante na definição do Estado federal e pode, por vezes, explicar-lhe a peculiaridade ou a marca que, em si, funciona, mas que, em outros

24 O British North America Act de 1867, aprovado por Westminster, para o Canadá, inspirou a adoção de um federalismo mais centralizado e, até certo ponto, executivo na Índia, na Malásia e no Paquistão (Watts, 1989, p. 6). O Canadá, todavia, é um caso à parte dentro dessa tradição e vale compará-lo com a Austrália mais do que com os pares mencionados no texto. A Austrália nasceu como Estado federal em 1900, por meio de uma lei britânica que estabeleceu o procedimento de emenda constitucional independente de Westminster. No caso canadense, a Lei Constitucional de 1867 manteve-se vinculada, em sua reforma, a Westminster até 1982. Nem por isso, o Canadá deixou de desenvolver-se como um Estado federal e democrático (Mahler, 1987, p. 69).

25 A associação feita não significa que *necessariamente* um Estado federal será mais democrático do que um Estado unitário. Vejam-se as análises em: Castles, 1982; Lane; Ersson, 1994; Keman, 2000.

lugares, poderia desnaturar a armadura federal (Livingston, 1956; Clement; Williams, 1989).

O federalismo da Alemanha e Áustria pode ser lembrado a esse respeito. As tendências centralizadoras que exibem se lastreiam na homogeneidade etnolinguística que apresentam (Erk, 2007, p. 2). As competências fiscalizatórias do governo central que ali se ligam a redes intergovernamentais formais e informais, perpassadas por articulações partidárias, provavelmente conduziram outros Estados, com maior diversidade social e menor institucionalidade política, a crises e sobressaltos emancipacionistas (Hadley; Morass; Nick, 1989). A falta dessas bases se aliam à dependência fiscal das províncias sul-africanas e a uma política centralista do partido político predominante em praticamente todos os três níveis de governo do país, o ANC, para tornar incertos o funcionamento e a eficácia do modelo federal adotado (Simeon; Murray, 2001).

Pode-se identificar, ainda, na base das críticas indiscriminadas aos sistemas federais que incorporaram elementos unitários, um certo pendor dogmático ou a busca da certeza e precisão de formas puras de Estado. De um lado, ficariam os Estados unitários com sua diversidade de manifestações – descentralizações, desconcentrações e centralizações –, girando em torno de um centro único de poder. De outro, as federações ou Estados federais que, também abertos a expressões concretas distintas, firmar-se-iam na existência de esferas autônomas de poder que se inter-relacionariam sem se misturarem (Watts, 1996, p. 7). A prática costuma ser mais dinâmica e imprevisível do que esquemas teóricos e abstrações, navegando imprecisamente entre as margens. O próprio termo “federação” é objeto de usos diversos. Costuma ser empregado, inclusive neste texto, como sinônimo de estado federal (Pontes de Miranda, 1967, p. 463; De Witte, 1992, p. 434-435; Horta, 2010, p. 273-274). Mas é encontrado também em misturas com as confederações (Schmitt, 1982, p. 348 ss.; Forsyth, 2003), os Estados unitários descentralizados e as instituições intergovernamentais transfronteiriças (McGarry; O’Leary, 2005), ligas e condomínios de Estados (O’Leary, 1993) ou com sistemas multiníveis de governo (Stein; Turkewitsch, 2008).

Mesmo como Estado federal, federação pode significar formas de organização, predominantemente, territorial do poder que se pautam na autonomia e na participação, mas de variadas formas, como há pouco se afirmou. Pode contar com um poder constituinte estadual, por exemplo, como na maioria dos Estados federais, mas pode não possuí-lo como é o caso do Paquistão, mas também de Comores, Emirados Árabes Unidos,

Nepal, Nigéria e São Cristóvão e Névis (Elazar, 1982, p. 9, 178; Saunders, 2011, p. 7; Shahid, 2015). Na Índia, apenas Caxemira possui uma Constituição (Secs. 3, 168-212). Pode ter mecanismos institucionais mais precisos de participação no processo legislativo federal, por meio de uma casa alta, composta por pessoas escolhidas pelo governo subnacional (por exemplo, o *Bundesrat* – ou Conselho Federal – alemão, art. 51(1)) ou pela legislatura subnacional (v.g., Áustria, art. 35(1)); e na reforma da Constituição Federal, inclusive com o poder de vetá-la (como nos Estados Unidos, art. V; Suíça, art. 195); mas pode tê-los de maneira mitigada, por exemplo, com uma casa alta eleita diretamente pelo povo (como na Argentina, art. 54; Austrália, sec. 7; Brasil, art. 46; Estados Unidos, Emenda XVII; México, art. 56; Suíça, art. 150(3)) ou de não deter competência ratificadora da reforma constitucional (como no Brasil, art. 60). Além de haver, como se disse, instrumentos não formais de relações políticas intergovernamentais. Portanto, Estado federal são vários.

Não se quer negar ou tornar supérfluo o trabalho de distinção das formas de Estado. Já se afirmaram neste texto as premissas definidoras de um Estado federal e que, abstratamente, diferenciam-no do Estado unitário ou de outras formas de Estado composto. O que se reitera é que há zonas cinzentas e de transições entre essas formas dentro de um espectro que vai das uniões de Estados soberanos aos Estados unitários mais centralizados; e tipos federativos que expressam suas premissas de diferentes maneiras (King, 1982; Keman, 2000)<sup>26</sup>. Somente o olhar contextual permite compreendê-los melhor e identificá-los na pluralidade dinâmica (e mutante) de suas formas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomia legislativa e administrativa das entidades subnacionais é, por definição, um elemento imprescindível ao Estado federal. Significa dizer que elas devem contar com uma esfera de competência legislativa e de administração imune à interferência da União ou do governo central, garantida pela Constituição Federal.

26 O esforço definitivo conduz a diferentes conclusões e listas de Estados federais. Áustria e Bélgica são colocados ao lado de Espanha e Itália como Estados descentralizados, mas não federais (Riker, 1964; Duchacek, 1987; Sullivan, 1991). Outros autores consideram a existência de um grau de descentralização territorial de poder, por meio de devolução e regionalismo, como ponto de clivagem entre modelos unitários e “arranjos federativos” de Estado, incluindo nesses, por exemplo, Dinamarca, Holanda, Nova Zelândia, Portugal e Reino Unido (Elazar, 1991; Lane; Ersson, 1997, p. 91). Mesmo aqueles que assumem uma certa escala de graduação entre Estado federal e Estado unitário acabam sucumbindo a algum critério dogmático que enturva a classificação. Assim, Lijphart tentou identificar as federações com a presença de quatro elementos: a) Constituição escrita; b) representação das minorias; c) bicameralismo; e d) governança descentralizada (Lijphart, 1999, p. 312). Apegou-se demasiadamente à formalidade, sem notar que prescrições constitucionais se aplicam de diferentes formas e dão origem a diferentes realidades constitucionais (Keman, 2000, p. 196).

Alguns Estados que se autoproclamam federais, no entanto, apresentam diferentes formas de interveniência federal que põem em questão essa premissa. Há, por exemplo, a possibilidade de avocação legislativa, pela União, de competência subnacional. O parlamento federal, sob certas circunstâncias, de ofício ou, ocasionalmente, a pedido, pode fazer leis que, pela Constituição, caberiam às assembleias subnacionais. Sucede assim no Canadá, na Índia, na Malásia e no Paquistão.

O Poder Legislativo subnacional pode ter de submeter-se à tutela federal, designadamente por meio da dependência da sanção do chefe do Executivo federal a projetos de lei que aprovar. No Canadá e na Índia, há essa possibilidade. Na Índia, o chamado “poder de reserva” dá ao governo estadual a competência discricionária e, em alguns casos, vinculada de submeter um projeto de lei aprovado pelo legislativo estadual ao presidente indiano para que avalie a necessidade de aprovação, reconsideração ou veto.

Um poder ainda mais abrangente é reconhecido na Constituição canadense: de reserva e de desautorização. A reserva é um procedimento pelo qual uma lei provincial não é aplicável até que governo federal a revise. Na desautorização, o governo federal pode declarar uma lei provincial nula e inválida dentro de um ano de sua aprovação. Ambas são consideradas, no entanto, caducas pelo desuso. Há ainda a possibilidade de o parlamento canadense anular o abuso provincial dos chamados “direitos denominacionais”, assim entendidos o poder de minorias religiosas receberem das províncias proteção e auxílio para instituição de escolas confessionais. Há casos em que não se trata propriamente de sanção ou veto, mas da possibilidade de o governo federal apresentar objeções que podem ser derrubadas pelo voto da maioria dos parlamentares estaduais. Dá-se, assim, na Áustria.

A autoadministração subnacional pode também sofrer restrições. Em alguns casos, bastam a obediência a instruções e a submissão à fiscalização do governo federal. Em geral, em razão de as entidades subnacionais executarem lei federal. Em maior ou menor escala, é o que ocorre na Alemanha, na Áustria, na Índia e no Paquistão. Na África do Sul, há uma comissão federal que realiza, de modo centralizado, a fiscalização das atividades administrativas das províncias. Na Nigéria, a centralização administrativa situa-se na atividade policial e fiscal.

Essas ranhuras na autonomia das entidades subnacionais trazem críticas à autoproclamação desses Estados como federais. Não há tanta discussão na Alemanha como sucede com a Áustria e, ainda mais, com a África do Sul, o Canadá, a Índia, Nigéria e o Paquistão. Seriam formas intermediárias

entre o Estado federal e unitário, “federação centralizada” ou “quase federações”.

Apenas sob o ângulo formal, a previsão do controle federal sobre a autonomia legislativa e administrativa que não seja mediante o Judiciário e, mais especificamente, por meio de um órgão de cúpula, como um tribunal constitucional ou uma suprema corte, parece infirmar a qualidade federativa. Há, no entanto, que serem considerados outros elementos formais e, sobretudo, informais. O fato, por exemplo, de, no Canadá, alguns poderes de interferência federal nos assuntos provinciais terem caído em desuso é um deles.

A existência de mecanismos institucionalizados ou informais de relações intergovernamentais, quase sempre permeados por vínculos partidários, que refreiam o poder interventivo federal, é outro a ser levado em conta. A Áustria tem esse ponto a seu favor. O nível de estabilidade democrática também contribui para que se considerem essas ranhuras como poderes excepcionais e que são atenuados por interações políticas que reforçam as competências subnacionais. Característica que ajudam a Alemanha, a Áustria e o Canadá; e torna mais difícil a situação paquistanesa e nigeriana.

A resposta mais adequada, talvez, esteja na renúncia à procura (quase) dogmática de formas puras de Estado. O Estado federal é uma manifestação do federalismo, com as suas premissas de dois ou mais níveis de governo com autonomia própria e partilhada, variável, todavia, no tempo e no espaço. Há, portanto, múltiplas formas de federações, nenhuma que atenda integralmente a todos os requisitos que a literatura especializada lhes aponta como identificadores; algumas que se situam no limiar de um espectro federativo, mas que mantêm a maioria desses requisitos.

Um espectro que se prolonga gradualmente em duas direções. De um lado, formações gregárias de Estados soberanos, as velhas confederações e Uniões de estado. De outro, as descentralizações, as desconcentrações e o Estado unitário, também em variados matizes. A análise não se deve limitar a aspectos formais. Há de incluir elementos dinâmicos da prática constitucional de cada Estado como as relações entre os níveis de governo e o grau de estabilidade das instituições democráticas, essa tão mais presente quanto garantia do sucesso federativo, pelo menos nos casos estudados neste artigo. Ainda assim, a classificação exata nem sempre é fácil e sempre é produto das pré-compreensões, às vezes, enviesadas de quem a faz.

**REFERÊNCIAS**

- ADENEY, Katharine. *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*. New York: Palgrave, 2007.
- ÁFRICA DO SUL. Constitution of 1996 (atualizada em 2005). Disponível em: <<http://bit.ly/1VPWx5R>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- ALAVI, H. Politics of Ethnicity in India and Pakistan. In: ALAVI, H.; HARRIS, J. *Sociology of "Developing Societies" South Asia*. London: Macmillan Education Ltd., 1989.
- ALEMANHA. Lei Fundamental de Bonn (atualizada até janeiro 2011). Disponível em: <<http://bit.ly/2qIs7Iz>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- ARGENTINA. Constitución de 1853 (atualizada em 15.12.1994). Disponível em: <<http://bit.ly/2eedveP>>. Acesso em: 15 mar 2018.
- AUSTRÁLIA. Constituição de 1900 (com emendas até 1977). Disponível em: <<http://encurtador.com.br/rtCU3>>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- AUSTRIA. Constitution of 1920, Reinstated in 1945, with Amendments through 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2sYC7LZ>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- BADÍA, Juan F. El federalismo. *Revista de Estudios Políticos*, n. 206, p. 23-76, 1976.
- BAYEFSKY, Anne F.; WALDMAN, Arieh. *State Support for Religious Education: Canada versus the United Nations*. Leiden: Nijhoff, 2006.
- BÉLGICA. Constitution of 1831 (atualizada em 05/2014). Disponível em: <<http://bit.ly/2sZ4pGh>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- BENZ, Arthur. From joint decision traps to over-regulated federalism: Adverse effects of a successful constitutional reform. *German Politics*, v. 17, n. 4, p. 440-456, 2008.
- BHATTACHARYYA, Harihar. *Federalism in Asia: India, Pakistan and Malaysia*. New York: Routledge, 2010.
- BLACK-BLANCH, Jonathan L. *Making Sense of the Canadian Charter of Rights and Freedoms: A Handbook for Administrators and Teachers*. Toronto: Canadian Education Assn, 1995.
- BRAND, Dirk J. Financial Constitutional Law – A comparison between Germany and South Africa. Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung, 2006. Disponível em: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_10784-1522-2-30.pdf?070502120232](http://www.kas.de/wf/doc/kas_10784-1522-2-30.pdf?070502120232)>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- BRASIL. Constituição de 1988 (com a Emenda nº 99/2017) Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 6. ed. Paris: LGDJ, 1972.

BURKHART, Simone; MANOW, Philip; ZIBLATT, Daniel. A More Efficient and Accountable Federalism? An analysis of the Consequences of Germany's 2006 Constitutional Reform. *German Politics*, v. 17, n. 4, p. 522-540, 2008.

CANADÁ. Constituição de 1867 (com emenda de 1982). Disponível em: <<http://encurtador.com.br/itQZ0>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Suprema Corte. Reference re Anti-Inflation Act, [1976] 2 S.C.R. 373 (Can.). Disponível em: <<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2696/index.do>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Suprema Corte. Fort Frances Pulp & Power Co. v. Man. Free Press Co., [1923] A.C. 695 (U.K.P.C.). Disponível em: <<https://poli.ucalgary.ca/lawpol/sites/poli.ucalgary.ca/lawpol/files/FortFrances.pdf>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

CASE, William. Semi-Democracy and Minimalist Federalism in Malaysia. In: HE, Baogang; GALLIGAN, Brian; INOBUCHI, Takashi (Ed.). *Federalism in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 124-143, 2007.

CASTLES, Francis G. The Impact of Parties on Public Expenditure. In: CASTLES, Francis G. (Ed.). *The Impact of Parties Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London: Sage, 1982. p. 21-96.

CHATTOPADHYAY, Rupak; NERENBERG, Karl (Ed.). *Intergovernmental relations in federal systems*. Montréal: McGill-Queen's University Press, 2010.

CLEMENT, Wallace; WILLIAMS, Glen. Introduction. In: CLEMENT, Wallace; WILLIAMS, Glen (Ed.). *The New Canadian Political Economy*. London: McGill-Queen's University Press, 1989. p. 3-15.

DE WITTE, Bruno. Fédération. In: DUHAMEL, Olivier; MÉNY, Yves (Dir.). *Dictionnaire Constitutionnel*. Paris: Puf, 1992. p. 434-437.

DONLEVY, J. Kent. Denominational Schools in Canada. In: RUSSO, Charles J. (Ed.). *Encyclopedia of Education Law*. London/New York: Sage, v. 1, 2008. p. 238-241.

DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism: The territorial dimension of politics*. Lanham: University Press of America, 1987.

ELAIGWY, J. Isawa (Ed.). *Foundations of Nigerian federalism: Pre-Colonial Antecedents*. Jos: Institute of Governance and Social Research (IGSR), 2001.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama, 1991.

\_\_\_\_\_. *Federalism and the Way to Peace*. Kingston: Queen's University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. State Constitutional Design in the United States and other Federal Systems. *Publius*, v. 12, p. 1-10, 1982.

ERK, Jan. Austria: A federation without federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 34, n. 1, p. 1-20, 2004.

\_\_\_\_\_. *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. London: Routledge, 2007.

ESTADOS UNIDOS. Constitution of 1787 (atualizada em 1992). Disponível em: <<http://bit.ly/2lvunOp>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

FORSYTH, Murray. The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches. In: NELSEN, Brent F.; STUBB, Alexander (Ed.). *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. 3. ed. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 195-213.

FRIEDRICH, Carl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Frederick A. Praeger, 1968.

GUMMOW, William. The Australian Constitution and the End of Empire – A Century of Legal History. *Law Context: A Socio-Legal Journal*, v. 33, p. 74-85, 2015.

HADLEY, Charles D.; MORASS, Michael; NICK, Rainer. Federalism and party interaction in West Germany, Switzerland, and Austria. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 19, n. 4, p. 81-97, 1989.

HAYSOM, Nicholas. The “Federalism” Debate in the South African Constitution-Making, p. 655-680, 2004. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1640/23.pdf>>, retrieved: 29.01.2016. Acesso em: 15 fev. 2018.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 5. ed. Atual. Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

ÍNDIA. Constitution of 1950 (atualizada em 11/2015). Disponível em: <<http://bit.ly/1YIHt2>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

INMAN, Robert P.; RUBINFELD, Daniel L. Understanding the Democratic Transition in South Africa. *American Law and Economics Review*, January 11, 2013. Disponível em: <[https://www.law.berkeley.edu/files/Am\\_Law\\_Econ\\_Rev-2013--Inman-aler\\_ahs023\(1\).pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/Am_Law_Econ_Rev-2013--Inman-aler_ahs023(1).pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2018.

JEFFREY, Robin. *What's Happening to India? Punjab, Ethnic Conflict, and the Test for Federalism*. London: Macmillan, 1994.

KEMAN, Hans. Federalism and Policy performance. In: WACHENDORFER-SCHMIDT, Ute (Ed.). *Federalism and Political Performance*. London/New York: Routledge, 2000. p. 196-227.

KHALID, Iram. Politics of Federalism in Pakistan: Problems and Prospects. *South Asian Studies*, v. 28, n. 1, p. 199-212, 2013.

KHAN, Hamid. *Constitutional and Political History of Pakistan*. Karachi: Oxford University Press, 2001.

- KING, Preston. *Federalism and federation*. London: Croom Helm, 1982.
- LANE, Jan-Erik; ERSSON, Svante O. *Politics and Society in Western Europe*. London/Thousand Oaks: Sage, 1994.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LIVINGSTON, William S. *Federalism and constitutional change*. Oxford: Oxford University Press, 1956.
- MAHLER, Gregory S. *New Dimensions of Canadian Federalism: Canada in a Comparative Perspective*. Rutherford: Fairleigh Dickinson University Press, 1987.
- MALÁSIA. Constitution of 1957 (*status* 2015). Disponível em: <<http://bit.ly/1WI4PSh>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- MCGARRY, John; O'LEARY, Brendan. *Explaining Northern Ireland: Broken Images*. Oxford: Blackwell Publishers, 1995.
- MÉXICO. Constitución de 1917 (atualizada em 24.02.2017). Disponível em: <<http://bit.ly/2mKDwHf>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- MUSHTAQ, Muhammad. Managing Ethnic Diversity and Federalism in Pakistan. *European Journal of Scientific Research*, v. 33, n. 2, p. 279-294, 2009.
- NIGÉRIA. Constitution de 1999 (com Emenda nº 32/2017). Disponível em: <<http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- O'LEARY, Brenan. Sovereignty, Joint Authority and Shared Authority. In: O'LEARY, Brenan et al. (Ed.). *Northern Ireland: Sharing Authority*. London: Institute of Public Policy Research, 1993. p. 136-138.
- OSISU, T. A. Federalism in Nigeria: A Critique. *Journal of Political Science and Public Affair*, v. 3, n. 3, p. 185-186, 2015.
- PALERMO, Francesco. Regulating Pluralism: Federalism as Decision-Making and New Challenges for Federal Studies. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (Ed.). *Federalism as Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015. p. 499-513.
- PAQUISTÃO. Constitution of 1973 (atualizada em 07.01.2015). Disponível em: <<http://bit.ly/2sYF1AE>>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- PONTES DE MIRANDA, F. C. *Comentários à Constituição de 1967: artigos 1º a 7º*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 2, 1967.
- RIKER, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown, 1964.
- ROBERTSON, David. *The Routledge Dictionary of Politics*. 3. ed. London: Routledge, 2004.

- SAEZ, Lawrence. *Federalism without a Centre: The Impact of Political and Economic Reform on India's Federal System*. New Delhi: Sage Publications, 2002.
- SÃO CRISTÓVÃO E NEVIS. Constitution de 1983 (atualizada até 2005). Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_kna\\_const\\_stkitts.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_kna_const_stkitts.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- SAUNDERS, Cheryl. The Constitutional Credentials of State. *Melbourne Legal Studies Research Paper*, n. 621, p. 1-7, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/zgc2v7>>. Acesso em: 8 mar. 2018.
- SCELLES, Georges. *Droit International public, Manuel Élémentaire (avec les textes essentiels)*. Paris: Domat-Montchrestien, 1944.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Trad. F. Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1982.
- SHAHID, Zubair. Federalism in Pakistan: Of Promises and Perils. *Perspectives on Federalism*, v. 7, n. 1, p. 117-145, 2015.
- SILVA, Jose Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SIMEON, Richard; MURRAY, Christina. Multi-Sphere Governance in South Africa: An Interim Assessment. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 31, n. 4, p. 65-92, 2001.
- SINGH, Nirvikar; SRINIVASAN, T. N. Federalism and Economic Development in India: An Assessment. Munich Personal RePEc Archive, 2006. Disponível em: <[https://mpira.ub.uni-muenchen.de/12452/1/MPRA\\_paper\\_12452.pdf](https://mpira.ub.uni-muenchen.de/12452/1/MPRA_paper_12452.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- STEIN, Michael; TURKEWITSCH, Lisa. *The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism*. Concordia University, Montréal, Québec, Canada May 2, 2008. Disponível em: <[http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_4081.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_4081.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- STEPAN, Alfred. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, v. 10, n. 4, p. 19-34, 1999.
- \_\_\_\_\_; LINZ, Juan J.; YADAV, Yogendra. *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.
- STURM, Roland: Democracy and Federalism as Principles of State Organization. In: BÜHLER, Hann (Ed.). *Federalism in Asia and Europe The Wildbad Kreuth Federalism Days 2013*. Munich: Hanns-Seidel-Stiftung, 2014. p. 19-34.
- SUÍÇA. Constituição de 1999 com emendas até 2016. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/bjKS7>>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- SULLIVAN, Michael J. *Measuring Global Values: The Ranking of 162 Countries*. New York: Greenwood Press, 1991.

WATTS, Ronald L. Comparing Federal Political Systems. In: GAGNON, Alain-G.; KEIL, Soeren; MUELLER, Sean (Ed.). *Understanding Federalism and Federation*. London: Routledge, 2015. p. 11-30.

\_\_\_\_\_. *Comparing Federal System*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. *Executive Federalism: A Comparative Analysis*. Kingston: Queen's University; Institute of Intergovernmental Relations, 1989.

WESTHUIZEN, Janis van der. South Africa (Republic of South Africa). In: GRIFFITHS, Ann L.; NERENBERG, Karl (Ed.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal/Kingston/London/Ithaca: Forum of Federation; McGill-Queen's University Press, 2002. p. 283-291.

#### **Sobre o autor:**

**José Adércio Leite Sampaio** | *E-mail:* joseadercio.contato@gmail.com

Pós-Doutor em Direito pela Universidad de Castilla-La Mancha (Espanha), Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Professor da Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Escola Superior Dom Helder Câmara, Procurador da República.

Data da submissão: 31 de março de 2018

Data do aceite: 08 de julho de 2018