

FEDERALISMO E SUAS INSTITUIÇÕES: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS

O federalismo é uma forma distinta de Estado, exercendo impacto particular na Administração Pública e na coordenação de políticas públicas entre os governos. De acordo com Alan Fenna, federalismo é uma estrutura em que as relações intergovernamentais e a coordenação ocorrem dentro de uma relação constitucionalmente organizada entre os governos centrais e as unidades constituintes. Destaca o autor, ainda, que não há duas federações iguais, e cada uma tende a operar de maneira distinta.¹

O primeiro capítulo apresenta uma breve visão teórica e empírica do federalismo, destacando sua aplicação flexível ao longo do tempo para atender a diferentes propósitos. Sua natureza mutável como princípio organizacional dificulta a afirmação de um conceito preciso. O federalismo, além de ser um conjunto de normas, princípios e valores de caráter abstrato, opera mediante instituições específicas.

Ao longo dos séculos, o federalismo tem sido visto como um princípio subjacente a diversas formas organizacionais, indo além do âmbito político-legal. Precisamente por essa mutabilidade como instrumento para realizar valores bastante distintos, como liberdade individual, igualdade ou solidariedade, sua essência é de difícil compreensão.² Embora o enfoque deste capítulo seja principalmente no federalismo no contexto do Direito Constitucional comparado, é importante reconhecer que o federalismo abrange também dimensões políticas, econômicas e sociais.

¹ FENNA, Allan. Federalism and intergovernmental coordination. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 750-763, p. 750.

² PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 13.

1.1 FEDERALISMO: CONCEITOS, VALORES E MEDIDAS

Formalmente, parte considerável da doutrina considera que o federalismo surgiu com o advento da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787 – na qual se formalizou a união de várias coletividades –, no caso, treze colônias inglesas, que até então tinham existência autônoma, independente e soberana.³ Há ainda federações que surgiram por segregação, ou seja, a transformação de um Estado unitário em Estado federal. No caso, unidades descentralizadas de um Estado unitário (províncias) tornam-se Estados componentes de uma federação. Esse último processo ocorreu no Brasil a partir do Decreto n. 1, de 15 de novembro de

³ Nesse sentido, entendendo que o nascimento do Federalismo se deu nos Estados Unidos estão: CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 10; BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 240; COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57; e MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *urso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 95. Em sentido contrário, há quem defenda que as bases teóricas e experiências do federalismo datam da Grécia Antiga e do Império Romano. Segundo Sílvio Meira, as “cidades federadas” do Império Romano funcionavam da seguinte forma: “Essas cidades conservavam direitos soberanos, como o de cunhar moedas de cobre, mantinham suas instituições locais, magistrados, tribunais, o uso da própria língua; os habitantes das cidades e colônias latinas usufruíam de direitos comuns aos romanos quanto ao casamento (*conubium*) e à aquisição de bens (*commercium*). Nos próprios tratados formadores das federações havia prioridades com maiores direitos no *foedus aequum*, mais amplos que o simples *foedus*. Certos pactos federais, salienta Homo, constituem ‘verdadeiros tratados de clientela e protetorado; as cidades federadas à esta espécie, que constituem a grande maioria, renunciam a toda política exterior autônoma, a todo poder militar próprio, digamo-lo, em uma palavra, a toda independência nacional” (MEIRA, Sílvio. *Federalismo e centralização*. *Revista de Direito Público*, São Paulo: RT, n. 32, p. 70-73, nov./dez. 1974, p. 88). Montesquieu também exalta a autonomia das províncias romanas, cujos povos foram governados como confederados, seguindo “leis de cada república” (MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat [Barão de Montesquieu]. *O espírito das leis*. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 194-196). Em relação à federação da Grécia antiga, Hans Beck e Peter Funke acreditam que as *polei* ou cidades-Estado apresentavam complexas relações com características de uma federação. Em suas palavras: “The world of ancient Greece witnessed some of the most elaborate experiments with federalism in the pre-modern era. In general terms, Greek history is of course marked by the coexistence of a high number of independent ‘city-states’ or poleis. A recent inventory lists over 1,000 poleis for the Archaic and Classical periods alone (roughly five times the membership of the United Nations today), a great number of them in the relatively small natural environment of Greece itself (Hansen and Nielsen 2004). As is to be expected, poleis maintained a dense network of relations” (BECK, Hans; FUNKE, Peter (ed.). *Federalism in Greek antiquity*. Cambridge University Press, 2015, p. 2).

1889, transformando o Brasil não só de monarquia em república, mas também de Estado unitário em Estado federal.⁴

O que é federalismo? Quais são seus elementos essenciais? Quais instituições garantem as características de um Estado federal? Segundo Ivo Duchacek, “não existe uma teoria aceita do federalismo. Tampouco há consenso sobre o que é, exatamente, o federalismo. O termo em si não é claro e controverso”.⁵ No mesmo sentido, Anna Gamper defende que a multiplicidade de formas que o federalismo adota ao redor do mundo faz com que inexista, segundo alguns doutrinadores, uma teoria global de federalismo.⁶

É possível, no entanto, sistematizar alguns conceitos, valores e instituições próprios presentes nas doutrinas de federalismo comparado.

1.1.1 Conceitos de federalismo

Da ausência de definição e de terminologia comuns quanto ao federalismo resulta a inexistência de uma teoria global. Por unanimidade, as definições reconhecem o fundo etimológico da palavra latina *foedus*, que significa “aliança”. Segundo Gamper, todas as teorias concordam que o federalismo é um princípio que se aplica a sistemas que consistem em pelo menos duas partes constituintes que não são totalmente independentes, mas juntas formam o sistema como um todo. O federalismo combina, assim, os princípios de unidade e de diversidade (*concordantia discors*). As unidades constituintes devem ter poderes próprios e direito de participação no nível federal. Parece haver consenso quanto a essa definição mínima.⁷

Na lição de Michael Burgess, há dois termos que são chaves para a compreensão: “federalismo” e “federação”. Em verdade, o federalismo anima a federação (ou Estado federal). Em suas palavras, federalismo é a força motriz da federação, que se destina a proteger, preservar e promover a “política da diferença”. Em outras palavras, federalismo seria o reconhecimento formal constitucional, legal e político e o respeito pela diversidade.⁸

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 86-87.

⁵ DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism*. The Territorial Dimension of Politics. Lanham, MD: University Press of America, 1987, p. 189

⁶ GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005.

⁷ GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005, p. 1299.

⁸ BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006, p. 40.

Hans Kelsen defende a diferenciação de um Estado federal de acordo com o grau de descentralização, estando em posição intermediária entre o Estado unitário e a Confederação Internacional de Estados. A federação, segundo o autor, apresenta um grau de descentralização ainda compatível com uma comunidade jurídica constituída pelo Direito nacional, ou seja, com um Estado, e um grau de centralização que não é mais compatível com uma comunidade jurídica internacional, uma comunidade constituída pelo Direito internacional.⁹

Uma das definições mais célebres é a de Daniel Elazar. Segundo o cientista político, o federalismo é princípio político relacionado com a combinação entre a regra dentro da autonomia política dos entes da federação (*self-rule*) e a regra compartilhada com a participação desses últimos na decisão do ente central (*shared rule*). Segundo o autor, o pacto federativo cuida de vínculo presumivelmente permanente que: i) prevê a partilha de poder, ii) contorna a questão da soberania e iii) complementa, mas não procura substituir ou diminuir laços orgânicos anteriores onde eles existem.¹⁰

William Riker, por sua vez, conceitua o federalismo como uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e um governo central, de tal forma que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais toma decisões finais.¹¹ Em sua visão, o termo “federal” é usado para países onde: i) há pelo menos dois níveis de governo que governam o mesmo

⁹ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 316.

¹⁰ Segundo Daniel Elazar: “Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. In the broadest sense, federalism involves the linking of individuals, groups, and polities in lasting but limited union in such a way as to provide for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties. As a political principle, federalism has to do with the constitutional diffusion of power so that the constituting elements in a federal arrangement share in the processes of common policy making and administration by right, while the activities of the common government are conducted in such a way as to maintain their respective integrities. Federal systems do this by constitutionally distributing power among general and constituent governing bodies in a manner designed to protect the existence and authority of all. In a federal system, basic policies are made and implemented through negotiation in some form so that all can share in the system’s decisionmaking and executing processes. [...] Federalism thus defined involves some kind of contractual linkage of a presumably permanent character that (1) provides for power sharing, (2) cuts around the issue of sovereignty, and (3) supplements but does not seek to replace or diminish prior organic ties where they exist.” ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987, p. 5-6.

¹¹ RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. (ed.). *The handbook of political science*. Reading, MA: Addison Wesley, 1975. v. V, p. 101.

território e povo; ii) cada nível tem pelo menos uma área de jurisdição em que é autônomo; e iii) há alguma garantia (mesmo que apenas uma declaração na constituição) da autonomia de cada governo em sua própria esfera.¹²

O filósofo alemão Georg Jellinek diz ser o Estado federal uma “pluralidade de Estados reunidos em uma unidade; ou seja, enquanto prevalecer a competência do poder do Estado federal, desaparecem as diferenças que separam os estados membros entre si”.¹³ Reinhold Zippelius define o Estado federal ressaltando o caráter de soberania compartilhada e limitada de competências entre órgão central e estados membros: “O Estado federal é pois também uma reunião de Estados, mas organizada de tal maneira que o seu conjunto constitui igualmente um Estado em si mesmo”.¹⁴

Paulo Bonavides, por sua vez, ensina que: “no Estado federal, deparam-se vários Estados que se associam com vistas a uma integração harmônica de seus destinos”. O constitucionalista destaca ainda a “lei da autonomia” (*self-rule*) e “lei da participação” (*shared rule*), adotando igualmente o critério de grau de descentralização para as formas de Estado. Considera o autor critérios como firmeza, solidez ou profundidade na relação entre os Estados, alcançando essa relação seu grau mais alto na federação e seu ponto mais baixo na confederação.¹⁵

Dalmo de Abreu Dallari define o fenômeno do federalismo da seguinte forma:

Nas classificações tradicionais, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do Poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo. Modernamente alguns autores sustentam a existência de uma terceira espécie, o Estado Regional, menos centralizado do que o unitário mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo.¹⁶

José Afonso da Silva conceitua da seguinte forma:

Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se Estado unitário. Se, ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais,

¹² RIKER, William H. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964. p. 11.

¹³ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado* (1911). Tradução: Fernando de los Rios. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 664.

¹⁴ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Coord. JJ Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 222.

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 229-246.

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 250.

distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma forma de Estado composto, denominado Estado federal ou Federação de Estados. A repartição regional de poderes autônomos constitui o cerne do conceito de Estado federal.¹⁷

Delineados os conceitos de federalismo, é importante ressaltar algumas características essenciais desta forma de Estado.

1.1.2 Finalidades e valores do federalismo

Geralmente, a doutrina apresenta o federalismo como um princípio de governança cuja finalidade é promover o valor da “unidade na diversidade”, com possíveis desdobramentos em outros valores fundamentais, por exemplo: a) democracia, representatividade, pluralismo político e diversidade cultural; b) limitação dos poderes do governo central e prevenção da “tirania da maioria contra a minoria” (sistema de freios e contrapesos); c) proteção de direitos e liberdades políticas; d) promoção do desenvolvimento econômico e defesa nacional; e e) garantia do princípio da subsidiariedade.

A noção de “unidade na diversidade”, na visão de Martin Diamond, talvez seja um dos mais complicados dentre os elementos de um Estado federal. O federalismo pressupõe um delicado equilíbrio de forças. A característica distintiva do federalismo é a ambivalência peculiar de seus fins: o federalismo é sempre um arranjo que aponta em duas direções opostas ou visa assegurar dois fins contrários. Um fim é sempre encontrado na razão pela qual as unidades membros não se consolidam simplesmente em um grande país unitário (diversidade); o outro extremo é sempre encontrado na razão pela qual as unidades membros não optam por permanecer simplesmente pequenos países totalmente autônomos (unidade). Dessa forma, na visão do autor, qualquer estrutura federativa é sempre a expressão institucional da contradição ou tensão entre as razões particulares que as unidades membros têm para permanecer pequenas e autônomas, mas não totalmente, e grandes e consolidadas, mas não totalmente.¹⁸

No tocante à diversidade, o cientista político William Livingston defende que o Estado federal é um dispositivo pelo qual as qualidades federais da sociedade são articuladas e protegidas. Conforme o autor, cada sociedade (ou cada nação) está mais ou menos intimamente integrada de acordo com seus próprios determinantes históricos, culturais, econômicos, políticos e outros peculiares. Os estados subnacionais existem por causa de uma grande diversidade significativa de tal importância que se sente que apenas uma organização federal pode oferecer

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 100-101.

¹⁸ DIAMOND, Martin. The ends of federalism. *Publius*, v. 3, n. 2, p. 129-152, 1973.

proteção suficiente. As diversidades sociais que produzem o federalismo podem ser de vários tipos. Diferenças de interesse econômico, religião, etnia, nacionalidade, idioma, variações de tamanho do território, separação por grandes distâncias, diferenças de fundo histórico, existência anterior como colônias ou Estados separados, dissimilaridade de instituições sociais e políticas – tudo isso pode produzir uma situação em que os interesses e qualidades particulares dos segmentos da comunidade mais ampla devem ser reconhecidos.¹⁹

Prossegue Livingston explicando um momento prévio à formação da federação: as demandas por proteção da diversidade. Nessa linha, o padrão total dessas diversidades regionais produz uma demanda por algum tipo de reconhecimento federativo das diversidades. Essa demanda deve, na maioria dos casos, atender a uma contrademanda (ou inércia, que é igualmente uma força) por maior unidade ou integração. Essas duas demandas ou forças – uma impulsionando para a autonomia e independência das unidades componentes, outra impulsionando para a centralização e a supressão da diversidade – se encontram de frente; o resultado de seu conflito é o sistema federal. O sistema federal é, portanto, uma institucionalização do compromisso entre essas duas demandas, e a constituição federal traça as linhas desse compromisso. A constituição será mais ou menos federal conforme a força relativa das duas demandas. Assim, as sociedades em que a demanda por integração é mais forte do que a demanda por descentralização produzirão um conjunto de instituições mais próximo da unidade; e uma situação contrária produzirá um resultado contrário.²⁰

Alguns teóricos sustentam que o federalismo fortalece o exercício de democracia. Os teóricos clássicos elogiam o federalismo por sua capacidade de acomodar comunidades de diferentes ideologias políticas e proteger as liberdades políticas ao mesmo tempo. Alexis de Tocqueville celebrou o federalismo como um sistema “criado com a intenção de combinar as diferentes vantagens que resultam da magnitude e pequenez das nações”.²¹

Entre democracias que adotam arquiteturas de governo diferentes, o federalismo gera impactos singulares. Segundo Arend Lijphart, o federalismo fortalece a ideia de democracias consensuais em razão da dispersão de poder entre diversas esferas institucionais, potencializando o compromisso e a barganha política no controle das atividades governamentais, que também poderia ser chamada de

¹⁹ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 84-89.

²⁰ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 89.

²¹ BERAMENDI, Pablo. Federalism. In: BOIX, C.; STOKES, S. (ed.). *Oxford handbook of comparative politics*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2007, p. 760.

“democracia de negociação”. Estados unitários, por sua vez, adotam o modelo de democracia majoritária ou de Westminster, em que o poder político é concentrado nas mãos de uma maioria eventual (mesmo que pequena).²²

A autocracia, que representa a concentração do poder, é geralmente incompatível com o princípio do federalismo, porquanto este representa uma manifestação política de dispersão territorial do poder. Na visão de Karl Loewenstein, aqueles que detêm o poder exclusivo – seja uma pessoa individual, uma assembleia, um comitê, uma junta ou um partido – podem enfrentar dificuldades em áreas de autonomia que escapam ao seu controle, pois poderiam se tornar potenciais focos de oposição ao seu exercício autocrático do poder. Nesses casos, extingue-se a autonomia dos entes federados, tornando-os meras subdivisões territoriais de um Estado absolutamente unitário, com um poder central uniforme. Segundo o autor, a história da autocracia confirma plenamente isso, dando como exemplos a Alemanha de Hitler, o Brasil de Vargas, a Argentina de Perón e a União Soviética de Stalin. O autor não descarta, contudo, que excepcionalmente uma autocracia pode apresentar traços formalmente federalistas, como a antiga Iugoslávia – tais casos, no entanto, deveriam ser analisados empiricamente com cautela.²³

²² LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press, 1999, p. 2-4.

²³ Nas palavras do autor: “Esto está confirmado plenamente por la historia de la autocracia. Lo primero que hizo Hitler al tomar el poder fue destruir el federalismo. Tras una fase intermedia en la que los Länder fueron «coordinados» (Gleichschaltung) políticamente y colocados bajo el control de un gobernador del Reich responsable solo ante el Führer, su autonomía fue completamente abolida, constituyéndose tan solo como meras subdivisiones territoriales de un Estado absolutamente unitario, con un poder central uniforme. El Brasil de Vargas, la Argentina de Perón y las dictaduras de minorías étnicas en otros Estados federales de Iberoamérica han seguido fielmente el modelo. El federalismo en el ámbito comunista no es una excepción a esta regla. Durante la época de Stalin, la U.R.S.S. era federalista solo de nombre. Aunque teóricamente reconocida, la autodeterminación de las repúblicas estaba subordinada completamente a los intereses del proletariado. El impacto nivelador del materialismo tecnológico terminó rápidamente con la multiplicidad de los pueblos en el inmenso territorio soviético. El partido único dominó las repúblicas de la Unión a través de su comité central y del aparato gubernamental comunista, dependiendo completamente las organizaciones territoriales del partido de sus organismos centrales en Moscú. Un verdadero federalismo constituiría un obstáculo para la dirección uniforme de toda la economía nacional y no ha podido ser, por lo tanto, tolerado. La centralización política, iguales chances de elevación económica y ajuste cultural son, siguiendo a un experto en la materia. [...] La única excepción a esta regla -la inadaptabilidad del federalismo em la autocracia- está representada por Yugoslavia: tras la rígida centralización bajo la Constitución de 1946, la Constitución de 1953 pareció significar un giro hacia un mayor grado de flexibilidad territorial. [...] Dado que Yugoslavia se encuentra en la afortunada

É preciso fazer uma diferença fundamental entre um sistema democrático que é federativo e um sistema não democrático que tem características federativas. Segundo Alfred Stepan, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas. Entretanto, em um sistema não democrático, o federalismo pode ou não estruturar com clareza esses processos políticos.²⁴

Na atualidade, um exemplo de uma autocracia que adota um modelo de federação altamente descentralizada são os Emirados Árabes Unidos (EAU) – uma federação de monarcas ligados por um vínculo cultural (herança tribal), religioso (Islã) e econômico (mercado comum).²⁵ Os EAU têm sido descritos como uma das federações mais descentralizadas do mundo, com os Emirados individuais detendo a maioria do poder. São compostos por sete Emirados que se uniram para formar uma federação entre 1971 e 1972. A constituição também reflete o poder aparentemente absoluto dos sete monarcas dos Emirados, revelando por que o país é descrito como “um dos sistemas políticos menos livres do mundo”.²⁶ Percebe-se

situación de poder llevar adelante su propia idea de socialismo, es completamente posible que desarrolle su peculiar forma de federalismo controlado.” LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 384.

²⁴ STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 1.

²⁵ Apesar das históricas rivalidades tribais, a herança tribal comum e muçulmana árabe dos emirados contribui para a coesão entre eles. Essas características são enfatizadas em vários artigos da constituição. O primeiro artigo afirma que “qualquer outro país árabe independente pode se juntar à União, desde que o Conselho Supremo concorde unanimemente com isso”. O art. 6 afirma que “a União fará parte da Grande Nação Árabe”, ligada por “laços de religião, idioma, história e destino comum”, e o art. 7 estabelece que “o Islã será a religião oficial da união” e que “[a] Shari’ah Islâmica será uma fonte principal de legislação na União”. A constituição contém uma seção intitulada “As Bases Sociais e Econômicas Fundamentais da União”, que declara que a base da comunidade será “igualdade, justiça social... e igualdade de oportunidades para todos os cidadãos” (art. 14). SIMMONS, Julie M. United Arab Emirates: centralization and prosperity before democracy. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 353-366.

²⁶ Antes da existência da federação, os sete estados soberanos – Abu Dhabi, Dubai, Ajman, Fujairah, Ras Al Khaimah, Sharjah e Umm Al Quwain – formavam uma confederação, que fornecia um fórum para discussão de questões de interesse mútuo e coordenação. SIMMONS, Julie M. United Arab Emirates: centralization and prosperity before democracy. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 353-366; YAGHI, Abdulfattah. Decentralization in the United Arab Emirates. In: ANTWI-BOASIAKO, Kwame Badu; Csanyi, Peter (ed.). *The*

que, na federação dos EAU, não foi propriamente o modelo de democracia liberal ocidental que fundamentou o princípio da diversidade, mas sim valores culturais e religiosos próprios.

Ressalta-se ainda que o federalismo pode auxiliar no processo de (re)democratização de alguns países. Segundo Barry Weingast, uma estratégia alternativa é iniciar a democracia no nível local em vez do nacional. Construir a democracia de baixo para cima reduz muito o risco de autoritarismo, em parte porque os governos subnacionais têm menos autoridade política.²⁷

Esse processo de (re)democratização de baixo para cima (*bottom-up*) ocorreu no Brasil durante o regime militar. Nesse sentido, Alberto Diaz-Cayeros explicita que os governos militares brasileiros conseguiram permanecer no poder em grande medida devido ao seu sucesso em canalizar demandas regionais e apaziguar interesses locais, que eram articulados pelas forças políticas estaduais e municipais. Essa estratégia foi acompanhada por uma abertura no sistema político por meio da peculiar coexistência de autoritarismo e eleições competitivas para cargos legislativos nacionais e governos locais após 1974.²⁸

Em relação ao aspecto cultural e pluralista do federalismo, Francesco Palermo defende que um dos maiores desafios do federalismo é a gestão do pluralismo – em suas diversas manifestações territoriais, etnoculturais e linguísticas. Embora essa sempre tenha sido a principal tarefa dos sistemas federais, desdobramentos recentes parecem indicar que, atualmente, os países que estão descentralizando poderes o fazem para responder apenas a desafios etnoculturais. Esse fato é confirmado mediante as experiências político-institucionais de países como Etiópia, Sudão do Sul, Quênia, Nepal, Mianmar e Filipinas, assim como por adaptações em vários outros países europeus, onde as questões etnoculturais estão moldando a dinâmica federal muito mais do que outros elementos.²⁹

O federalismo serve como um sistema de freios e contrapesos, limitando a concentração de poderes. Ao limitar a soberania do governo central, o federalismo impediria governos com grandes coalizões partidárias de impor a “tirania da

theories of decentralization and local government. Texas: Stephen F. Austin State University Press, 2014. p. 83-98; RAAFAT, Raghdha. Manifestations of the federal system in the United Arab Emirates. *Journal of Positive School Psychology*, v. 6, n. 7, p. 1470-1490, 2022.

²⁷ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 19.

²⁸ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 211-214.

²⁹ PALERMO, Francesco. Perspectives on Comparative Federalism. *50 Shades of Federalism*, 2018, p. 3.

maioria” à liberdade política e à boa governança. Devido a essas duas características, o federalismo é muitas vezes considerado uma condição facilitadora para o estabelecimento e a duração da democracia em grandes nações heterogêneas.³⁰

Um argumento a favor do federalismo sustenta que o sistema protege os direitos do indivíduo contra um poder central excessivamente forte, ou mesmo contra abusos de quem está exercendo o poder. A arquitetura descentralizada de uma federação pode contribuir para a existência de um governo limitado, o que é um obstáculo para as maiorias populistas. O ideal populista requer que os governantes ajam com rapidez e segurança para incorporar na lei o veredicto popular sobre uma plataforma eleitoral. Governos locais autônomos e um poder legislativo pluricameral ajudam a limitar as maiorias populistas.³¹

Há ainda a finalidade de promoção do desenvolvimento econômico e defesa nacional. Em um dos textos da obra *The Federalist*, Alexander Hamilton defendeu que o formato de federação ainda teria um desempenho melhor na defesa nacional, na promoção bem comum.³²

Por fim, há o princípio da subsidiariedade na distribuição de competências. Dentro da perspectiva da autonomia, tal princípio se aplica na compreensão de que as instâncias políticas locais podem desempenhar melhor a maior parte das atividades do bem comum, com igual ou maior grau de eficiência que o ente central. O princípio da subsidiariedade deve contribuir para criar condições que ajudem e estimulem os vários tipos de interesses regionais e locais, respectivamente representados por estados e municípios – para que estes possam buscar seus objetivos particulares com um maior grau de independência política.³³

De fato, ao oferecer suas observações na década de 1830 sobre o recém-formado sistema federal dos Estados Unidos da América (EUA), Tocqueville observou que:

Nas grandes nações centralizadas, o legislador é obrigado a dar um caráter de uniformidade às leis, o que nem sempre se adequa à diversidade de costumes e de regiões; como ele não leva em consideração casos especiais, só pode proceder

³⁰ BERAMENDI, Pablo. Federalism. In: BOIX, C.; STOKES, S. (ed.). *Oxford handbook of comparative politics*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2007, p. 760; BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006, p. 71.

³¹ STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 5.

³² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist* (1788). Edited by J. R. Pole. Cambridge: Hackett Publishing, 2005, p. 123.

³³ ZIMMERMANN, Augusto Cotta. *Teoria geral do federalismo democrático*. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2014, p. 204-205.

com base em princípios gerais... uma vez que a legislação não pode se adaptar às exigências e aos costumes da população, o que é uma grande causa de problemas e miséria.³⁴

Dentro dessa perspectiva, um dos argumentos tradicionais da descentralização fiscal é que ela estimula o desenvolvimento e a experimentação de novas formas de política pública.³⁵ Mercados prósperos exigem não apenas um sistema econômico adequadamente projetado, mas uma base política segura que limite a capacidade do Estado de confiscar riquezas. O federalismo provou ser fundamental para a impressionante ascensão econômica da Inglaterra no século XVIII e dos Estados Unidos no século XIX e início do século XX.³⁶

Segundo o princípio da subsidiariedade, algumas vantagens da descentralização são: i) maior nível de satisfação dos cidadãos com as políticas públicas, inclusive com maior adaptabilidade de suas preferências conforme clivagens étnicas, linguísticas e culturais; ii) alocação de autonomia decisória de acordo com as características econômicas dos bens e serviços produzidos localmente, internalizando externalidades; e iii) especialização técnica dos governos locais conforme as características de suas atividades econômicas locais, com maior adaptabilidade das tecnologias e preferências conforme o passar do tempo.³⁷

Todas essas finalidades e valores têm ligação com a noção de “espírito federal”, tema explorado por Michael Burgess. Segundo o autor, o “espírito federal” é um conceito construído a partir de um conjunto de expressões de alto teor normativo e de conotação subjetiva em contexto federativo específico: autonomia, autodeterminação, unidade na diversidade, dignidade da pessoa humana, tolerância, solidariedade, liberdade, igualdade etc. Essas expressões reúnem valores e princípios que guiam ações e comportamentos de autoridades públicas. Burgess adverte

³⁴ Tradução livre de: “In great centralized nations the legislator is obliged to give a character of uniformity to the laws, which does not always suit the diversity of customs and of districts; as he takes no cognizance of special cases, he can only proceed upon general principles [...] since legislation cannot adapt itself to the exigencies and the customs of the population, which is a great cause of trouble and misery.” TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America* (first published 1838). New York: Vintage Books; Random House, 1945. v. I, p. 163.

³⁵ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326.

³⁶ WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995.

³⁷ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 223-269.

que uma razão pela qual é difícil obter consenso na teoria sobre federalismo é que a combinação entre valores e princípios do Estado Federal funciona efetivamente em um contexto específico, mas não necessariamente funciona em outro contexto.³⁸

1.1.3 Características do federalismo e descentralização

José Maurício Conti ressalta que há, no mundo atual, inúmeras variações de Estado federal. Há referência, inclusive, a federalismo nas modalidades tetradimensional e pentadimensional. Segundo o autor, tal complexidade é levada ao extremo quando se analisam as características de cada um dos Estados modernos existentes. Cada Estado moderno apresenta singularidades em sua formação e organização que os tornam único. As diferenças entre eles são tão diversificadas que dificultam a criação de categorias com critérios suficientemente claros que permitam agrupá-los.³⁹

Embora haja uma diferença na importância dada a cada atributo por diferentes estudiosos, há características fundamentais do Estado federal que são objeto de um considerável consenso:⁴⁰

³⁸ BURGESS, Michael. *In search of the federal spirit: new theoretical and empirical perspectives in comparative federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1-27.

³⁹ CONTI, José Maurício. *Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada*. Federalismo Fiscal – Questões Contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 16.

⁴⁰ No âmbito internacional: BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006; ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987, p. 5-6; GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005; JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado* (1911). Tradução: Fernando de los Rios. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 664; Kelsen, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 316; RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. (ed.). *The handbook of political science*. Reading, MA: Addison Wesley, 1975. v. V, p. 101; STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999 ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Coord. JJ Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 222. No Brasil: BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 145-171; BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 229-246; CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 5-21; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 253-255; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 86-90; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte*

- i) o processo de formação de um Estado federal pode representar um processo centrífugo ou centrípeto;
- ii) em maior ou menor medida, há sempre uma arquitetura institucional de centralização e descentralização de poderes na estrutura de competências do Estado federal;
- iii) na federação, não existe direito de secessão (indissolubilidade do laço federativo);
- iv) a base jurídica do Estado federal é uma constituição (não um tratado), havendo nessa constituição uma distribuição de atribuições e competências;
- v) a cada esfera de competência se atribui uma renda própria;
- vi) o poder político é compartilhado entre a União e as unidades federadas, seja conferindo esferas individuais de autoridade para cada unidade política da federação (*autonomia/self-rule*), seja conferindo participação política dessas unidades na decisão política nacional (*participação/shared rule*);
- vii) os cidadãos, embora possam ter vínculos simultâneos com a federação e com as unidades federadas em cujo território se encontram, têm cidadania única e um conjunto de direitos básicos intangíveis em todo o território do Estado federal.

Três elementos característicos merecem breves apontamentos: a descentralização (política e fiscal), a autonomia dos entes federados (*self-rule*) e a participação desses entes nas decisões nacionais (*shared rule*).

Adverte-se que Federalismo não se confunde com descentralização. Embora a definição difundida por Kelsen vincule a configuração de um Estado federal conforme o grau de descentralização,⁴¹ cuida-se de uma posição contestada pela doutrina.

Lorenz Blume e Stefan Voigt defendem que as federações são uma consequência da escolha constitucional, enquanto a descentralização é uma consequência da escolha de determinada política. Muitas medidas de descentralização (ou devolução) medem os efeitos das escolhas políticas (*policy choices*), não os efeitos constitucionais. Os termos federação e descentralização simplesmente distinguem entre os diferentes níveis de tomada de decisão: federação é uma característica da arquitetura constitucional de determinado Estado, enquanto

especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 94-98; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 100-101.

⁴¹ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 316.

descentralização descreve uma escolha política em momento que pode ser pós-constitucional. Tanto os Estados federais quanto os unitários podem descentralizar – ou centralizar – algumas atividades.⁴²

Nos Estados unitários, no entanto, a decisão de descentralizar pode ser revogada se o governo central assim o desejar, o que demonstra que mesmo após a descentralização o poder de decisão final permanece no nível do governo central. Em suma: Estados constituídos federalmente podem ser altamente centralizados, e Estados constituídos de forma unitária podem ser altamente descentralizados. Isso ocorre porque a devolução de poderes ocorre fora do âmbito constitucional. Devolução refere-se à transferência de uma ou mais competências do legislativo de um governo superior para governos inferiores dentro de determinado Estado unitário. Esse processo pode ocorrer em três formas principais: legislativa, executiva e administrativa, sendo a primeira a mais relevante. A devolução do poder executivo confere ao executivo de uma unidade inferior a prerrogativa de tomar decisões dentro de sua esfera de competência. Já a devolução administrativa permite que uma instância governamental subordinada passe a gerir programas anteriormente administrados pelo governo central.⁴³

Ressalta-se que há ainda outra concepção de descentralização digna de nota, que é aquela decorrente da interpretação da *Amendment X* (1791) da Constituição Federal norte-americana. Segundo essa norma, os poderes não delegados ao governo federal pela Constituição, nem proibidos constitucionalmente aos estados, são reservados aos estados ou ao povo.⁴⁴ A distinção estaria na última parte, em que

⁴² BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators. *Constitutional Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 238-264, 2011. No mesmo sentido, Marta Arretche sustenta: “Entretanto, não foi propriamente a descentralização que foi objeto de disputa na Convenção da Filadélfia, mas, sim, a preservação dos direitos políticos dos estados-membros da união política em formação. A descentralização de competências era apenas uma das consequências da decisão constitucional de que os estados não renunciariam aos seus direitos políticos ao formar uma federação. [...] Em outras palavras, se nos Estados unitários apenas os cidadãos têm direitos políticos, nos Estados federativos também os estados-membros teriam direitos políticos. Os direitos políticos das unidades constituintes de uma união política deveriam por sua vez, concretizar-se em duas esferas independentes: (i) no interior do próprio território – direito a *self-rule* – e (ii) direito a participar de decisões nacionais que afetem suas competências e recursos – *shared-rule*.” ARRETCHÉ, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 4.

⁴³ MITCHELL, James. *Devolution in the UK*. Manchester: Manchester University Press, 2013, p. 13-15.

⁴⁴ Tradução livre de: “Amendment X (1791). The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”.

poderes são delegados “ao povo”, podendo denotar uma noção de descentralização de poderes ao livre mercado.

Segundo Gilberto Bercovici, a “concepção de descentralização é vaga, podendo ser utilizada em inúmeros contextos diferentes”.⁴⁵ O autor explicita um sentido anglo-saxônico e norte-americano, cuja essência reside no redirecionamento de competências “para os agentes locais e para o mercado, fundamentando as visões neoliberais”. Na visão do autor, “a descentralização é apresentada como um fator de eficiência e controle da atuação governamental”, insinuando que o setor público é corrupto e ineficiente. Em suas palavras:

[...] em suma, a utilização da descentralização como panacéia de todos os problemas relacionados à execução de políticas públicas se fundamenta nos mesmos argumentos utilizados pelos teóricos do federalismo neodualista para justificar a necessidade do princípio da subsidiariedade. A descentralização virou, assim, um fim em si mesmo.⁴⁶

A competência para obter renda própria, ou autonomia financeira, tende a ser conceituada como o poder de arrecadar, administrar, endividar-se e gastar receitas públicas independentemente das demais esferas de governo na estrutura estatal. Nos sistemas federais, a autonomia é crucial porque apenas recursos suficientes permitem que as entidades subnacionais alcancem os seus objetivos políticos no âmbito das relações financeiras legislativas atribuídas constitucionalmente entre os níveis de governo e as responsabilidades executivas, devendo, nas palavras de Conti, “dispor de fontes de recursos próprias e constitucionalmente asseguradas”.⁴⁷

Ainda segundo Conti, é importante destacar uma forma de Estado resultado desse processo político de descentralização que se localiza entre o Estado unitário e o Estado federal: o Estado regional. Nos últimos anos, muitos Estados europeus passaram por um processo de forte descentralização (“regionalização”), sem serem, geralmente, admitidos à classificação como Estados federais, como é o caso da Espanha.⁴⁸

Em alguns casos, devido à falta de uma câmara representativa ou de competências legislativas das unidades constituintes, a distinção clássica entre um Estado federal e um Estado regional parece ser adequada, enquanto em outros casos a

⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 178.

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 178.

⁴⁷ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 13.

⁴⁸ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 52.

única razão para negar a classificação como um sistema federal parece residir no desenvolvimento histórico do Estado.⁴⁹

O que seria a autonomia (*self-rule*) e a participação (*shared rule*) na teoria?

Segundo o cientista político William Riker, a característica distintiva do federalismo não seria a descentralização de competências, mas a autonomia decisória dos entes federados em pelo menos uma área. Em outras palavras, não apenas as atividades de governo deveriam estar divididas entre governos central e regionais, mas esses últimos deveriam reter uma parcela de autoridade que lhes autorizaria dar a palavra final em pelo menos uma matéria.⁵⁰ Consequentemente, nos Estados unitários, o governo central poderia revogar todas as decisões das unidades subnacionais em qualquer assunto.⁵¹

Segundo Bonavides, a autonomia manifesta-se “no caráter estatal e na substancial independência política das unidades federadas”. Silva define autonomia como “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal”. Diogo de Figueiredo Moreira Neto define autonomia como autogoverno e autoadministração. Na prática, o autogoverno abrangeria o “poder de um ente político se expressa pelo fato de se reger pelas normas que ele próprio institui, obedecendo, embora, à normatividade primária a que se submete”; a autoadministração, por sua vez, abarcaria “o poder de gestão ou administração, que incide sobre pessoas, bens e serviços, com vistas ao atendimento de interesses, sob condições heteronomamente definidas”.⁵²

⁴⁹ Nas palavras de Anna Gamper: “In some cases, due to the lack of a representative chamber or to the lack of legislative competences of the constituent units, the classical distinction between a federal state and a regional state is still adequate, whereas in other cases the only reason for denying classification as a federal system seems to lie in its historical development. Much emphasis has been put on the foundation act of a federal state that, according to the classical theory, was based on the agreement of the hitherto independent constituent units that joined the new state which was given a federal constitution. If, however, the state was originally founded as a unitary state it is often treated as a merely ‘regionalized’ system, even though the constitution has meanwhile been strongly decentralized, adopting the same institutional characteristics that are peculiar to federal states.” GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005, p. 1306- 1307.

⁵⁰ RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. (ed.). *The handbook of political science*. Reading, MA: Addison Wesley, 1975. v. V, p. 101.

⁵¹ WATTS, Ronald L. Typologies of federalism. In: LOUGHLIN, J.; KINCAID, J.; SWENDEN, W. *Routledge handbook on regionalism and federalism*. London: Routledge, Taylor and Francis Group, 2013. p. 19-33.

⁵² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 102; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 94-95.

Os três autores incluem na esfera da autonomia o poder de o ente federado estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e exercer todas as competências que decorrem da natureza do sistema federativo, desde que em consonância com a Constituição Federal. Excluem do conceito de autonomia, contudo, a característica da soberania – atributo exclusivo da federação como um todo enquanto pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional.⁵³

A participação (*shared rule*) estabelece que os estados membros são partes no processo decisório da norma a ser aplicada para toda a organização federal. Segundo Bonavides, os “Estados federados intervêm ativamente nas deliberações de conjunto, contribuem para formar as peças do aparelho institucional da Federação e são partes na criação e exercício da soberania do Ente central”. Para Elazar, entes subnacionais devem ter a oportunidade de proteger seus interesses nas decisões nacionais e ter um papel eficaz na estrutura do governo federal, como é o caso de sua representação no Legislativo nacional. Como observaram Palermo e Karl Kössler, a participação é uma compensação pela perda da soberania dos entes subnacionais nas federações formadas por agregação.⁵⁴

Kelsen enfatiza as características legislativas peculiares do Estado federal, onde sua ordem jurídica inclui normas centrais aplicáveis a todo o território e normas locais válidas apenas para partes específicas desse território, ou seja, para os territórios dos entes federativos componentes. O autor esclarece a razão subjacente à participação dos estados membros nas decisões políticas nacionais, relacionando-a aos acordos internacionais. Segundo o autor, a existência de um Estado federal normalmente deriva de um tratado internacional celebrado entre Estados independentes. Nessa lógica, cada ente subnacional componente de um país é representado no Senado com base no número de delegados dos entes federados independentes que compõem o sistema, de acordo com o princípio de igualdade dos Estados no Direito Internacional.⁵⁵

⁵³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 102; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 94-95.

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 232; ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987, p. 184; PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism*: constitutional arrangements and case law. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 42.

⁵⁵ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 316-319.

1.1.4 A dicotomia Federal-Unitário importa? Medindo a descentralização – Índice de Autoridade Regional

Na realidade das federações, a autonomia (*self-rule*) e a participação (*shared rule*) operam da forma detalhada na teoria do federalismo?

Diversos cientistas políticos da área de federalismo comparado se empenharam em analisar características institucionais das estruturas descentralizadas de Estados federais e unitários ao redor do mundo. O estudo mais abrangente e rigoroso sobre autonomia e participação foi concebido por Liesbet Hooghe, Gary Marks e um grupo de colaboradores. Esses autores concebem a autonomia (*self-rule*) e a participação (*shared rule*) como as duas dimensões essenciais do que chamam de Índice de Autoridade Regional (*Regional Authority Index* – RAI) e propõem um esquema de medição detalhado com inúmeros indicadores. A última edição do seu conjunto de dados abrange 81 (quase) democracias entre 1950 e 2010 e inclui todas as regiões com uma população média de pelo menos 150 mil habitantes. Desde a criação da RAI, tem sido possível comparar sistematicamente os sistemas federais e não federais em todas ou apenas em dimensões selecionadas de autogoverno e/ou governo partilhado.⁵⁶

Segundo o Índice de Autoridade Regional (*Regional Authority Index* – RAI) proposto pelos autores, um país poderia ter pontuação baseada no poder político de seus entes subnacionais, baseando-se em regras formais definidas em sua constituição ou legislação. A autonomia (*self-rule*) é a autoridade exercida por um governo regional sobre aqueles que vivem na região, utilizando os seguintes indicadores: i) profundidade institucional; ii) abrangência das competências; iii) autonomia fiscal; (iv) autonomia para empréstimos; (v) representação política local. A participação (*shared rule*) é a autoridade exercida por um governo regional ou pelos seus representantes no país como um todo, utilizando os seguintes indicadores: i) abrangência das competências legislativas da Câmara alta; ii) poder de representação em conselhos intergovernamentais; iii) controle sobre partilha de receitas; iv) controle de empréstimos; influência sobre reformas constitucionais.⁵⁷

Segundo o índice, o Estado Federal do Brasil, durante o período 2000-2010, conseguiu uma pontuação de 19.5, enquanto o Estado Unitário da França conseguiu uma pontuação de 20.0, o Estado Federal da Suíça obteve um 26.5 e o Estado Regional da Itália conseguiu uma pontuação de 27.3 no mesmo período. Detalhe

⁵⁶ HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 1-34.

⁵⁷ HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

para os índices de autoridade regional do federalismo brasileiro durante o período do regime autocrático militar entre 1964 e 1973: uma tímida pontuação de 8.8.⁵⁸

Analisando a América Latina, Arretche sustenta que as diferenças operacionais entre Estados federais e unitários não são fáceis de serem percebidas na prática. A autora sustenta empiricamente que, na América Latina, a associação entre Estados Federativos e regimes de dispersão de autoridade, de um lado, e Estados unitários e regimes de concentração de autoridade política, de outro, não é suficiente para interpretar o modo como operam os Estados na região. A autora contesta a premissa de que a distinção binária entre Estados unitários e Federativos seria suficiente para distinguir tipos mutuamente excludentes de formas de Estado, que afetariam o funcionamento das democracias. Ao investigar a extensão em que as instituições políticas conferem autoridade decisória aos governos subnacionais sobre suas próprias políticas e recursos (autonomia), bem como poder de veto e de alocação de recursos nas arenas decisórias centrais (participação), a autora não encontrou evidências empíricas da distinção unitário/federativo na forma pela qual as instituições de cada país funcionam.⁵⁹

A mensuração quantitativa e a gradação de autonomias constituem ferramentas metodológicas relevantes para a comparação de arranjos territoriais e têm contribuído significativamente para a produção de conhecimento no federalismo comparado. Isso não significa, porém, que distinções dicotômicas ou outras classificações qualitativas devam ser descartadas ou desvalorizadas no campo da Teoria Geral do Estado. A tradicional dicotomia entre Estados Unitários e Estados Federais tornou-se, gradualmente, insuficiente para explicar transformações estruturais recentes observadas no federalismo comparado. Sem pretender substituir essas distinções, mostra-se útil recorrer às novas formas de análise empírica dos Estados descentralizados.

A abordagem empírica do RAI se fundamenta na teoria jurídica e no Direito Constitucional comparado, concentrando-se no estudo das diferentes qualidades da autoridade normativa e na forma como elas se combinam com o número de camadas territoriais que exercem funções específicas na distribuição do poder. Paralelamente, o método permite identificar subtipos em ambos os extremos da classificação dicotômica, mantendo a coerência da lógica adotada e sem inviabilizar o uso de procedimentos quantitativos ou graduais.

⁵⁸ HOOGHE, Liesbet *et al.* *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. I, p. 809-850.

⁵⁹ ARRETCHÉ, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 1-17.

1.2 FEDERALISMO E SUAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS COMPLEMENTARES

Como os estados federais se mantêm unidos? Em geral, a doutrina aponta para dois problemas da estabilidade federativa. Em alguns sistemas federais, o governo nacional domina os governos subnacionais, produzindo um Estado centralizado. Outros Estados federados enfrentam atitudes predatórias pelos governos subnacionais e se dissolvem em estados separados.

Segundo Weingast, um sistema federal se fortalece (*self-enforcing federalism*) quando os agentes políticos em todos os níveis da hierarquia são incentivados a honrar as regras, incluindo os poderes e autoridade uns dos outros. Portanto, um modelo de federalismo sólido requer incentivos e mecanismos que mitiguem ou resolvam os dois problemas de estabilidade federativa.⁶⁰ Uma extensa literatura sugere que certas características institucionais da democracia são mais propensas a preservar a descentralização – em outras palavras, as instituições políticas complementares.

Quais são as instituições políticas complementares presentes no federalismo? Dito em outras palavras: quais “regras do jogo” ou as “estruturas que moldam as preferências coletivas”⁶¹ presentes em um Estado federal? O critério-chave para identificar o federalismo efetivo e distingui-lo do falso é que os sujeitos da Federação devem ter o direito de controlar as mudanças constitucionais por meio de suas instituições. Em outras palavras, deve-se identificar se as “regras do jogo” de sistema federal estão efetivamente operando.

A princípio, listar-se-ão somente instituições formais (regras dispostas em constituições e instrumentos normativos em geral), mas não se ignoram os impactos de instituições informais sobre o federalismo (como é o caso do “presidencialismo de coalizão”).⁶²

⁶⁰ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 15.

⁶¹ NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 4-6.

⁶² O que geralmente se define como “presidencialismo de coalizão” é uma associação de um sistema político que envolve federalismo, multipartidarismo e bicameralismo. Atualmente, o modo pelo qual se constrói a governabilidade do presidencialismo de coalizão é um arranjo informal. Não há legislação que diga que, para o presidente construir o seu apoio na Câmara e no Senado, ele irá indicar ministros que são de partidos políticos que vão apoiá-lo, assim como apontar os presidentes de comissão permanente pelas lideranças partidárias, entre outras questões. A diferença crucial entre instituições formais e informais reside na previsibilidade das mudanças. As instituições formais, como as leis, seguem um processo legislativo específico, com prazos e quóruns predefinidos, tornando as mudanças mais previsíveis e regulamentadas. Por exemplo, para alterar uma lei, geralmente é necessário seguir um processo legislativo que envolve debates,

Embora não sejam tratados de forma específica neste texto, não se ignoram igualmente os impactos do sistema partidário sobre a manutenção do Estado federal. De acordo com Weingast, um sistema partidário equilibrado entre elites nacionais e locais é mais propenso a apoiar a descentralização, na medida em que tanto as elites locais quanto as nacionais protegem suas próprias prerrogativas. Para ter sucesso, o federalismo deve ter um sistema partidário integrado, o que requer duas condições. Primeiro, os políticos devem ter incentivos para cooperar em diferentes níveis políticos e jurisdições a fim de ganhar eleições; e segundo, uma vez no cargo, os funcionários políticos devem ter incentivos para obedecer às restrições ao seu poder e abster-se de invadir os poderes e prerrogativas do outro nível.⁶³

Nos Estados Federativos, em contraste com os sistemas unitários, a estrutura deve ser voltada para garantir proteções constitucionais das autonomias e representação efetiva aos estados membros para participarem das decisões nacionais. Para garantir a autonomia e participação dos entes da federação, surgem as seguintes instituições políticas complementares: i) uma constituição escrita que define claramente a distribuição de competências entre os membros da federação; ii) regras constitucionais mais rígidas para alterações na legislação que afetam os direitos dos Estados; iii) órgãos nacionais que levam em conta a representação territorial (geralmente uma câmara legislativa); iv) um tribunal para resolver disputas entre as unidades da federação.⁶⁴

votações e procedimentos bem definidos. Por outro lado, as instituições informais não seguem necessariamente regras explícitas e podem ser mais flexíveis e adaptáveis. TESTA, Graziela Guiotti. Governabilidade, *accountability* e instituições informais. In: DANTAS, Humberto (org.). *Governabilidade: para entender a política brasileira*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 87-104.

⁶³ Nas palavras do autor: "Incentives hold the federal system together. Politicians from the same party at both levels of the federation need one another to win national and local offices. Once in office, officials at each level are tempted to encroach on the powers and authority of the other. But each has countervailing incentives to resist such encroachment. The reason is that major encroachments usually create discord between levels; as the target of encroachment resists, cooperation fails. Discord and lack of cooperation between levels, in turn, gives the opposite party a competitive advantage in the next election." WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 15.

⁶⁴ ARRETCHÉ, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 5; OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

A estabilidade das federações depende da presença dessas instituições complementares. Sem elas, existe o risco de que o governo central exerça um controle excessivo sobre os governos estaduais ou que as unidades constituintes se explorem mutuamente.⁶⁵ Há uma lógica de fragmentação do poder entre múltiplos atores e níveis de governo que é intrínseca ao federalismo, aumentando o número de pontos de veto institucionais, proporcionando pontos de acesso adicionais e maiores oportunidades de veto para as minorias.

De acordo com George Tsebelis, um ator de veto (*veto player*) é um ator coletivo ou individual cuja aprovação é necessária para alterar o *status quo*. A estabilidade política aumenta com o número de atores com poder de veto, sua distância ideológica e a coesão interna. As salvaguardas institucionais do federalismo, incluindo o bicameralismo, os procedimentos de referendo e os tribunais constitucionais, são características essenciais da dispersão vertical do poder.⁶⁶

Nesse sentido, Jenna Bednar, William Eskridge Jr. e John Ferejohn realizaram um trabalho sobre o papel das instituições na estabilidade do federalismo. Segundo os autores, há dificuldades referentes à proteção do arranjo federativo inicial contra investidas do ente central e dos entes nacionais. As vantagens da descentralização somente são realizáveis se houver boas razões para os jogadores – cidadãos comuns, governos regionais e centrais – acreditarem que o pacto federativo será cumprido. Essa estabilidade seria, conforme o texto, diretamente relacionada ao federalismo estrutural (*structural federalism*) – ligado à ideia de bicameralismo e regras para obtenção de maiorias nos assuntos sensíveis ao federalismo – e ao federalismo jurídico (*juridical federalism*) – que se vincula à noção de controle judicial sobre o pacto federativo.⁶⁷

Por essa razão, as instituições complementares serão doravante apresentadas conforme a teoria e considerando a manutenção na prática de seus atributos teóricos.

⁶⁵ ARRETCHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 5; BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999, p. 223-269.

⁶⁶ TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 36-37

⁶⁷ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 223-269.

1.2.1 Constituição escrita que define as competências de forma clara

Para que a linha de demarcação entre o governo central e os governos locais seja precisa, estável e compreendida por todos, considera-se geralmente necessário que seja escrita a constituição de um Estado federal. Segundo Livingston, a maioria dos doutrinadores considera impossível que uma distribuição dessa natureza seja produzida pela lenta evolução de instituições como as encontradas na Grã-Bretanha. A experiência dos governos federais no mundo moderno é citada para mostrar que, de fato, todos eles têm constituições escritas.⁶⁸

Entende-se geralmente que uma constituição escrita consiste essencialmente em regras relacionadas ao funcionamento do governo, uma carta de direitos e estipulações sobre a emenda da constituição. No entanto, a história do constitucionalismo apresenta vários exemplos de constituições que não contém uma carta de direitos. Estes exemplos incluem a Constituição dos Estados Unidos durante o breve período entre 13 de setembro de 1788 e 15 de dezembro de 1791 e a Constituição do Império Alemão de 1871 (válida até o colapso do Império, em novembro de 1918). Destarte, é discutível afirmar que uma carta de direitos é uma parte indispensável de uma constituição. Por outro lado, a distribuição do poder e as regras de emenda (rigidez constitucional), embora à primeira vista pareçam ser meramente técnicas, são historicamente essenciais e indispensáveis. A constituição é um dispositivo institucional que constitui um corpo político no qual todas as categorias de poder político são autorizadas pela lei máxima da terra – *nulla potestas extra constitutionem* (não há autoridade além da constituição). Em um corpo político constitucional, todos os poderes são poderes constituídos e derivam sua autoridade da constituição.⁶⁹

Não é aleatória a relação entre a teoria do constitucionalismo e o federalismo. Segundo Martin Loughlin, o constitucionalismo é uma teoria que diz respeito ao papel, posição, forma institucional apropriada e finalidade de uma invenção puramente moderna: a constituição documentada. A forma de governo estabelecida pela constituição baseia sua autoridade em dois grandes pilares: a) governo representativo; e b) estabelecimento de mecanismos institucionais para limitar, dividir e equilibrar os poderes do governo.⁷⁰ Nesse contexto, sustenta-se ainda a força

⁶⁸ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 82

⁶⁹ PREUSS, Ulrich K. The implications of “eternity clauses”: the German experience. *Israel Law Review*, v. 44, n. 3, p. 429-448, 2011, p. 429-430.

⁷⁰ Em suas palavras: “Closely associated with the emergence of modern documentary constitutions, constitutionalism identifies the model characteristics of, and ideal aspirations behind, the adoption of a constitution. The constitution, it is suggested, (1) establishes a

normativa da Constituição, cuja vigência altera a realidade social.⁷¹ O federalismo vincula-se a esses dois pilares, notadamente – representatividade local e divisão territorial de poderes em um Estado.

Dentro da arquitetura federativa disposta em uma constituição escrita, a própria noção de autonomia dos entes federados pressupõe uma significativa repartição de competências.⁷² Ressalta-se que essa divisão em áreas de atribuições é um fator de limitação de poder dentro do sistema do Estado federal.⁷³ De acordo com Kelsen, cada Estado componente em um sistema federativo tem sua própria competência em questões relacionadas à sua própria organização. Isso significa que esses Estados têm a capacidade de alterar suas próprias constituições por meio de seus órgãos legislativos.⁷⁴

Em sistemas federativos, as competências são distribuídas por meio da repartição horizontal (competências exclusivas de cada ente) e vertical (competências concorrentes),⁷⁵ com variações na titularidade de determinadas matérias de acordo com a constituição do país.⁷⁶ Em cada federação, o resultado de tal distribuição

comprehensive scheme of government, founded (2) on the principle of representative government and (3) on the need to divide, channel, and constrain governmental powers for the purpose of safeguarding individual liberty. That constitution is also envisaged (4) as creating a permanent governing framework that (5) is conceived as establishing a system of fundamental law supervised by a judiciary charged with elaborating the requirements of public reason, so that (6) the constitution is able to assume its true status as the authoritative expression of the regime's collective political identity." LOUGHLIN, Martin. *Against Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2022, p. 2-3.

⁷¹ Segundo Konrad Hesse: "A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. [...] A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social". Referência: HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. tradução por Gilmar Mendes Sérgio Antônio Fabris Editora: Porto Alegre, 1991, p. 7.

⁷² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

⁷³ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Coord. JJ Gomes Canotilho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1997, p. 161.

⁷⁴ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 318.

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87-88.

⁷⁶ Fernanda Dias Menezes de Almeida ressalta que, ao contrário das constituições brasileira e norte-americana, a constituição do Canadá inverte os destinatários das competências – ficam as enumeradas para os Estados-membros e as remanescentes para a União.

constitucional de competências definirá se o federalismo será simétrico ou assimétrico. No continente americano, prevalece o federalismo simétrico (entes de mesma categoria têm as mesmas competências),⁷⁷ enquanto na Europa alguns Estados regionais adotam um modelo federalismo assimétrico (há variações de competências entre entes subnacionais da mesma classe).⁷⁸

Mesmo em Estados Federais simétricos, observa-se uma considerável variação. No Brasil, por exemplo, a alocação de competências entre União, estados e municípios é determinada pelo critério da predominância de interesses (gerais, regionais ou locais).⁷⁹ Nos Estados Unidos, a situação é diferente. Enquanto questões legislativas em áreas como Direito Penal e de Família são de interesse geral no sistema jurídico brasileiro (conforme o art. 22, I, da CF), nos Estados Unidos, essas questões são consideradas competências residuais, sendo principalmente de responsabilidade dos estados membros.⁸⁰

Para ilustrar essa variação, o sistema de distribuição de competências pode adotar diferentes estratégias, dependendo do Estado ou do momento constitucional em questão. No federalismo dual, as esferas de competência dos governos estaduais e do governo federal têm limites bem definidos de competências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 34.

⁷⁷ Celina Souza faz um comparativo entre o federalismo brasileiro e o de outros países do continente americano: “Do ponto de vista constitucional, todas as unidades constitutivas possuem poderes e competências iguais, como ocorre nos EUA e no México. Nesse sentido, o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica. Dois fatores fortalecem ainda mais esse modelo simétrico. O primeiro é que as regras sobre as competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais são capítulos detalhados da Constituição, deixando pouca margem de manobra para iniciativas específicas. O segundo é que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem decidindo sistematicamente que as constituições e as leis estaduais reflitam os dispositivos federais ou são monopólios federais, o que impõe uma hierarquia das normas constitucionais e legais, apesar da Constituição não explicitar tal princípio.” SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005, p. 105.

⁷⁸ Na Itália, destaca-se o art. 116 da constituição, que prevê formas e condições particulares de autonomia para algumas regiões, conforme os respectivos estatutos especiais adotados com a lei constitucional.

⁷⁹ MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 11-27, 2009.

⁸⁰ SPIRO, Peter J. The States and International Human Rights, 66. *Fordham Law Review*, v. 66, n. 2, p. 567-596, 1997, p. 568.

exclusivas.⁸¹ Nesse modelo de federalismo, que descreve as relações entre o governo federal e os estados em algumas federações durante os séculos XVIII e XIX, o governo nacional interpretava de forma estrita seus poderes enumerados, e os estados decidiam a maioria das questões de política interna, incluindo assistência social, saúde, educação, Direito Penal e Civil.⁸²

Por outro lado, no federalismo cooperativo, as divisões de responsabilidades entre governos federais e estaduais tornaram-se mais flexíveis.⁸³ Nessa perspectiva, busca-se o exercício conjunto de competências pelos entes da federação, evitando limites rígidos entre as áreas de atuação, e privilegiando competências concorrentes e financiamento dos entes subnacionais por meio da participação na arrecadação do ente central.⁸⁴

Como funciona a supremacia do ente central no âmbito das competências? Há duas formas: a simetria constitucional e o exercício do poder de preempção (*preemption clause*).

Em relação à simetria, Bonavides ressalta a existência de uma supremacia constitucional do ente central em relação aos demais entes da federação no âmbito da organização política territorial. Essa supremacia fica evidente nos preceitos da Constituição Federal brasileira, que, geralmente, estabelecem limites às ações dos ordenamentos políticos dos estados membros.⁸⁵ Por exemplo, a constituição pode impor aos estados componentes a obrigação de adotar constituições democrático-republicanas, que refletem princípios fundamentais da democracia e do Estado de Direito.⁸⁶

A doutrina da preempção nasceu nos Estados Unidos e se refere à ideia de que uma lei de autoridade superior substituirá a lei de autoridade inferior quando as duas regras entrarem em conflito. Quando a lei estadual e a lei federal entram em conflito, as leis federais substituem ou impedem a aplicação da lei estadual, devido à Cláusula de Supremacia da Constituição (art. VI, § 2, da Constituição

⁸¹ SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 26.

⁸² DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001, p. 4.

⁸³ DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16, p. 4.

⁸⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 89-92.

⁸⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 235-237.

⁸⁶ KELSEN, Hans. *General theory of law and state*. Routledge. Tradução: Anders Wedberg. Harvard University Press: Cambridge, 1949, p. 318.

dos EUA).⁸⁷ A preempção se aplica independentemente de as leis conflitantes serem provenientes de legislaturas, tribunais, agências administrativas ou constituições. Paralelamente, as leis estaduais geralmente prevalecem quando há conflito com as leis estaduais e locais. Portanto, a principal questão a que os tribunais tentarão responder é se realmente há um conflito.⁸⁸

Na área do Direito Constitucional comparado, a doutrina da preempção se adapta à história constitucional e à forma de distribuição entre poderes enumerados e poderes residuais dentro de uma federação. Existem casos de Estados Federais com reduzido espaço para a preempção (Bélgica, por exemplo).⁸⁹

A questão se torna mais complexa se os dois níveis de governo compartilham competências sobre o mesmo assunto (competências concorrentes) e, por outro lado, há a necessidade de harmonização entre as leis. Dessa forma, um desenvolvimento constitucional frequente é a competência de entidades subnacionais para promulgar legislação, desde que a unidade central não tenha exercido sua competência concorrente para fazê-lo (competência supletiva). Além disso, os dois níveis podem ser responsáveis por aspectos diferentes do mesmo assunto. Embora a competência em si não seja a mesma, seu exercício afeta significativamente os agentes envolvidos na competência relacionada, tornando necessária uma legislação harmonizada. Tais regras de harmonização frequentemente resultam da jurisdição de tribunais constitucionais⁹⁰ para analisar os limites e possibilidades da preempção.

Como ocorre operacionalização das competências federativas no âmbito das políticas públicas?

A histórica divisão rígida entre competências foi de difícil operacionalização no cotidiano dos Estados compostos. Isso em razão das próprias características das políticas públicas. Segundo Beryl Radin, no período inicial da gestão intergovernamental, foram estabelecidos relacionamentos que seguiam demarcações claras de políticas e programas. A política rural, por exemplo, era definida como parte da política agrícola, e as relações entre os níveis de governo eram encontradas dentro

⁸⁷ Segundo a Constituição dos EUA: “[...] the Laws of the United States [...] shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding”.

⁸⁸ GARDBAUM, Stephen A. The nature of preemption. *Cornell Law Review*, v. 79, n. 4, p. 767-815, 1994, p. 767-768.

⁸⁹ A Constituição belga não contém uma cláusula de supremacia para fontes de direito federais e deixa a questão da metodologia de resolução de conflitos a ser determinada pela lei federal (art. 141). O governo federal deve sempre decidir por consenso por meio do Senado belga, de acordo com o art. 143 da Constituição.

⁹⁰ GAMPER, Anna. A “global theory of federalism”: the nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, v. 6, n. 10, p. 1297-1318, 2005, p. 1310-1311.

dessa esfera de política. No entanto, até o final do século XX, muitos países perceberam que a política rural não estava mais restrita apenas à esfera agrícola. Em vez disso, envolvia setores como desenvolvimento econômico, saúde, educação, moradia e infraestrutura. A educação, por exemplo, deixou de ser predominantemente da competência de especialistas em educação para se tornar uma preocupação de um grupo mais amplo de tomadores de decisão e cidadãos. A deferência aos profissionais em muitas áreas diminuiu. Movimentos semelhantes para fora de um mundo de política única foram observados em outras áreas, como política de drogas, crime e assistência social.⁹¹

1.2.2 Regras constitucionais mais rígidas para alterar o pacto federativo

Para garantir a integridade dos Estados Federativos, a estrutura da forma de Estado é considerada irrevogável.⁹² Portanto, o sistema federal necessita de um procedimento de emenda no qual o consentimento tanto do governo central quanto do local deve ser obtido antes que qualquer mudança no pacto federativo possa ser feita. A fim de proteger a atribuição de poderes às unidades locais e centrais, a constituição deve ser rígida. Na teoria, essa rigidez é obtida por meio de um procedimento diferente para emendar a constituição, bastando conter mais exigências do que aquele da legislação ordinária.⁹³

Na prática, constituições com procedimentos mais exigentes produzem rigidez constitucional?

O estudo de Donald Lutz, realizado em 1994, analisa o desenho constitucional do processo de emenda em várias constituições subnacionais dos Estados Unidos e constituições nacionais de diversos países. O autor conduziu uma análise sistemática e comparativa, revelando padrões empíricos que lançam luz sobre o número de emendas constitucionais e o desenho institucional.⁹⁴

Lutz inicia seu estudo examinando todas as emendas nas constituições dos 50 estados norte-americanos desde 1776, e esses padrões são posteriormente confirmados por meio de dados de 32 constituições nacionais. Uma das principais conclusões de sua pesquisa é que a extensão de uma constituição, medida em número de

⁹¹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 736.

⁹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87.

⁹³ LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 82-83.

⁹⁴ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

palavras, a dificuldade do processo de emenda e a taxa de emenda estão interligadas e explicam o número de emendas constitucionais e o desenho institucional.⁹⁵

O autor identifica os quatro principais métodos pelos quais uma constituição pode ser modificada: i) um processo formal de emenda, ii) a substituição periódica de todo o documento constitucional, iii) interpretação judicial e iv) revisão legislativa.⁹⁶

O autor se baseia em três suposições e apresenta algumas proposições. As três suposições são:

- a) Todo sistema político precisa ser modificado ao longo do tempo como resultado de alguma circunstância (economia, tecnologia, relações externas, demografia etc.), mudanças no sistema de valores distribuídos pela população, efeitos institucionais indesejados ou inesperados e o efeito cumulativo das decisões tomadas pelo legislativo, executivo e judiciário.
- b) Nos sistemas políticos constitucionais que seguem o princípio do Estado de Direito (*rule of law*), modificações importantes do sistema político precisam estar na constituição.
- c) Todas as constituições requerem modificações regulares e periódicas, seja por emenda, alteração judicial ou legislativa, ou substituição.

Lutz apresenta algumas hipóteses que são empiricamente confirmadas:⁹⁷

- i) Quanto maior a constituição (ou seja, quanto mais palavras ela contém), maior será sua taxa de emendas, e o inverso também é verdadeiro. Constituições mais curtas tendem a ter taxas de emendas menores.
- ii) A complexidade do processo de emenda está inversamente relacionada à taxa de emendas. Quanto mais fácil for emendar a constituição, maior será a taxa de emendas, e vice-versa.
- iii) Constituições que tratam de um maior número de funções governamentais tendem a ser mais extensas e têm taxas de emendas mais elevadas.
- iv) Quando a taxa de emendas de uma constituição se afasta significativamente da média, é mais provável que toda a constituição seja substituída, resultando em menor duração constitucional. O oposto também é verdadeiro.

⁹⁵ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

⁹⁶ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

⁹⁷ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

- v) Uma baixa taxa de emendas associada a uma longa duração média da constituição implica o uso frequente de meios alternativos de revisão para complementar o processo formal de emenda.
- vi) Quanto maior a taxa de emendas formais: a) é menos provável que a constituição seja vista como uma lei superior; b) é menos provável que haja uma distinção entre questões constitucionais e legislação normal; c) é mais provável que o documento seja visto como um código; e d) é mais provável que o processo formal de emenda seja dominado pelo legislativo.

Essas proposições destacam a complexa interação entre o desenho constitucional, a taxa de emendas e a duração da constituição. Elas fornecem *insights* valiosos sobre como as constituições evoluem e são modificadas ao longo do tempo, levando em consideração fatores como extensão, complexidade e flexibilidade do processo de emenda. O estudo de Lutz destaca a importância do desenho constitucional na estabilidade e evolução das constituições em diferentes contextos políticos e culturais.⁹⁸

Nessa linha de rigidez constitucional, Stepan defende que todas as federações democráticas são inerentemente restritivas do poder central por quatro razões: i) a dimensão de dupla soberania do federalismo, que restringe constitucionalmente o poder do “*demos*”⁹⁹ na esfera central; ii) a difusão de poderes no sistema federal, dividindo-se em várias estruturas de autoridade; iii) a natureza de as constituições

⁹⁸ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.

⁹⁹ No tocante ao conceito de “*demos*”, Alfred Stepan explica da seguinte forma: “Outro valor nas democracias modernas é a igualdade dos cidadãos na pólis, a igualdade dos membros do demos. Em um sentido restrito, trata-se do princípio de igualdade, ou seja, o princípio expresso na frase ‘um cidadão, um voto’. Em uma acepção mais ampla, igualdade também poderia significar que o demos assume alguns compromissos para fazer cada um dos cidadãos participar de um núcleo comum de direitos básicos e condições de bem-estar. Finalmente, para que uma democracia seja durável, e para que as novas democracias se consolidem, as instituições de governo deveriam ser elaboradas de forma a permitir que a totalidade dos cidadãos da pólis (demos), e os cidadãos das unidades federadas (demoi), seja governada com um grau aceitável de eficácia. Como um valor, a eficácia (ao contrário da igualdade) não está associada unicamente à democracia. Regimes não democráticos também podem aspirar à eficácia. Mas se entendermos a democracia como um conjunto de instituições vivas, valiosas e historicamente precárias, é razoável crer que uma sociedade democrática de eficácia muito baixa tem menos probabilidade de ser duradoura do que uma democracia de alta ou moderada eficácia. Democratas honestos não deveriam, portanto, se possível, construir instituições de governo para o demos e os demoi que tornem a eficácia especialmente difícil.” STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 203.

democráticas serem (ou deverem ser) *self-binding*, no sentido de que deveria ser muito difícil alterá-las; e iv) o fato de as constituições de Estados Federais serem necessariamente mais complexas do que nas democracias unitárias em suas potencialidades e limites.¹⁰⁰

Deve-se ter cautela com a utilização das chamadas “cláusulas pétreas” como parâmetro de análise de rigidez constitucional. Em algumas federações ao redor do mundo – notadamente Brasil¹⁰¹, Alemanha¹⁰² e Rússia¹⁰³ –, o princípio federalista de dispersão territorial de poderes não pode ser suprimido por emendas constitucionais. Isso ocorre em razão de dispositivos constitucionais chamados de “cláusulas pétreas” (*eternity clauses* ou *Ewigkeitsklausel*).

As cláusulas pétreas podem ser definidas como disposições constitucionais ou princípios constitucionais imunes a emendas. Essas normas proibitivas devem ser compreendidas como proteção ao núcleo dos princípios constitucionais fundamentais¹⁰⁴ inserido na identidade constitucional de determinado

¹⁰⁰ STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 197-251.

¹⁰¹ Conforme o § 4º do art. 60 da Constituição brasileira: “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; [...]”.

¹⁰² Segundo art. 79, item (3), da Constituição alemã de 1949 em sua versão oficial traduzida para inglês: “*Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Länder, their participation in principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible*”.

¹⁰³ De acordo com o art. 135 da Constituição russa de 1993 em sua versão oficial traduzida para inglês: “1. The provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation may not be revised by the Federal Assembly.” Ressalta-se que a estrutura federal do Estado Russo encontra-se disposta no artigo 5º do capítulo 1 de sua Constituição: “Article 5. 1. The Russian Federation shall consist of republics, krais, oblasts, cities of federal significance, an autonomous oblast and autonomous okrugs, which shall have equal rights as constituent entities of the Russian Federation. 2. A republic (state) shall have its own constitution and legislation. A kray, oblast, city of federal significance, autonomous oblast and autonomous okrug shall have its own charter and legislation. 3. The federal structure of the Russian Federation shall be based on its State integrity, the unity of the system of State power, the division of matters of authority and powers between State government bodies of the Russian Federation and State government bodies of constituent entities of the Russian Federation, the equality and self-determination of peoples in the Russian Federation. 4. All constituent entities of the Russian Federation shall be equal with one another in relations with federal State government bodies”.

¹⁰⁴ Pode-se dizer que a inserção de cláusulas pétreas no texto da constituição de um Estado desempenha funções importantes como: (1) resguardar a constituição contra o “suicídio democrático”, limitando o poder do governo e de maiorias eventuais; (2) identificar o escopo da identidade constitucional em determinado Estado, juntamente com os princípios e valores que a compõem; (3) proteger a identidade constitucional do Estado, tutelando

Estado,¹⁰⁵ deixando espaço para uma interpretação evolutiva desses princípios. Funcionam, portanto, como barreiras ou “linhas de parada” para emendas constitucionais.¹⁰⁶ Na área do Direito Constitucional comparado, há incertezas sobre a efetividade das cláusulas pétreas na proteção de seu núcleo material.¹⁰⁷

Na Ciência Política, as cláusulas pétreas não são listadas como uma instituição política complementar indispensável para a manutenção e o funcionamento das federações. De fato, não há razões empíricas para tanto, porquanto federações seculares e democráticas como Estados Unidos da América, Canadá, Austrália, entre outras, não têm esse tipo de dispositivo em suas constituições, embora disponham de procedimentos rígidos de emenda constitucional que dificultam alterações substanciais em suas arquiteturas federativas. Cláusulas pétreas são instituições formais presentes em constituições modernas cujo conteúdo impõe barreiras em relação ao conteúdo das emendas e não propriamente barreiras procedimentais.

Os procedimentos para emendar constituições, assim como aqueles feitos para criar e alterar legislação ordinária, são baseados em mecanismos institucionais de dispersão de poderes. Cuida-se de um fenômeno objetivo e externo ao agente de

valores e princípios aceitos como tendo importância extraordinária naquele Estado específico por meio dos impedimentos ao poder de emenda constitucional; (4) refletir a história e a cultura de um Estado específico. SEROWANIEC, Maciej; WITKOWSKI, Zbigniew. Eternity clause – a realistic or merely an illusory way of protecting the state’s constitutional identity? *Toruńskie Studia Polsko -Włoskie*, p. 173-186, 2022, p. 183; PREUSS, Ulrich K. The implications of “eternity clauses”: the German experience. *Israel Law Review*, v. 44, n. 3, p. 429-448, 2011, p. 434-435.

¹⁰⁵ A identidade constitucional de um Estado fundamenta a proteção de determinados valores pelas cláusulas pétreas. De difícil definição, a doutrina da identidade constitucional tem se concentrado nos seguintes elementos: (1) as características reais da constituição (o sistema de governo, a estrutura territorial etc.); (2) a relação entre a constituição e a cultura na qual opera; e (3) a relação entre a essência da constituição e outras identidades relevantes (nacionais, religiosas, ideológicas). SUTEU, Silvia. *Eternity clauses in democratic constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 51-57. Outros autores focam em três perguntas: “Para quem a constituição deve ser dirigida? O que a constituição deve fornecer? Como a constituição pode ser justificada?” A resposta dessas perguntas em determinado contexto forneceria a identidade constitucional. ROSENFELD, Michel. Constitutional Identity. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 756-776, p. 757.

¹⁰⁶ SEROWANIEC, Maciej; WITKOWSKI, Zbigniew. Eternity clause – a realistic or merely an illusory way of protecting the state’s constitutional identity? *Toruńskie Studia Polsko -Włoskie*, p. 173-186, 2022, p. 173; JACOBSON, Gary J. *Constitutional identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 136.

¹⁰⁷ SUTEU, Silvia. *Eternity clauses in democratic constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 264; PREUSS, Ulrich K. The implications of “eternity clauses”: the German experience. *Israel Law Review*, v. 44, n. 3, p. 429-448, 2011, p. 447-448.

veto, porquanto este (independentemente de ser do Poder Executivo ou Legislativo) participa procedimentalmente da elaboração da norma. O fenômeno é externo, porquanto essa participação ocorre dentro de um rito cuja execução é observável empiricamente por terceiros mediante uma sucessão de diversos atos complementares, acarretando ou não a promulgação de uma nova norma constitucional.

As cláusulas pétreas são instituições que, embora inseridas em algum procedimento, dependem de interpretação normativa por parte de cada agente de veto. Essas normas pressupõem um fenômeno estritamente interpretativo para que se tornem efetivas. Isso porquanto presumem que um agente de veto consiga identificar um determinado conteúdo material que não pode fazer parte de uma constituição – a chamada “norma constitucional inconstitucional”, seja na fase do processo legislativo da proposta de emenda, seja na fase da apreciação judicial da emenda aprovada. Cuida-se de um fenômeno cognitivo interno, cuja apreciação subjetiva fica a cargo de cada agente de veto, dentro do procedimento de alteração de uma constituição (Poderes Executivo e Legislativo) ou não (Poder Judiciário).

Correndo o risco de fornecer respostas superficiais à questão, defende-se que descobrir o papel das cláusulas pétreas na preservação do federalismo em determinados países passa necessariamente pelo estudo do constitucionalismo em cada federação objeto de análise. Essa análise endógena é imprescindível em razão dos seguintes fatores: i) o conceito aberto de cláusula pétrea, que passa necessariamente pela atividade interpretativa e pela sua efetiva aplicação; ii) o imperativo de identificar o conteúdo material das cláusulas pétreas ligado à identidade constitucional de cada Estado; e iii) os efeitos adversos das cláusulas pétreas, cujas implicações estão ligadas ao conflito contemporâneo entre representatividade, autocracia e juristocracia nas democracias modernas.¹⁰⁸

¹⁰⁸ A respeito dos problemas referentes ao constitucionalismo moderno, Silvia Suteu defende que se deve voltar a atenção para o aspecto mais preocupante da imutabilidade de certas normas constitucionais: sua profunda tensão com o constitucionalismo democrático. Ao levar a sério esse desafio democrático, os estudos das cláusulas pétreas deparam-se com a realidade mais sombria da inalterabilidade constitucional: sua origem em processos frequentemente problemáticos, profundamente contestados e condicionados externamente de elaboração constitucional; seu uso como veículo para o fortalecimento judicial para bloquear mudanças constitucionais democraticamente legítimas; e sua irrelevância quando se concretiza um retrocesso nas instituições democráticas (*democratic backsliding*). SUTEU, Silvia. *Eternity clauses in democratic constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 264. Ulrich Preuss, por sua vez, adverte que o conceito de emendas constitucionais inconstitucionais é ambíguo e aumenta a porosidade da linha divisória entre democracia e juristocracia. PREUSS, Ulrich K. The implications of “eternity clauses”: the German experience. *Israel Law Review*, v. 44, n. 3, p. 429-448, 2011, p. 447-448.

A insegurança sobre a capacidade das cláusulas pétreas de resguardarem o federalismo (e outros princípios constitucionais) decorre dos efeitos adversos do constitucionalismo moderno. A efetividade das constituições transcende as normas específicas que visam proteger o federalismo.

1.2.3 Órgãos nacionais que levam em conta a representação territorial

No âmbito da “lei da participação”, Bonavides afirma que o sistema bicameral (ou legislativo dual) confere aos estados componentes da federação uma participação ativa nas questões de revisão constitucional, sendo um elemento distintivo do sistema federativo. Esse sistema de duas câmaras é fundamental para a estrutura da ordem federativa, representando uma técnica de separação vertical de poderes. Dentro do Poder Legislativo Federal, o Senado expressa a vontade dos estados, enquanto a Câmara dos Deputados representa a vontade dos cidadãos. Isso significa que a Câmara dos Deputados reflete a “vontade democrática” e a “vontade popular”, desempenhando um papel fundamental na criação da ordem jurídica que reflete o sentimento nacional unificado. Esse sistema bicameral é uma característica essencial do sistema federativo e ajuda a equilibrar os interesses dos estados membros e dos cidadãos em uma federação.¹⁰⁹

Seguindo essa linha, Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn trazem a ideia de federalismo estrutural (*structural federalism*). Essa perspectiva de divisão do poder reduz o risco de instabilidade ao dificultar que o governo decida tomar ou implementar ações que infrinjam o arranjo federal por meio de uma estrutura de incentivos para que atores permaneçam dentro de suas respectivas áreas de competência por uma questão de prudência política. Pode ser instrumentalizado por diversas instituições, desde o bicameralismo até a dificuldade prática de conseguir maiorias legislativas para intervir nas políticas das comunidades locais. Assim, um estado tem autoridade soberana se as circunstâncias forem tais que ele exerça jurisdição em algum domínio e não seja, por razões confiáveis, nunca contestado (ou raramente é contestado) pelo governo nacional ou outros estados. Em todo caso, é necessária a fragmentação do poder, que pode ser alcançada de duas maneiras: formalmente, projetando instituições que controlam o exercício do poder concertado; e informalmente, inibindo a formação de partidos políticos unificados e disciplinados.¹¹⁰

Câmaras altas defendem interesses regionais na prática?

¹⁰⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 239.

¹¹⁰ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 223-269.

Tsebelis argumenta que, quando as câmaras altas, apesar de representarem os entes da federação, são fortemente influenciadas por partidos políticos, isso pode levar a um cenário em que o bicameralismo tenha um impacto semelhante ao unicameralismo, especialmente se as duas casas compartilharem a mesma composição partidária.¹¹¹

A participação das unidades da federação na decisão nacional também se dá por meio dos conselhos intergovernamentais, fóruns específicos e institucionalizados de relações intergovernamentais cuja composição abrange membros do Poder Executivo das várias unidades da federação que atuam em uma política pública nacional. Eles fornecem canais executivos horizontais e/ou verticais essenciais para preparar, decidir e implementar políticas multiníveis.¹¹²

Conselhos intergovernamentais existem em todas as federações. Cada Estado federal tem reuniões mais ou menos institucionalizadas por meio das quais os membros dos diferentes governos (primeiros-ministros, governadores, ministros) de uma federação coordenam suas políticas. Segundo Johanna Schnabel, desde a segunda metade do século XX, seu número aumentou significativamente. Apenas cerca de 50 conselhos existiam em 1950 em oito das federações ocidentais, enquanto mais de 260 conselhos estão ativos hoje (Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Alemanha, Espanha, Suíça e Estados Unidos). Existem conselhos intergovernamentais para políticas educacional, fiscal, de saúde e muitas outras áreas. Esses conselhos moldaram a maneira como as federações administram suas economias, fornecem assistência médica e organizam a educação, por exemplo.¹¹³

Na visão de Nathalie Behnke e Sean Mueller, os conselhos intergovernamentais situam-se justamente na fronteira entre as esferas horizontal e vertical, pois são potencialmente utilizados em ambas as dimensões da interação federativa. Os conselhos intergovernamentais têm o potencial de transcender a dicotomia autonomia/participação. Como extensões da autonomia subnacional, eles podem consolidar competências regionais e protegê-los da invasão do governo central, enquanto instituições potencialmente unindo todas as entidades subnacionais, eles podem ser usados para coordenação nacional, regulamentação harmonizada, ou implementação uniforme – mesmo pelo governo central. Isso ocorre porque os

¹¹¹ TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 211-231.

¹¹² BEHNKE, Nathalie; MUELLER, Sean. The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. *Regional & Federal Studies*, v. 27, n. 5, p. 507-527, 2017, p. 513.

¹¹³ SCHNABEL, Johanna. *Intergovernmental Councils and the Coordination of Public Policy Making*. Occasional Paper Series Number 45. Forum of Federations: Oxford Press, 2020, p. 4.

sistemas federais estão essencialmente preocupados com a distribuição do poder em uma base territorial, tanto vertical quanto horizontalmente, e porque os atores políticos operam dentro dessa estrutura multinível, mas de outra forma perseguem objetivos muito semelhantes aos dos Estados unitários.¹¹⁴

No Brasil, citam-se conselhos intergovernamentais responsáveis pela gestão colegiada de tributos de entes subnacionais: Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

O Confaz é o colegiado formado pelos Secretários dos Estados e do Distrito Federal, competindo-lhe a celebração de convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (Constituição, art. 155, II e § 2º, XII, g, e Lei Complementar nº 24, de 07.01.1975).

No caso do Comitê Gestor do IBS (previsto no art. 156-B da Constituição brasileira), os estados, o Distrito Federal e os municípios exercem conjuntamente a administração de um novo imposto chamado Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), conforme as diretrizes e limitações estabelecidas na Constituição e em leis complementares específicas para essa finalidade. Esse Conselho provavelmente teria a responsabilidade de coordenar a aplicação e a arrecadação desse imposto, garantindo a integração e a uniformidade na sua gestão entre os diferentes níveis de governo.

Destaca-se um exemplo de conselho intergovernamental que substitui, em grande parte, o modelo bicameral de representação territorial: o Conselho Supremo de Governantes dos Emirados Árabes Unidos, a mais alta autoridade federal, com poderes legislativos e executivos. Os xeiques governantes dos Emirados, ou monarcas tradicionais em suas respectivas jurisdições, formam o Conselho Supremo. Esses monarcas derivam sua legitimidade de seu status dentro de seus Emirados, e não propriamente do Conselho Supremo, conferindo a este órgão um caráter confederal.¹¹⁵

¹¹⁴ BEHNKE, Nathalie; MUELLER, Sean. The purpose of intergovernmental councils: a framework for analysis and comparison. *Regional & Federal Studies*, v. 27, n. 5, p. 507-527, 2017, p. 513-514.

¹¹⁵ O Xeique Presidente escolhe o Primeiro Ministro para liderar o Conselho de Ministros e nomeia seus membros. Os emirados mais populosos tradicionalmente têm maior representação no gabinete. De acordo com a constituição, o Conselho de Ministros pode propor projetos de leis federais e supervisionar a implementação de sentenças judiciais federais, bem como leis federais, decretos, decisões e regulamentos (art. 60). No entanto, é responsabilidade do Conselho Supremo formular a política geral da federação. O legislativo é o unicameral Conselho Nacional Federal (FNC) com 40 membros. A constituição específica que Abu Dhabi e Dubai têm oito assentos cada, Sharjah e Ras Al Khaimah têm seis assentos cada e Ajman, Fujairah e Umm Al Quwain têm quatro assentos cada (art. 68). Os

A constituição distribui o poder de forma assimétrica entre os Emirados, na medida em que Abu Dhabi e Dubai têm efetivamente poder de veto dentro do Conselho Supremo, que geralmente se reúne quatro vezes por ano. Todas as decisões sobre “questões substantivas” requerem o consentimento da maioria de cinco de seus membros, e essa maioria deve incluir Abu Dhabi e Dubai (art. 49 da Constituição dos EAU). O chefe de Estado é o Xeique Presidente, que, assim como o Vice-Presidente, é eleito por um mandato de cinco anos pelo Conselho Supremo entre seus membros. O Poder Legislativo nacional dos EAU, no caso, é unicameral e fica abaixo do Conselho Supremo de Governantes.¹¹⁶

1.2.4 Um tribunal constitucional para resolver conflitos intergovernamentais

O Poder Judiciário, atuando como árbitro em questões constitucionais, desempenha um papel potencialmente crucial na supervisão da divisão e compartilhamento de poderes em uma estrutura federal. Na medida em que esses tribunais sejam independentes e tenham a responsabilidade de preservar a constituição, é esperado que defendam a distribuição constitucional de poderes contra as forças políticas que buscam alterar essa distribuição em direção a maior centralização ou descentralização.¹¹⁷ Segundo Bonavides, o federalismo se harmoniza em boa lógica jurídica com um Tribunal Supremo, cujos magistrados se tornam guardiões da constituição. Essa corte tem a incumbência para resolver, em julgamento final, os litígios suscitados entre o Estado federal e os estados federados.¹¹⁸

Quais são os parâmetros de decisão nos casos de conflitos de competência? Quando uma norma do ente central prevalece sobre a norma local? Em outras palavras, quais são os limites da cláusula de preempção?

Em razão dos diversos arranjos institucionais encontrados nas federações, presume-se que o âmbito e intensidade de atuação das cortes constitucionais tendem a variar. No entanto, alguns limites decisórios da preempção podem ser

governantes dos emirados constituintes nomeiam membros para os assentos alocados para sua jurisdição por mandatos de dois anos (renováveis) (art. 72). O método de nomeação está a critério de cada governante (art. 69). SIMMONS, Julie M. United Arab Emirates: centralization and prosperity before democracy. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 353-366, p. 356- 357.

¹¹⁶ SIMMONS, Julie M. United Arab Emirates: centralization and prosperity before democracy. In: *The Forum of Federations Handbook of Federal Countries 2020*. Springer International Publishing, 2020. p. 353-366, p. 356- 357.

¹¹⁷ ARONEY, Nicholas; KINCAID, John. *Courts in federal countries: federalists or unitarists?* Toronto: University of Toronto Press, 2017, p. 4.

¹¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000, p. 233-236.

apontados: i) a presunção de que as normas locais estariam dentro de seus limites de competência, devendo-se comprovar expressamente o conflito normativo; ii) em regra, há uma proibição de comandos diretos por parte do ente central que violem a autonomia política dos entes subnacionais; e iii) uma norma nacional deve primeiramente respeitar valores e direitos fundamentais previstos na constituição para, a partir daí, prevalecer sobre uma norma local.

Nos Estados Unidos, por exemplo, algumas limitações são geralmente listadas: a doutrina da “*presumption against preemption*”; o “*anti-commandeering principle*”; e a “*supremacy clause*”.

Os dois primeiros filtros dizem respeito à preservação do autogoverno local dentro da federação. Em relação à “*presumption against preemption*”, a Suprema Corte dos EUA historicamente sustentou que as leis federais excluem as leis estaduais se, em primeiro lugar, essa for a clara e evidente intenção do Congresso. Segundo a Corte, em todos os casos de preempção, e especialmente nos casos em que o Congresso legisla em um campo tradicionalmente ocupado pelos Estados, presume-se que os poderes dos Estados não devem ser substituídos pela regra federal, a menos que isso seja claramente o objetivo do Congresso. O “*anti-commandeering principle*”, por sua vez, diz respeito à proibição do governo federal de impor unilateralmente obrigações aos estados.¹¹⁹ Por fim, há a “*supremacy clause*”, que, em verdade, precede as demais, porquanto as regras federais só podem anular as regras estaduais se forem compatíveis com a Constituição.¹²⁰ O Canadá segue padrões parecidos.¹²¹

¹¹⁹ Desde 1992, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucionais leis federais por violação da Décima Emenda quando o governo federal obrigou os estados a aplicar estatutos federais. O “*anti-commandeering principle*” foi anunciado pela primeira vez no caso *New York v. United States*. UNITED STATES OF AMERICA. U. S. Supreme Court. *New York v. United States et al.* Certiorari to the United States Court of Appeals for the second circuit. No. 91-543. Argued March 30, 1992-Decided June 19, 1992.

¹²⁰ Nos Estados Unidos, por exemplo, uma disposição federal foi declarada inconstitucional em 2018 pela Suprema Corte. A disposição do *Lanham Act* proibia o registro de marcas registradas que “consistiam ou compreendiam matéria imoral ou escandalosa”. De acordo com os juízes, essa disposição violava a Primeira Emenda devido à Cláusula da Liberdade de Expressão. UNITED STATES OF AMERICA. U. S. Supreme Court. *Iancu v. Brunetti* 139 S. Ct. 2294 (2019). *Intell. Prop. & Tech. LJ*, v. 24, p. 231, 2019.

¹²¹ A *Charter of Rights and Freedoms* é uma carta de direitos e liberdades, que não pode ser alterada facilmente, que faz parte da Constituição do Canadá desde 1982, por meio de uma emenda constitucional. Com a adoção da Carta, o Supremo Tribunal canadense teve uma lista enormemente alargada de casos complexos na exigência de definir a interpretação apropriada da Carta. Peter Hogg afirma que o Tribunal não precisa decidir a questão do federalismo antes da questão da Carta, quando ambas são levantadas. Na verdade, poderia escolher primeiro a questão da Carta. Neste cenário, as questões do federalismo serão

Como os tribunais julgam conflitos na prática? Até qual ponto os tribunais auxiliam na estabilidade das federações?

Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn realizaram um trabalho sobre o papel dos tribunais na estabilidade do federalismo, descrevendo o fenômeno como federalismo jurídico (*juridical federalism*). Esse arranjo federativo busca remediar a consequência de uma ação infratora por meio da ação de cortes constitucionais. Para tanto, essa perspectiva conta com o discurso jurídico baseado em regras ou normas informais, ou em ambos, e conta ainda com a possibilidade concreta de fazer sua vontade e de manter o equilíbrio de forças em uma federação. As instituições genuinamente federais devem ser sólidas e legítimas contra a hipertrofia do poder, tanto nacional como estadual. Isto é, os acordos federais devem representar um compromisso das partes em geral de se absterem de violar os direitos dos seus parceiros federais.¹²²

Como esse problema de comprometimento pode ser resolvido ou gerenciado segundo os autores? A forma de gerir esse problema é recrutar tribunais independentes para forçar tanto os estados como o governo nacional a respeitar os limites jurisdicionais. Consequentemente, seria difícil convencer os céticos de que os tribunais podem tornar-se suficientemente independentes para fornecer garantias robustas de tais fronteiras institucionais. Nesse sentido, na medida em que os tribunais são institucionalmente dependentes de outros órgãos nacionais, tenderão a ser vistos como apêndices do governo nacional com pouca autoridade real para controlar seus poderes em questões importantes. Se não forem criados tribunais nacionais, os tribunais estaduais ficarão vulneráveis a uma suspeita análoga. Por essa razão, o federalismo imposto judicialmente, por si só, é provavelmente impraticável.¹²³

Seguindo essa linha de raciocínio, é possível afirmar que tribunais podem eventualmente ceder a pressões políticas de governos, a exemplo da jurisprudência da Suprema Corte estadunidense durante o *New Deal*. Nos EUA, a legislação do *New Deal* sobre medidas assistencialistas começou em 1933 e culminou na *Social*

ignoradas à medida que os limites da Carta forem definidos, e a questão do federalismo só será abordada se o Tribunal considerar que o caso passa primeiro no teste da Carta. HOGG, Peter W. *Constitutional Law of Canada*. 3. ed. Toronto: Carswell, 1992, p. 373.

¹²² BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A Political Theory of Federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. cambridge: cambridge university press, 1999, p. 223-369.

¹²³ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 223-369.

Security Act de 1935, que incluiu uma série de novos programas sociais de combate ao desemprego e à crise econômica.¹²⁴

Embora a Suprema Corte tenha mantido várias leis inicialmente, posteriormente começou a emitir uma série de decisões negativas, de modo que Franklin D. Roosevelt sentiu-se motivado a propor a sua Lei de Reforma dos Procedimentos Judiciais (o “*Court Packing Plan*”) em 1937. Essa proposta autorizaria que o presidente nomeasse um magistrado adicional para cada membro que não se aposentasse aos 70 anos, permitindo que ele escolhesse prontamente até seis novos juízes para a Suprema Corte naquela época. Embora esse plano tenha sido rejeitado pelo Congresso, a Suprema Corte mudou sua jurisprudência e tornou-se mais simpática às iniciativas do *New Deal*, primeiro afirmando a constitucionalidade de uma lei do salário mínimo no Estado de Washington e depois julgando constitucionais as suas normas centrais como a mencionada *Social Security Act*.¹²⁵

1.2.5 Instituições e a estabilidade do federalismo

De acordo com Daniel Treisman, a estabilidade é o argumento mais convincente a favor da descentralização própria do federalismo. Conforme o autor, a estabilidade das políticas pode ser positiva ou negativa conforme a qualidade das políticas estabelecidas.¹²⁶ Dentro da ideia de estabilidade, Daniel Elazar sustenta que sistemas federativos bem-sucedidos são caracterizados não apenas pelos seus arranjos constitucionais, mas por uma série de comportamentos políticos que seriam permeados pelo “espírito federal”: negociação, mutualismo, autocontenção na busca de metas políticas e a consideração pelo sistema político, bem como das consequências substantivas das decisões políticas.¹²⁷

Dentro da ideia das instituições, Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn trabalham os conceitos de federalismo estrutural e federalismo jurídico com base na estabilidade de uma federação. Os arranjos institucionais provocam menor ou maior risco de

¹²⁴ CALDEIRA, Gregory A. Public opinion and the US Supreme Court: FDR’s court-packing plan. *American Political Science Review*, v. 81, n. 4, p. 1139-1153, 1987; PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 349.

¹²⁵ CALDEIRA, Gregory A. Public opinion and the US Supreme Court: FDR’s court-packing plan. *American Political Science Review*, v. 81, n. 4, p. 1139-1153, 1987.

¹²⁶ TREISMAN, Daniel. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. Cambridge University Press: Los Angeles, 2007, p. 13.

¹²⁷ ELAZAR, Daniel J. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987, p. 154.

desrespeito ao pacto federativo conforme o caso. Os autores abordam três casos: o Reino Unido, o Canadá e os EUA.¹²⁸

O Reino Unido era um bom exemplo de federalismo estrutural que não contava com inúmeras instituições complementares: sem uma constituição escrita ou uma articulação normativa dos poderes formais dos governos locais, o federalismo britânico permaneceu puramente estrutural em vez de jurídico. Formalmente um Estado unitário, o Reino Unido tornou-se um Estado federal *de facto* durante considerável período de tempo, no qual as localidades tinham controle seguro sobre suas jurisdições, pelo menos informalmente, após a Revolução Gloriosa. A divisão pós-1688 do poder nacional entre a Coroa, os Lordes e os Comuns – o modelo no qual cada uma das três instituições tinha autoridade de veto sobre a legislação – fragmentou com sucesso o poder nacional. Esse sistema rígido permitiu que os governos locais tivessem muita margem de manobra na definição da política econômica.¹²⁹

Entre 1690 e 1832, a Administração Pública britânica e o governo eram notadamente locais em caráter. Após esse período, as condições políticas para esse federalismo *de facto* dissiparam-se, terminando a fragmentação do poder nacional. A aparente estabilidade do sistema de governo orientado localmente foi minada no século XIX pelo crescimento de partidos organizados e disciplinados. Como resultado, a partir do meio do século XIX, o sistema de administração descentralizada que caracterizou a vida pública britânica começou a desmoronar, e o Reino Unido entrou em um período de governo unitário. A principal proteção das esferas de ação locais era estrutural. Os parlamentos desse período eram muito fragmentados e desunidos para concordar com uma legislação regulatória nacional substancial. Apenas no nível das relações entre os Estados britânicos, especificamente em relação à Irlanda e à Escócia, poderiam ser discernidas expectativas federais jurídicas explícitas.¹³⁰

O Canadá, durante certo período, apresentou um sólido federalismo jurídico e um frágil federalismo estrutural. O país dispõe de poucas salvaguardas estruturais contra a usurpação nacional das competências provinciais, mas durante a

¹²⁸ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 223-269.

¹²⁹ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

¹³⁰ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

primeira metade de sua história como federação, uma fonte incomum de federalismo jurídico monitorou o governo nacional. Quando uma mudança institucional eliminou as salvaguardas jurídicas que protegiam as províncias, os interesses provinciais foram estimulados a se unir contra o potencial aumento da centralização por ausência de outros arranjos estruturais para garantir a dispersão de poderes. O caso canadense demonstra a insuficiência das restrições provinciais para garantir um arranjo federal. Para garantir a estabilidade, o governo nacional também deve ter incentivos institucionais para respeitar os limites de jurisdição.¹³¹

Durante os primeiros oitenta anos após a confederação, um mecanismo institucional incomum ajudou a manter a estabilidade da federação canadense. As regras legais que definiam a relação entre o governo nacional e os governos provinciais eram supervisionadas por uma forma jurídica improvável: o Comitê Judicial do Conselho Privado Britânico (*Judicial Committee of the British Privy Council*) em Londres, um tribunal de alto nível estruturalmente independente da influência da política canadense. Enquanto o Comitê Judicial deteve a autoridade de revisão judicial sobre estatutos canadenses, o que ocorreu até 1949, as províncias podiam contar com os tribunais para se protegerem contra a interferência federal, permitindo o desenvolvimento do federalismo jurídico. No entanto, uma vez que essa autoridade desapareceu, as províncias perderam efetivamente a capacidade de proteger seus poderes contra incursões centralizadoras por meio do apelo às regras legais.¹³²

Os EUA, por sua vez, apresentam tanto os traços de um federalismo estrutural quanto os arranjos de um federalismo jurídico. A Constituição, conforme formulada na Convenção da Filadélfia e ratificada pelos estados, está repleta de expressões de normas de federalismo. O que é particularmente significativo sobre o federalismo norte-americano, no entanto, é que os *Framers* (os fundadores) compreenderam o problema do compromisso federal e ofereceram concepções tanto estruturais quanto jurídicas do federalismo como soluções complementares para ele.

A nacionalização do governo norte-americano não foi nem extrema nem unidirecional e certamente não foi tão rápida quanto a nacionalização da política e cultura norte-americanas. A autoridade estadual permaneceu notavelmente resiliente diante de reduções imensas nos custos de transporte e comunicação e do consequente aumento nas correntes transfronteiriças de pessoas e bens. A

¹³¹ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A Political Theory of Federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

¹³² BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Suprema Corte estadunidense também pôde desempenhar um papel eficaz na aplicação do federalismo. A Corte é respaldada tanto pelo império da lei quanto por incentivos institucionais para aplicar o federalismo contra artimanhas tanto nacionais quanto estaduais.¹³³

Enquanto o federalismo estrutural reduz a frequência do oportunismo, tornando difícil para o governo decidir tomar ou implementar ações que infrinjam o acordo federal, o federalismo jurídico procura remediar as consequências de uma ação infratora. Para fazer isso, baseia-se no discurso jurídico fundado em regras ou normas, ou em ambos. Em razão de os tribunais federais serem substancialmente independentes da política estadual e operarem mediante julgamento caso a caso, o federalismo jurídico é mais eficaz no controle e prevenção de estados que queiram infringir outras jurisdições ou favorecer indevidamente os seus próprios cidadãos. Na medida em que o bicameralismo e o representação parlamentar possibilitam o atraso ou bloqueio da legislação federal, o federalismo estrutural funciona melhor para impedir que o governo nacional exceda seus poderes dentro do sistema federal.¹³⁴

1.3 SÍNTESE CONCLUSIVA: O FEDERALISMO ULTRAPASSA AS FRONTEIRAS NORMATIVAS

Este livro trabalha com uma teoria que não necessariamente se confunde com o federalismo, mas sim com os fenômenos da coordenação intergovernamental e de governança. Isso não significa que o fenômeno do federalismo não seja relevante para essa teoria. Pelo contrário, o tipo de Federalismo de Desempenho vai variar conforme as características institucionais do país, no plano normativo e no plano empírico.

Presume-se, nas teorias jurídicas tradicionais sobre federalismo, que a arquitetura constitucional de um Estado Federal reflete exatamente a sua realidade política e socioeconômica (Estado Federal *de jure et facto*) – essa presunção ocorre em razão da força normativa das constituições. O federalismo, contudo, não se limita à interpretação de um conjunto de normas abstratas, princípios e valores; ele se realiza por meio do funcionamento de instituições concretas, cuja efetividade determina o grau de descentralização e a própria estabilidade do arranjo federativo. Essa realidade é bem explicitada pelo estudo do federalismo jurídico e federalismo estrutural.

¹³³ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

¹³⁴ BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr., William N.; FEREJOHN, John. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, John; RAVOKE, Jack N.; RILEY, Jonathan. *Constitutional culture and democratic rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Adicionalmente, a dicotomia entre Estados Federais e Estados Unitários nem sempre é suficiente para explicar fenômenos políticos complexos. O funcionamento de uma estrutura federativa transcende a esfera jurídico-formal, abarcando fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que moldam as condições de sua existência. Essa concepção explica parcialmente duas situações: (1) alguns Estados que apresentam todos os atributos formais de federações reconhecidos em uma Constituição (Estado Federal *de jure*), mas que funcionam como Estados Unitários na prática (Estado Unitário *de facto*); e (2) alguns Estados que são formalmente unitários (Estado Unitário *de jure*), mas que funcionam como federações na prática (Estado Federal *de facto*). Isso é demonstrado pelo Índice de Autoridade Regional (*Regional Authority Index* – RAI), que estuda a descentralização tanto em Estados Federais quanto em Estados Unitários.

Nesse sentido, o federalismo ultrapassa a dimensão estritamente constitucional e não se esgota na arquitetura normativa que distribui competências ou organiza os poderes. Sua compreensão exige reconhecer que a formação e a manutenção das federações envolvem dinâmicas políticas reais, marcadas por negociações, estratégias e equilíbrios de força entre centro e unidades subnacionais. A continuidade do pacto federativo depende de condições assimétricas específicas: o governo central deve ser suficientemente forte para impedir que os entes subnacionais revertam suas decisões, mas não a ponto de promover a unificação completa; e, ao mesmo tempo, esses entes não podem dispor de poder capaz de sobrepor-se ao centro e romper o acordo institucional. Essas características revelam que o federalismo não decorre apenas de valores normativos, mas se fundamenta em práticas políticas que dão concretude ao arranjo constitucional e permitem sua estabilidade ao longo do tempo.

A longevidade e a estabilidade de uma federação estão associadas à existência de instituições efetivas e de um “espírito federativo”,¹³⁵ entendido como um padrão de comportamento político voltado à convivência institucional entre diferentes níveis de governo. Trata-se de uma conduta pragmática que se sustenta na disposição para o compromisso, na busca de acomodação de interesses diversos e na construção de consensos por meio de processos decisórios formais e informais. Federações duradouras não se caracterizam apenas por suas constituições, mas pela incorporação cotidiana de práticas de negociação, autocontenção e consideração sistêmica dos efeitos das próprias decisões. Em última análise, o sucesso do federalismo depende menos do texto constitucional e mais da internalização, por autoridades e instituições, de uma cultura política orientada ao compartilhamento, à moderação e à preservação do equilíbrio federativo.

¹³⁵ Sobre espírito federativo, ver: BURGESS, Michael. *In search of the federal spirit: new theoretical and empirical perspectives in comparative federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

