



O ESTADO FEDERAL COMO MODELO MATRICIAL DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA

THE FEDERAL STATE AS A MATRIX MODEL OF POLITICAL ORGANIZATION

Leonam Baesso da Silva Liziero

Universidade Federal da Paraíba
Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba - UFPB.
Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - FND/UFRJ. Doutor e Mestre em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Advogado. Pesquisador do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições - Letaci/PPGD/FND/UFRJ.
leonamliziero@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a teoria de Daniel Elazar sobre a estruturação do Estado federal enquanto modelo matricial de organização política. Realizar-se-á, inicialmente, uma análise semântica do termo “federal”, essencial para a compreensão da essência valorativa que fundamenta tal forma de Estado. Em seguida, passa-se ao estudo das categorias propostas por Elazar, em especial ao modelo matricial que se estrutura por células em um mesmo quadro, como uma matriz matemática na qual os diversos núcleos de poder se comunicam. Finalmente, verificar-se-á o Estado federal no mundo contemporâneo e como a teoria de Elazar pode servir de parâmetro para a análise desta forma de Estado.

Palavras-chave: Estado federal. Modelo matricial. Daniel Elazar. Federalismo. Federação.

Abstract

This article aims to analyze Daniel Elazar 's theory about the structuring of the federal state as a matrix model of political organization. A semantic analysis of the term "federal" will be carried out initially, essential for the understanding of the valuing essence that underlies this form of State. Then, we study the categories proposed by Elazar, especially the matrix model that is structured by cells in the same frame, as a mathematical matrix in which the various

power cores communicate. Finally, the federal state will be verified in the contemporary world and how the theory of Elazar can serve as parameter for the analysis of this form of State.

Keywords: Federal State. Matrix model. Daniel Elazar. Federalismo. Federation.

1 Introdução

O Estado federal é a forma de organização política estatal característica de países nos quais houve o desenvolvimento do federalismo a ponto de repercutir em seu direito constitucional (LIZIERO, 2018). Algumas de suas características mais basilares são a existência de uma instância política que represente a União de todos os entes componentes, a repartição de competências entre as unidades federativas e a distribuição de poderes de tributar.

As federações geralmente se caracterizam por heterogeneidade cultural e grande extensão territorial. Apesar de ser observável em algumas federações, não é possível tais aspectos serem determinantes. Os Estados federais são variados: de países de grandes dimensões como Canadá, Estados Unidos e Brasil, aos de pequena extensão territorial, como Micronésia e Comores. Assim, longe de ser possível uma teoria geral baseada em tais características, a estrutura institucional de tais Estados é um ponto de partida para um estudo comparado.

Entre as diversas análises realizadas acerca de federalismo e Estado federal, destaca-se a colaboração de Daniel Elazar. Elazar compreende o Estado federal como organização política matricial, em contraste com outras duas formas de organização das instituições estatais: a piramidal e a centro-periferia. Apesar de também ser descentralizada, a centro-periferia não reúne as características específicas que o modelo matricial possui. Nestas linhas gerais, para Elazar, o que define a forma federativa em um Estado é sua organização política em matriz.

O objetivo deste artigo será verificar alguns aspectos da proposta teórica de Daniel Elazar, bem como colocar em discussão sua compreensão do Estado federal como modelo matricial de organização política. Posteriormente, analisar-se-á o Estado federal no mundo contemporâneo em alguns aspectos empíricos para propor uma reflexão de como a teoria de Elazar pode ser utilizada para a compreensão de suas instituições federativas.

2 A carga semântica da palavra Federal

O termo federal remonta ao termo proveniente do latim antigo, *foedus*. O sentido de *foedus* remete a muitos termos, que convergem ao sentido de confiança e acordo entre partes. De modo mais profundo, a ideia remete a uma verdadeira integração permanente que não signifique uma assimilação. *Foedus* também poderia significar pacto ou mesmo uma espécie de barganha, na qual as partes recebiam mutualmente vantagens com a associação (BALDUS, 2004).

Uma variante do termo, *foedera*, significava uma conciliação de interesses de aspecto político dentro das possibilidades legais do direito romano, como um tratado (BALDUS, 2004, p. 114). Em todo caso, o vernáculo carrega uma ideia de amizade de caráter permanente entre os signatários deste pacto.

A origem do termo, como destaca Casavola (1996, p. 176), é proveniente das cidades da região do Lácio. Contemporâneas ao Reino de Roma, tais cidades se reuniram em uma liga (*nomen*) utilizando a técnica do *foedus*. Uma expressão decorrente deste período é *foedus aequum*, que significava a obrigação recíproca entre as cidades que, por sua vez, estavam em igualdade de condições. Esta mútua relação obrigacional se referia tanto a: (i) ajuda militar em caso de invasão, ao rateio de espólios de guerra e à possibilidade de comandar o exército integrado da liga; (ii) integração entre os cidadãos, que poderiam comercializar com pessoas de outras cidades, mudar a residência e se casar.

Uma investigação bem completa sobre o termo *foedus* é a realizada por Christian Baldus, tomando como base obras de autores da Roma Antiga, com grande ênfase no historiador romano Tito Lívio. Este utiliza o *foedus* em sua obra *Ab Urbe Condita* em alguns sentidos genéricos, relacionados a acordos que colocavam fim a uma guerra, podendo ter três significados básicos (BALDUS, 2004, p.115):

- 1) Um tratado de paz com a parte derrotada, que de acordo com a atual terminologia, seria um armistício;
- 2) Um tratado com um sentido preliminar de estabelecer um tratado de paz posterior em uma guerra ainda inacabada. Este segundo significado era denominado por *aequo foedere*, dependente de uma confiança recíproca para as partes acertarem sobre detalhes do fim da guerra, como a devolução espólios;
- 3) Um acordo que não era relacionado com guerra, mas de interesse recíproco entre as partes, o *foedus sociale*.

Em todos os três significados é notória a ideia de que *foedus* carrega uma significação de alianças que fazem sentido politicamente, com uma propensão a se evitar um novo conflito. Deste modo, haveria a busca por uma situação de paz constante.

Baldus apresenta também um problema presente na definição de *foedus*, a respeito da relação entre forma e conteúdo, nos escritos de Tito Lívio. Baldus questiona se o historiador romano não projeta conceitos de seu tempo em um passado e que talvez isso gere uma árdua tarefa em determinar se há aplicação de *foedus* formal e materialmente (BALDUS, 2004, p. 118). O autor demonstra ainda uma análise de dupla acepção do conceito: *foedus* pode tanto significar o ato formal, o tratado em si, quanto a determinação do seu conteúdo, aproximando-se do sentido comumente usados em Roma, *amicitia* (BALDUS, 2004, p. 122).

Karl-Heinz Ziegler (2004, p. 154), ao investigar as fontes do direito romano no Digesto do *Corpus Juris Civile*, descreve três tipos de fundamentos das relações de Roma com outros entes políticos: *amicitia*, *hospitium* e *foedus*, respectivamente significando amizade, hospitalidade e tratado. Tais tratados, baseados na confiança política, poderiam por sua vez ser *foedus aequum*, se houvesse igualdade entre as partes, ou *indutiae*, para os casos em que as partes estivessem em desigualdade de condições.

Pelo radical etimológico se verifica que tanto o termo “federal” quanto o ideal correlato, federalismo, traduzem uma ideia filosófica de união e confiança recíproca. Apesar de estarem relacionados, os conceitos de federalismo e Estado federal (ou federação) são diferentes e de difícil precisão.

O Estado federal é uma forma de organização descentralizada do alcance da soberania estatal cujo projeto é originário da doutrina do federalismo, que, por sua vez, é um espírito de associação política. Deste modo, o federalismo é fundamento e a federação é o resultado institucional de uma opção política. Apesar das diversas variações classificatórias do fenômeno federativo, os projetos constitucionais de cada um Estados federais podem ser baseadas em um federalismo de competição, como idealizado por Montesquieu e Hamilton, Madison e Jay e institucionalizado sob a forma da federação norte-americana, ou no federalismo de cooperação, cuja origem teórica é devida a Althusius e presentes em Estados federais como a Alemanha e o Canadá (BURGESS, 2006).

Na sucinta definição de Albert Veen Dicey (1982, p.54), em sua obra *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, o federalismo “é a constituição natural de um corpo de Estados que deseja união e não unidade”. O que une as partes no *foedus* é a finalidade de integrar, mas não de se tornar uno. É possível estabelecer que o federalismo rejeita a unidade,

apesar de ter como o objetivo uma união. Com base neste conceito, federalismo é definido por Dicey (1982, p. 130, tradução nossa) como:

Um artifício político destinado a conciliar a unidade e poder nacional com a manutenção de “direitos dos Estados”. A finalidade pretendida fixa a característica essencial do federalismo. Para o método pelo qual o Federalismo busca reconciliar as reivindicações aparentemente inconsistentes da soberania nacional e dos Estados, consiste na formação de uma Constituição sob a qual os poderes ordinários da soberania são elaborados e divididos entre o governo nacional ou comum e os Estados federados. Os pormenores desta divisão variam sob cada Constituição Federal, mas o princípio geral na qual repousa é óbvio. O que interessa ao Estado como um todo deve ser colocado sob controle do governo nacional. Todos os assuntos que não são de interesse comum devem permanecer nas mãos dos diversos Estados federados.

A noção de federalismo escrita por Burgess (2009, p.27), baseado nos estudos de Preston King, é a de que o federalismo se apresenta como uma ideologia ou filosofia política que abarca identidades variadas, que são agrupadas em torno de diversos fatores históricos, filosóficos, políticos, entre outros, que se tornam seu sustentáculo dinâmico. Neste raciocínio, Casavola (1996, p. 178, tradução nossa) leciona que “o federalismo tende a superar a forma do Estado centralizado, restituindo a necessária autonomia do poder político para atender às demandas sociais a todos os níveis de construção policêntrica”.

Ronald Watts (1996, p.7, tradução nossa), ao verificar o conceito de federalismo, o define como “Uma vasta categoria de sistemas políticos em que, em contraste à única fonte central de autoridade dos sistemas unitários, há dois (ou mais) níveis de governo que combinam elementos do *shared-rule* (parceria colaborativa) através de governo comum e regional *self-rule* (autonomia das unidades constituintes) para o governo das unidades constituintes”.

Enquanto federalismo significa este ideal de governo comum entre os diferentes níveis de um sistema político federal, a federação na definição de Watts (1996, p.7, tradução nossa):

Representa uma espécie particular na qual nem o governo federal nem as unidades constituintes são constitucionalmente subordinados ao outro, ou seja, cada um tem poderes soberanos decorrentes da Constituição, e não de outro nível de governo, cada um tem poderes para lidar diretamente com seus cidadãos em exercícios de seus poderes legislativos, executivos e fiscais, e cada um é diretamente eleito pelos seus cidadãos.

Perceba-se, no conceito federalismo de Watts, duas características básicas que repercutem diretamente no que ele define por federação: o governo comum e o governo dos Estados – chamadas unidades constituintes –, dotadas cada uma de autonomia, que é necessária para se configurar o federalismo como ideal. Isto permeia seu conceito de federação, já que necessariamente nenhuma unidade pode ser subordinada ao governo federal e deste não decorre seu poder. A origem do poder tanto do governo federal quanto dos Estados, que exercem a soberania, cada qual em seus níveis, é a Constituição.

3 O modelo matricial e a contribuição de elazar

O Estado Federal é uma das formas de organização jurídico-política dos Estados que surgiu empiricamente a partir de um ideal federalista presente na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, produto acabado do revolucionário constitucionalismo oitocentista (MIRANDA, 2005, p. 319). Os estudos sobre Teoria Geral do Estado normalmente estudam o Estado federal em comparação aos Estados unitários, devido às suas características diversificadas.

O Estado unitário que surge diretamente com a emergência da modernidade jurídica e política, como concretização do absolutismo sob a forma do Estado moderno. Seus pressupostos básicos são a concentração da produção e aplicação do direito em órgãos localizados territorialmente no poder central.

O Estado é uma espécie de organização política e um objeto teórico tipicamente da modernidade, modelo que foi disseminado como uma forma de padronização eurocentrista. O entendimento a este respeito é altamente discutível, mas pelas razões a serem explicitadas, será considerado Estado aquela organização política moderna que atender a determinados requisitos

que permitem a identificação do Estado em seu caráter moderno, o diferenciando das outras formas políticas.

O conceito de Estado Moderno é delimitado por Max Weber (2007, p.526), detentor de alguns elementos essenciais para que uma organização política seja compreendida como tal:

O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte da qualidade característica –, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado permita.

Essa definição de Weber permite um desmembramento para análise desses elementos que conjuntamente irão compor o Estado, a se iniciar pela conjunção entre uma comunidade humana em um território determinado, características basilares de qualquer organização política, como os reinos feudais do medievo ou a polis na península helênica na Idade Antiga. Algo que permite identificar o Estado em relação a essas outras ordens políticas é o vínculo existente entre essas pessoas e o espaço geográfico onde vivem, que difere das outras. Apesar de não expressamente mencionada neste conceito de Weber, a soberania permite diferenciar o Estado como uma forma política da modernidade, pois é do caráter soberano que se origina o poder do monopólio da força e da produção do direito.

Esse monopólio é condição necessária para sua existência. Leciona Bobbio (2000, p.134) a respeito desta concepção weberiana:

Não se pode renunciar ao monopólio do poder coativo sem cessar de ser um Estado. A desmonopolização do poder coativo representaria pura e simplesmente o retorno ao estado de natureza hobbesiano, isto é, ao estado da concorrência sem regras das forças individuais, à guerra de todos contra todos. Como contraprova, pensemos nas várias teorias que consideram a hipótese de desaparecimento do Estado, ou através da destruição ou através da extinção; nas várias teorias anárquicas no sentido positivo e não negativo do termo (que é usado no trecho citado por Weber): o Estado desaparecerá quando não houver mais a

necessidade de um poder coativo para induzir os indivíduos e os grupos a obedecer às regras necessárias para uma convivência pacífica.

Apesar de ser observável alguma descentralização, ainda se mostra bem fraca, uma vez que as subdivisões territoriais não são autônomas o suficiente para conseguirem manter com o poder central uma relação de coordenação, além de uma de subordinação.

Com base na observação dos modelos desenvolvidos na modernidade, Daniel J. Elazar (1997, p. 238) em *Contrasting Unitary and Federal Systems* desenvolveu um estudo comparativo entre três modelos políticos de organização do Estado moderno que correspondem a expressões de um tipo ideal, ainda que na prática possam ter algumas características de outros. Os modelos são: piramidal, centro-periferia e matricial. Estes modelos se diferenciam em vários aspectos, sobretudo na diferença de posição dos mecanismos governamentais.

O piramidal compreende o modo como geralmente é pensado o Estado unitário, com centralização vertical do poder. Neste modelo o exercício político é distribuído em uma estrutura hierárquica, funcionando como uma autorização ou delegação do poder central (BOBBIO, 1989, p. 161). Sua fundação provém de algum tipo de conquista militar (ELAZAR, 1997, p. 239). Seu mecanismo governamental mais importante é a administração burocrática, o modo técnico e racional de encarar o funcionamento do Estado, antes mesmo da organização do governo (ELAZAR, 1997, p. 239). A administração pública é comandada por burocratas profissionais (CREVELD, 2004) que independem do fator político. No segundo nível da administração estão as posições políticas e em terceiro, a Constituição (ELAZAR, 1997, p.239). Neste modelo, a Constituição determina a supremacia do princípio hierárquico na organização do Estado, sua distribuição de poder e seu controle. A Constituição determina o funcionamento da hierarquia, mas não altera sua estrutura. Elazar (1997, p.239) exemplifica a França como típico exemplo deste modelo piramidal, que é constante apesar das sucessões constitucionais.

No modelo centro-periferia, a concentração de poder se encontra em um núcleo e é disperso gradativamente para as partes mais distantes, com maior ou menor intensidade, dependendo de cada caso (ELAZAR, 1997, p. 239). É típico deste modelo um governo com características oligárquicas, que não necessariamente representa os cidadãos da periferia. Elazar (2004, p.245) entende que este tipo de modelo tem como mais icônico exemplo a experiência do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, mas pode-se dizer que as uniões políticas tendem a se configurar neste modelo centro-periferia. Todavia, ainda que com esta dispersão do poder político, não se pode considerar estes Estados como federais (FINER, 1981, p.141).

A política neste modelo ocupa o patamar mais elevado dos mecanismos de governo (ELAZAR, 1997, p.241). A concentração de poder em um órgão como um parlamento que reúne membros de grupos de interesse, eleitos ou não, acabam levando à uma prática oligárquica, uma vez que as partes mais periféricas geralmente não possuem representatividade, ou possuem de modo bem deficiente (ELAZAR, 1997, p.241). A soberania está concentrada no órgão legislativo, acima da administração, que segue a política estabelecida. Se politicamente este modelo se estrutura do centro para a periferia, a administração do Estado também seguirá este caminho; o centro político também será o centro administrativo do Estado. A Constituição aqui também está abaixo de dois outros mecanismos, uma vez que é moldada conforme estruturas pré-estabelecidas. Deste modo, uma mudança estrutural no sistema pode ser feita por um processo legislativo ordinário, uma vez que o status constitucional não é determinado pelo texto constitucional em si e sim pelo órgão político supremo.

O terceiro modelo político de organização do Estado é o matricial, segundo o qual se estabelecem os Estados federais. É uma mudança de paradigma em relação à concentrada política unitária dos outros dois modelos.

O Estado federal, organizado em matriz, reúne diversas unidades políticas em um mesmo território e sob uma mesma soberania. É uma configuração descentralizada em muitos aspectos, apesar de um necessário poder central que mantenha a federação unida, estabelecido constitucionalmente (ELAZAR, 1991, p.37). Neste sentido, é possível observar uma constância de tensões de interesses entre o poder federal e os Estados federados, que não são soberanos, mas possuem pela própria lógica da federação uma relativa autonomia. E isto se relaciona com sua fundação; o pacto que dá origem ao Estado federal é resultado de uma deliberação entre partes iguais para benefício comum.

O modelo matricial “reflete uma política composta de arenas com arenas mantidas juntas pelo enquadramento de instituições comuns e um compartilhamento de informações em rede” (ELAZAR, 1997, p.239, tradução nossa). A estrutura deste modelo, diferente dos outros, não se dá por pirâmide ou círculos, mas sim por células em um mesmo quadro, como uma matriz matemática na qual os diversos núcleos de poder se comunicam (ELAZAR, 1991, p.38). E em razão disto, a importância dos mecanismos de governo não podem ser os mesmos. A Constituição é o predominante neste modelo (ELAZAR, 1997, p.241). Ela é o documento que funda a matriz política; é a expressão formal da motivação material federativa (BURGESS, 2006, p.177), a organização e as finalidades do Estado federal são nela determinadas e

estabelece as diretrizes para a interpretação por meio dos órgãos de aplicação do direito. À frente será demonstrado como a Constituição é essencial na abordagem jurídica do federalismo.

A política no modelo matricial se baseia nas normas pré-estabelecidas constitucionalmente. As disputas sobre a melhor forma de se governar o Estado estão abaixo dos comandos constitucionais e depende da composição dos diversos núcleos autônomos que participam do governo central. Por fim, a administração vem no plano inferior, “existente para governar e não porque é essencialmente digna ou base para a ordem política” (ELAZAR, 1997, p.242). Neste modelo, a burocracia se organiza de modo a se adaptar às diretrizes constitucionais de um poder descentralizado territorialmente (ELAZAR, 1991, p. 212).

Elazar (1997, p. 242) denomina como a apoteose do modelo federal o sistema “onde autoridade e poder são estabelecidos constitucionalmente pelo projeto e distribuídos entre as várias unidades no sistema federal, com a distribuição protegida pela Constituição e com as políticas e estruturas decorrentes dela”.

Após o primeiro experimento político desta forma de Estado, este modelo foi constantemente reproduzido em diversos novos países, tantos os novos surgidos pelo processo de independência de suas metrópoles europeias desde o Século XVIII, quanto em novos Estados sucessores de entes políticos já existentes no território europeu (PALEKER, 2006, p. 303).

Essa forma de Estado é o resultado de um projeto teórico bastante complexo, apoiado por uma filosofia baseada na confiança e na reciprocidade. Os pensadores norte-americanos podem ter sido os arquitetos de uma Constituição que deu a este modelo de Estado uma dimensão normativa, mas o ideal federativo está presente no pensamento político há muito mais tempo, teorizado contemporaneamente com a emergência do Estado (BURGESS, 2006, p. 172), mas com algumas raízes que remetem aos tempos mais antigos (BURGESS, 2006, p. 12).

Evidentemente, a obra “O Federalista”, publicada ao final do Século XVIII, é um marco na historiografia das ideias federativas (STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p. 4), mas é necessário buscar as fontes de inspiração dos que debatiam a união das treze repúblicas recém-independentes da Coroa Britânica para uma efetiva compreensão das origens do pensamento federativo e compreender o fenômeno nos tempos atuais.

Ao se analisar hoje a estrutura jurídica e política de países como os Estados Unidos, o Canadá, a Alemanha, a Rússia, o Brasil etc., questiona-se qual o ponto comum que permite identificá-los como Estados federais independentemente da denominação como tal em seus textos constitucionais, ou ainda, como o federalismo está presente como ideal de organização e descentralização do poder em suas ordens jurídicas.

4 O estado federal no mundo contemporâneo

Na fragmentada sociedade internacional observam-se quase duzentos Estados soberanos, entre Estados-membros da ONU, seus observadores e alguns não membros. Deste total, conta-se vinte e cinco Estados federais. Apesar de ser o tipo de configuração política de cerca de um quarto deles, as federações reúnem alguns dos países mais populosos e de maior área territorial. O modelo inaugurado pelos federalistas norte-americanos encontra-se em todos os continentes com grande particularidade em cada um. Segundo Raul Machado Horta (2002, p. 469),

No domínio dos Estados Federais, o preenchimento normativo da autonomia constitucional não obedece a modelo uniforme e, ao contrário, comporta variações que reduzem, quando não anulam, a eficácia da regra constitucional, com reflexos no funcionamento do ordenamento parcial. O Estado não se concretiza em modelo único. Há formas variáveis de Estado Federal nas denominadas Constituições Federais. [...]. Essas variações de intensidade justificam as denominações particularizadoras que identificam os modelos concretos do federalismo constitucional contemporâneo.

Em cada um deles pode se observar as características essenciais de um Estado federal, iniciando-se pela existência de uma Constituição, documento jurídico mais forte que um tratado, que dá forma ao Estado Federal. Por ser um vínculo permanente, a Constituição transforma aquela associação de Estado em um único Estado de natureza composta e modelo matricial (ELAZAR, 1997, p. 242), formada por uma única soberania. Conforme explana Alan Tarr (2005, p.8), os Estados federais têm o sistema com uma maior complexidade em comparação a um Estado unitário, uma vez que sua Constituição por si já é complexa e tem diversas funções: designar componentes do sistema federal, regulamentar a entrada ou saída de unidades federativas, o alcance das unidades federativas de criarem seus próprios sistemas políticos (leia-se, o grau de autonomia), além de direitos fundamentais, exercício do poder político etc.

Segundo Ronald Watts (1996, p.7, tradução nossa), no Estado federal cada ente federativo “tem poderes soberanos decorrentes da Constituição, e não de outro nível de governo, cada um tem poderes para lidar diretamente com seus cidadãos em exercícios de seus

poderes legislativos, executivos e fiscais, e cada um é diretamente eleito pelos seus cidadãos”. Esta é a mesma posição de José Afonso da Silva (2005, p.157) ao afirmar que a subordinação de cada Estado federado é em relação ao poder constituinte federal e não à União, com a qual tem um liame de coordenação.

O Estado federal, segundo Jorge Miranda (2005, p.156), é uma “estrutura de sobreposição, a qual recobre os poderes políticos locais (isto é, dos Estados federados), de modo a cada cidadão ficar simultaneamente sujeito à duas Constituições – a federal e a do Estado federado a que pertence”. Os Estados federais possuem tanto esta sobreposição de ordens jurídicas quanto uma diretriz de participação “dos Estados federados na formação e na modificação da Constituição Federal” (MIRANDA, 2005, p.157).

É possível o questionamento de quais são os critérios de diferenciação dos Estados federais em relação aos unitários. Além do grau de centralização/descentralização da ordem jurídica (em três níveis) e de sua execução, presente no normativismo kelseniano, algumas características comuns dos Estados federais são especulados teoricamente e que, de algum modo, podem ser aplicados aos vinte e cinco mencionados. E é possível encontrar tais características também em Estados unitários, onde o federalismo está de algum modo presente, mas este é um debate que será visto mais adiante na perspectiva jurídica e na político-sociológica do federalismo.

Alguns autores trazem importante contribuição na identificação das características do Estado federal (e não do federalismo, apesar de algumas delas serem correlatas).

Rainer-Olaf Schultze (1995, p.17) ensina que a maioria das definições propõe esta distinção com: (i) organização dos Estados em unidades territoriais; (ii) divisão de poderes executivo e legislativo tanto na União quanto nos Estados federados, nos quais tais poderes possuem uma relativa autonomia; (iii) os Estados federados são representados no parlamento federal e participam da formação da vontade da União; (iv) algumas as decisões exigem quórum qualificado para a proteção de minorias; (v) jurisdição constitucional.

De modo mais pormenorizado, Edward S. Corwin (1950, p.3) entende como estruturais características do sistema federal: (i) uma Constituição escrita considerada como lei suprema; (ii) a união de diversas entidades políticas autônomas para um propósito comum; (iii) a divisão do total de competências legislativas entre o governo central e os Estados federados; (iv) atuação direta do governo central, dentro de suas competências, sobre todas as pessoas e bens dentro dos limites territoriais; (v) cada núcleo estadual é provido de aparatos executivos e

judiciais para o cumprimento das leis; (vi) jurisdição constitucional; (vii) um procedimento especial para emendas constitucionais, nas quais os Estados tem um papel decisivo.

Verificam-se tais características em federações tão distintas quanto as dos Estados Unidos e da Rússia, ou ainda, as de Austrália e Micronésia. Não há um padrão meramente geográfico ou populacional em que seja possível distinguir os Estados federais dos unitários; a organização federal está presente tanto em Estados de grande população e dimensão territorial, como Estados Unidos, Brasil e Índia, a Estados com poucos habitantes e territórios diminutos, como Suíça, Nepal e São Cristóvão e Neves.

Embora federações, o modo de disposição, assim como suas denominações, em cada uma delas, são bem variadas. Enquanto em países como Estados Unidos, México, Alemanha e Brasil os membros da federação são denominados propriamente como Estados em suas Constituições (*States, Estados, Länder, Estados*), a denominação Província aparece em países como Argentina e Canadá (*Provincias, Provinces*), e Suíça e Bósnia e Herzegovina são divididas por Cantões (*Cantone, Kantoni*).

Além disso, o número de unidades federativas é bem variável, indo de poucas unidades a nível estatal, em países como Bósnia e Herzegovina (2), Comores (3) e Micronésia (4), a uma configuração de diversas subdivisões dos membros federados, como no Brasil (27), Índia (35), Estados Unidos (51) e Rússia (83).

O Brasil possui uma situação particular: a subdivisão dos Estados em Municípios, que por sua vez, são entidades federadas dotadas de autonomia organizacional, resultante de uma evolução na história constitucional brasileira (MAUÉS, 2012, p. 65). O Município, segundo aponta Hermany (2012, p. 84), é um espaço privilegiado de construção do direito social, de modo ampliar a efetividade dos objetivos da Constituição de 1988. Para o autor,

Sem dúvida, um dos aspectos essenciais do federalismo brasileiro traduz-se na existência de uma esfera local de competências autônomas, oriundas da Constituição Federal de 1988. Isso porque a Carta Constitucional em vigor inseriu o Município como ente federativo, o que pode contribuir para a estratégia de descentralização e consequente democratização das decisões públicas, fundamentais na efetivação do direito social condensado (HERMANY, 2012, p. 84).

Desse modo, além da divisão em segundo nível, ou seja, a divisão em unidades autônomas da totalidade da federação, há um terceiro nível, que é a divisão em unidades

autônomas de cada uma das unidades autônomas de segundo nível (com exceção para o Distrito Federal, que não pode ser dividido em Municípios).

5 Conclusões

Verifica-se a adequação da teoria de Elazar à análise do Estado federal como forma de Estado. A grande relevância mostra-se no fato das federações compreenderem boa parte dos países de maior extensão territorial do mundo e de população, excetuando-se em destaque a China, que possui a estrutura de Estado unitário.

Pode-se enxergar as características de organização política sob um modelo matricial propostas por Elazar nestes Estados. Federações como Estados Unidos, Brasil ou Austrália são organizados em matriz, uma vez que possuem suas unidades políticas sob uma mesma soberania, constituindo um único território. Ainda assim, federações que possuem pouca extensão territorial, como Micronésia e Emirados Árabes Unidos, são organizadas da mesma forma.

Observa-se tensões entre as unidades federativas que compõem tais Estados, independente da denominação adotada, e entre elas e o poder central, que mantém a federação unida. Ainda que com maior ou menor autonomia, todas estas unidades possuem relativa autonomia, o que significa um sistema de repartição de competências. O pacto federativo é resultado do consenso entre as partes para benefício mútuo.

Diferente de outros modelos, a Constituição é predominante no modelo matricial que caracteriza os Estados federais. De fato, é possível observar grande relevância da Constituição no sistema político das federações, especialmente por ser a Constituição a prescritora da federação. Deste modo, não há federação sem normatividade e sem rigidez constitucional. Todas as federações, como Argentina, Bélgica ou Suíça, possuem a Constituição como fundante da matriz política.

As relações políticas entre as unidades federativas se basearão nas normas estabelecidas constitucionalmente. O governo nacional dependerá de arranjos oriundos dos diversos núcleos políticos a nível subnacional. E finalmente, a burocracia estatal é organizada de forma a se adaptar à distribuição de poderes determinada constitucionalmente.

Referências

BALDUS, Christian. Vestigia pacis. The Roman peace treaty: structure or event? In: LESAFFER, Randall. **Peace treaties and international law in european history**: From the Late Middle Ages to World War One. New York: Cambridge University Press, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**: por una teoría general de la política. Traducción de José F. Fernández Santillán. México: FCE, 1989.

_____. **Teoria Geral da Política**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000

BURGESS, Michael. **Comparative federalism**: Theory and Practice. London: Routledge, 2006.

_____. Federalism. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. **European integration theory**. New York: Oxford University Press, 2009.

CASAVOLA, Francesco Paolo. Dal federalismo ala sussidiarietà: le ragioni di um principio. **II Foro Italiano**, v. 119, n. 4, 1996.

CORWIN, Edward S. The Passing of Dual Federalism. Charlottesville. **Virginia Law Review**, v. 36, n. 1, Febr. 1950.

CREVELD, Martin van. *Ascensão e declínio do Estado*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DICEY, Albert Veen. **Introduction to the study of the law of the constitution**. Indianapolis: Liberty Fund, 1982.

ELAZAR, Daniel J. Contrasting Unitary and Federal Systems. **International Political Science Review**. Camberra, v.18, n. 3, pp.237-251, 1997.

_____. **Exploring federalism**. Tooscalosa: Alabama University Press, 1991.

FINER, Samuel E. **Governo comparado**. Tradução de Sérgio Duarte. Brasília: Editora UnB, 1981.

HERMANY, Ricardo. (Re)discutindo as Políticas Públicas no Espaço Local: Interconexões entre Federalismo, Subsidiariedade e Direito Social no Brasil. In: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e constituição**: estudos comparados. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado federal no Brasil**: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

MAUÉS, Antonio Moreira. Justiça Constitucional e Espaço Constitucional Infranacional: os Casos de Espanha e Brasil. In: MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e constituição**: estudos comparados. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

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

PALEKER, S. A. Federalism: A Conceptual Analysis. **The Indian Journal of Political Science**. Vol. 67, nº 2 (Apr-Jun), pp.303-310, 2006.

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

SILVA, José Afonso. Estados Federados no Federalismo Brasileiro. In: VALADÉS, Diego; SERNA DE LA GARZA, José Maria. (Coord.) **Federalismo y regionalismo**. México: UNAM, 2005.

STEIN, Michael; TURKEWITSCH, Lisa. The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. Paper Presented at the 2008. **International Political Science Association International Conference**. Concordia University, Montréal, 2008.

TARR, G. Alan. Introduction: constitutional origins, structure, and change. In: KINCAID, John; TARR, G. Alan (Org.). **A global dialogue on federalism**: constitutional origins, structure, and change in federal countries. London: McGill-Queen's University Press, 2005.

WATTS, Ronald. **Comparing federal systems in the 1990s**. Ontario. Queen's University Press, 1996.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB, 2007.

DA NECESSIDADE DE MODERNIZAÇÃO DA POLÍTICA INTERNACIONAL ANTIDROGAS COMO
FORMA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

ZIEGLER, Karl-Heinz. The influence of medieval Roman law on peace treaties. In:
LESAFFER, Randall. *Peace Treaties and International Law in European History: From the
Late Middle Ages to World War One*. New York: Cambridge University Press, 2004

Recebido em 16 jun. 2018 / aprovado em 30 nov. 2018

Para referenciar este texto:

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. O Estado federal como modelo matricial de organização
política. *Revista Thesis Juris - RTJ*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 327-343, jul./dez. 2018.