

A TEORIA DAS FORMAS DE ESTADO E A REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU

Jorge Miranda *

*Professor Catedrático da Faculdade de Direito
da Universidade Clássica de Lisboa*

1. CONCEITO DE FORMA DE ESTADO

I – O conceito de forma de Estado, dos mais trabalhados pelos tratadistas de Direito público, é conceito básico com que se tem de contar na configuração em concreto de cada Estado e dos seus diversos elementos ou condições de existência. E é, assim, também um conceito de síntese de toda a matéria atinente à estrutura constitucional do Estado ou à relação entre comunidade e poder político.

Dele se devem distinguir, naturalmente, outros conceitos de formas políticas (*lato sensu*), como tipos históricos de Estado, formas de governo, sistemas de governo e regimes políticos.

* Texto apresentado em 27 de Setembro de 1999, para ser incluído no “Projecto de Estudos Sobre a Lei Básica da RAEM”, da responsabilidade do Centro de Estudos Jurídicos da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, inicialmente previsto para ser concluído em finais de 1999 que, por razões editoriais, se optou por publicar com destaque no presente número do Boletim, no âmbito da publicação de estudos sobre a Lei Básica que temos vindo a promover.

† Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, I, 6ª ed., Coimbra, 1997, págs. 49 e segs.

II – Formas de Estado não equivalem a tipos históricos de Estado, tal como, desde JELLINEK, são enumerados (Estado oriental, Estado grego, Estado romano, Estado medieval ou pretense Estado medieval e Estado moderno)¹.

Os tipos históricos de Estado são formas de organização política correspondentes a concepções gerais sobre o Estado enquanto sociedade política ao lado de quaisquer outras sociedades humanas e, doutros prismas, a formas de civilização e a estádios históricos determinados. Já as formas de Estado apenas têm que ver com as concepções e os quadros de relacionamento entre poder, por uma parte, e comunidade política (bem como território), por outra parte.

O conceito de formas de Estado só se torna verdadeiramente operacional no interior de um mesmo tipo histórico de Estado. Em rigor, só interessa distinguir Estado unitário e Estado federal no âmbito do Estado moderno e, especialmente a partir do despontar do constitucionalismo.

III – Formas de Estado não se confundem com formas de governo e com sistemas de governo, tal como, desde há muito, estes conceitos são propostos (como formas de governo dos últimos 200 anos, a monarquia absoluta, o governo representativo liberal, o governo jacobino, o governo cesarista, a monarquia constitucional propriamente dita ou limitada, a democracia representativa, o governo marxista-leninista, o governo fascista, o governo islâmico; e como sistemas de governo, designadamente, os sistemas parlamentar, presidencial, directorial, orleanista, semipresidencial, representativo simples, convencional).

Forma de Estado é o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político). Forma de governo é a forma de uma comunidade política organizar o seu poder ou estabelecer a diferenciação entre governantes e governados; e encontra-se a partir da resposta a alguns problemas básicos – o da legitimidade, o da participação dos cidadãos, o da liberdade política e o da unidade ou divisão do poder. Muito menos amplamente, sistema de governo é o sistema de órgãos de função política, apenas se reporta à organização interna do governo e aos poderes e estatutos dos governantes².

Acentuando um pouco mais a distinção entre formas de Estado e formas e sistemas de Governo, vale a pena citar alguns autores:

- As formas de Estado referem-se à composição geral do Estado, ao passo que as formas de governo se referem ao exercício do poder político (MARNOCO E SOUSA).

² V. o nosso estudo *Governo (Formas e sistemas)*, in *Polis*, III, págs. 76 e segs.

- As formas de Estado são os métodos possíveis de criação da ordem estadual, as formas políticas os conteúdos típicos das normas reguladoras da criação do Direito (KELSEN).
- O problema da forma de Estado concerne o número de aparelhos governamentais e, se há vários, as suas relações; diz respeito à “extensão humana” da sua competência, à estrutura constitucional da própria colectividade, à sua unidade ou à sua divisão para efeito do poder governamental; já o problema das formas de governo concerne a organização de um dado aparelho de governo, independentemente da extensão do exercício dos seus poderes (CHARLES EISENMANN).
- As formas de Estado são os vários processos de combinação jurídica dos seus elementos, as formas políticas os diferentes sistemas de organização e actuação do Governo (QUEIROZ LIMA).
- As formas de Estado dizem respeito à estrutura do poder no Estado poder político uno ou associação de poderes; os regimes políticos em sentido amplo ou formas políticas dizem respeito aos fins do poder (regimes políticos em sentido estrito) e às suas modalidades de exercício (BURDEAU).
- As formas de Estado reportam-se à configuração externa da sociedade política, que ora se apresenta como uma unidade, ora se mostra como uma combinação de diferentes unidades; as formas de governo referem-se à estrutura ou arranjo interno da sociedade política, à maneira como interiormente se revela organizado (MARQUES GUEDES).

IV – Tão pouco se identificam formas de Estado e regimes políticos, visto que estes não são senão expressões, objectivações ou concretizações das diferentes Constituições materiais, ainda quando se reconduzem a grandes tipos constitucionais (Estado liberal, Estado social do direito, Estado marxista-leninista, Estado fascista, Estado islâmico).

A forma de Estado é, simultaneamente, mais e menos que o regime político.

É mais, porque envolve uma permanência que o regime não tem ou pode não ter: um Estado é unitário ou composto ao longo da sua história ou subsiste muito mais tempo sob certa forma do que sob certo regime ou sob certa Constituição.

É menos, porque a forma de Estado não vai além dos aspectos políticos estruturais e o regime (que não é tanto o modo como o poder se rege quanto os fins a que se dirige) constrói-se a partir de todos os aspectos da vida política e social politicamente relevantes; no regime para lá da organização do poder, avultam o sistema de direitos fundamentais e o sistema económico.

No entanto, cada forma de Estado e cada regime político em concreto não são sem implicações; na experiência histórica desde ou daquele país condicionam-se ou interpenetram-se.

2. A CONTRAPOSIÇÃO FUNDAMENTAL: ESTADOS SIMPLES E COMPOSTOS

I – A divisão fundamental, de há muito formulada pela doutrina e ainda hoje válida, dá-se entre Estados simples ou unitários e Estados compostos ou complexos.

Critérios de distinção são: unidade³ ou pluralidade de poderes políticos (ou de poderes soberanos na ordem interna); unidade ou pluralidade de ordenamentos jurídicos originários ou de Constituições; unidade ou pluralidade dos sistemas de funções e órgãos do Estado; e unidade ou pluralidade de centros de decisão política *a se*. Apesar das diferenças de perspectivas, coincidem nos resultados.

II – O Estado unitário tanto pode ser Estado unitário centralizado como Estado unitário descentralizado ou regional.

Se todos ou quase todos os Estados do mundo admitem descentralização administrativa, quer de âmbito territorial – através de municípios ou comunas e através de circunscrições mais vastas⁴ quer de âmbito institucional ou funcional – através de associações, fundações, institutos ou outras entidades públicas – só alguns Estados comportam descentralização política. E não é a descentralização administrativa, mas sim a política que aqui importa.

Esta descentralização política é sempre a nível territorial: são províncias ou regiões que se tornam politicamente autónomas por os seus órgãos desempenharem funções políticas, participarem ao lado dos órgãos estaduais, no exercício de alguns poderes ou competências de carácter legislativo e governativo⁵. Daí que se fale em Estado regional⁶.

III – Por sua vez, o Estado composto ora se configura como *federação* ou *Estado federal*⁷ ora se configura como *união real*. Num caso e noutro, a sua

³ Ou talvez melhor: *unicidade*.

⁴ A descentralização administrativa territorial pode ser, assim, consoante os países, municipal, provincial ou simultaneamente municipal e provincial.

⁵ Poderia imaginar-se ainda descentralização política a nível institucional: através, por exemplo, da atribuição de faculdades legislativas a organismos corporativos. Mas não se conhecem exemplos de tal fenómeno, que seria como que a revivescência do Estado estamental ou corporativo da passagem da Idade Média para a Idade Moderna. O chamado sufrágio orgânico ou a participação de representantes de organizações socioprofissionais em órgãos do Estado, deliberativos ou consultivos, tem índole diversa, pois, que, de qualquer modo, tudo se passa aí no interior dos órgãos do Estado.

⁶ Aliás, região tem a mesma raiz de *regere* (governar).

⁷ De *foedus*, aliança, tratado.

base de organização é também geográfica ou territorial⁸.

Quer na federação quer na união real regista-se uma associação ou união de Estados dando origem a um novo Estado que os vai englobar ou integrar. A diferença está em que na federação se criam órgãos completamente distintos dos órgãos dos Estados-membros e todo um sistema jurídico e político-constitucional novo, enquanto que na união real se aproveitam alguns dos órgãos dos Estados-membros elevando-os a comuns. A estrutura federativa é de *sobreposição*, a da união real de *fusão* ou de *comunidade institucional*.

IV – A maior parte dos Estados do mundo, ontem e hoje, constituem-se em Estados unitários e centralizados. Isso não significa que a forma unitária seja a forma normal de existir dos Estados. Tão normais como o Estado centralizado são o Estado regional e o Estado federal.

O que pode dizer-se, entretanto, é que no seio dos Estados compostos existem sempre Estados unitários. Os Estados componentes são, em geral, com raríssimas excepções, imediatamente Estados unitários. E, claro está, qualquer Estado, mesmo o Estado federal, é unitário no sentido de que, em si, na respectiva estrutura interna, o seu poder é uno (ou, se se preferir, único).

3. O ESTADO UNITÁRIO DESCENTRALIZADO OU REGIONAL

I – A concepção constitucional específica e a elaboração teórica do regionalismo político são relativamente recentes, sem embargo de certas notas características se encontrarem antes. Remontam à Constituição espanhola de 1931 e à italiana de 1947.

A doutrina dominante parece inclinar-se para a sua inserção dentro do Estado unitário. Mas há também quem pense tratar-se de um *tertium genus* e quem entenda que, por causa dele, fica posta em causa a distinção clássica entre Estados unitários e Estados federais⁹.

⁸ Uma excepção parece ser, até certo ponto, o recentíssimo federalismo belga, à face da Constituição de 1993, com a sua estrutura compósita de regiões e comunidades. V. FRANCIS DELPÉRÉE, *Le fédéralisme belge*, in *Revue européenne de droit public*, 1993, págs. 29 e segs.

⁹ Cfr. GASPARRE AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1933, págs. 92 e segs.; GUIDO LUCATELLO, *Lo stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti dei primo convegno di studi regionali*, Pádua, 1955, págs. 136 e segs.; CHARLES DURAND, *De l'État fédéral à l'État unitaire décentralisé*, in *L'évolution du droit public – Études en l'honneur d'Achille Mestre*, obra colectiva, Paris, 1956, págs. 193 e segs.; JUAN FERRANDO BADIA, *Formas dei Estado desde la perspectiva dei Estado regional*, Madrid, 1964; CLAUDE PALAZZOLI, *Les régions italiennes. Contribution à l'étude de la décentralisation politique*, Paris, 1966; FAUSTO DE QUADROS, *A descentralização das funções do*

II – Podem ser apontadas várias categorias de Estados descentralizados.

No Estado regional *integral*, todo o território se divide em regiões autónomas. No Estado regional *parcial*, encontram-se regiões politicamente autónomas e regiões ou circunscrições só com descentralização administrativa, verificando-se, pois, diversidade de condições jurídico-políticas de região para região.

E esta é também uma diferença clara em relação ao *Estado federal*, sempre integral por natureza (sempre formado, inteiramente, por um maior ou menor número de Estados federados).

No Estado regional *homogéneo*, seja integral ou parcial, a organização das regiões é, senão uniforme, idêntica (a mesma no essencial para todos). No Estado regional *heterogéneo*, ela pode ser diferenciada ou haver regiões de estatuto comum e regiões de estatuto especial¹⁰.

Em geral, as regiões são criadas pela Constituição, mas conhecem-se casos – ainda que de necessária relevância a nível de Constituição material – de regiões instituídas por lei (caso da Gronelândia) e até pelo Direito internacional (caso da Alândia).

Como exemplos de Estados regionais integrais apontem-se o Brasil (no Império, após a revisão da Constituição em 1834), a Áustria (antes de 1918), a Itália, a Espanha, agora (na vigência da Constituição de 1978) ou a África do Sul (com a Constituição de 1996).

Como exemplos de Estados regionais parciais indiquem-se a Finlândia (por causa da Alândia), a Espanha (quando da Constituição de 1931), a Dinamarca (quanto às Ilhas Feroé e à Gronelândia), Portugal (desde 1976, em virtude das regiões autónomas dos Açores e da Madeira), a Rússia, a Ucrânia (por causa da Crimeia), a China (sobretudo, por causa de Hong Kong desde 1997 e de Macau a partir de 1999) ou o Reino Unido (com a Irlanda do Norte, a Escócia e Gales, a partir de 1998 e 1999).

Como exemplos de Estados regionais heterogéneos refiram-se a Itália, com regiões de estatuto especial – Sicília, Sardenha, Vale de Aosta, Trentino – Alto Ádige¹¹ e Friul – Venécia Júlia – e regiões de estatuto co-

Estado nas províncias ultramarinas portuguesas, Braga, 1971; AMÂNCIO FERREIRA, *As regiões autónomas na Constituição portuguesa*, Coimbra, 1980, págs. e segs.; RAFAEL ENTRENA CUESTA, *Estado regional, Estado autonómico, Estado federal*, in *Administración y Constitución – Estudios en homenaje al Professor Mesa Moles*, obra colectiva, Madrid, 1982, págs. 209 e segs.; JUAN GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado unitario regional*, Madrid, 1985; GARCIA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985; ANTONIO D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milão, 1991; *L'État autonome; forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, obra colectiva, Paris, 1994.

¹⁰ No Estado regional parcial e no Estado regional heterogéneo pode falar-se em regionalismo assimétrico.

¹¹ Esta ainda com a situação particular das duas províncias de Trento e Bolzano.

mum – as restantes – e a Espanha actual (com comunidades autónomas de regimes diversos).

III – O grau de descentralização varia muitíssimo; desde regiões que pouco mais parecem do que colectividades administrativas a regiões que parecem Estados-membros de uma federação. Geralmente, os estatutos são-lhes outorgados pelo poder central, mas há casos (as regiões italianas, as regiões autónomas portuguesas) em que elas chegam a participar na elaboração e na revisão desses estatutos ¹².

A maior semelhança possível entre Estado regional e Estado federal dá-se quando aquele é integral e as regiões, além de faculdades legislativas, possuem faculdades de auto-organização. Mesmo assim, porém, cabe distinguir:

- a) Porque o acto final, a vontade última na elaboração ou na alteração dos estatutos regionais pertence ao poder central ¹³; ou seja, as regiões não têm poder constituinte;
- b) Porque as regiões tão pouco participam na elaboração e na revisão da Constituição do Estado, como unidades políticas distintas dele; ou seja, o poder constituinte do Estado é delas independente.

Juridicamente o Estado federal dir-se-ia criado pelos Estados componentes. Pelo contrário, as regiões são criadas pelo poder central, e as atribuições políticas que têm tanto podem vir a ser alargadas como extintas por este. Mais ainda: se o Estado federal desaparecer, em princípio os Estados federados adquirem ou readquirem plena soberania de Direito internacional; não assim as regiões autónomas, as quais, como quaisquer outras colectividades descentralizadas, ou desaparecem com o Estado ou carecem de um acto específico para obterem a soberania ¹⁴.

Os recentes desmembramentos da União Soviética e da Jugoslávia, com o acesso à plena soberania dos Estados que as compunham, mostra bem que, mesmo em federações politicamente fictícias ¹⁵, perdura um resíduo de estadualidade pronto a reviver se as condições o permitem.

¹² No sentido de que só haveria verdadeiramente Estado regional quando existisse tal participação das regiões na sua própria organização, FAUSTO DE QUADROS, *op. cit.*, págs. 58 e segs.

¹³ *Ibidem*, pág. 62.

¹⁴ Cfr. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, trad. castelhana, Buenos Aires págs. 371-372.

¹⁵ Aliás, a Constituição soviética reconhecera o direito de secessão das repúblicas (art. 72º da Constituição de 1977).

4. AUTONOMIA POLÍTICA COM E SEM INTEGRAÇÃO

I – A par da autonomia regional, que é efeito de descentralização política ou político-administrativa, conhece-se a autonomia (ou talvez melhor, uma gama algo diversificada de formas de autonomia) de que são dotadas certas comunidades territoriais dependentes doutros Estados ou em regimes especiais.

Trata-se aqui de um conceito empírico destinado a descrever algo de situado entre a *não autonomia territorial* e o estatuto de Estado independente¹⁶ ou entre a não autonomia territorial e a integração em Estado independente, em igualdade com quaisquer outras comunidades que deste façam parte.

II – São, designadamente, quatro os tipos de estatutos de autonomia de comunidades territoriais:

- a) Autonomia derivada de antigos laços feudais (a Ilha de Man e as Anglo-Normandas em relação à Coroa Britânica);
- b) Autonomia ligada a vínculos coloniais, semicoloniais ou pós-coloniais (as colónias autónomas e semi-autónomas britânicas, como foram antes de acederem à independência quase todos os países do *Commonwealth* e como ainda hoje são as Bermudas e Gibraltar; de certo modo, os territórios ultramarinos franceses como a Nova Caledónia ou a Polinésia; Guam, em relação aos Estados Unidos)¹⁷;
- c) Autonomia com associação a outros Estados (as Antilhas Holandesas e Aruba em face da Holanda, Porto Rico e Marianas do Norte perante os Estados Unidos, as ilhas Cook e Niue em face da Nova Zelândia);
- d) Autonomia ligada a situações internacionais especiais (Macau em face de Portugal até 1999; e ainda Fiume entre 1919 e 1924, o Sarre entre 1919 e 1935 e entre 1945 e 1955, Dânziga entre as duas guerras mundiais, Trieste durante alguns anos após a 2ª guerra; Berlim entre 1949 e 1990¹⁸; numa fase de preparação para a autodeterminação, alguns territórios sob mandato ou sob tutela).

¹⁶ Cfr. DANIEL VIGNES, *Sur la notion d'autonomie en droit constitutionnel*, in *Revue internationale d'histoire politique est constitutionnelle*, 1956, págs. 87 e segs.; ou RUTH LAPIDOTH, *Some Reflections on Autonomy*, in *Mélanges offerts à Paul Reuter*, obra colectiva, Paris, 1981, págs. 379 e segs.

¹⁷ Cfr., sobre os territórios ultramarinos franceses, THIERRY MICHALON, *La République Française, une fédération qui s'ignore?*, in *Revue du droit public*, 1982, págs. 623 e segs.

¹⁸ Sobre o estatuto de Berlim, v. HONORÉ MARC CATUDAL, *Origins and Early Development of the Berlin Problem*, in *Revue de droit international*, 1983, págs. 81 e segs.

III – A estrutura da autonomia das regiões autónomas e a das comunidades territoriais dependentes acabadas de enunciar dir-se-iam *prima facie* similares. Há autonomias mais extensas ou menos extensas num lado e noutro e também são variáveis os poderes de controlo e de intervenção das autoridades estatais¹⁹. Mas a natureza e o sentido da autonomia são completamente diversos, consoante se trate da autonomia com integração ou sem integração.

A autonomia própria das regiões autónomas é uma autonomia com integração. É a autonomia – sejam quais forem as razões em que se funde – de comunidades que compõem, com outras, um povo, ao qual corresponde um certo e determinado Estado e que, por essa via, têm pleno acesso à soberania desse mesmo Estado.

Pelo contrário, a autonomia sem integração – resulte ela de laços feudais, coloniais, associativos, internacionais ou outros – implica uma separação e, ao mesmo tempo, uma subordinação. A comunidade que dela goza não se considera constitutiva do povo do Estado soberano a que se encontra vinculada e está, portanto, numa espécie de *capitis deminutio* perante ele; o seu território não é parte integrante do território desse Estado soberano (ou se, porventura, é declarado parte integrante, encontra-se numa condição particular frente à *metrópole*); e, por virtude desta diferenciação, avulta a imperfeição do respectivo estatuto constitucional.

Abundantes noutras épocas, as autonomias sem integração são hoje pouco numerosas, em consequência do princípio da autodeterminação dos povos levada às suas últimas consequências (de independência ou de integração de pleno direito noutros Estados). Mas não é seguro que se extingam por completo, porque algumas traduzem singularidades irreduzíveis e outras são geradas por vicissitudes internacionais – que, sob vestes múltiplas, não deixam de se repetir em sucessivos momentos.

5. A REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE MACAU COMO REGIÃO AUTÓNOMA

Depois de ter tido um estatuto de autonomia *sem integração* entre 1976 e 1999, enquanto território *sob administração portuguesa*²⁰, Macau irá beneficiar, a partir de 20 de Dezembro de 1999, de um estatuto de *autonomia com integração* – como parte integrante da República Popular da China.

Com efeito, tendo em conta o art. 31º da Constituição chinesa, a Declara-

¹⁹ Cfr. RUTH LAPIDOTH, *op. cit.*, *loc. cit.*, págs. 384 e segs.

²⁰ Cfr. VITALINO CANAS, *Macau*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1º suplemento, 1998, págs. 157 e segs.

ção Conjunta de 1987 estabeleceu que Macau seria uma “Região Administrativa Especial”, dotada de poderes legislativo, executivo e judicial independente (incluindo o julgamento em última instância). E a Lei Básica, aprovada pela Assembleia Popular Nacional em 1993, consagra uma estrutura político-administrativa que, embora distinta das regiões autónomas europeias, se traduz num elevado grau de autonomia muito para além da de qualquer município ou província.

Esta autonomia consiste na subsistência do ordenamento jurídico pré-vigente, com garantia dos direitos e liberdades políticas e económicas – não se aplicando, durante 50 anos, os sistemas e as políticas socialistas (arts. 5º, 24º e segs. e 103º e segs., da Lei Básica). E consiste, no plano organizativo, na existência de uma Assembleia Legislativa, com maioria de membros eleitos (art. 68º) e de um Chefe do Executivo, nomeado pelo Governo Central com base no resultado de eleições ou consultas locais (art. 47º); assim como – o que lhe dá uma configuração *sui generis* – na existência de tribunais próprios (arts. 82º e segs.). Daqui depois, naturalmente, um complexo relacionamento entre as autoridades e os actos legislativos centrais e as autoridades e os actos legislativos locais (arts. 12º e segs.)²¹.

6. OS ESTADOS COMPOSTOS. FEDERAÇÕES E UNIÕES REAIS

I – Passemos à análise do Estado composto ou complexo, nas duas grandes formas conhecidas, de união real e de federação – aquela surgida empiricamente, esta em resultado de uma construção racional coeva do constitucionalismo moderno.

Precisando ainda a distinção: a federação repousa na sobreposição, porque um poder novo e distinto, o poder federal, surge acima dos poderes políticos dos Estados nela integrantes, os Estados federados; ao invés, a união real na fusão ou na colocação em comum de alguns dos órgãos dos Estados que a constituem, de tal modo que fica a haver, ao lado dos órgãos particulares de cada Estado, um ou mais órgãos comuns (pelo menos, o Chefe do Estado é comum) com os respectivos serviços de apoio e execução.

Complementarmente, o grau de integração dos Estados componentes e, portanto, a complexidade jurídica da organização são muito mais acentuados no Estado federal do que na união real. O poder central é mais forte naquele e maiores, por isso, quer a interpenetração no plano do Direito interno quer a iden-

²¹ Cfr. *O ordenamento jurídico de Macau no contexto da Lei Básica*, obra colectiva, Macau, 1991; e ARNALDO GONÇALVES, *A Paradigm of Autonomy - The Hong Kong and Macao S.A.R.s*, in *Contemporary Southeast Asia*, vol. 18, nº 1, Junho de 1996, págs. 36 e segs.

tidade de sistemas políticos; pelo contrário, os Estados-membros da união real – muitas vezes, uma fórmula de transição – conservam as suas peculiaridades e, não raro, mantêm uma limitada capacidade internacional²².

II – A união real distingue-se da *união pessoal*. Esta não é um Estado composto, mas, quando muito, uma associação de Estados: o Chefe do Estado é também aqui comum aos dois Estados, embora somente a *título pessoal* e não orgânico; o que é comum é o titular do órgão e não o próprio órgão. A união real é regulada por uma Constituição ou por outro acto jurídico específico; a união pessoal normalmente (embora nem sempre) resulta da mera coincidência de designação da pessoa do Chefe do Estado pelos Direitos próprios de dois ou mais países.

Distingue-se outrossim a união real da *união incorporada*. Esta já não é um Estado composto, mas um Estado simples ou unitário ou pelo menos, uma fase de transição de um Estado composto (sob a forma de união real) para um Estado simples. Como escreve um autor, os Estados incorporados deixam-se absorver pela união e, a par de certa autonomia administrativa, apenas conservam a reminiscência da designação honorífica de reinos ou república.

III – As federações tendem a corresponder a repúblicas; as uniões reais, pessoais e incorporadas a monarquias. Mas com atenuações importantes, porque, logicamente, nem as federações têm de ser federações de repúblicas ou com forma de repúblicas, nem as uniões reais têm de ser uniões monárquicas.

Federações republicanas: os Estados Unidos, a Suíça ou o Brasil, Federações monárquicas: a Alemanha entre 1871 e 1918, a Malásia e os Emirados Árabes Unidos, por englobarem Estados monárquicos. Federações sob forma monárquica: além desses, o Canadá, a Austrália e a Bélgica. E há federações com diferentes sistemas de governo: com sistema presidencial (Estados Unidos, México), com sistema directorial (Suíça), com sistema parlamentar (Alemanha, Índia).

Uniões reais: a Inglaterra e a Escócia a seguir a 1707; a Rússia e a Finlândia de 1809 a 1917; Portugal e o Brasil de 1815 a 1822; a Suécia e a Noruega de 1815 a 1905; a Áustria e a Hungria de 1867 a 1918; a Dinamarca e a Islândia de 1918 a 1944. De união real, sob forma republicana, aproxima-se a união estabelecida entre Tanganica e Zanzibar desde 1964, sob o nome de Tanzânia.

Uniões pessoais: Espanha e Império Germânico no tempo de Carlos V;

²² Parte da doutrina sustenta, por isso, que a união real não é um novo Estado, mas uma associação de Estados, mais próxima da confederação do que da federação: v., por todos, GARCIA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, 8ª ed., Madrid, 1967, págs. 206 e segs.

Portugal e Espanha de 1580 a 1640²³; a Inglaterra e a Escócia de 1603 a 1707; Inglaterra e Hanover de 1714 a 1837; Holanda e Luxemburgo de 1816 a 1890; Portugal e o Brasil em 1826 (D. Pedro IV); a Grã-Bretanha e os países da *Commonwealth* que mantêm fidelidade à Coroa britânica (Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Jamaica, etc.)²⁴.

Uniões incorporadas: a Grã-Bretanha ou união entre a Inglaterra e a Escócia, pelo menos nos dois últimos séculos.

Por detrás das fórmulas jurídicas das uniões urge, porém, discernir fenómenos de supremacia ou domínio político de uns Estados sobre outros, como no caso de Portugal e Espanha em 1580-1640 ou da Inglaterra sobre os outros países das Ilhas Britânicas²⁵.

IV – Estados compostos, as federações e as uniões reais são, do mesmo passo, associações de Estados cuja integração orgânica promovem. São as mais intensas das associações de Estado²⁶ que é possível encontrar; as que conduzem ao aparecimento de novos Estados.

Delas se distinguem as *confederações* e as novas realidades jurídico-internacionais de integração económica e até política (reconduzíveis ou não àquelas), como as Comunidades Europeias e a União Europeia²⁷ e a Mercosul (que liga o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai).

Do pacto confederativo resulta uma entidade *a se*, com órgãos próprios (pelo menos, uma assembleia ou dieta confederal). Não chega a emergir um novo poder político ou mesmo uma autoridade supraestadual com competência genérica. Tudo se passa ainda no campo do Direito internacional, e não já no do Direito interno como sucede nos Estados compostos²⁸.

Acrescente-se uma nota interessante sobre as Comunidades Europeias: é que tendo surgido originariamente separadas – Comunidade Europeia do Car-

23 Sobre a união pessoal luso-espanhola, v., recentemente, ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, *Revolta e revoluções: a resistência das elites provinciais*, in *Análise Social*, nº 120, 1993, págs. 82 e segs.

24 Uma espécie de união pessoal - de partido político - foi a atribuição do poder, entre 1975 e 1980, na Guiné-Bissau e em Cabo Verde ao Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde.

25 Sobre o assunto, v. JIM BULPITT, *The making of the United Kingdom: Aspects on English Imperialism*, in *Parliamentary Affairs*, vol. XXXI, nº 2, 1978, págs. 174 e segs.

26 Cf. JORGE MIRANDA, *União de Estados*, in *Verbo*, XVIII, págs. 439 e segs. e autores citados.

27 V., por exemplo, o nosso *Direito Internacional Público - I*, Lisboa, 1995, págs. 237 e segs.

28 Cf. ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *op.cit.*, I, pág. 224; LOUIS LE FUR, *État Fédéral et Confédérations d'États*, Paris, 1986; CARL J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, 1950, trad. francesa *La Démocratie Constitutionnelle*, Paris, 1958, págs. 164 e segs.; ALFRED VERDROSS, *op.cit.*, págs. 280 e 281; PAUL REUTER, *Confédération et fédération*, in *Mélanges offerts à Charles Rousseau*, obra colectiva, Paris, 1974, págs. 209 e segs.; LUCIO LEVI, *Confederazione*, in *Dizionario di Politica*, págs. 211 e segs.

vão e do Aço, Comunidade Económica Europeia e Comunidade Europeia de Energia Atómica – fundiram as suas instituições a partir de 1965, embora tenham mantido distintas as individualidades jurídicas e as competências dos respectivos órgãos à luz dos seus tratados constitutivos: o Acto Único Europeu confirmaria esta evolução, ao formalizar o Conselho Europeu e ao consagrar a cooperação em política externa; e mais ainda Maastricht e Amesterdão²⁹. Dir-se-ia uma união real de organizações internacionais.

7. OS ESTADOS FEDERAIS EM PARTICULAR

I – O Estado federal ou federação assenta, repetimos, numa *estrutura de sobreposição*, a qual recobre os poderes políticos locais (isto é, dos Estados federados), de modo a cada cidadão ficar simultaneamente sujeito a duas Constituições – a federal e a do Estado federado a que pertence – e ser destinatário de actos provenientes de dois aparelhos de órgãos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais.

Assenta também numa *estrutura de participação*, em que o poder político central surge como resultante da agregação dos poderes políticos locais, independentemente do modo de formação³⁰: donde, a terminologia clássica de *Estado de Estados*. Se participação há igualmente na união real, não atinge nesta o desenvolvimento e a sistemática racionalização que atinge na federação.

Tal a nossa maneira de ver³¹ – como se verifica, uma maneira de ver dualista da organização federal. Naturalmente, não é original, nem é única: há os que negam ou diminuem o carácter de Estado do Estado federal (assimilando-o à confederação) ou o dos Estados federados (reduzidos a algo parecido com regiões autónomas) e há também os que tomam o Estado federal como a totalidade ou a soma dos Estados federados e da união (e só essa totalidade teria a soberania)³².

²⁹ Daí falar-se em *Comunidade Europeia* (no singular).

³⁰ Pois a história mostra federalismo por agregação (Estados distintos que se unem: caso dos Estados Unidos) e por desagregação (Estados unitários que se transformam em federaais: caso do Brasil em 1889).

³¹ V. já o nosso artigo *Federação*, in *Verbo*, VII, pág. 486.

³² Cfr. JELLINEK, *Teoria General ...*, cit., págs. 577 e segs.; LABAND, *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, trad., I, Paris, 1960, págs. 202 e segs.; MICHELMOUSKHÉLY, *La théorie juridique de l'État Fédéral*, Paris, 1931; GUIDO LUCATELLO, *Lo Stato Federale*, I, Pádua, 1939; PABLO LUCAS VERDU, *Estado Federal*, in *Nueva Enciclopedia Juridica*, IX, Barcelona, 1958, págs. 1 e segs.; GUY HÉRAUD, *Aspects juridiques de la génèse fédérale*, in *Estudios Juridico-Sociales en Homenaje al Professor Luis Legaz y Lacambra*, obra colectiva, Santiago de Compostela, 1960, II, págs. 215 e segs.; *Le fédéralisme et le développement des ordres juridiques*, obra colectiva, Bruxelas, 1971; E. STEIN, *Derecho Político*, trad., Madrid, 1973, págs. 107 e segs.; R. ZIPPELIUS, *Teoria*

II – De qualquer sorte, a dualidade de Estados não tem de significar separação ou polarização. A dupla estrutura de sobreposição e de participação só pode sobreviver com integração política e jurídica; e esse papel cabe à Constituição federal.

Em cada federação, se pode não ter havido historicamente um acto constitutivo, pelo menos ele tem de ser pressuposto (entenda-se ou não como acto-união). Mas, formada a federação, doravante é a Constituição federal – obra de um poder constituinte distinto do de cada um dos Estados federados, embora resultante da sua intervenção – que contém o fundamento de validade e de eficácia do ordenamento jurídico federativo; e é ele que define a *competência das competências*³³ (ao passo que na confederação, subsiste sempre, e só, o respectivo pacto confederal).

Por outro lado, à confederação é inerente o direito de secessão dos Estados confederados. Já não à federação, em que tal direito ou não é reconhecido aos Estados-membros ou depende da Constituição federal.

Do mesmo modo, em rigor só em Estado federal há cidadania comum e, na maior parte dos casos, a cidadania federal precede a de cada Estado federado.

III – Das duas características expostas – sobreposição e participação – procedem os seguintes princípios directivos:

- 1º Dualidade de soberanias – a de cada um dos Estados federados e a do Estado federal, tendo cada um deles a sua Constituição (e Constituição emanada de um poder constituinte originário, exercido em nome próprio), bem como o correspondente sistema de funções e órgãos (legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais);
- 2º Participação dos Estados federados na formação e na modificação da Constituição federal, seja a título constitutivo, seja a título de veto colectivo, seja por via representativa, seja por referendos parciais³⁴;

Geral do Estado, trad., Lisboa, 1974, págs. 220 e segs.; WILLIAM H. STUART, *Concepts of Federalism*, Lanham, 1984; STANISLAW EHRLICH, *Theoretical Reflections our Federatins and Federalism*, in *Revue internationale de science politique*, vol. 5, nº 4, 1984, págs. 359 e segs.; OLIVEIRA BARACHO, *Teoria geral do federalismo*, Rio de Janeiro, 1986; STÉPHANE RIALS, *Destin du fédéralisme*, Paris, 1986; PAUL-CHARLES GOOSSENS, *Esquisse d'une typologie différentielle du fédéralisme*, in *Présence du Droit Public et des Droits de l'Homme - Mélanges offerts à Jacques Velu*, obra colectiva, II, Bruxelas, págs. 929 e segs.; *Fédéralisme et Cours Suprêmes*, obra colectiva, Bruxelas, 1991; SERGIO ORTONI, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Turim, 1993; *Quali dei tanti federalismi*, obra colectiva, Pádua, 1997; DIRCÉO TORRECILLAS RAMOS, *O federalismo assimétrico*, São Paulo, 1998.

³³ Na conhecida expressão da doutrina alemã.

³⁴ Referendos ou votações populares em que os resultados são apurados por Estados, não bastando a maioria obtida pela soma de votos em toda a união.

- 3º Garantia (a nível de Constituição federal) da existência e dos direitos dos Estados federados;
- 4º Intervenção institucionalizada dos Estados federados na formação da vontade política e legislativa federal, através de órgãos federais com adequada representação dos Estados (senados ou conselhos federais, os primeiros com titulares eleitos e os segundos com titulares delegados dos Governos locais)³⁵;
- 5º Igualdade jurídica dos Estados federados, traduzida em igualdade de direitos dos seus cidadãos, em reconhecimento do valor dos actos jurídicos neles celebrados e em participação por igual (ou em base proporcional) nos órgãos federais ou em alguns deles;
- 6º Limitação das atribuições federais, o que deriva da ideia de agregação dos Estados como hipótese explicativa da federação e possui o sentido (inverso do da descentralização política e administrativa) de que todas as matérias não reservadas ao Estado federal incumbem ou podem incumbir aos Estados federados³⁶.

IV – Naturalmente, são diferentes as concretizações destes princípios. Porém, mais do que isso, nem sempre eles se verificam e, por isso, torna-se necessário considerar Estados federais de mais de um tipo ou grau: pelo menos, Estados federais *perfeitos e imperfeitos*.

Os primeiros são os que apresentam todas aquelas características (como os Estados Unidos ou a Suíça).

Os segundos são os que apresentam a maior parte delas, mas não todas, nomeadamente a intervenção dos Estados nas modificações da Constituição federal (como o Brasil ou a Rússia).

V – Refiram-se ainda outras distinções.

Todos os Estados federais actuais, são de um grau: abaixo do Estado federal apenas há um grau de Estados federados. Na URSS, pelo contrário, a Rússia – uma das repúblicas federadas – era, por seu turno, já por si um Estado federal, que agrupava Estados federados – repúblicas socialistas soviéticas autónomas³⁷.

³⁵ Cfr. G. LEIBHOLZ, *La Rappresentazione nella Democrazia*, trad., Milão, 1989, págs. 286 e segs.

³⁶ E podem ser consideradas normas *centrais* da Constituição federal precisamente as que traduzem estes grandes princípios organizativos da forma federal: cfr. RAÚL MACHADO HORTA, *Normas centrais da Constituição federal*, in *Revista de Informação Legislativa*, nº 135, Julho-Setembro de 1997, págs. 175 e segs.

³⁷ A Rússia antes de 1991 era, assim, um Estado federal, mas não um Estado soberano de Direito internacional (o que mostra que não se pode simplesmente dividir os Estados soberanos em unitários e federais).

De resto, pode haver ou tem havido federações de entidades políticas não estaduais, como antigas federações coloniais britânicas (Índias Ocidentais, Rodésia e Niassa, Arábia do Sul).

As uniões reais nunca agrupam mais de dois ou três Estados e a individualidade concreta de cada um conta sempre bastante. Mas a federação tanto pode ser apenas de dois Estados federados (por exemplo, a Checoslováquia entre 1969 e 1992), ou de meia dúzia (a Austrália, a ex-Jugoslávia) como de várias dezenas (os Estados Unidos, o México).

Há Estados federais iguais e não iguais (o que se prende, quase sempre, com diferenças de dimensão territorial, humana ou económica dos Estados federados) e pode haver hegemonia de um Estado federado sobre os demais (v.g., a Prússia na Alemanha imperial ou a Rússia na URSS).

Há federalismos de largos espaços e de pequenos espaços. Os Estados federados, umas vezes, têm grande extensão populacional e territorial (como nos Estados Unidos, no Canadá, no Brasil); outras vezes, pouco mais são que cidades ou distritos (caso dos cantões suíços ou de alguns *Länder* alemães). Naqueles avulta a complexidade, nestes o carácter quase municipal, com implicações político-administrativas inerentes.

VI – Situação particularíssima vem a ser a do Brasil, onde se articulam federalismo a nível de Estados e regionalismo político a nível de Municípios.

Segundo a Constituição de 1988, a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, “todos autónomos” (art. 18º); compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual e instituir e arrecadar tributos (art. 30º); e eles regem-se por leis orgânicas votadas pelas respectivas câmaras municipais (art. 29º).

Os municípios são, pois, entidades políticas integrantes da estrutura do Estado, embora não propriamente entidades estatais de 2º grau^{38/39}.

³⁸ Cfr., algo diversamente, JOSÉ AFONSO DA SILVA, *O Município na Constituição*, São Paulo, 1989, maxime págs. 7 e 8; CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO, *Estado Federal e Estado Federado na Constituição Brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*, in *Revista de Informação Legislativa*, 1992, págs. 66 e segs.; ANDREAS J. KREIL, *Diferenças de conceito, desenvolvimento e conteúdo da autonomia municipal na Alemanha e no Brasil*, in *Revista de Informação Legislativa*, nº 128, Outubro-Dezembro de 1995, págs. 107 e segs.; ROCHA FILHO, *O município no Brasil: aspectos históricos, jurídicos e económicos*, *ibidem*, págs. 237 e segs.; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, I, 2ª ed., São Paulo, 1997, págs. 204 e segs.

³⁹ Além do Brasil, outros Estados federais contêm “distritos federais” destinados a colocar as respectivas capitais fora de influência imediata de qualquer dos Estados federados. A sua natureza jurídica não se oferece fácil. Cfr. NINO OLIVETTI RASON, *Washington D.C. tra “centro” e “periferia”*, in *Quaderni Costituzionali*, 1990, págs. 192 e segs.; GILBERTO TRISTÃO, *O Distrito Federal nas Constituições e na Revisão Constitucional de 1993*, in *Revista de Informação Legislativa*, nº 118, 1993, págs. 31 e segs.

8. O SISTEMA JURÍDICO COMPLEXO DOS ESTADOS FEDERAIS

I – A coexistência de várias ordens jurídicas no interior do Estado federal não se presta a uma fácil explicação dogmática.

Ela tem, contudo, de se procurar na relação entre a Constituição federal e as Constituições dos Estados federados; envolve supremacia, mas em termos de *supracoordenação*; e exige uma visão conjugada de normas e competências.

Esta supremacia traduz-se em:

- a) Os princípios básicos do regime, tal como constam da Constituição federal, impõem-se às Constituições dos Estados federados (conforme estabelecem, *v.g.*, o art. 5º, secção 3ª, nº 3, da Constituição dos Estados Unidos, o art. 28º da Constituição alemã ou o arts. 19º e 20º da Constituição brasileira);
- b) As Constituições dos Estados federados não podem contrariar a Constituição federal, sob pena de inconstitucionalidade – que em rigor, envolve, porém, ineficácia e não invalidade, porque a Constituição federal não é o fundamento de validade das Constituições estaduais;
- c) São órgãos federais, designadamente jurisdicionais, que decidem conflitos de competências;
- d) O Estado federal pode adoptar medidas coercitivas para impor o seu Direito aos órgãos dos Estados federados;
- e) A comunicação e a unidade inter-sistemática dos ordenamentos estaduais assentam no Direito federal.

Em contrapartida, o poder constituinte federal tem como limite absoluto o respeito do conteúdo essencial das soberanias locais; as leis dos Estados federados fundam-se nas respectivas Constituições, e não na Constituição federal; e à federação incumbe garantir o exercício efectivo da autoridade dos Estados federados.

II – Em quase todos os Estados federais, prevêm-se matérias reservadas aos Estados federados, matérias reservadas à União e matérias concorrentes, bem como diversas formas de intervenção relativamente a elas (por meio de competências legislativas e por meio de competências executivas)⁴⁰.

Há dois sistemas típicos. No federalismo clássico (Estados Unidos, Suíça), procede-se a uma repartição horizontal ou material: o dualismo de soberania envolve um dualismo legislativo e executivo (o Estado federal faz e executa as suas leis, e o mesmo fazem os Estados federados). No federalismo dito *coo-*

⁴⁰ · V. os arts. 22º e segs. da Constituição brasileira.

perativo (Alemanha), tende-se a uma repartição vertical: o Estado federal legisla ou define as bases gerais da legislação e os Estados federados executam ou desenvolvem as bases gerais.

9. OS CONDICIONALISMOS DAS FORMAS DE ESTADO

I – As formas de Estado não podem ser apercebidas isoladamente como produtos autónomos. Devem ser vistas nas suas raízes, no seu ambiente institucional, nos seus objectivos. As razões por que um país adopta forma unitária ou federativa são sempre peculiares a ele, conquanto propiciem generalizações⁴¹.

Não é, por acaso que à França revolucionária e jacobina, primeiro, e, depois, napoleónica se liga o modelo de Estado unitário centralizado, reforçando a obra do absolutismo monárquico; nem foi por acaso que a primeira união real surgiu nas Ilhas Britânicas ou o federalismo nos Estados Unidos – tudo no século XVIII⁴².

II – Fundamentalmente, o Estado unitário é prova ou expressão de homogeneidade nacional e social, de continuidade histórica, de contiguidade geográfica; e o Estado composto uma resultante de heterogeneidade, descontinuidade, descontiguidade. Mas pode o Estado unitário traduzir o desejo de fazer a unidade de regiões ou povos díspares através da centralização e o Estado federal representar um processo de melhor organização de um grande país homogéneo.

O factor técnico – distribuição do poder pelos órgãos centrais e locais para maior eficiência – o factor económico-financeiro – distribuição de receitas e despesas pela Administração central e pelas locais – e o factor político – papel do Estado perante os outros Estados e na satisfação de aspirações políticas, assim como aproximação dos cidadãos do poder – jogam aqui amplamente. Nuns casos, prevalecem as tendências centrífugas com a diminuição do poder central; noutros, as tendências centrípetas com o conseqüente engrandecimento.

Quer o federalismo quer o regionalismo político são tentativas de equilíbrio: o federalismo, entre a independência dos Estados federados e a centralização; o regionalismo entre o federalismo e o Estado unitário centralizado.

III – O factor político é, em cada país, determinado por pressupostos históricos – modo como o Estado se constituiu ou expandiu; pressupostos geográficos – afastamento entre as parcelas do mesmo Estado; pressupostos nacionais,

⁴¹ V. ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, I, cit., págs. 224, 231, 235 e segs.

⁴² V. *Manual ...*, I, cit., págs. 123, 139 e segs. e 155 e segs. e autores citados.

culturais e étnicos – diferenciações no povo; pressupostos sociais e económicos – interesses a defender ou disfunções sociais e económicas a atender; pressupostos ideológicos – filosofias de centralização ou descentralização e movimentos partidários ou não, favoráveis ou desfavoráveis.

Há federalismo institucional (Estados Unidos, Suíça, Alemanha), geográfico (Canadá, Brasil, Austrália), multinacional (Rússia), linguístico (Índia), tribal ou étnico (Nigéria). Há federalismo de origem (Estados Unidos, Austrália), de tradição (Alemanha), de imitação (México, Brasil, Venezuela), de necessidade (Índia), etc. E algo de semelhante poderia dizer-se do Estado unitário descentralizado ou até do centralizado.

Hoje, a tendência parece ser para o empolamento do poder central, quer seja único quer seja federal. Ao mesmo tempo, assiste-se a um realçar de certos aspectos da descentralização política e administrativa, advogados segundo os diversos quadrantes (em nome de uma maior funcionalidade, ou dos particularismos locais, ou de um princípio de participação, ou do desenvolvimento ou do equilíbrio económico-social). E, não raro, sustenta-se mesmo a convergência na prática de Estados unitários e federais, através da descentralização e do federalismo cooperativo⁴³.

⁴³ Cfr. KLAUS VON BEYME, *Federalismo*, in *Marxismo y Democracia-Politica*, III, obra colectiva, trad., Madrid, 1975, págs. 45 e segs.; MICHEL FROMONT, *L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949*, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau - Le pouvoir*, págs. 661 e segs.; *Decentralist trends in Western Democracies*, obra colectiva, Londres, 1979; *Federalismo y regionalismo*, obra colectiva, Madrid, 1979; VERNON BOGDANOR, *The English Constitution and Devolution*, in *The Political Quarterly*, 1979, págs. 36 e segs.; *Il federalismo statunitense fra autonomia e centralizzazione*, obra colectiva, Bolonham, 1979; CONSTANCE GREWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif allemand*, Paris, 1981; n° 16 de *Pouvoir*, 1981; MACHADO HORTA, *Reconstrução do federalismo brasileiro*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 1982, págs. 60 e segs., e *O Estado-membro na Constituição federal brasileira*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n°s 69-70, Julho de 1989-Janeiro de 1990, págs. 61 e segs.; número de 1984 de *Le Regioni*; vol. 5, n° 4, de 1984, de *International Political Science Review*; PHILIP MAWHOOD, *The Politics of Survival-Federal States in the Third World*, in *Revue internationale de science politique*, 1984, págs. 521 e segs.; BERNARD SCHWARTZ, *O federalismo norte-americano actual*, trad., Rio de Janeiro, 1984; ANTONIO JIMENEZ-BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Madrid, 1985; GIOVANNI BOGNETTI, *Le Regioni in Europa: alcune riflessioni sui loro problemi e sul loro destino*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, obra colectiva, Milão, 1987, págs. 91 e segs.; JOSÉ MARIA BAÑO LEÓN, *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidade de las condiciones de vida*, Madrid, 1988; ENOCH ALBERTI ROVIRA, *Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1990, n° 2, págs. 71 e segs.; *The territorial distribution of power in Europe*, obra colectiva, Friburgo, 1990; PETER HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, págs. 3353 e segs.; MAURICE CROISAT, *Le fédéralisme d'aujourd'hui: tendances et controverses*, in *Revue française*

IV – Não menos relevante vem a ser a relação entre formas de Estado e regimes políticos, realidades independentes só até certo. Um poder autocrático é um poder fortemente centralizado: daí a subsistência apenas do Estado unitário ou a redução do federalismo a mera fachada⁴⁴. Um poder democrático e liberal propenderá a acolher a descentralização ou o federalismo: o federalismo é uma espécie de separação de poderes de âmbito territorial (C. J. FRIEDRICH)⁴⁵, e o mesmo talvez se possa dizer do regionalismo.

Em Estado federal, o indivíduo está simultaneamente sujeito a dois poderes políticos – o federal e o do Estado federado. Todavia, o resultado pode não ser, ao contrário do que *prima facie* seria de supor, ter ele de suportar o peso dobrado da autoridade pública. Na realidade, esse peso pode ser menor, porque as atribuições políticas se dividem entre os dois Estados e os órgãos respectivos, defendendo a sua esfera própria da acção, se limitam reciprocamente.

Em contrapartida, o exercício do poder em comunidades políticas ou regionais de dimensão reduzida, com frequência, vem a degenerar em abusos ou em intromissões menos suportáveis pelas pessoas; certos localismos podem enfraquecer a liberdade política e a igualdade. E então há que contar com a garantia dos direitos a prestar pela autoridade federal ou central⁴⁶.

Mas a pluralidade de centros de decisão política propicia ou favorece o acesso ao poder de diversos partidos e forças políticas que, assim convivendo e concorrendo umas com as outras, impedem o monolitismo (inversamente, o federalismo fica diminuído, quando são sempre as mesmas forças e orientações que dominam a nível central e local).

Por causa dessa divisão de poder e da complexidade de que se revestem os ordenamentos jurídicos federais e regionais tornam-se então mais necessários e delicados os mecanismos de fiscalização – política e, sobretudo, jurisdicional – da constitucionalidade das leis. A experiência confirma-o.

de droit constitutionnel, 1994, págs. 451 e segs.; KEITH RUSEN, *Federalism in the Americas in the Comparative Perspective*, in *Inter-American Law Review*, Outubro de 1994, págs. 1 e segs.; número de Dezembro de 1995 de *Quaderni Costituzionali*.

⁴⁴ Recorde-se os casos da União Soviética ou do Brasil entre 1964 e 1985.

⁴⁵ Ou um dos aspectos do constitucionalismo moderno: *op.cit.*, pág. 162.

⁴⁶ Recordem-se a luta pelos direitos civis no sul dos Estados Unidos e a reserva pela Constituição portuguesa aos órgãos de soberania da legislação sobre direitos, liberdades e garantias (arts. 164º, 165º e 227º).