

# O FEDERALISMO NO DIREITO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO

RAUL MACHADO HORTA

*SUMÁRIO: 1. Avaliação do federalismo. 2. Federalismo, concepção pluralística e concepção jurídica. 3. Federalismo incompleto. 4. Federalismo simétrico e assimétrico. 5. Federalismo e repartição de competências. 6. Federalismo e cooperação. 7. Federalismo, Direito Internacional e Direito Comunitário. 8. Dimensões inovadoras do federalismo.*

1. O ingresso do federalismo no domínio material da Constituição escrita data de fins do século XVIII. Na sua origem, que se localiza na Constituição norte-americana de 1787, a forma federal não recebeu designação nominal. A identificação entre o nome e a categoria política fez-se no curso do funcionamento das instituições e na interpretação que recebeu na doutrina e na jurisprudência, quando a forma federal adquiriu autonomia conceitual e tipológica.

As manifestações pretéritas, que retratam o federalismo na versão helênica da Amphyctionia e da Confederação Suíça dos séculos XV e XVI, perduram como referência histórica de antecedentes embrionários da forma federal. Tomando como marco inicial a Constituição norte-americana dos fins do século XVIII, justifica-se, neste início do século XXI, o balanço do federalismo, para projetá-lo no Direito Constitucional Contemporâneo, de modo a fixar a evolução que se operou na organização e no funcionamento da forma federal.

O federalismo norte-americano e o federalismo alemão da Lei Fundamental de Bonn de 1949 são modelos representativos da evolução percorrida pelo federalismo nos dois séculos de sua existência constitucional. O modelo norte-americano concebeu a organização constitucional do Governo Central e dos Governos Estaduais. Estabeleceu o convívio entre ambos, através da atribuição

dos poderes enumerados e dos poderes reservados. Invertendo a descrição esquemática de Tocqueville<sup>1</sup>, segundo a qual o Governo dos Estados é o direito comum e o Governo Federal é a exceção, a evolução ulterior do federalismo dilatou os poderes centrais, com apoio na cláusula da supremacia, enunciada no artigo VI da Constituição, e na criação jurisprudencial dos poderes implícitos<sup>2</sup>. No modelo norte-americano, o federalismo vinculou-se ao Governo presidencial. O modelo do federalismo alemão da Lei Fundamental de 1949, que lança raízes na Constituição de Weimar de 1919, renovou os fundamentos do federalismo, afastando-se do modelo norte-americano. Concebeu nova repartição de competências, que ultrapassou a repartição dual norte-americana, introduzindo no mecanismo federal a repartição mista da legislação concorrente, ampliando a atividade legislativa dos Estados membros. Os Estados da Federação participam nas relações com a União Européia, quando uma questão envolver a legislação de competência dos Länder, mediante transferência de atribuições da República Federal aos Länder. No federalismo alemão, o governo federal associou-se ao parlamentarismo. Insere-se o federalismo alemão no movimento de abandono do modelo norte-americano, que Alfred Stepan<sup>3</sup> apon- tou nas democracias federativas contemporâneas.

A solução federal tornou-se alternativa com que contam os Estados de dimensões continentais, os Estados de composição plurinacional, os Estados de pluralidade lingüística e as grandes concentrações populacionais, para equacionarem o exercício do poder político nos respectivos territórios. O federalismo contem a fórmula que assegura a coexistência da unidade na diversidade.

Como tema introdutório de nossa exposição, cabe apurar o alcance do federalismo, expressão de adoção generalizada, que reclama a identificação prévia de seu conteúdo e de sua extensão.

2. O federalismo não se limita ao Estado e ingressa em outros domínios da vida social: as associações, os partidos políticos, os sindicatos, os grupos sociais. Retomando orientação de clássicos da Doutrina do Estado, — Le Fur e Jellinek — Juan Ferrando Badia<sup>4</sup> entende que o federalismo é fenômeno exterior à relação jurídica, um princípio geral de organização, que não se limita a instituição política estatal. Georges Burdeau, que analisou, em profundidade, o Estado e as instituições políticas, no seu “*Traité de Science Politique*”<sup>5</sup>, inicia o estudo dedicado ao federalismo com a afirmação de que a idéia federal supera o quadro do Direito Constitucional. O federalismo envolve a compreensão da autoridade como associação de grupos, e toda vez que um processo de decisão envolver negociação com os grupos abrangidos pela decisão surgirá o federalismo. Outra dominante do federalismo é a relação entre a idéia federal e a

liberdade. Essa vinculação entre federalismo e liberdade inspirou a caracterização de J. J. Chevalier<sup>6</sup> do federalismo como doutrina de protesto, nas formas do protesto contra o regime do Estado, protesto contra a dimensão do Estado, protesto contra a centralização do Estado. O princípio federativo fundamenta a organização do Estado, da Sociedade e das Comunidades, na tríplice manifestação do federalismo estatal, do federalismo social e do federalismo supranacional. O federalismo estatal é criação da Constituição, cabendo ao documento constitucional regular a organização política do Estado e estabelecer a distribuição das competências entre os componentes da Federação. O federalismo supranacional provem do Tratado entre Estados soberanos, reunidos no pacto formador da Comunidade. O federalismo social é o dos grupos e das associações com vida própria e independente da organização do Estado. É o federalismo na sociedade.

3. A pluralidade das formas federais autoriza conceber nesse conjunto diversificado o federalismo incompleto. A idéia de federalismo incompleto pressupõe a existência de sua forma antagônica, o federalismo completo. A insuficiência de pressuposto deste último, pela perda de sua integridade conceitual, gera o aparecimento do federalismo incompleto. Na estrutura do tipo federal, configurada em regra de organização ou de funcionamento, a insuficiência do federalismo inacabado, que não se completou, advirá da ausência de uma ou de mais de uma regra definidora do federalismo completo. Essa ausência dará nascimento ao federalismo incompleto, que adquire autonomia tipológica, a partir de sua comparação com modelo representativo do federalismo completo. A negação da autonomia constitucional do Estado Federado em razão da preferência pelo procedimento da introdução direta na Constituição Federal da organização dos poderes estaduais; a consagração da intervenção federal como instrumento de uso permanente da União no Estado-membro; o Poder Legislativo federal sem a Câmara dos Estados, o Senado ou Conselho Federal; os conflitos entre a União e os Estados sem a designação do órgão jurisdicional federal, para resolvê-los; a atribuição das competências legislativas limitada aos poderes da União. São práticas e regras dessa natureza que prefiguram o federalismo incompleto, pela ausência nele da regra definidora do federalismo completo.

Em fase da ausência de regras definidoras, em maior ou menor volume, o federalismo incompleto aproxima-se do tipo que Wheare<sup>7</sup> qualificou de “quase federal” ou “semifederal”. Ingressam nessa categoria os ordenamentos federais que não atendem integralmente ao princípio federal ou os que desvirtuam os fundamentos federais no funcionamento das instituições, dando primazia à Constituição nominal e semântica.

O federalismo incompleto poderá decorrer de fatores determinantes ou causas, que agrupamos nas seguintes modalidades: a) ausência de requisito definidor do federalismo; b) deformação do princípio federal, fundado no comportamento anômalo, discrepante de regra constitucional; c) redução do modelo federal às formas “semifederais” e “quase-federais”.

A concepção do federalismo incompleto, não obstante a permanência da terminologia federal na sua identificação, poderá aplicar-se aos casos de forma pré-federais ou de formas intermediárias, localizadas na estrutura do Estado Unitário descentralizado, concretizadas nas formas do Estado Autônomico e do Estado Regional, em concepções adotadas no constitucionalismo espanhol e italiano. Neste ingresso nas formas intermediárias, verifica-se a conexão entre essas formas e a descentralização, justificando o emprego da terminologia, elaborada na doutrina federal, para associar o Estado Regional e o Estado Autônomico ao federalismo incompleto.

O Estado regional e o Estado autonômico, que nasceram no Estado descentralizado, podem ser encarados como forma estatal nova, conferindo permanência ao Estado regional e ao Estado autonômico, como formas definitivas, ou podem ser caracterizados como formas intermediárias de ente estatal, situado entre o Estado unitário e o Estado Federal. Focalizado na categoria intermediária do ente estatal, o Estado regional e o Estado autonômico incluem-se no domínio do federalismo incompleto. Dispondo de atividade legislativa, política e administrativa, faltam a essas formas intermediárias, pelo menos, os requisitos da autonomia constitucional e da autonomia judiciária, que impedem o acesso do Estado regional ao grupo de Estados integrantes da categoria mais geral do federalismo completo.

Reside na autonomia normativa das Regiões e das Comunidades Autônomicas, que se concretiza na elaboração do Estatuto e na atividade legislativa própria, o elemento de maior aproximação entre essas entidades territoriais do Estado Unitário e o Estado-membro do Estado Federal. Outro traço de aproximação é o da técnica da repartição de competências, que alcançou apreciável desenvolvimento na Constituição da Espanha de 1978. Todavia, há profundo distanciamento entre as Regiões, as Comunidades Autônomicas e o Estado-membro do Estado Federal nas regras da Constituição italiana de 1947 e da Constituição Espanhola de 1978, as quais, entre outras disposições, impõem a tramitação do Estatuto no órgão legislativo central do Estado, para receber a lei estatal de aprovação, na Itália. Consagram a Constituição italiana e a Constituição espanhola a sanção e a promulgação do Estatuto pelo Rei, a figura do Comissário do Governo Central na Região e nas Comunidades Autônomicas, a dissolução do Conselho Regional por Decreto do Presidente da República, o

visto do Comissário na lei aprovada pelo Conselho Regional. O distanciamento entre Regiões, Comunidades Autônomicas e Estado-membro do Estado Federal ganha profundidade pela ausência nos entes territoriais do Estado unitário da autonomia constitucional, que confere poder de auto-organização, e da autonomia judiciária, pela inexistência do Poder Judiciário regional ou autonômico. A ausência de duas características fundamentais do Estado-membro assinalam o distanciamento entre o Estado-membro do Estado Federal e as Regiões e as Comunidades Autônomicas do Estado regional italiano e do Estado autonômico da Espanha. Sob o ângulo da insuficiência, resultante da comparação, o Estado regional integra-se no modelo do federalismo incompleto.

4. A idéia de federalismo incompleto, pressupondo a inexistência parcial de regra ou de característica constitucional do Estado Federal, como foi ela adotada no direito positivo ou na formulação doutrinária, demonstra que o federalismo não corresponde a modelo único, a modalidade exclusiva. Nos ordenamentos positivos há modalidades diversas de federalismo. João Mangabeira<sup>8</sup> retratou a realidade plural do federalismo, quando objetando aos que só concebiam o federalismo no figurino norte-americano, assinalou que

“... a Constituição norte-americana não é o metro de irídio conservado em Paris, como padrão da décima milionésima parte do quarto do meridiano terrestre. A federação é uma forma de Estado; um sistema de composição de forças, interesses e objetivos, variável no tempo e no espaço, e inerente e peculiar a cada povo”.

O professor Pinto Ferreira<sup>9</sup>, fixando as tendências variáveis do federalismo na profunda e atualizada análise que dispensou ao tema, distingue três modalidades federais, a do federalismo clássico ou de equilíbrio, a do federalismo neo-clássico, que é o novo federalismo, e a do federalismo racionalizado ou hegemônico, concebido na Constituição alemã de 1919.

O pluralismo das formas federais explica a existência das concepções organizatórias do Estado que aglutinamos nas modalidades do federalismo simétrico e do federalismo assimétrico, como manifestações da diversidade federal, agrupando, de um lado, ordenamentos federais homogêneos e, de outro, ordenamentos federais heterogêneos, por não exibirem as características que integram os ordenamentos homogêneos.

O federalismo simétrico pressupõe a existência de características dominantes, que servem para diferenci-lo do federalismo assimétrico, de certo modo infenso, este último, a uma sistematização rigorosa. Se utilizarmos a caracterização lógico-formal de Kelsen, para demonstração de nosso raciocínio, o federalismo simétrico corresponderá a uma estrutura normativa, distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autono-

mia no conjunto das formas políticas. Projetada na concepção de Kelsen<sup>10</sup>, a simetria federal, dentro de tipologia constante, envolve a existência do ordenamento jurídico central, sede das normas centrais do Estado Federal e de ordenamentos jurídicos parciais, responsáveis, respectivamente, pelas normas federais da União e as locais dos Estados-membros, organizados e comandados pela Constituição Federal na função de Constituição total, fonte da repartição de competências, que alimenta o funcionamento do ordenamento central e dos ordenamentos parciais. O esquema normativo assim descrito é constante e regular, compondo a estrutura normativa do federalismo simétrico. A reprodução posterior desse esquema normativo-ordenamento jurídico central, ordenamentos jurídicos parciais, Constituição Federal — na Constituição jurídico-positiva conduz ao modelo de federalismo simétrico, partindo da representação teórica e formal.

A visão dos ordenamentos reais, como eles existem, concretamente, nas formas históricas de Estado Federal, modeladas pela respectiva Constituição Federal, permite identificar as características do federalismo simétrico, dentro de modelo constante. Essas peculiaridades, extraídas da construção constitucional, em processo cumulativo de experiências sucessivas, ao longo da existência da forma federal, autorizam conceber como tipo concreto de federalismo simétrico aquele que incluir na respectiva Constituição Federal os seguintes instrumentos, órgãos e técnicas: a composição plural do Estado; a repartição de competências entre o Governo Central e os Governos Locais, abrangendo poderes enumerados, poderes reservados e poderes mistos; a intervenção federal nos Estados-membros, para preservar a integridade territorial, a ordem pública e os princípios constitucionais da Federação; o Poder Jurídico dual, repartido entre a União e os Estados, distribuídos entre Tribunais e Juízes, assegurada a existência de um Supremo Tribunal, para exercer a função de guarda da Constituição, aplacar dissídios de competências e oferecer a interpretação conclusiva da Constituição Federal; o poder constituinte originário, com sede na União; o poder constituinte derivado nos Estados-membros, fonte da auto-organização e da autonomia dos ordenamentos parciais; a organização bicameral do Poder Legislativo Federal, obediente ao princípio da representação do povo na Câmara dos Deputados e a da representação dos Estados no Senado federal ou órgão equivalente. A reunião desses elementos individualiza o federalismo simétrico, dotado de homogeneidade e de permanência, nos quadros do constitucionalismo contemporâneo. Esses elementos, que servem para configurar o federalismo simétrico, como tipo representativo de organização federal, não operam a redução do federalismo a um tipo exclusivo, a um modelo constitucional unitário. A norma organizatória não escapa aos

efeitos das mudanças e das transformações que decorrem do funcionamento real das instituições federais. As regras jurídicas evoluem com a interpretação que recebem nos órgãos judiciários e na doutrina e, também, pela influência da atividade política dos órgãos legislativos e os grupos sociais.

O federalismo simétrico não é solução totalitária do federalismo único. Do federalismo de uma só dimensão. A simetria federal é formada pela reunião das características dominantes do modelo. A disposição dessas características na Constituição é variável no tempo e no espaço. Essa variedade é inerente à plástica do federalismo. A natureza híbrida e mista do federalismo ficou acentuada no Comentário clássico à Constituição norte-americana, formulado por Hamilton, Jay e Madison, no período da ratificação do texto de 1787, na origem da forma federal de Estado. O aspecto compósito do Estado Federal foi encarado por Madison<sup>11</sup>, no Comentário XXXIX do “Federalista”, quando esclareceu que a Constituição proposta em 1787 não é, estritamente, nem uma Constituição Nacional, isto é, unitária, nem uma Constituição Federal. É uma combinação dessas Constituições. Nas suas bases, aduzia *Madison*, a Constituição é federal e não nacional ou unitária; nas fontes dos poderes ordinários do governo, a Constituição é parcialmente federal e parcialmente unitária ou nacional. No exercício e na extensão de seus poderes, a Constituição é nacional ou unitária e não federal. Dentre os publicistas modernos, Carré de Malberg<sup>12</sup> prestigia, com sua autoridade, a concepção da natureza dual do federalismo, observando que na Constituição Federal convivem o princípio unitário e o princípio federal. O Estado Federal é, simultaneamente, um Estado e uma Federação de Estados. A sobrevivência unitária é que explica, consoante Carré de Malberg, a tendência dos Estados Federais no rumo da centralização e do “estatismo”, lembrando o Professor da Universidade de Strasbourg que esta última expressão — “estatismo” — é a do agrado dos publicistas suíços.

O particularismo que reside na natureza mista do ordenamento jurídico federal projetou-se na pluralidade e na diversidade das formas federais de Estado. A pluralidade vincula-se à variedade dos sistemas federais e a diversidade identifica soluções federais específicas, localizadas nos ordenamentos constitucionais do federalismo contemporâneo, que se propagaram pela América, a Europa, a Ásia, a África e a Oceania. Em todas essas áreas continentais, com maior ou menor intensidade, atuam tendências que distinguem a estrutura federal: a tendência à unidade e a tendência à diversidade, que o Professor Garcia Pelayo<sup>13</sup> qualificou de “unidade dialética de duas tendências contraditórias”. A riqueza de suas formas, a pluralidade das soluções oferecidas nos textos constitucionais e o dinamismo de seu funcionamento concreto, conver-

gem para o domínio das “múltiplas visões do federalismo”, analisadas por Georges Burdeau<sup>14</sup>, em seu monumental “*Traité de Science Politique*”.

A pluralidade das soluções federais pode ser exemplificada no tratamento que a intervenção federal recebeu em modelos do federalismo contemporâneo, como os Estados Unidos, a Argentina, o México e o Brasil. As Constituições dos Estados Unidos de 1787, da Argentina de 1853 e suas reformas e a do México de 1917 cuidaram de prever a intervenção federal em regras restritas e sóbrias, traduzindo o respeito a autonomia do Estado-membro, princípio fundamental da organização federal. No Brasil, a sobriedade normativa da Constituição de 1891, excepcionando a intervenção para casos limites, no artigo 6º do texto originário, ampliou-se nas dimensões alargadas da intervenção, a partir da reforma constitucional de 1926. Os quatro casos do texto originário de 1891, contemplando exceções à regra da não intervenção nos Estados, receberam a dilatação dos dezesseis casos, introduzidos pela reforma de 1926. A amplitude da intervenção federal tornou-se generalizada nas Constituições Federais do Brasil de 1934, 1946, 1967 e 1988. Por outro lado, a sobriedade do instituto, tal como adotado na Constituição de 1891, na linha da Constituição dos Estados Unidos (art. IV, Seção IV), da Argentina (art.6) e do México (art. 122), não impediu a transposição das limitações constitucionais dos casos excepcionais, para oferecer o contraste entre o mínimo da intervenção normativa na Constituição e o máximo da intervenção real no funcionamento do sistema federal. O presidencialismo uni-pessoal da primeira República, favorecido pelo sistema do Partido dominante no Congresso, em versão praticamente monopartidária, subverteu os fundamentos federais da intervenção federal, para convertê-la em poderoso instrumento de dominação política.

A diversidade na organização constitucional do federalismo pode ser ampliada às outras regras que compõem a estrutura normativa do federalismo simétrico. É o que se pode evidenciar, por exemplo, no domínio da repartição de competências. O modelo clássico dos poderes enumerados da União e dos poderes reservados aos Estados, que se fixou, originalmente, na Constituição dos Estados Unidos (art. 1, Seção VIII), para os poderes enumerados da União e na Emenda 10, de 1791, para os poderes reservados aos Estados, posteriormente incorporados, por recepção, às Constituições Federais da Argentina (1853), do Brasil (1891) e do México (1917), recebeu substancial inovação na Constituição Federal da Áustria de 1920 e na Lei Fundamental da Alemanha de 1949. O modelo clássico da repartição de competências, ainda preservado na Constituição Federal Brasileira de 1988 (arts. 21, 22, 25, 1º), convive com o modelo contemporâneo da repartição de competências, originário do federalismo alemão, que se projetou na vigente Constituição Federal, responsável

pela convivência dos poderes enumerados, dos poderes reservados e dos poderes mistos, incorporados, estes últimos, ao campo da legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, I até XVI).

Rupturas nas linhas definidoras do federalismo simétrico geram formas irregulares de federalismo, ingressando na figura do federalismo assimétrico. Essas rupturas tanto podem consistir em deformações no estilo e nas regras federais, em razão do funcionamento do sistema federal, como em criações novas, estranhas ao conjunto identificador do federalismo simétrico. O federalismo assimétrico poderá localizar-se no fenômeno fático, por deformação de institutos federais, como no ato normativo, mediante a criação de soluções autônomas, oferecidas pela norma jurídica. No primeiro caso, a deformação fática do federalismo poderá advir da utilização permanente de técnica prevista para casos excepcionais. Foi o que se deu no federalismo brasileiro de 1891, quando a intervenção federal, regra do sistema, para uso excepcional, converteu-se em instrumento de uso frequente, comprometendo a autonomia do Estado-membro, violada nas intervenções políticas do presidencialismo monárquico. O federalismo anômalo advirá sempre de deformações e de abusos no funcionamento das instituições, operando mutações na concepção constitucional.

O federalismo assimétrico não deixa de ser forma anômala, se confrontado com o federalismo simétrico. A anomalia do federalismo assimétrico, para a concepção que estamos desenvolvendo, não se limita a manifestação do fenômeno fático. Pressupõe a criação normativa, a existência de regra no ordenamento jurídico federal, em contraste com os fundamentos normativos do federalismo simétrico. As normas assimétricas, embora de incidência parcial, podem alterar profundamente a estrutura do federalismo simétrico. Não conhecendo Constituição Federal totalmente assimétrica, é possível, entretanto, localizar regras assimétricas no corpo de Constituição Federal.

Em referência indicativa e não exaustiva, identificamos formas e regras do federalismo assimétrico nas Constituições Federais da Áustria de 1920, restabelecida em 1945, da Índia de 1950, do Canadá (The British North America Act de 1867 — The Constitution Act de 1981), da Bélgica, na redação do texto reformado de 1993, da Suíça, de 1874, México de 1917, da Alemanha de 1949, da Argentina de 1853 e do Brasil de 1988.

Regra fundamental do Estado Federal consiste na atribuição aos Estados-membros do poder de auto-organização, para exercer, nesta atividade organizatória, a autonomia constitucional, da qual se irradiam a autonomia política, a autonomia administrativa, a autonomia judiciária, a autonomia legislativa e a autonomia financeira. As Constituições da Áustria de 1920, da Índia de 1950

e do Canadá de 1867 e 1981 alteraram os fundamentos da regra da autonomia constitucional, para introduzir a Constituição Federal na tarefa de organização do Estado-membro, mediante a pré-ordenação no seu texto de órgãos e competências do Estado-membro. Na Constituição da Áustria, o Poder Legislativo e o Poder Executivo dos Estados são amplamente regulados nos artigos 95/107, abrangendo organização e competência dos referidos poderes. Ultrapassando os objetivos da pré-ordenação, que é a de revelar, antecipadamente, na Constituição Federal, a organização de órgãos estaduais, a Constituição, em regra de conteúdo unitário, autoriza o Governo Federal opor-se às decisões legislativas da Assembléia Estadual (art. 98-2) e autoriza o Presidente da República, por iniciativa do Governo Federal, dissolver a Assembléia Legislativa. (art. 100) A unificação da Justiça na Federação, com a supressão do Poder Judiciário Estadual, é outra manifestação que fere a autonomia (art. 82-1), em Constituição que se tornou matriz do federalismo contemporâneo pela renovação adotada na repartição de competências e na implantação da jurisdição do Tribunal Constitucional. A Constituição da Índia de 1950, que se expandiu nos trezentos e noventa e três artigos de seu texto, contem federalismo original, que recebeu de Friedrich<sup>15</sup> a qualificação de “federalismo asiático”, para distingui-lo de qualquer outra modalidade e fixar nessa designação a complexidade política, étnica, religiosa, cultural, territorial e geográfica do federalismo indiano. A prévia organização dos Estados na Constituição Federal, procedimento que estamos designando de pré-ordenação constitucional, é completa e absorvente, desdobrando-se nas regras minuciosas de organização e funcionamento do Poder Executivo (arts. 153-167), do Legislativo dos Estados (arts. 168-212) e do Judiciário dos Estados (arts. 214-237).

Na Constituição do Canadá de 1867 — “The British North America Act”, que instituiu a União Federal, a pré-ordenação das Províncias está concentrada no título denominado de “Provincial Constitutions”, que encerra as regras de organização, competência e funcionamento do Poder Executivo (arts. 58-68) e do Poder Legislativo das Províncias (arts. 69-90), em outra lesão ao princípio da autonomia constitucional. A técnica de prévio enquadramento de órgãos e poderes estaduais foi igualmente consagrada no singular “federalismo soviético” das Constituições de 1936 e 1977. Esse tipo de federalismo, que se contrapunha ao federalismo ocidental, foi a solução encontrada para unificar Estado multinacional, qualificado pela Constituição da URSS de 1977 de “Estado plurinacional federal unitário”. (art. 70) A Constituição Federal da Rússia de 1993., aprovada pelo *referendum* de 12 de dezembro do mesmo ano, reduziu as normas de enquadramento prévio das Repúblicas Federadas, mantendo, entretanto, a concepção centralizada dos poderes federais, tendência atenuada

pela previsão da competência conjunta da Federação e dos entes da Federação, identificados pelas vinte Repúblicas, cinco Territórios, quarenta e nove Regiões, uma Região autônoma e dez Distritos autônomos.<sup>16</sup>

A Constituição do Reino da Bélgica de 1831 recebeu, em 1993, profunda modificação decorrente de Emenda, que transformou a Monarquia unitária em Monarquia federal, assinalando o ingresso da Bélgica no conjunto contemporâneo dos Estados Federais. O federalismo belga perfilhou exigências de nação culturalmente complexa, na qual convivem comunidades etnicamente distintas, preservando suas línguas e suas tradições: as Comunidades Francesa, Flamenga e Germânica, as Regiões Valona e Flamenga. As peculiaridades históricas e lingüísticas foram integradas no Estado Federal, realizando finalidade que torna essa forma de Estado a solução adequada ao pluralismo cultural a as diversidades das nações complexas. A adoção do Estado Federal na Bélgica é acontecimento de extraordinária relevância no quadro universal do federalismo contemporâneo e serve para contraditar as vozes pessimistas de pregoeiros, aqui e ali, do declínio do federalismo como forma de organização territorial, política e constitucional do Estado moderno. Feita esta ressalva, para assinalar a importância do federalismo belga, que consagrou modalidade do federalismo assimétrico, quando introduziu a Comunidade e as Regiões na configuração do Estado Federal, como se lê no atual artigo 1º da Constituição reformada. O Estado Federal, para reproduzir a lição irretocável de Carré de Malberg<sup>17</sup>, não é uma federação de quaisquer coletividades. Ele é uma Federação de Estados. Comunidades e Regiões na composição de Estado sugerem sobrevivência do regionalismo e a presença de estrutura identificadora do Estado Regional. O artigo 1º da Constituição da Bélgica contempla forma do federalismo assimétrico na federação de Comunidades e de Regiões.

Nas Constituições da Suíça de 1874 e do México de 1917 a atribuição de soberania aos Cantões (art. 1º) e aos Estados (art. 40) introduz assimetria nos respectivos sistemas federais. Soberana, como se sabe, é a União. Os Estados e os Cantões são autônomos. A soberania recorda a experiência pretérita na fase confederativa, como ocorreu na Suíça. No caso da Suíça, Jean François Aubert<sup>18</sup> no seu “*Traité de Droit Constitutionnel Suisse*”, esclareceu que a soberania mencionada nos artigos 1º, 3º e 5º da Constituição é uma concessão verbal feita à suscetibilidade dos Cantões. No tocante ao México, Ignacio Burgoa<sup>19</sup> identificou na soberania dos Estados uma “ficção jurídico-política” e uma inexactidão manifesta do texto constitucional de 1917.

5. A repartição de competências, que representa o centro de gravidade do poder federal, no federalismo contemporâneo adotou técnica que assinala a separação entre a repartição clássica, consagrada, inicialmente, na Constituição

norte-americana de 1787, e a repartição de competências, introduzida nas Constituições de Weimar de 1919 e da Áustria de 1920, para atingir sua forma mais evoluída na Lei Fundamental de Bonn de 1949, a sede da repartição de competências do federalismo contemporâneo. A repartição clássica de competências, como ficou concebida no texto norte-americano de 1787, compreendia a dual distribuição dos poderes enumerados à União e dos poderes reservados aos Estados. Do federalismo norte-americano, a repartição de competências projetou-se no federalismo argentino, no federalismo brasileiro, no federalismo mexicano e no federalismo venezuelano. Atravessou o século XIX e só veio a conhecer contraste de formulações inovadoras no federalismo do primeiro e do segundo após-guerra, em demarcação que serve para abrigar a tendência contemporânea da repartição de competências.

As Constituições da Áustria de 1920, da Alemanha de 1949 e da Índia de 1950 são as portadoras da nova concepção, em matéria da repartição de competências do Estado Federal, com o destaque da Lei da Alemanha de 1949, em razão do rigoroso fundamento federal da repartição, que contemplou os Estados-membros — os Länder — com substancial matéria legislativa. Há soluções intermediárias, como a da Constituição do Canadá de 1867 — “*The British North America Act*” —, que concebeu a repartição integral das competências da União e da Província, com os respectivos poderes enunciados nos vinte e nove casos da competência federal e nos dezesseis casos da competência estadual ou provincial. Outro caso de solução intermediária, em menor dimensão, é o da Constituição Federal do Brasil de 1934, reiterada na Constituição de 1946, quando se deferiu aos Estados a legislação estadual supletiva ou complementar, enumerada no texto. (Constituição Federal de 1934, art. 5º, §3º — Constituição Federal de 1946, art. 6º). A Constituição Federal de 1988, inspirando-se na técnica da Lei Fundamental de Bonn, incorporou ao seu texto a repartição contemporânea de competências, com apreciável desenvolvimento da legislação concorrente, que permite aos Estados o exercício de legislação ampla, observadas as regras da legislação de normas gerais (Constituição, art. 24, XVI, §§ 1º, 2º, 3º e 4º) e a eventual participação na legislação privativa da União (Constituição art. 22, parágrafo único).

A Constituição da Áustria, de 1º de outubro de 1920, revigorada em 1945, distribuiu e enumerou as matérias da competência da União e dos Estados em três níveis distintos:

- A — Legislação e execução da Federação (art. 10-1 até 17)
- B — Legislação da Federação e execução dos Estados (art. 11, 1 até 5)
- C — Legislação de princípios (*Grundsätze*) da Federação e legislação de aplicação e de execução dos Estados (arts. 12-1 até 8).

Na Constituição da Áustria, duas regras adicionais completam a repartição de competências. Uma, dispondo que a matéria não deferida pela Constituição Federal à legislação ou à execução federal remanescerá no domínio da ação autônoma dos Estados (art. 15). A outra regra esclarece que sendo reservada à Federação apenas a legislação de princípio, a regulamentação complementar, dentro do quadro fixado pela lei federal, caberá à legislação do Estado-membro. (art. 15-6). A lei federal pode fixar prazo não inferior a seis meses nem superior a um ano, para que o Estado elabore a lei de aplicação. Se não observar esses prazos, a competência para elaborar a lei de aplicação é devolvida à Federação.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), de 23 de maio de 1949, desenvolveu a repartição de competências, originalmente sistematizada pela Constituição Federal da Áustria. A distribuição material de competências é precedida de regras enunciadoras de princípio que são matrizes da lógica constitucional, aplicada ao domínio da repartição de competências, de modo a inspirar a interpretação do texto. Daí as três regras introdutórias que fixam os fundamentos da sistema alemão:

1. Os Estados têm o direito de legislar quando os poderes legislativos não forem conferidos à Federação (art. 70-1).

2. As competências da Federação e as dos Estados são delimitadas pelas disposições constitucionais sobre a legislação exclusiva e a legislação concorrente (art. 70-2).

3. Nas matérias da legislação concorrente, os Estados podem legislar enquanto a Federação não fizer uso de seu poder (art. 72-1).

A competência da Federação na matéria da legislação concorrente, que é a mais extensa da repartição de competências, não depende de vontade discricionária, mas da caracterizada necessidade de regulamentação legislativa federal com fundamento em requisitos que a Lei Fundamental explicitamente enunciou nas seguintes regras:

I — quando uma questão não couber na regulamentação eficaz da legislação dos diversos Estados;

II — quando a regulamentação pela lei estadual afetar os interesses de outros Estados;

III — quando assim exigir a proteção da unidade jurídica ou econômica, notadamente a manutenção da homogeneidade das condições de vida fora do território de um Estado (art. 72, (2) — 1.2.3).

A Constituição da Índia, de 26 de janeiro de 1950, adotou o sistema da repartição integral de competências, concebido em três listas: Lista da União, Lista Concorrente e Lista dos Estados (art. 245 e 246).

A Lista I ou Lista da União discrimina 97 matérias incluídas na competência federal exclusiva; a Lista II ou Lista dos Estados enumera 66 atribuições que identificam a competência estadual exclusiva, e a Lista III ou Lista Concorrente individualiza 47 matérias, para o comum exercício da competência da União e dos Estados.

A inovadora repartição de competências, adotada nas Constituições da Áustria, da Alemanha Federal e da Índia, veio conferir apreciável enriquecimento à técnica que individualiza o Estado Federal no domínio das formas estatais. Deu-se nova substância à atividade legislativa do Estado-membro, permitindo-lhe o ingresso no amplo setor da legislação federal, sem prejuízo das regras de coexistência, que demarcam, com maior amplitude do que na técnica dual do federalismo norte-americano, as fronteiras normativas do Estado Federal. Essa repartição, flexível nos seus movimentos e diversificada na sua matéria, é instrumento capaz de preservar o duplo ordenamento do Estado Federal, impedindo que o crescimento progressivo dos poderes federais venha absorver, na exaustividade dos poderes enumerados, a matéria indeterminada dos poderes reservados. De outro lado, a participação dos Estados em matéria legislativa mais ampla permitirá o afeiçoamento das normas da legislação federal de princípios e de regras gerais às peculiaridades econômicas, sociais e culturais de cada Estado, mediante o desenvolvimento de particularidades que a absorvente e unificadora legislação federal central geralmente desestimula e ignora.

Na repartição concorrente ou mista reside a fonte do federalismo de equilíbrio, forma que se opõe ao federalismo centrípeto, fundado na plenitude dos poderes federais, que se expandiu nas Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967. A repartição de competências, estruturada na Constituição Federal de 1988, acolheu as novas tendências do federalismo e na concepção constitucional é visível a influência da técnica de competência da Lei Fundamental da Alemanha de 1949. Inspirando-se no modelo alemão, a Constituição de 1988, mantendo a legislação de competência privativa, introduziu na repartição de competências a técnica da legislação concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, abrandando o volume da legislação privativa da União. A legislação concorrente encerra apreciável matéria legislativa, para ser objeto da atividade da União, dos Estados e do Distrito Federal, observadas as regras que a Constituição estabeleceu. (art 24 §§ 1º — 2º — 3º — 4º) Na legislação concorrente cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados deferiu-se a

competência de legislação suplementar, que poderá tornar-se competência legislativa completa, na ausência de lei federal de normas gerais. E não só na legislação concorrente se admitiu a atividade legislativa do Estado. No quadro privativo da legislação federal, que abrange o amplo domínio do direito codificado, admitiu-se legislação estadual sobre questões específicas, mediante autorização de lei complementar. (Art. 22 parágrafo único) Recentemente, a Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, que autoriza os Estados e o Distrito Federal instituir o piso salarial, a que se refere o art. 7º inciso V da Constituição Federal, inaugurou o ingresso da legislação estadual no domínio da legislação privativa da União. Se prosperar essa modalidade de legislação compartilhada, o federalismo brasileiro ingressará em outra fase, a do federalismo de equilíbrio, que tornará distante e impraticável o federalismo centrípeto, fundado no quase monopólio legislativo da União.

6. A relação entre federalismo, de modo geral, e cooperação surge na etimologia da palavra federal, que deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado, e entra na composição de laços de amizade, *foedus amicitiae*. A associação das partes componentes está na origem do Estado Federal, tornando inseparáveis, como lembra Charles Eisenmann<sup>20</sup>, a idéia de união, aliança e cooperação. Carl J. Friedrich<sup>21</sup> destaca a solidariedade como característica do federalismo, que envolve, na análise do Professor da Universidade de Harvard, permanentes contatos entre a comunidade central e as comunidades parciais. Em estudo concentrado no exame da cooperação na República Federal Alemã, Enoch Alberti Rovira<sup>22</sup> assinalou que o federalismo contemporâneo se distingue pela cooperação. A concepção do *dual federalism*, que se elaborou nos Estados Unidos, fundado nas relações de justaposição entre os ordenamentos da União e dos Estados, recebeu a contribuição do novo federalismo, a partir da Presidência de F. D. Roosevelt, que intensificou a ajuda federal aos Estados, sob a forma de programas e convênios. O nascimento do federalismo cooperativo, no caso norte-americano, observa Rovira<sup>23</sup>, não se apresentou como o desenvolvimento planejado de um princípio, mas sob a versão de método pragmático, destinado a resolver, casuisticamente, problemas concretos. Ao contrário do pensamento dogmático alemão, orientado na criação de sistemas, o procedimento norte-americano não se deteve no tratamento global e sistemático da cooperação, dando origem ao casuísmo no desdobramento das relações cooperativas. Ilustram o federalismo cooperativo norte-americano, as técnicas da legislação recíproca (*reciprocal legislation*), pela qual dois ou mais Estados ajustam concessões recíprocas; a legislação uniforme (*uniform legislation*) na disciplina de matéria de interesse comum e a legislação paralela (*parallel*

legislation), quando dois ou mais Estados promulgam, simultaneamente, uma lei com idêntica finalidade e conteúdo. Além das técnicas legislativas, situam-se no plano do federalismo cooperativo norte-americano os organismos de relacionamento entre o Governo Federal e os Governos Estaduais, como o Conselho dos Governos Estaduais (*Council of States Government*), criado em 1933, do qual participam os Estados-membros; a Conferência dos Governadores (*Governor's Conference*), formada pelos Governadores dos Estados; a Conferência Nacional para Uniformidade das Leis Estaduais (*National Conference of Commissioners on Uniform State Law*). Nos Estados Unidos, a cooperação financeira encontra poderoso instrumento nos *federal grants in aid*<sup>24</sup>. Levantamento de William Shultz<sup>25</sup> indica a modéstia da subvenção federal aos Estados, no período de 1915-1919, com as dotações convergindo para a educação, sem alcançar os setores de estradas, agricultura, saúde, socorro, bem-estar. A partir de 1925, amplia-se a ajuda federal; mas, somente no período presidencial de Franklin Roosevelt, ela ingressa no domínio da saúde, socorro e bem-estar, que assumiu o primeiro lugar no volume da ajuda federal. A cooperação financeira da União abrange subsídios de emergência (*emergency grants*) e subsídios ordinários (*regular grants*), esclarece Harold M. Somers<sup>26</sup>, que se baseia na existência ou não de participação do Estado-membro no custo do serviço subvencionado. No caso dos subsídios de emergência, o Governo Federal pode financiar totalmente o custo do serviço, enquanto no de subsídios ordinários, geralmente os Estados complementam a contribuição federal. A concessão de volumosas verbas, a título de subsídios de emergência, demonstra falta de elasticidade da estrutura financeira estatal e local. Analisando a política de ajuda federal, observa Harold Somers que os governos de alguns Estados ficaram na dependência dos subsídios federais para a execução de serviços essenciais. Nos exercícios de 1945 e 1946, os subsídios federais ordinários representaram, aproximadamente, 15% (quinze por cento) das receitas estaduais totais. Em 1945, acrescenta Somers, as porcentagens variaram de 5,4% no Estado de New York, para 35,2% no Estado de Nevada. Daí a conclusão de que, em alguns Estados, a ajuda federal é questão de vida ou de morte para os seus serviços: “for some States the federal grants do have quite a life-or-death effect on States services”.

Na Alemanha, a Lei Fundamental, no título dos Objetivos Comuns, (art. 91-a, 91-b), prevê a participação da Federação em atividades dos *Länder*, se tais atividades dispuserem de relevo para a coletividade e se a mencionada participação for necessária à melhoria das condições de vida. São incluídos na área dos objetivos comuns da Federação e dos *Länder* a ampliação e construção

de institutos universitários, a melhoria da estrutura econômica regional e da estrutura agrária. Nos casos dos institutos universitários, da estrutura econômica regional e da estrutura agrária, a Federação assume a metade das despesas.

A partir da Constituição Federal de 1946, começou a adquirir relevo, no federalismo brasileiro, a figura dos órgãos federais que receberam a incumbência de promover o desenvolvimento de determinadas regiões, inaugurando os ensaios embrionários do federalismo cooperativo. Os órgãos de desenvolvimento permaneceram no domínio da administração federal, representando formas descentralizadas da atividade desse nível, sem assumir as dimensões do Governo Regional, dotado de autonomia e de base territorial própria. A finalidade desses órgãos localizou-se na política de desenvolvimento regional, sob o comando da União Federal, fazendo dos Estados, localizados na área de insuficiência, destinatários da ajuda federal. O primeiro momento dessa tendência de desenvolvimento regional pode ser localizado na previsão contida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1946, que impunha ao Governo Federal a obrigação de traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, aplicando-se nesse plano, anualmente, quantia não inferior a um por cento das rendas tributárias da União. (art. 29). Foi organizada a Comissão do Vale do São Francisco, de estrutura flexível, para elaborar o plano geral do Vale do São Francisco e exercer outras atribuições, como a de assinar convênios e acordos com os Estados e Municípios ribeirinhos. (Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948). Sucederam à Comissão, a Superintendência do Vale do São Francisco, entidade autárquica, (Decreto-Lei nº 292, de 28 de fevereiro de 1967) e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco — CODEVASF —, empresa pública, que substituiu a anterior Superintendência — SUDEVALE, (Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974). Em outra regra antecipadora do federalismo cooperativo, a Constituição de 1946 estabeleceu o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, no qual a União aplicaria quantia não inferior a três por cento da sua receita tributária. (art. 199). Dando sequência ao comando constitucional, criou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — SUDAM —, entidade autárquica, responsável pela elaboração do plano de valorização e atuação na região amazônica. (Lei nº 5.173 — de 27 de outubro de 1966). A Fronteira sudoeste do País, abrangendo os Estados do Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, recebeu tratamento assemelhado ao do Vale do São Francisco e da Região Amazônica, implantando, na fase inicial, a Superintendência responsável pela execução do Plano de Valorização, e, posteriormente, a Superintendência, entidade autárquica, com estrutura mais complexa e objetivos melhor

definidos (Lei nº 2.976, de 28 de novembro de 1956. Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967). A figura do órgão regional de desenvolvimento, de natureza autárquica, projetou-se na Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste — SUDECO — (Lei 5.365, de 1 de dezembro de 1967), compreendendo na sua área de atuação os Estados de Goiás, Mato Grosso e o então Território de Rondônia, por ampliação da área na Lei 5.467 de 20 de junho de 1968, e na Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul — SUDESUL — (Decreto Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967). Na vigência da Constituição de 1946, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE — representou o modelo mais avançado do órgão de desenvolvimento regional. Criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, como entidade administrativamente autônoma, subordinada ao Presidente da República, com área de atuação na Região Nordeste, então abrangendo os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia e, ainda, no Estado de Minas Gerais, a zona compreendida no Polígono das Secas, a SUDENE submeteu suas atividades a sucessivos Planos Diretores do Desenvolvimento do Nordeste, dentro de política programada, concessão de incentivos fiscais e dispêndios. Reavaliando, sob novas inspirações, a atuação dos referidos órgãos de desenvolvimento, o Governo Federal promoveu, através da Medida Provisória no. 2.145, de 2 de maio de 2001, a extinção da SUDAM e da SUDENE (art. 41), dando-lhes estrutura e funcionamentos distintos dos que se achavam consagrados nas anteriores Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE). Em substituição ao modelo anterior, foram criados o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste e a Agência de Desenvolvimento do Nordeste, na área da antiga SUDENE, e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e a Agência do Desenvolvimento da Amazônia, substituindo a SUDAM. Os recursos de cada Fundo de Desenvolvimento provirão de dotações orçamentárias, à conta de recursos do Tesouro Nacional, repassáveis a cada Fundo, em quantitativos estipulados, para alocações, nos exercícios de 2001, 2002 e prevista a alocação anual de recursos do Tesouro Nacional para cada Fundo, a partir de 2003 até o exercício de 2013 (Medida Provisória no. 2.145, atrs. 4º § 3º e 24 § 3º). Os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste proporcionarão recursos para realização de investimentos nas duas áreas (Medida Provisória no. 2.145, arts. 3º e 23), enquanto as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste exercerão competências de coordenação na implantação dos Planos, gestão dos Fundos, aprovação de projetos, avaliação de resultados, fortalecimento das estruturas produtivas da cada região, elaboração de estudos de viabilidade de projetos de integração e de desenvolvimento regional, dentre

outros. A substituição das Superintendências do Nordeste e da Amazônia pelas Agências de Desenvolvimento inseriu-se no processo de estancamento dos focos de corrupção que conviveram com a política clientelística de oligarquias do Brasil arcaico.

A Constituição Federal de 1988 não interrompeu a política de desenvolvimento regional do federalismo cooperativo. Contemplou na União a competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX). A competência para elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento constitui uma das formas ativas do federalismo cooperativo, inaugurado na Constituição de 1946, em procedimentos fragmentários, para atingir instrumentos de atuação mais consistentes na Constituição de 1988. Introduziu-se no texto constitucional o tratamento reservado às Regiões, em seção própria, (seção IV — art. 43) embora deslocada na sua referência, que caberia melhor em capítulo final do Título III, relativo à Organização do Estado. A finalidade cooperativa das Regiões transparece na regra constitucional que faculta a União usá-las como instrumento de articulação, “em um mesmo complexo geoeconômico e social”, visando o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. (art. 43). Afastando a idéia da Região, entidade territorial, e preferindo manter a concepção dos órgãos regionais de desenvolvimento, já consolidada na experiência brasileira, a partir da Comissão do Vale do São Francisco, de 1948, a Constituição deferiu à lei complementar a missão de fixar as condições, definir a composição dos organismos regionais, sua competência na execução dos planos regionais, a integração destes últimos nos planos nacionais de desenvolvimento e a regulação dos incentivos regionais. (art. 43, § 1º, I, II — § 2º, I, II, III, IV — § 3º). É pertinente, no caso, a invocação da lei complementar, para desenvolver os objetivos estabelecidos na Constituição, pela flexibilidade da lei ordinária, a correlação que ela permite apurar entre a matriz constitucional e as concepções dominantes no Congresso, não só em relação ao regionalismo administrativo, como também à extensão, maior ou menor, da ação da União nas áreas localizadas no território dos Estados abrangidos pelo órgão regional.

A Constituição de 1988 aprofundou o mecanismo do federalismo cooperativo no plano regional, distribuindo 3% (três por cento) da arrecadação dos impostos sobre a renda e produtos industrializados, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, assegurando ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região. (Art. 159, I, “c”). A Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentou o dispo-

sitivo constitucional, instituindo os três fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. No rumo do desenvolvimento regional, a Constituição manteve a Zona Franca de Manaus, criada pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, como área de livre comércio, de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, para propiciar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial, e agro-pecuário de desenvolvimento regional. A disposição transitória fixou em vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição, a duração da Zona Franca (ADCT — art. 40). A grandeza da Zona Franca, em termos financeiros, pode ser avaliada no volume dos recursos federais, que ela absorve. Louvando a informação em dados divulgados, “de cada U\$ 10 que o Tesouro Nacional remete à Região Norte pouco mais de U\$ 8 ficam na Zona Franca”<sup>27</sup>.

7. Em decorrência das provações de duas guerras mundiais, a política de preservação da paz incluiu entre os instrumentos assecuratórios desse objetivo a adoção nos textos constitucionais contemporâneos da regra que consagra a supremacia dos Tratados e dos princípios do Direito Internacional, para considerá-los integrantes do direito estatal. A constitucionalização dos Tratados e dos princípios do Direito internacional depende da concepção sobre a natureza desse processo, que se divide em duas tendências principais. A que concebe a relação entre o direito interno e o direito internacional, mediante a recepção, através da qual a norma internacional adquire força obrigatória, e a tendência, que repelindo a recepção, afirma, desde logo, a integração da regra do direito internacional no direito estatal, para produzir efeitos imediatos. A interpretação dos textos constitucionais oscila entre o dualismo normativo, prestigiado pela doutrina exposta por Anzilotti, na Itália, e Triepel, na Alemanha, enquanto o monismo normativo, que preconiza a integração da norma internacional no direito estatal, encontra na doutrina de *Kelsen*, fundada no primado do Direito Internacional, sua interpretação consagradora.

O reconhecimento constitucional das regras do Direito Internacional difundiu-se nas Constituições contemporâneas, de modo geral, ressalvada a precedência que pertence às Constituições Federais da Alemanha de 1919 e da Áustria de 1920 e, de certo modo, à Constituição norte-americana de 1787, na consolidação do processo constitucional de preservação da superioridade do Direito Internacional.

No grupo das Constituições não federais, destacam-se a Constituição da República Portuguesa de 1976 e a Constituição da França de 1958.

Na Constituição de Portugal, o direito internacional tornou-se objeto de três regras, que abrangem o domínio amplo do Direito Internacional geral ou

comum e os domínios específicos das convenções internacionais e das normas oriundas das organizações internacionais. No primeiro caso, a Constituição proclama que “as normas e os princípios de Direito Internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português”. (Art. 8º, 1) No tocante às convenções internacionais e às normas emanadas de organizações internacionais observa-se uma gradação, que reduz a imediatidade integradora do Direito Internacional no direito português. Com efeito, diz a Constituição, em seu artigo 8º — 2 e 3 —, que “as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português; “e as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram diretamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos”. A redução da imediatidade integradora é clara. As normas constantes de convenções internacionais vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularam internacionalmente o Estado Português. A vigência das normas emanadas das organizações internacionais condiciona-se ao que estiver estabelecida nos tratados constitutivos.

A Constituição da França de 1958, em seu artigo 55, estabelece que “os tratados ou acordos regularmente ratificados ou aprovados possuem, desde sua publicação, autoridade superior à das leis, sob reserva, para cada acordo ou tratado, de sua aplicação pela outra parte”.

A redação do texto francês é cautelosa. Pressupõe tratados ou acordos regularmente ratificados ou aprovados. A superioridade deles, em relação às leis, exige, para cada acordo ou tratado, a aplicação pela outra parte, impondo reciprocidade.

As Constituições Federais da Alemanha de 1919 e de 1949 e da Áustria de 1920 acolheram cláusulas mais abertas, sem as cautelas que transparecem nos textos constitucionais da França e de Portugal. Com efeito, as Constituições da Alemanha de 1919 e da Áustria de 1920, consagraram, em regras sucintas, a integração do Direito Internacional no Direito Federal. Nessa decisão integradora diferem as duas Constituições da Constituição norte-americana e da Constituição do México, que as precederam no tratamento constitucional ao Direito internacional. A formulação clássica da Constituição norte-americana de 1787<sup>28</sup> (art. VI), reproduzida na Constituição do México de 1917<sup>29</sup> (art. 133), limitava-se a conferir aos tratados o tratamento de lei suprema do País, no mesmo plano da Constituição e das leis, sem conceber a integração no Direito interno e extrair as conseqüências dessa absorção.

O artigo 4º da Constituição de Weimar (1919), inaugurando a técnica da integração, dispunha que

“as regras do direito das gentes que contam com acordo geral são consideradas partes integrantes do direito do Reich”.

A Constituição da Áustria de 1920, em seu artigo 9º, contém regra de igual conteúdo, *verbis*:

“As regras do Direito Internacional que gozam de acordo geral valem como partes integrantes do direito federal”.

A Lei Fundamental da Alemanha de 1949 aprofundou o princípio declaratório da integração, para dele extrair a constitutividade de direitos e deveres, como enuncia o artigo 25, *verbis*:

“As normas gerais do Direito Internacional integram o direito federal. Prevaecem sobre as leis e produzem imediatamente direitos e deveres, em relação aos habitantes do território federal”.

A Lei Fundamental não ficou na mera declaração de sua primeira parte. A integração do Direito Internacional faz com que suas regras prevaleçam sobre as leis e, como se dá com as regras do direito interno, criam direitos e deveres para os habitantes do território federal, penetrando, diretamente, no ordenamento jurídico interno, alcançando o âmbito pessoal de validade da ordem estatal, o “povo estatal”, conforme a conhecida qualificação de Kelsen.

Em várias de suas disposições, a Lei Fundamental introduziu a Federação alemã no Direito Comunitário, estabelecendo as articulações que realizam esse ingresso. No artigo 23, dispõe a Lei Fundamental que, para realizar a Europa unida, a República Federal da Alemanha participa no desenvolvimento da União Européia, podendo conferir poderes soberanos, mediante lei que tenha o consentimento do *Bundesrat*. A presença ativa dos *Länder* é explicitada na Lei Fundamental, no artigo 23.2, nele se dispondo que nos negócios da União Européia os *Länder* colaboram, por intermédio do *Bundesrat*. Como órgão da Federação, que se compõe de membros dos Governos dos *Länder*, o *Bundesrat* se manifestará sempre que os *Länder* tiverem competência no plano do direito interno e nos negócios da União Européia. (Arts. 23.5 e 50)

No federalismo latino-americano, a regra da integração ainda não alcançou a eficácia com que ela se apresenta na Lei Fundamental de Bonn, nem adquiriu a projeção de princípio de aceitação generalizada. O texto mais avançado no federalismo latino-americano, no momento, é o que resultou da reforma da Constituição da Argentina, de 1994, na qual se proclama a hierarquia superior dos tratados e convenções internacionais em face das leis (Art. 22), conferindo a eles o mesmo relevo dos tratados de integração, no plano da jurisdição supra-estatal, dotados, como os tratados e convenções internacionais,

referidos no artigo 22, da “hierarquia superior às leis” (art. 24). Determinados atos internacionais, que a Constituição identifica, como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entre outros, são considerados de hierarquia constitucional e beneficiam-se do *quorum* de dois terços da totalidade dos membros de cada Câmara, para sua denúncia. (art. 22)

No Direito Constitucional Brasileiro ainda não se configurou a regra da integração do Direito Internacional no direito interno. Mudança ocorreu na superação do tradicional retraimento das Constituições Federais de 1891, 1934, 1946 e 1967, que se limitaram a repelir e vedar a guerra de conquista, a preconizar a adoção do arbitramento, das negociações diretas e outros meios pacíficos para solução de conflitos internacionais. (Constituição Federal de 1891, art. 34, inciso 11. Constituição Federal de 1934, art. 4º — Constituição Federal de 1946, art. 4º — Constituição Federal de 1967, art. 7º) A Constituição Federal de 1988 perfilhou redação mais afirmativa, enunciando princípios reguladores das relações internacionais, dentre eles, o da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação da uma Comunidade Latino-americana de Nações (art. 4º parágrafo único). O acesso à comunidade supra-estatal, não obstante sua relevância, deixou no esquecimento a regra da integração do direito internacional ou comunitário no direito federal, que o Direito Constitucional Brasileiro desconhece.

No federalismo clássico, a União detém o monopólio da representação internacional do Estado Federal para celebrar Tratados, Convenções ou atos que possam repercutir nas relações supra-estatais. A formação de Comunidades, agregando Estados soberanos, veio alterar a concepção tradicional, para permitir o acesso do Estado-membro ao plano das relações internacionais. A Lei Fundamental de Bonn é o texto constitucional que melhor caracteriza essa mudança, no âmbito dos Estados Federais. A Lei Fundamental confere aos *Länder* duplo tratamento, no âmbito das relações internacionais: o de uma posição ativa, quando admite que os *Länder*, nos limites de sua competência legislativa, poderão estipular tratados com Estados estrangeiros, mediante assentimento do Governo Federal, e o de uma posição condicionadora, quando assegura a audiência deles, se a conclusão de Tratado Internacional repercutir na situação particular do *Land*. (Lei Fundamental art. 32 (2) e (3)). No âmbito da União Européia, instituída pelo Tratado de *Maastrich*, a adaptação da Lei Fundamental ao Tratado estabeleceu duas situações que evidenciam a influência dos *Länder* nos assuntos internacionais e a preservação de sua condição de Estado-membro da Federação. Na primeira, o artigo 23 (2) da Lei Fundamental

estabelece que nos negócios da União Européia colaboram o *Bundestag* e, por intermédio do *Bundesrat*, os *Länder*, reconhecendo a estes a função de colaboradores nos assuntos da União Européia. Na segunda situação, no quadro constitucional da União Européia, quando as questões da União Européia repercutirem na área das atribuições legislativas exclusivas dos *Länder*, o exercício dos poderes da República Federativa da Alemanha, como Estado-membro da União Européia, deve ser conferido, pela Federação, a um representante dos *Länder*, designado pelo *Bundesrat* (Lei Fundamental, art. 23.6).

A nova concepção do federalismo, identificada na posição internacional do Estado-membro, em superação da concepção clássica, que assegura o monopólio da União nas relações internacionais, tem na Lei Fundamental da Alemanha o documento mais representativo dessa nova tendência, que o texto constitucional germânico deu considerável desenvolvimento, para manter a posição ativa e a posição condicionadora do Estado-membro, conforme regras da Lei Fundamental.

8. O federalismo no Direito Constitucional de nossos dias não obedece a modelo único de organização homogênea e invariável. Permanece na organização federal contemporânea a pluralidade das formas organizatórias, de modo a particularizar a autonomia do federalismo norte-americano, do federalismo alemão, do federalismo brasileiro, do federalismo argentino, do federalismo suíço, do federalismo indiano, em referência exemplificativa. A pluralidade organizatória convive com a adoção comum e generalizada, na estrutura constitucional do Estado Federal, da repartição de competências, da dualidade, pelo menos, dos entes constitutivos da Federação, a autonomia constitucional do Estado Federado, o órgão judiciário supremo, para dirimir conflitos e preservar a supremacia da Constituição Federal, a intervenção federal, para eliminar manifestações patológicas, incompatíveis com o funcionamento do sistema federal de Governo.

O federalismo de nossos dias incorporou nova repartição de competências, aprofundou a cooperação governamental e ofereceu novas dimensões às relações entre a Federação, o Direito Internacional e o Direito Comunitário. São três dimensões que inovaram o federalismo e, por isso, representam o federalismo de hoje, projetando o federalismo na modernidade.

Na repartição de competências, o ingresso da competência concorrente ou mista, com participação dos Estados-membros em ampla matéria, superou o dualismo da solução norte-americana — poderes enumerados e poderes reservados —, que atendia a peculiaridades da organização federal daquele País, sem correspondência em outros Estados Federais, como o brasileiro, o argentino, o mexicano, que imitaram o modelo do federalismo clássico.

O federalismo cooperativo exprime inovadora concepção federal de nossos dias. Substituiu o retraimento e as reservas nas relações intergovernamentais do federalismo clássico pela cooperação entre a União e os Estados, através da ajuda financeira, a atuação de órgãos de desenvolvimento regional e a participação das unidades federadas em parcelas da tributação da União, ou das entidades municipais nos percentuais da arrecadação estadual, como se pratica no federalismo brasileiro.

A implantação de Comunidades, agregando Estados soberanos, para realizar os objetivos comunitários de nova organização internacional, tornou-se, também, responsável pela redução da competência monopolística da União ou da Federação, no domínio das relações internacionais, de forma a permitir o acesso do Estado-membro às relações desse nível, anteriormente deferidas, pela Constituição Federal, com exclusividade, ao Governo da União.

A mudança de concepção no quadro das relações internacionais distancia o federalismo contemporâneo do federalismo clássico e insere o Direito Constitucional de nossos dias no universo desafiador da globalização.

## NOTAS

1. Alexis de Tocqueville — “De la Démocratie em Amérique” — Vol. I — Librairie de Médicis — Paris — 1951 — págs. 169.

2. McCulloch Maryland— 17 U.S. (4 wheat) 316, 4L, Ed. 579 — “Constitucional Interpretation” — Harold W. Chase — Craig R. Ducat — West Publishing Co — 1974 — págs. 149/156.

3. Alfred Stepan — “Muito além do modelo americano” — Caderno 2 / Cultura — “O Estado de São Paulo” — 5 de março de 2000. D7

4. Juan Ferrando Badia — “El Estado Unitario, el Federal, el Estado autonomico” . Tecnos, 1986.

5. Georges Burdeau. “Traité de Science Politique”. Vol II — LGDJ. Paris — 1967

6. J. J. Chevalier — “Le Fédéralisme”. Presses Universitaires de France — 1956 — págs. 87.

7. K. C. Wheare — “Federal Government”. Oxford University Press. 1947 — págs. 22.26.27.

8. João Mangabeira — “Em torno da Constituição” — Companhia Editora Nacional — 1934 — São Paulo — págs. 21.

9. Pinto Ferreira — “Comentários à Constituição Brasileira” — 1º volume — Editora Saraiva — 1989 — págs. 395.

10. Hans Kelsen — “Teoria Generale del Diritto e dello Stato” — 1952 — Edizioni Comunità — págs. 332.
11. “The Federalist or the New Constitution” — Alexander Hamilton — James Madison — John Jay — Oxford — 1948 — págs. 195.196.
12. Carré de Malberg — “Contribution à la theorie générale de l’État” — tomo I — Recueil Sirey — 1920 — págs. 102.
13. Manuel Garcia Pelayo — “Derecho Constitucional Comparado” — Alianza Editorial — 1984 — págs. 218.
14. Georges Burdeau — “Traité de Science Politique” — tomo II — L.G.D.J. — 2ª edição — 1967 — págs. 476.
15. Carl J. Friedrich — “La démocratie Constitutionnelle” — Presses Universitaires de France — 1958 — págs. 192.
16. The Constitution of the Russian Federation — Mookba — 1994 — artigos 65-71-72.
17. Carré de Malberg — obra citada — págs. 123.
18. Jean François Aubert — “Traité de Droit Constitutionnel Suisse” — volume 1 — Éditions Ides et Calendes — Neuchatel — 1967 — págs. 224.
19. Ignacio Burgoa — “Derecho Constitucional Mexicano” — Editorial Porrúa — 1973 — págs. 519.
20. Charles Eisenmann — “Centralisation et Decentralisation” — Esquisse d’une théorie générale — Paris — LGDJ — 1948 — pags. 274/275.
21. Carl J. Friedrich — “Teoria constitucional federal y propuestas emergentes”, in “Practica del Federalismo” — Editorial Bibliográfica Argentina — Buenos Aires — 1959 — págs. 546.
22. Enoch Alberti Rovira — “Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana” — Centro de Estudios Constitucionales — Madrid — 1986 — págs. 345.
23. Enoch Alberti Rovira — obra citada — págs. 351.
24. Comissão do Council of State Governments propôs a seguinte definição para os subsídios federais: “Payments made by the nacional government to State and governments, subject to certain conditions, for the support of activities administered by the states and their political subdivisions”. John H. Ferguson — Dean E. Mc. Henry — “The American Federal Government”- 4ª edição — Mc. Graw — Hill Book Company — págs. 89.
25. William J. Shultz — C. Lowell Harris — “American Public Finance” 5ª edição — New York — Prentice Hall — págs. 746.
26. Harold M. Somers — “Public Finance and National Income” — The Blakiston Company — págs. 456.
27. “O Estado de São Paulo “ — 09 de abril de 1995 — A 10.
28. Constituição dos Estados Unidos de 1787, artigo VI 2: “This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursance thereof; and all treaties made, or wich shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme law of the Land ...

29. “Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, de 5 de fevereiro de 1917, artigo 133: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, com aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.