A FEDERAÇÃO E A REVISÃO CONSTITUCIONAL. AS NOVAS TÉCNICAS DOS EQUILÍBRIOS CONSTITUCIONAIS E AS RELAÇÕES FINANCEIRAS. A CLÁUSULA FEDERATIVA E A PROTEÇÃO DA FORMA DE ESTADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO*

Em diversas oportunidades, através de livros, artigos e conferências, no Brasil e no exterior, temos dedicado aos estudos sobre federalismo, conforme exposições feitas na Espanha, Venezuela, Argentina e México.

A importância do tema e sua riqueza leva-nos a retornar a novas reflexões sobre o federalismo. Proudhon, há muito tempo, já dizia que o século XX seria a época das federações.[1]

Essas indagações levam ao exame do conteúdo do princípio federativo. Em diversos estados contemporâneos, os processos de federação estão em curso. Vários fatores jurídicos, econômicos, financeiros e políticos, promovem questionamentos sobre a possibilidade de uma nova Federação. Esse crescimento dos diversos sistemas federativos não impede que se fale em uma crise do mesmo. Maurice Croisat, na apreciação das condições inerentes ao federalismo contemporâneo, fala em renovação do federalismo. O esquema constitucional do federalismo tem passado por transformações, que afetam os equilíbrios originais entre os componentes da federação e o próprio poder federal.

O federalismo assenta-se, originariamente sobre a repartição dualista de competência e poder. Entretanto, nos últimos tempos, o federalismo dualista evoluiu, graças aos processos de cooperação e coordenação política, criando uma espécie de federalismo intergovernamental ou cooperativo. Procura-se conciliar a unidade, na diversidade.

1 PROUDHON, P.-J. *Du principe fédéral et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution, Paris, Librairie Marcel Rivière,* 1951, pp. 355-56; Engdahl, David E. *Constitutional Federalism in a Nutshell.* West Publishing Co., St. Paul, Minn, 1987, 2ª edição. Successor edition to *Constitutional Power: Federal and State.*

* Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (Doutorado e Mestrado). Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Livre-Docente, Doutor em Direito.

A doutrina mostra que não existe definição universal do federalismo, tendo em vista a diversidade das propostas federativas.

H.-W. Stewart, dedicando-se aos conceitos de federalismo, escreveu livro no qual estabelece uma classificação e um dicionário, onde aponta as diversas terminologias e significados dessa forma composta de Estado.[2]

Existe grande diversidade de regras constitucionais e práticas políticas, responsáveis pelas variedades que ocorrem nos modelos federais. Partindo do significado da palavra e suas aplicações, necessita-se de esclarecimento semântico, desde que o vocábulo pode compreender coisas diferentes. Para muitos, trata-se de uma maneira de descentralização do poder, propiciando maior aproximação entre a autoridade política e os cidadãos. O federalismo aparece, muitas vezes, como uma noção geral, aplicável a várias organizações sociais e políticas. Vamos encontrar a palavra no vocabulário político grego. Para expositores das idéias políticas, deve-se a Althusius (1562-1638), a primeira teorização do federalismo. Com a Revolução Americana, inicia-se a história moderna do federalismo. Essa nova concepção do federalismo está vinculada ao desenvolvimento e ao enriquecimento da democracia constitucional.

Tem-se distinguido federalismo e federação, apesar de certa parte da doutrina entender que essa distinção constitui dois aspectos diferentes do mesmo fenômeno. O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se as idéias, valores e concepções do mundo, que exprime filosofia compreensiva da adversidade na unidade. A federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas. Vincula-se, também, o federalismo ao pluralismo, bem como à idéia de descentralização. G. Scelle, mencionado por Maurice Croisat, afirma que a federação repousa sobre Constituição que contém princípios e mecanismos federais. No que se refere aos princípios, são destacados três: o princípio de separação, o princípio de autonomia e o princípio de participação.

Nas democracias, o desenvolvimento do federalismo é tributário das tradições constitucionais e políticas específicas de cada federação. As relações constitucionais dos poderes geram disposições relativas à separação de jurisdições e a repartição de competências legislativas. Nem sempre essas disposições, por suas generalidades, traçam fronteiras definitivas, daí a necessidade da interpretação dos textos para precisar qual governo é competente para legiferar em cada caso concreto. A Constituição Federal estabelece a repartição de competências legislativas, reconhecendo autonomia constitucional das unidades federadas. A Constituição Norte-Americana, na sistemática federal, consagra dualismo rígido, na medida em que não existe domínio de competência comum. J.-F. Aubert apresenta as seguintes competências

2 STEWART, W.-H. *Concepts of federalisme*, Boston, University Press of America Books, 1984; FRENKEL, M. *Federal Theory*, National Librairy of Australia, Centre for research on Federal Financial Relations, 1986, p. 389; Friedrich, C. *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Paull Mall Press, Londres, 1968; Hamiton, A. Jay. J. Madison, G. *Le Federalisme*, LGDJ, Paris, 1957; Greywe-Lemarie, C. *Le fédéralisme coopératif en Républiqne Fédérale d'Allamagne*, Economica, Paris, 1981.

federais, examinando o modelo federal suíço: competências exclusivas (defesa nacional, moeda, banco etc.); competências concorrentes limitadas por certos princípios (utilização de forças hidráulicas, caça e pesca, naturalização etc.); competências concorrentes não limitadas, particularmente em matéria de direito privado, direito penal, direito do trabalho e seguros sociais; competências que admitem atribuições cantonais paralelas (subsídio às escolas, bolsas de estudo e construção de estradas). O desenvolvimento de competências concorrentes e paralelas atenua a separação dualista e favorece a colaboração intergovernamental. O modelo alemão, contido na Lei fundamental de 1949, aproxima-se do modelo suíço, mas os diferentes tipos de competências são melhor definidos.

Na elaboração da teoria federal, examina-se também a competência constitucional dos estados-membros, através do reconhecimento da autonomia, uma das condições resultantes do contrato federal. O exercício do poder constituinte estadual, nos Estados Unidos, contém como limite o respeito à forma republicana de governo, sendo que em outros estados da federação consagram-se os direitos individuais, garantidos pela Constituição Federal. No Canadá, alínea 1, do art. 92, consagra-se a capacidade das províncias em modificar a Constituição.

A hermenêutica das constituições federais é matéria de grande significado na prática constitucional. Normalmente cabe ao Poder Judiciário promover interpretações que estão vinculadas ao direito próprio de cada país. Nos Estados Unidos, onde vamos assistir ao nascimento do federalismo moderno, convém ressaltar o controle de constitucionalidade das leis, apesar de nem sempre estar previsto na Constituição escrita.

A jurisprudência da Corte Suprema respondeu a várias questões acerca do governo federal, examinando o exercício dos poderes enumerados e a doutrina dos poderes implícitos (*implied powers*). Para esse entendimento, a consagração das competências constitucionais explícitas leva ao reconhecimento dos poderes implícitos, isto é, à definição de novas competências que são necessárias à efetivação das normas federativas. Em seus modos de interpretação, percebemos ampliação da competência federal, através da criação da competência concorrente, não prevista na Constituição.

As competências federais, nas instituições que lhes são próprias, levaram a doutrina a examinar a participação nessas competências. Ao mesmo tempo, surgem indagações sobre o bicameralismo, bem como de outros modos de participação.

A doutrina comparada vem dando destaque, também, aos procedimentos de revisão constitucional em uma federação. No direito americano, os pais fundadores da Constituição, inscreveram dois processos possíveis da revisão: os decorrentes da manifestação de dois terços dos membros das duas casas do Congresso, que podem propor emendas que devem ser ratificadas pelos corpos legislativos ou pelas convenções, de dois terços dos estados; em uma segunda hipótese os corpos legislativos de dois terços dos estados podem, através de convenção, propor emendas que devem ser ratificadas, pelas convenções formadas por três quartos dos estados.

As modificações da Constituição ocorrem de conformidade com o processo previsto no texto constitucional, sendo que encontramos no quadro dessas disposições legais, também, em algumas constituições, o exercício dos direitos populares,

onde surgem duas fontes de revisão: a iniciativa parlamentar, resultante da aplicação dos textos constitucionais e a iniciativa popular, resultante do referendo. Por meio da iniciativa popular pode-se chegar a uma revisão total, sendo que as regras acerca da revisão parcial são diferentes. A iniciativa popular pode levar a uma revisão total ou parcial.

A teoria federativa não depende apenas da organização constitucional dos poderes, desde que está vinculada aos equilíbrios administrativos, partidários e financeiros. A administração e execução das competências legislativas devem ser examinadas, ao lado de outros temas como o sistema de partidos políticos, a repartição de poderes da taxação, onde o federalismo financeiro condiciona o exercício de outras competências.

Examinando a administração dualista e a administração delegada, convém lembrar que a estrutura federalista é incompatível com a administração centralizada. O reconhecimento de plena autonomia administrativa, a cada governo parcial que compõe a federação, ao lado da descentralização política, gera particularidades inerentes à teoria geral da federação. O dualismo administrativo vincula-se ao dualismo de jurisdições e à separação vertical das competências legislativas e à execução das mesmas.

O sistema de partidos e organização dos mesmos pode responder às exigências das comunidades federadas, sendo que em alguns sistemas eleitorais permite-se a consagração do sistema de partidos locais.

O aperfeiçoamento do sistema federativo está ligado as relações financeiras, como a reforma tributária, bem como a execução das normas financeiras e tributárias. De acordo com esse entendimento, a autonomia financeira corresponde à garantia efetiva da autonomia política dos estados-membros, integrantes da federação.

A repartição dos recursos financeiros e a sua utilização, nos dias de hoje, constitui preliminar para apreciação da autonomia e interdependência política. Os sistemas financeiros orientam a evolução do federalismo cooperativo, da mesma maneira que a integração das finanças públicas levam à estabilidade econômica e ao bem-estar social, através da execução das políticas públicas comuns.

O federalismo contemporâneo desenvolve-se através de complexos mecanismos legislativos e regulamentares, sendo que na linguagem dos equilíbrios constitucionais, dentro do sistema federal, é de grande importância o equilíbrio financeiro que leva à adoção das medidas necessárias à sustentação das atividades decorrentes do exercício da atividade de governo. As finanças federais devem permitir que cada nível de governo beneficie-se dos recursos, preservando, entretanto, autonomia financeira como condição necessária ao exercício da autonomia política. O federalismo financeiro deve observar os princípios constitucionais da separação, autonomia e participação. No federalismo canadense, o governo federal tem o poder exclusivo de legiferar, para prevalecer todo um sistema de taxação, ao passo que as províncias têm o direito exclusivo de legiferar sobre as contribuições diretas, com prevalência dos fins provinciais. Na República Federal da Alemanha, em decorrência de um sistema de intervencionismo de Estado, consagrou-se melhor integração da ciência econômica com as finanças públicas.

Diversos fatores, além dos equilíbrios constitucionais, deram novos caminhos ao federalismo financeiro, com grandes repercussões nas estruturas federais, visando consolidar a integração e as diversidades financeiras. Os aspectos modernos do federalismo financeiro indicam mudanças fundamentais na percepção do federalismo, com interpretações que influenciaram os processos políticos, conciliando-se a colaboração de poderes, a partir das disposições constitucionais originárias, com as idéias que caracterizam o federalismo contemporâneo. Ampliaram-se as esferas da competência da gestão comum, a autonomia e a interdependência que deram nova dinâmica ao federalismo. Esse novo método de divisão dos poderes entre os governantes gerais, federais e regionais, com esferas coordenadas e interdependentes, dão nova visão às idéias federativas. É nesse sentido que a doutrina fala em *intergovernamentalização* ou, ainda, em federalismo cooperativo. Procura-se as bases de um governo federal, através do exercício das competências jurídicas e dos equilíbrios existentes, dando nova perspectiva ao federalismo.

O federalismo cooperativo passou por diversas modificações, apesar da expressão procurar caracterizar certa maneira de evolução do federalismo contemporâneo. Em uma perspectiva científica, procura-se utilizar essa expressão para designar as possibilidades de uma *cooperação intergovernamental* para atender os fins comuns da sociedade, em questões econômicas, sociais e culturais, através de programas e financiamentos conjuntos. Essa cooperação repousa nas práticas políticas, muitas vezes, informais, que ocorrem no exterior das relações constitucionais. Esse federalismo concretiza-se por um conjunto de meios utilizados, em cada uma das modalidades particulares da federação. Essa perspectiva responde às mutações do mundo contemporâneo, sem alterar a repartição constitucional de competências legislativas e às fontes de financiamento. Essas disposições concretizam-se por meio de *Acordos*, sob as formas mais diversas, entre governantes e os diversos setores da comunidade. No interior dos mecanismos constitucionais, aparece concepção intergovernamental de políticas públicas.

Essa evolução das diversas federações contemporâneas leva-nos a uma forma superior de organização, promotora da unidade na diversidade.

Merece relevo a cooperação e as *decisões conjuntas*, onde inclusive ressalta-se a procùra da estabilidade econômica e o bem-estar social, com modalidades novas. Nas federações, certos seguimentos do direito seguem a regra geral, em sua elaboração, com prevalência da competência federal. A autonomia dá origem a grande diversidade legislativa, bem como de serviços públicos e formas de prestação social. Para fugir aos grandes desequilíbrios é necessária a *concertação* entre governantes. Em decorrência do silêncio dos textos constitucionais, foram os costumes e as necessidades que geraram as primeiras experiências da cooperação. Para Maurice Croisat, responde-se as crises concretas existentes através das formas de cooperação, objetivando evitar: por um lado a disparidade entre os serviços e prestações oferecidas pelos governos federais, decorrente da desigualdade da repartição de riquezas e fontes de arrecadação. Do outro lado, por meio de decisões legislativas e regulamentares, procura-se atender às finalidades comuns da estabilidade econômica e do pleno emprego, sem afetar a separação de poderes e a especificação de competências. Devemos considerar que em uma federação a homogeneidade social dos componen-

tes da federação, as concepções dos direitos individuais, os serviços públicos, bem como a força das autonomias, geram diversidades. Na prática federal, as formas de subvenção e as políticas de subvenção federal podem produzir desigualdades, desde que: em período de crise possam existir desequilíbrios entre as funções atribuídas às províncias e os seus recursos, dando origem à incapacidade financeira; as províncias não podem recorrer a formas de imposição, necessárias para estimular a economia; a autoridade federal controla fontes econômicas e financeiras importantes como o comércio internacional, a moeda, o crédito e outras formas de imposição federal.

Essa situação leva a necessidade da aplicação de política conjuntural, seja através da transferência de competência do governo central ou por meio de formas cooperativas entre os governantes, objetivando a harmonização das políticas e decisões. Os acordos negociados acomodam-se à estrutura jurídica do federalismo dualista.

Entre as diversas modalidades participativas, vamos anotar um conjunto de técnicas, meios e instrumentos que permitem ação *consertada*, sem romper o equilíbrio federal e abolir os dados constitucionais existentes. A cooperação horizontal aparece como uma das primeiras formas de cooperação, para a realização de projetos comuns. Nos Estados Unidos, no Canadá, na Suíça e na Alemanha, têm aparecido diversos projetos que tratam da proteção civil, melhoria urbana e poluição. As convenções entre os estados e as comunidades locais, através da cooperação horizontal, não derrogam as regras constitucionais do equilíbrio federal, mas ao contrário dão mais força aos interesses federais e ao próprio governo federal. Já a cooperação vertical coloca difíceis questãos para os juristas e políticos. Na prática constitucional e política, vários temas são desdobrados: o estatuto legislativo do financiamento federal, as subvenções, as administrações federais e a competência para a execução das diversas formas participativas.

As novas práticas do federalismo contemporâneo têm gerado questionamentos sobre o destino e o próprio desaparecimento dessa forma de Estado, desde que essas transformações geram problemas de várias naturezas. O primeiro deles é a conformidade das práticas de cooperação com os princípios jurídicos. Na Suíça e na Alemanha, fala-se na institucionalização ou espécie de "constitucionalização" de experiências que surgem à margem do direito, sendo que nos Estados Unidos e Canadá esses assuntos são, em parte, resolvidos.

O mundo jurídico, tendo em vista esses problemas, procura discutir as questões relativas à natureza do federalismo contemporâneo, tendo em vista o desenvolvimento contínuo de relações intergovernamentais, que procuram efetuar políticas públicas comuns. As querelas doutrinárias, voltam, inclusive, a discutir a tese da descentralização, com afirmativas de que a cooperação facilita muito mais a interdependência do que a autonomia. Ressalte-se que, em termos de dimensão quantitativa, amplia-se o número de programas e as subvenções federais nos últimos anos. Os programas comuns, alguns de aplicação estrita e outros gerais, apresentam diversas modalidades financeiras. As relações entre funcionários federais e os locais, a existência de instituições e funcionários especializados nos trabalhos entre os diversos níveis da federação, as instituições políticas encarregadas dessas atividades, conduzem a vários experimentos informais que sustentam as políticas comuns.

De outro lado, as condições impostas pelo financiamento federal, o controle federal sobre a utilização das subvenções, o desenvolvimento quantitativo e qualitativo dos programas nacionais e de subvenção, trazem alterações profundas.

Toda essa problemática tem levado às discussões em torno da revisão constitucional, quando surgem temas como centralização, integração e uniformização do direito, falando-se, inclusive, num tipo de centro de controle que regule o crescimento das atividades que ocorrem nas formas federativas.

Na temática federativa aparece o federalismo como processo, ao lado da coordenação obrigatória. A aplicação dos princípios de separação e autonomia necessita de coordenação das autoridades políticas. O princípio da coordenação obrigatória não está escrito nas constituições, salvo sobre o ângulo da participação das unidades federadas no exercício do poder federal. Várias são as formas possíveis de coordenação: a coordenação autoritária por prescrições imperativas que são impostas pelo governo nacional; a coordenação decorrente de revisão constitucional que permita transferir competências em matérias comuns; a coordenação entre governantes, para a efetivação de programas e financiamentos conjuntos.

O processo de federalização vem apontando diversas alternativas para as novas perspectivas de um federalismo que deve responder às pretensões da sociedade contemporânea. Essa temática, no que se refere à suas perspectivas no futuro, tem levado a questionamentos sobre federalismo e nacionalismo.[3]

A temática federativa, de há muito tempo, vem sendo objeto de diversos estudos que procuram ressaltar a estrutura de uma federação e suas respectivas competências, inclusive com destaque para a revisão do pacto ou da constituição, como nos dá notícia Charles Durand. Os principais aspectos do federalismo americano, com o federalismo dual, bem como as suas novas perspectivas, são ressaltados por Bernard Schwartz. No mesmo sentido, focalizando a teoria do federalismo, Pierre Duclos fala no ser federalista. Desde G. Scelle (*Précis de Droit des gens*, ed. 1932), sente-se que a Teoria Geral do Federalismo tinha passado por um dos mais brilhantes sintomas de renovação, no que se refere às relações do federalismo e do estado. O federalismo aparece como modo de realização do direito, distinto do unitarismo.[4]

As relações de colaboração, nas diversas formas de descentralização política e administrativa, vêm obtendo, dentro do direito constitucional contemporâneo, significativo relevo, sendo que esses estudos partem do exame do núcleo constitucional, ordenador das possíveis relações constitucionais dos órgãos da federação. As formas de colaboração oferecem bases idôneas para a integração política, administrativa e financeira da comunidade estatal, através de distribuição das competências entre o

3 CROISAT, Maurice. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrestien, Paris, 1992.

4 DURANT, Charles. *Confédération d'États et état fédéral*. Réalisations Acquises et Perspectives Nouvelles. Librairie Marcel Rivière et Cie, Paris, 1955; SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1984, tradução de Elcio Cerqueira; DUCLOS, Pierre. *L'Etre Fédéraliste*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1968; F. Zimmerman, Joseph F. *State and Local Government*. Barnes & Noble, Inc., Nova York, 1962; Saffell, David C. *State and Local Góvernment. Politics and Public Policies*. Mc Graw-Hill Publishing Company. Nova York, 1990.

Estado e os demais entes da Federação. Essas competências do estado distribuem-se entre os órgãos centrais e os que compõem o núcleo federativo. Essas competências têm como finalidade regular a vida associada. No mesmo sentido, as relações de coordenação passam a ter grande significado no federalismo contemporâneo, sem se esquecer do sistema de distribuição de competências, onde devemos destacar as competências próprias e gerais, as competências residuais, as leis de harmonização, as relações de controle, as cláusulas de prevalência, as cláusulas de suplência, o federalismo assimétrico e a heterogeneidade e homogeneidade da organização federativa.[5]

Stéphane Rials, que tem publicado trabalho sobre descentralização, questiona o destino do federalismo, ao mesmo tempo que fala de uma crise do federalismo. Após examinar a noção do federalismo, o fenômeno federativo, as técnicas do federalismo, o princípio de subsidiariedade, as vantagens do federalismo, destaca os aspectos financeiros da evolução contemporânea do federalismo e sua dimensão jurídica. Nessa oportunidade afirma que a autonomia jurídica das coletividades federais está ligada à sua autonomia financeira, desde que as políticas econômicas e sociais contemporâneas devam ser consideradas como complementariedade dos sistemas financeiros federais e federados, que têm necessidade de crescente integração. Referindo-se à revisão da Constituição Federal, destaca o papel da autonomia financeira federal. É nesse sentido que ao tratar do exercício das competências na federação, em matéria de despesas, ressalta:

a) o *princípio da conexidade que liga as diversas competências*;

b) o *princípio da responsabilidade financeira, que comporta as questões de inscrição das despesas e dos recursos;*

c) o *princípio da subsidiariedade, revivido depois de alguns anos, retomado na atualidade contemporânea. Esse princípio considera o indivíduo não de maneira esquemática e abstrata, mas pessoa situada e participante de diversas sociedades (sociedades naturais, sociedades auto-reguladas, sociedades deliberantes, associações, fundações, sociedades comerciais).* Essas sociedades são subsidiárias para a integração completa da pessoa humana.

Outra matéria ligada ao federalismo contemporâneo é a referente às receitas e os degraus de autonomia, para ter competência de cobrá-las: autonomia exclusiva, autonomia absoluta, repartição, autonomia na fixação de valores e formas de integração.

A questão da distribuição das receitas entre as coletividades federais é crucial, matéria que já era destacada no direito americano, quando se examina as questões das subvenções e os fundos.

Dentro dessa perspectiva, Stéphane Rials pergunta se o destino do federalismo não estaria vinculado à timidez em reformulá-lo. Através de novo federalismo que denomina de federalismo "*trialista*", parte da clarificação da repartição de compe-

5 ENCINAR, José Juan González. *El Estado Unitario-Federal, La Autonomia Como Principio Estructural del Estado.* Tecnos, Madrid, 1985; Badía, Juan Ferrando. *El Estado Unitario, El Federal y el Estado Autonomico*, Tecnos, Madrid, 1986.

tências, com o princípio de subsidiariedade. Nessa elaboração doutrinária destaca-se a compensação das implicações da relação entre o princípio do direito federal e do direito federado; a reformulação dos mecanismos de garantia da autonomia federal; o novo agenciamento da complexidade do estado federal; a ampliação e compreensão das formas participativas em escalas comunitárias; a redistribuição do poder financeiro e desenvolvimento do caráter puramente contratual da cooperação.[6]

As perspectivas do novo federalismo é tema que vem sendo objeto de diversos trabalhos, que procuram atualizar sua compreensão. É nesse sentido que Ellis Katz entende que o federalismo deve ser observado, de melhor maneira, como idéia política, do que como estrutura constitucional particular. Reconhece, ainda, que o federalismo tem dimensões políticas e jurídicas, ao mesmo tempo que não significa ser necessariamente governo nacional débil. Todas as formas de federação procuram caminhos para obter unidade e diversidade.[7]

O alcance e o significado do modelo federal tem sido objeto de vários estudos onde estão relacionados temas como: a União; a divisão vertical dos poderes políticos, com poderes explícitos federais e poderes implícitos com fim legítimo (caso McCulloch *vs.* Marilândia, 1819); poderes residuais estaduais; atuação direta e eficaz dos estados, nos seus precisos limites territoriais; previsão e garantia de autogoverno estadual; larga autonomia legislativa dos estados; participação decisiva dos estados no procedimento de emenda constitucional e na ratificação da Constituição original; manutenção, pelos estados, de poder político próprio e originário; supremacia dos órgãos soberanos de governo nacional; necessidade de conformação das normas estaduais à Constituição material da Federação; possibilidade, desde o *caso Marbury*, de anulação pela Suprema Corte de legislação estadual considerada inconstitucional.

As relações entre o Governo Federal e outros níveis governamentais não dependem apenas das ações do presidente. Nos Estados Unidos, o Congresso desempenhou importante papel nos esforços de cortes orçamentários, realizados pelo Presidente Reagan. A tentativa do presidente de transferir as responsabilidades dos programas aos governos estaduais e municipais, através do processo orçamentário, foi bastante contraditória. Os oponentes afirmavam que o governo estava eliminando programas, nos quais o governo federal tem participação legítima e importante. As autoridades estaduais e municipais foram contra os cortes na ajuda federal, que forçavam reduzir serviços e elevar impostos, prejudicando os cidadãos menos favorecidos. Os partidários do novo federalismo e de um governo mais próximo do povo entenderam que o processo de redução da ajuda foi demasiadamente abrupto, criando dúvidas nos próprios esforços de elaboração de orçamento.[8]

6 RIALS, Stéphane. *Destin du Federalisme, Institut la Boétie, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*, Paris, 1986.

7 KATZ, Ellis. *Perspectivas Contemporaneas del Federalismo Americano*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; idem, *Balancing the Federal System.*

8 NUNO, Rogerio. *Constituição dos EUA. Anotada e seguida de Estudo Sobre o Sistema Constitucional dos Estados Unidos*, USIS, Gradiva, Lisboa, 1993; BENENSON, Robert. *O Federalismo no Governo Reagan*. Extraído de "Editorial Research Reports". Copyright, 1985, Congressional Quarterly, Inc.; Einsenmann, Charles. *Centralisation et Décentralisation. Esquisse d'une Théorie Générale*. Librairie

No federalismo contemporâneo tem tido grande repercussão "*O Princípio de Subsidiariedade*" (Thirdly, *the principle of subsidiarity which is an element of catholic social theory is occasionally adduced to justify federalism. There was reason to suppose, it is said, that the smallest community capable of implementing a meaningful should solve each particular problem. We shall return to this immediately).*

As justificações do federalismo dependem de diversas formas de compreensão de sua temática, desde que ele preserve a diversidade e a individualidade, facilite a proteção das minorias, proteja a liberdade, encorage a democracia, devendo ser um sistema de governo eficiente. Nos dias de hoje o princípio de subsidiaridade completa a doutrina federativa, possibilitando o crescimento das formas de colaboração, integração, participação e parceria dos entes governamentais, componentes da estrutura federal de governo. Nos diversos estudos sobre o federalismo, existe grande preocupação em torno da economia e das finanças no estado federativo, com grande destaque para a repartição dos tributos.[9]

A colocação na Constituição Brasileira de 1988, no § 4º, inciso I, art. 60, de que não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, pode gerar diversas perplexidades jurídicas e constitucionais. Inserida como cláusula dotada de imodificabilidade ou cláusula pétrea, muitas das modificações que se pretendem normalmente alterarão o esquema e a estrutura federativa. Muitos dos princípios federativos estão interligados a diversas partes do texto constitucional, pelo que podem surgir dúvidas quanto ao alcance das alterações que repercurtirão na composição da federação, como um todo e em suas

Générale de Droit & Jurisprudence, Paris, 1948; Bowie, Robert R. e Friedrich, Carl J. *Études sur le Fédéralisme*, e Librairie Générale dr Droit et de Jurisprudence, Paris, 1960 e 1962, 2 vols.; Spota, Alberto Antonio. *Confederacion y Estado Federal.* Cooperadora de Derecho y *Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 1976; MousKheli, M. *La Théorie Juridique de L'Etat Fédéral*, A. Pedone, Éditeur, Paris, 1931; Beloff, Max. *The American Federal Government.* Oxford University, Press, Nova York, 1959; Vanossi, Jorge Reinaldo. *Situación Actual del Federalismo.* Aspectos institucionales y económicos; en particular sobre la realidad argentina. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1964; Ramela, Pablo A. *La Estructura del Estado.* Buenos Aires, 1946; Carpizo, Jorge. *Federalismo en latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Juridicas, UNAM, México, 1973; Martínez, Pedro G. Zorrila. *Descentralización Política*, em Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. UNAM. Universidade Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, pp. 409 e ss.

9 BAUMHAUER, Monika. DILL, Günter. *The Example of Federalism in the Federal Republic of Germany. A Reader.* Konrad Adenauer Stiftung, Sankt Augustin, March, 1994; Mirand, Jorge. *Manual de Direito Constitucional. Estrutura Constitucional do Estado.* Tomo III. Coimbra Editora Limitada, Coimbra, 1983; Campos, Germán J. Bidart. Marcos, *Condicionamentos y Freios del Federalismo*, em IV Congresso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, pp. 27 e ss.; Brewer-Carías, Allan R. *Los Problemas de la Federación Centralizada*, obra citada, pp. 85 e ss.; Frías, J. Pedro, *El Proceso Federal Argentino*, ob. cit. pp. 261 e ss.; Henestrosa, Fernando. *Notas sobre la descentralización en Colombia*, ob. cit., pp. 375 e ss.; Natale, Alberto A. *El Federalismo en la Argentina Contemporánea*, ob. cit., pp. 441 e ss.; Ramella, Pablo A. *Aspectos del Federalismo*, ob. cit., pp. 545 e ss.; Sagüés, Néstor Pedro. *El Senado: Su Fisionomia en el Estado Federal y en Estado Regional*, ob. cit., pp. 623 e ss.; Valadés, Diego. Madrazo, Jorge. *Anteproyecto de Constitución Política para una Entidad Federativa*, ob. cit., pp. 675 e ss.; Vescovi, Enrique. *El Régimen Federal*, ob. cit., pp. 755 e ss.

particularidades, plenamente ajustáveis e acomodadas. Tratando-se de princípio básico, tem mesmo reflexos em toda estruturação de poder do Estado Brasileiro, com repercussão na extensiva temática constitucionalizada em 1988.

Passada a oportunidade prevista constitucionalmente, em disposição transitória, volta-se a falar em reforma ou mesmo revisão constitucional. Essas técnicas de modificação do texto originário não desprezaram a sistemática da emenda. É de ressaltar que a emenda ou emendas que se propõem têm uma amplitude bem maior. Convém lembrar que em outras oportunidades essas alterações, de grande alcance, foram denominadas de *Emendão*, desde que atingem pontos substanciais e estruturais da Constituição posta.

Em várias ocasiões, no Brasil, tem-se falado em crise do federalismo[10]. Ressalta José Augusto que, ao ser proclamada a República Brasileira, em 1889, a Nação encontrava-se sobre a influência de intensa campanha em prol da federação. Entendia, ainda, que "estávamos condenados por uma centralização excessiva que não abrangia só aspecto político, mas também toda a vida administrativa das províncias, o progresso da nação norte-americana e, em contraste, o marchar a passo lento do nosso império centralizado, haviam gerado no espírito dos nossos políticos convicção, segura e firme, certa e arraigada, de que somente o regime autonomista, modelo norte-americano, poderia trazer remédio para os nossos males, e cura para as nossas enfermidades de natureza política ou administrativa. O livro de Tavares Bastos, *A Província*, foi na sua época como que o evangelho das gerações novas que se preparavam para a direção da vida política brasileira, e os seus ataques ao centralismo asfixiante passaram a ser repetidos como verdades incontestáveis".

Apesar do alcance obtido pelo constitucionalismo brasileiro, em 1891, 1934, 1946 e 1988, vários são os perigos que rondam a Federação Brasileira, daí a importância de sua verificação no momento em que modificações econômicas, tributárias, financeiras e administrativas podem prejudicar o desenvolvimento dos melhores momentos do sistema federativo brasileiro.

10 HORTA, Raul Machado. *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, Belo Horizonte, 1964; idem, *Reconstrução do federalismo brasileiro*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, vol. 54: 57-80, Janeiro, 1982; Augusto, José. *A Crise do Federalismo*. Carta Mensal, CNC — SESC, Rio de Janeiro, Agosto, 1959, Ano V, n. 64, pág. 3 e segs.; Torres, Alberto. *A Organização Nacional*. Companhia Editora Nacional. Editora Universidade de Brasília. Coleção Temas Brasileiros, Volume 39, 1982; Cavalcanti, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, Coleção Temas Brasileiros, Volume 48, 1983; Buzaid, Alfredo. *O Estado Federal Brasileiro*, Ministério da Justiça, Brasília, 1971; Assumpção, Antonio de Castro. *Estado Federal* (anotações jurídico-doutrinárias — conceito) Rio de Janeiro, 1963; Rosah, Russomano. *O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira*, Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1965; Bastos, Celso. *A Federação no Brasil*. Curso Modelo Político Brasileiro, Volume III, Programa Nacional de Desburocratização. PRND, Instituto dos Advogados, Brasília, 1985; Mello, Osvaldo Ferreira de. *Tendências do Federalismo no Brasil*, Editora Lunardelli, Florianópolis; Mello, José Luiz de Anhaia. *O Estado Federal e as suas Perspectivas*, Max Limonad, São Paulo, 1960; Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Natureza Jurídica do Estado Federal*, Publicação da Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo, 1948; Collaço, Flávio Roberto. *O Município na Federação Brasileira*. Editora da UFSC, Florianópolis, 1983; Dallari de Abreu. *Estado Federal*, São Paulo; Ferraz, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-Membro*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1979.

Por diversas vezes, falou-se em reforma da federação, de sua vinculação com a democracia, a descentralização ou a unidade. Nessas oportunidades relembram-se os princípios e as leis que devem orientar as relações entre a União e os Estados, através de novas formas do regime federativo brasileiro. Paulo Bonavides falando sobre o assunto, numa demonstração de como é ele polêmico, ressaltou: "Fora dessa alternativa, prossegue o professor Paulo Bonavides, "cairemos na solução unitária e centralizadora, já iminente e que fará o país regredir a fórmulas de organização política praticadas no passado e ao tempo da monarquia — e consoante se supunha irreversíveis, em virtude do advento da Federação. Nem mesmo o preceito constitucional, que veda toda emenda à Constituição passível de alterar as bases federativas e republicanas do sistema, parece constituir garantia eficaz contra os fatos avassaladores, que levam a uma centralização assoberbante e ao prenúncio grave do retrocesso ao estado unitário com a morte ulterior do federalismo, já enfermo".[11]

O aperfeiçoamento do sistema federativo é constantemente examinado, em suas relações com o sistema financeiro e tributário, desde que são eles considerados como instrumentos que levam ao aperfeiçoamento da Federação.[12]

Qualquer alteração da sistemática federativa brasileira depende inicialmente da interpretação do alcance do impedimento constitucional de sua reformulação. Entretanto, novas práticas federativas devem levar a um aperfeiçoamento desse sistema de Estado composto, com a ampliação do princípio de subsidiariedade e da melhor integração entre os entes componentes do ser federativo no Brasil.

11 *Agora, a Reforma da Federação.* Caderno Especial, Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 21 de julho de 1974, pág. 01.

12 NORTHFLEET, Ellen Gracie. *A Reforma Tributária e o Aperfeiçoamento do Sistema Federativo.* Advogado, uma publicação do IARGS/Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, Ano IV, nº 11, Janeiro-Abril/1987, pág. 30; Mukai, Toshio. *Competências dos Entes Federados na Constituição de 1988.* Revista de Direito Administrativo. Renovar, FGV — Fundação Getúlio Vargas, Abril/Junho, 1991, pp. 86 e ss; Velloso, Carlos Mário da Silva. *Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988. O Equilíbrio Federativo em Temas de Direito Público,* Livraria Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1994, pp. 359 e ss; Almeida, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988,* Editora Atlas S.A., São Paulo, 1991; Pacheco, Cláudio. *A Federação,* em *Novo Tratado das Constituições Brasileiras,* 1º volume. Direito Constitucional Geral e Brasileiro. Noções Gerais e História Constitucional. Editora Saraiva, São Paulo, 1990; Bastos, Celso Ribeiro. *Federação, em Dicionário de Direito Constitucional,* Editora Saraiva, São Paulo, 1994; Ferreira, Pinto. *Dos Estados Federados,* em Comentário à Constituição Brasileira, 2º Volume, Arts. 22 a 53, Editora Saraiva, São Paulo, 1990, pp. 116 e ss; Bonavides, Paulo. *A Teoria do Federalismo Regional,* em Política e Constituição. Os Caminhos da Democracia. Forense, Rio de Janeiro, 1985, pp. 3 e ss; idem, *Constituinte e Constituição, a democracia, o federalismo e a crise contemporânea,* Fortaleza, 1987, 2ª edição; Bastos, Celso. *A Federação no Brasil.* Curso Modelo Político Brasileiro. Volume III. Programa Nacional de Desburocratização — PRND, Instituto dos Advogados de São Paulo, Brasília, 1985; Lewandowski, Enrique Ricardo. *Pressupostos Materiais Formais da Intervenção Federal no Brasil,* Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1994; Temer, Michel. *Elementos de Direito Constitucional.* Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1989, 6ª edição, pp. 83 e ss; Dallari, Dalmo de Abreu. *Teoria Geral do Estado.* Edição Saraiva, São Paulo, 1979, 5ª edição, pp. 224 e ss; Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional.* Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 7ª edição, revista e ampliada de acordo com a Nova Constituição, pp. 86 e ss; Soares, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil,* Forense, Rio de Janeiro, 1991, pp. 220 e ss.