

FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA

Competências na Constituição de 1988



EDITORA ATLAS S.A.
Rua Conselheiro Nébias, 1384 (Campos Elísios)
Caixa Postal 7186 — Tel.: (011) 221-9144 (PABX).
01203 São Paulo (SP)

SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. - 1991

DEP. DIR. CIVIL
BIBLIOTECA RESERVA

de sua política é que depende a substância dos recursos à disposição dos Estados-membros. Uma política inflacionária, por exemplo, pode reduzi-los a nada, tornando incapazes os Estados de pagar seus próprios funcionários."

Ora, esvaziar a autonomia estadual é esvaziar a Federação. Isto porque, por mais que o federalismo comporte adaptações - e a maleabilidade característica do Estado federal talvez seja uma de suas maiores virtudes, causa de sua acatuação à volta do mundo em países muito diferenciados entre si - não pode ele sobreviver onde se abdique da autonomia das unidades federadas, autonomia que se inclui no núcleo irreduzível de princípios cardiais inerentes ao sistema.

PARTE II

A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ESTADO FEDERAL

A Repartição de Competências e as Transformações do Estado Federal

3.1 CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

Fizemos referência à flexibilidade do federalismo, à sua plasticidade formal, como fator que tem possibilitado a coexistência de projeções diferentes do modelo federal de Estado num mesmo momento histórico.

Mas a essa capacidade de adaptação pode-se atribuir também um outro efeito: o de impedir que o regime envelheça, conservando a sua vitalidade com o passar do tempo, recriado na medida dos imperativos de ordem social, econômica e política que se vão colocando na evolução natural das sociedades.

Tanto isto é certo que, surgido num contexto histórico completamente distinto, ao tempo do liberalismo clássico, do *Etat-gendarme*, transpôs o federalismo os duzentos anos que desde então se passaram, mostrando-se também eficiente em face das concepções do *Welfare State*, das imposições intervencionistas dos novos tempos.

Na adaptação que ao longo desses dois séculos conheceu, mudou, sim, a conformação primeira do Estado federal.

Tanto em sua pátria de origem, como alhures, passou-se do que se convencionou designar por federalismo dual para o chamado federalismo cooperativo, basicamente mediante uma alteração das relações entre a União e os Estados, com o fortalecimento da autoridade federal e conseguinte retração da autoridade estadual.

Avulta, portanto, sob esse ângulo, a importância da repartição de competências, já que a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado federal determinando maior ou menor grau de descentralização.

Neste sentido manifesta-se RAUL MACHADO HORTA (1985:9; ver também DURAND, 1965:189), lembrando não ser outra a razão por que a doutrina,

de modo geral, encara a repartição de competências como "a chave da estrutura do poder federal", "o elemento essencial da construção federal", "a grande questão do federalismo", "o problema típico do Estado Federal."

Em oportuna comparação entre o que ocorre com a competência no Direito Constitucional e no Direito Processual, observa ROSAH RUSSOMANO (1965:58), ao tratar da partilha de competências no Estado Federal:

"Afirma-se que, nesta órbita (do Direito Constitucional), ela (a competência) se reveste de importância igual à que a caracteriza, no âmbito do Direito Judiciário. Assim, enquanto, perante este, em consonância com o conceito clássico, pode ser traduzida como a 'medida da jurisdição', perante o Direito Constitucional, representa a 'medida das poderes políticos do Estado.'"

Levando a comparação para outro ramo do Direito, diríamos ainda que a competência equivale à 'capacidade no Direito privado, isto é, ao poder de praticar atos jurídicos.' De fato, no caso da organização federativa, atribuir competência à União e aos Estados significa capacidades para o exercício dos poderes que a cada um incumbe nos termos da Constituição.

É o que confirmam as seguintes definições de JOSÉ AFONSO DA SILVA (1989:413):

"Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estratas para realizar suas funções."

Orá, se é certo que toda a estrutura federativa tem que se apoiar nessa partilha de poderes, o arranjo que a propósito se estabelecer é que apontará os rumos da Federação.

A análise das mutações sofridas pelo federalismo roborra esta afirmação.

3.2 ALTERAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE UNIÃO E ESTADOS NA FEDERAÇÃO NORTE-AMERICANA

Acompanhe-se, a título exemplificativo, o que sucedeu nos Estados Unidos, onde se arquitetou, de início, o esquema federativo clássico.

Para bem compreender o funcionamento desse esquema, útil é a transcrição da seguinte síntese que dele faz BERNARD SCHWARTZ (1984:26), com autoridade de especialista no assunto:

"A divisão de poder entre Washington e os governos estaduais prevista na Constituição foi durante muito tempo dominada por esta doutrina do federalismo dual. A doutrina baseou-se na noção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam com iguais absolutos. De acordo com ela, tanto o governo federal quanto os governos estaduais tinham destinada a eles uma área de poder rigidamente definida. Nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento de um sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual. Os Estados e a Nação são concebidos como rivais iguais e, a menos que haja uma delimitação rígida de suas respectivas competências, teme-se que a própria União sofra uma ruptura em decorrência de sua rivalidade. Isto é verdadeiro especialmente no que se refere à expansão da autoridade federal. Os poderes reservados aos Estados precisam ser preservados zelosamente para não serem traídos pelo Governo de Washington."

Como não é difícil perceber, o perfil acima traçado mostra uma concepção de federalismo que se amoldava - para acompanhar ainda BERNARD SCHWARTZ (1984:29) - à teoria do *laissez-faire* da função governamental, reflexo, ela mesma, do *laissez-faire* no plano econômico. Representou esta concepção, mormente nos termos em que a aplicou a Suprema Corte, intérprete maior da Federação, uma atribuição à autoridade reguladora do Governo Federal, em escala nacional, de matérias de cunho social e econômico, que se entendem devêssem permanecer sob o controle do poder estadual.

Prevaleceu na jurisprudência, à época, orientação que privilegiava a Décima Emenda, segundo a qual "os poderes que não tenham sido delegados aos Estados Unidos pela Constituição e não tenham sido proibidos por ela aos Estados serão reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo."

Sirva de ilustração o famoso caso "Hammer versus Dagenhart", de 1918, em que a Suprema Corte considerou inconstitucional lei do Congresso que, com evidente preocupação de índole social, proibira, no comércio interestadual, o transporte de produtos fabricados em indústrias que empregassem crianças de determinada idade. Entendeu-se que a vedação que a lei estabelecera interferia indevidamente com a regulamentação do funcionamento dos estabelecimentos manufatureiros, matéria reservada aos Estados por isso que não delegada expressamente à União, nem dedutível implicitamente de sua competência expressa de regular o comércio interestadual. (SCHWARTZ, 1984:28)

É obvio, porém, que essa visão das coisas não poderia perdurar quando a inafastável necessidade de regulamentação nacional do sistema econômico, em

face da Grande Depressão dos anos trinta, tornou imperioso que se fortalecesse o governo da União.

Registrrou-se, a partir daí, nos Estados Unidos, o surgimento de nova versão do federalismo, a do federalismo dito cooperativo, marcado, pela interferência acentuada do poder federal em esferas de atribuições antes consideradas exclusivas dos Estados.

As medidas energicas do *New Deal* no campo econômico-social dão a tônica da tendência centripeta que desde então se delineou e que, após certa resistência inicial, começou a ser convalidada pelo Judiciário.

De fato, a partir de 1937, várias leis federais disciplinadoras, por exemplo, de relações do trabalho, foram consideradas constitucionais, afastando-se a alegação de que conflitariam com os poderes reservados dos Estados. A própria decisão adotada no caso "Hammer *versus* Dagenhart", que ficou conhecido como o "Caso do Trabalho Infantil", foi expressamente revogada, em 1941, pela Suprema Corte que a entendeu fruto de uma concepção do poder federal e do poder estadual que se tornara desatualizada.

A cláusula de comércio da Constituição foi reinterpretada como mostra a seguinte conclusão da Suprema Corte no caso "Estados Unidos *versus* *Wright-wood Dairy Corp.*" (1942):

"A comercialização de um produto local em competição com aquele de um produto semelhante que se movimenta de um Estado para outro pode interferir de tal modo no comércio interestadual ou em sua regulamentação que permita uma base para a regulamentação congressional da atividade dentro do Estado. É o efeito sobre o comércio interestadual ou sua regulamentação, independentemente da forma particular que a competição possa assumir, que é o teste do poder federal." (SCHWARTZ, 1984:35.)

Cada vez mais o governo federal passa a influir sobre a atuação dos governos estaduais, através de instrumental eficaz que inclui a concessão de subvenções condicionadas, a implicar para os Estados beneficiários a aceitação de padrões e a submissão a controles federais, com a chancela da Suprema Corte, que admite esse tipo de subvenções como decorrência do poder que tem o Congresso para fixar as condições em que seu dinheiro deva ser desembolsado.

Em face do questionamento em relação aos destinos do federalismo americano, que parece assim comprometido pela expansão da autoridade nacional, não se mostram, contudo, pessimistas os estudiosos norte-americanos.

Como pondera, por exemplo, BERNARD SCHWARTZ (1984:75), ainda que essa expansão seja uma realidade, é muito improvável que num futuro

previsível o sistema federativo seja substituído por uma forma unitária de governo, com a eliminação da autonomia estadual. É que remanesce profundamente arraigada na sociedade norte-americana a tradição federalista, formada exatamente à base da preservação da autonomia das entidades federadas, de cuja importância há uma nítida consciência, à medida que "a manutenção de governos estaduais fortes confere ao sistema americano uma força democrática não encontrada na administração centralizada, monolítica."

ELLIS KATZ, detendo-se sobre a matéria, apresenta uma dupla ordem de indagações, referentes aos limites constitucionais que ainda existem à autoridade nacional e aos limites que a expansão dessa autoridade colocou à atuação autônoma dos Estados.

No que diz com o primeiro tema, reconhece que, afora as questões dos direitos civis e das liberdades - que continuam a ser importantes limitações tanto para o poder nacional como para o poder estadual - e as questões relativas à separação de poderes, não há maiores limitações constitucionais ao governo federal. E explica essa afirmação, que reconhece ser, de certa forma, uma supersimplificação do problema, dizendo:

"...constitucionalmente, a concepção do governo federal deixou de ser aquela de um governo limitado e passou a ser aquela de um governo geral, com ampla autoridade para promulgar qualquer lei que acretie ser do interesse dos cidadãos norte-americanos. Isto não significa sugerir que o governo nacional use sempre sua autoridade. Tal como todos os governos, o governo nacional norte-americano continua limitado por fatores econômicos e políticos." (KATZ, 1985:6.)

No que se refere à segunda indagação, ou seja, se o aumento da autoridade nacional reduziu o poder dos Estados, responde com um "não" moderado, tendo algumas interessantes considerações.

Demonstra, e isto é óbvio, que de vários modos deu-se, em consequência da circunstância apontada, uma limitação da autoridade estadual. Mas destaca que os Estados, mesmo assim, continuam a ter um amplo poder de decisão nas matérias de sua competência, chamando a atenção para um ponto que nos pareceu significativo, ao afirmar que, "no sistema federal norte-americano, o poder não é um jogo em que ao ganhar de um corresponde perda para outro. Os aumentos de poder conseguidos pelo governo nacional não resultam necessariamente em perdas equivalentes de poder para os governos estaduais."

E, desenvolvendo mais este raciocínio, lembra que, "em primeiro lugar, os Estados são feitos do mesmo tecido de elaboração nacional de políticas. As autoridades federais precisam continuar a negociar com seus correspondentes

estaduais como iguais. Em segundo lugar, grande parte da atividade federal tem aumentado a capacidade administrativa e fiscal estadual" (KATZ, 1985:7 e 8.)

A circunstância de que no sistema norte-americano o desenvolvimento e a execução da política nacional são mais o resultado de negociação e acordos do que imposição de ordens e decretos parece-nos sumamente relevante. E, sem dúvida, um dado que vem reforçar a perspectiva de permanência da estrutura federativa nos Estados Unidos, pois denota o grande respeito existente em relação às unidades federadas.

Mesmo se tendo evoluído para o federalismo cooperativo, em que avulta o papel da União, a colaboração intergovernamental em grande escala, necessária para se atingirem objetivos comuns, é buscada em base consensual, importando numa autoconsciência consciente do poder central. E assim se preserva a higidez dos princípios e práticas da Federação.

Importantes considerações nessa linha de raciocínio são feitas também por outro constitucionalista norte-americano da atualidade, DANIEL ELAZAR. Ao discorrer sobre os esforços federais para influenciar o procedimento dos governos municipais, assinala o citado autor que o êxito desses esforços esteve sempre condicionado à aceitação dos objetivos federais na esfera municipal como condizentes com os interesses locais.

Exemplificando com as subvenções federais, demonstra DANIEL ELAZAR que representam eficiente mecanismo de influência onde há universalidade de interesses federais e municipais. Podem desempenhar um papel útil quando os governos municipais são neutros em relação aos objetivos federais. Tem-se mostrado ineficazes quando há relutância municipal quanto às finalidades da dotação. E chegam a causar impacto mínimo quando a oposição municipal é disseminada em escala nacional e o governo federal não procura um consenso, na mesma escala, em apoio a seus esforços, procurando apenas influenciar unilateralmente a conduta dos governos municipais.

Nesse último caso, como afirma ELAZAR (1985:6.), "os governos municipais, ao perceberem que devem, pelo menos superficialmente, acatar as exigências federais, simulam que o fazem enquanto acertam as questões entre si, de forma a garantir que os processos de exame sejam apenas formalidades, com pouca ou nenhuma substância."

Isto quer dizer - arremata o ilustre constitucionalista - que, "embora o governo federal possa, até certo ponto, impor sua vontade quando decide fazê-lo, a simples existência de exigências ou mecanismos de execução não conduz necessariamente aos resultados almejados. De qualquer forma, a imposição federal é geralmente alcançada por meio de negociações prolongadas em vez de por decretos, mesmo quando incluem dotações federais que, tecnicamente, podem ser revogadas."

42

Percebe-se do exposto que, embora nos Estados Unidos a autonomia municipal não encontre garantia expressa na Constituição, também o relacionamento do poder central com os Municípios persiste impregnado da essência do federalismo que não importa como seja rotulado, se firma sempre no pressuposto do respeito à autonomia das ordens federativas periféricas.

3.3 ALTERAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE UNIÃO E ESTADOS EM OUTRAS FEDERAÇÕES

A técnica de repartição de competências típica do federalismo clássico, por sua lógica, deveria acentuar, ao longo do tempo, a preeminência dos Estados, a que se reservaram todos os poderes não delegados à União e não proibidos aos Estados pela Constituição.

Não foi o que a realidade comprovou. Nem nos Estados Unidos, como se viu, nem em outras Federações que adotaram o modelo norte-americano. Em todas elas prevaleceu a tendência de crescimento da autoridade federal, refletida exatamente num acréscimo das competências da União a que se chegou, no caso dos Estados Unidos, por via de interpretação judicial, e, nas demais Federações, mercê principalmente de emendas constitucionais ou da promulgação de novas Constituições.

À base do fenômeno, não se pode deixar de identificar, em toda parte, a transformação do Estado, de liberal em intervencionista, criando-se, em função dos ambiciosos objetivos que lhe foram cometidos, uma expectativa de prestação de serviços que as ordens estaduais nem sempre, ou quase nunca, têm condições de satisfazer isoladamente.

Não foi este o único fator responsável pelo primado da União. LOEWENS-TEIN, referindo-se especificamente aos Estados Unidos, relaciona outros motivos que, em verdade, podem-se validamente invocar para explicar a mesma situação em outras Federações.

São eles: a) o destaque da figura do Presidente da República, que é a pilastra de todo o processo político; b) a perda, pelo Senado, de seu caráter original de protetor dos Estados, tendo caído totalmente sob a influência dos partidos políticos nacionais; c) o fenômeno da industrialização e do crescimento das cidades provocando a atenuação das individualidades estaduais e uma padronização dos comportamentos sociais (nos Estados Unidos, estandarização do *American Way of Life*); d) a dependência dos Estados das subvenções federais; e) o papel dos partidos políticos que desenvolvem sua atividade em nível nacional, com programas que não se orientam para os problemas regionais; f) a atuação

43

também em nível nacional dos demais grupos pluralistas da sociedade. (LOEWENSTEIN, 1970:362)

Analisando o mesmo processo centralizador na Argentina, PABLO A. RAMELLA (1971:45) credits o crescimento do poder central, que qualifica de "desenfreado", a várias causas, algumas das quais diríamos típicas do federalismo latino-americano.

Num primeiro grupo coloca o constitucionalista argentino causas ditas naturais, correspondentes à já assinalada necessidade de satisfação de reclamos de ordem social e econômica que impõem a adoção de critérios nacionais uniformes e uma consequente interação dos poderes estaduais com o poder nacional.

Em outro bloco agrupa causas decorrentes da corrupção do sistema, equívoco valendo ao uso abusivo do instituto da intervenção federal para imposição dos desígnios da autoridade presidencial e ao recurso a golpes de estado que têm levado os chefes das insurreições vitoriosas a assumir todos os poderes aniquilando a autonomia das Províncias.

Finalmente, num terceiro grupo arrola causas ligadas à inoperância dos governos provinciais na busca de soluções próprias para problemas que não dependiam de qualquer ajuda do poder federal, preferindo uma dócil e cômoda submissão a esse poder, do qual tudo se espera.

Sejam quais forem as causas, o certo é que a lenda da centralidade reside hoje as Federações em geral.

Aos exemplos indicados do continente americano, pode-se acrescentar o da Federação mexicana, em que os analistas também identificam, como faz TENA RAMÍREZ (1968:123), o fortalecimento da União, a que não se opõem os Estados, "nascentes em um federalismo teórico e irreal". "No México o processo de centralização se realiza francamente, mediante reformas constitucionais que diminuem atribuições dos Estados e que estes aceitam."

Em outras Federações fora da América a situação não é diferente.

Na Suíça acusa LOEWENSTEIN o crescimento considerável da competência federal à custa dos Cantões, com o controle da Federação sobre as riquezas naturais, a defesa nacional, as comunicações e o transporte, bem assim com a multiplicação de leis federais em matéria econômico-social, que são necessárias no Estado de bem-estar e que não poderiam deixar de conduzir "a uma erosão do *self-government* cantonal". Lembra LOEWENSTEIN (1970:379; ver também ANHALA MELLO, 1960:108) que, na Suíça, a centralização utiliza-se tanto das competências implícitas da Federação, como de emendas constitucionais rufíficas-

44

das pelo "sábio e experimentado eleitorado suíço que opôs a esta evolução apenas uma pequena resistência."

Mesmo na Alemanha, onde a Constituição de 1949 buscou estabelecer um federalismo de equilíbrio, mediante nova técnica de repartição de competências, o poder central predominou por razões não muito diferentes daquelas que já foram aqui apontadas. Além de se registrar ali também o fato de o Senado (*Bundesrat*) estar submetido ao dinamismo dos partidos que operam em nível nacional e de se assistir ao esmaecimento dos particularismos locais, pode-se lembrar o papel de destaque que coube à legislação federal na reconstrução da economia após a Segunda Guerra, muito embora a execução das medidas determinadas pela União tivesse ficado também com a iniciativa local. Além disso, uma razão de ordem psicológica terá contado para instalar-se a supremacia da União, a saber, o pouco afã dos Estados em se valerem das competências legislativas que lhes deferiu a Constituição. (LOEWENSTEIN, 1970:378)

Se exemplo se tiver de citar, de exceção que confirma a regra, lembre-se o caso da Federação australiana, em que os Estados, muito ciosos de sua autonomia, sempre se opuseram à transferência de poderes para as autoridades federais, numa obstinação que levou, no entanto, a efeitos negativos na transformação do país depois da Guerra. De fato, com poderes federais insuficientes, tornou-se muito difícil, por exemplo, dominar a inflação crescente sem medidas legislativas uniformes sobre preços e salários, o mesmo ocorrendo com a supervisão das inversões de capital. (LOEWENSTEIN, 1970:382)

3.4 ALTERAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE UNIÃO E ESTADOS NO BRASIL

Embora tenha se originado a partir de processo de formação diverso, fruto que foi da descentralização política do Estado unitário que era o Brasil ao tempo do Império, a Federação brasileira, que chegou com a República, plasmou-se à imagem e semelhança da matriz norte-americana.

Também no Brasil, portanto, tivemos inicialmente o *dual federalism*, com esferas de competências estranques, enumeradas as da União, remanescentes as dos Estados, o poder central abstenendo-se de interferir nos assuntos estaduais.

Foi então exercida amplamente a autonomia estadual em todas as suas seqüências, sendo de destacar, no tocante à facilidade de auto-organização, a adoção de soluções diferenciadas nas Constituições dos Estados, até mesmo quanto ao esquema da separação de Poderes. É o que anota MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (1982:133), exemplificando com a Constituição do Rio

45

Grande do Sul que, diferindo das de outros Estados, e sob a influência do positivismo, "adotava uma versão da 'ditadura republicana', que reduzia o papel da Assembleia, praticamente à função orçamentária" e, afastando-se também disso das demais Constituições, "igualmente admitia a reeleição do Presidente do Estado, o que iria ser fonte de conflitos, inclusive armados, em várias oportunidades."

Uma repartição horizontal do poder tributário também delimitava as fontes de ingressos federais e estaduais, devendo cada esfera manter-se com os próprios recursos. E talvez tenha sido este o principal fator que logo pôs em evidência a inadequação do arranjo federativo então estabelecido, em face da disparidade de níveis de desenvolvimento entre os diversos Estados.

Deu-se, lembra FERREIRA FILHO (1982:134), o que os economistas chamam de fenômeno de "causação circular cumulativa", assim explicado nas palavras do eminente professor: "Os Estados já mais ricos, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, prosperaram sob as novas instituições. Sua arrecadação tributária permitia atender convenientemente às necessidades públicas e esse atendimento favorecia maior prosperidade ainda. Os Estados mais pobres, abandonados a si mesmos, não conseguiam atender às necessidades elementares."

Em ordem cronológica praticamente coincidente com a norte-americana, transmudou-se em cooperativo o nosso federalismo, basicamente a partir da Constituição de 1934. De um lado, devido à iniciativa dos próprios Estados, mais precisamente por força do apelo dos Estados mais pobres que, como visto, não conseguiam prover às suas necessidades sem o concurso da União. De outro lado, como era da época, em razão da ascendência do intervencionismo estatal, com sensível acréscimo das competências da União, principalmente no plano econômico, e com paralela restrição das competências estaduais, comprimidas, em outra frente, pelo reconhecimento constitucional de um campo de autonomia própria aos Municípios.

A escalada dos poderes federais começa, a rigor, antes mesmo da Constituição de 1934, com a reforma da Constituição de 1891 acontecida em 1926. Nessa reforma foi explicitado o conteúdo material dos princípios constitucionais da União, que os Estados deviam observar e que a Constituição de 1891 reteria sem discriminar. Passou a haver, desde então, uma padronização da estrutura dos governos estaduais, com a fixação de regras de precedência institucional. E, a par disso, ampliou-se a competência da União para incluir a legislação sobre comércio interior e para a adoção de medidas necessárias ao saneamento das finanças estaduais.

A expansão da autoridade federal não cessou mais. As sucessivas Constituições, até a de 1967, mormente na versão que lhe deu a Emenda Constitucional

nº 1/69, só fizeram alargar os poderes da União, criando uma dependência cada vez maior das autoridades estaduais em relação ao poder central.

A acenada proeminência da União em matéria econômica, que já fora determinada pela Constituição de 1934, não se enfraqueceu, é obvio, ao tempo do Estado Novo, e mais se acelerou, sob a égide da Constituição de 1946, em atenção aos propósitos desenvolvimentistas e de combate às disparidades regionais que marcam, em particular, o Governo Juscelino Kubitschek.

O auge do processo de centralização, porém, foi atingido no sistema constitucional de 67/69, de que se diz ter estrangulado a Federação.

Falou-se então, eufemisticamente, num federalismo de integração (BUZARD, 1971:40), para designar esta etapa em que a União pontificou, aquinhoadá com extenso e significativo rol de competências – as mais importantes, sem dúvida –, que lhe permitiram amplamente condicionar, planejar, dirigir e controlar a atuação dos Estados.

A autonomia destes foi seriamente mutilada. A partir mesmo de seu poder de auto-organização, extremamente restringido pela Constituição que não só tornou obrigatória a adaptação das Constituições estaduais a determinados princípios, como tornou ainda impositiva a recepção, pelo direito constitucional legislado dos Estados, de disposições da Lei Maior que a ele ficavam desde logo incorporadas, no que cubresse, e que diziam respeito a temas tão relevantes como o processo legislativo, a forma de investidura nos cargos eletivos, a elaboração do orçamento, a fiscalização financeira e orçamentária e outros mais.

Sob outro ângulo, continuou desmerecida a autonomia estadual na medida em que, na partilha de rendas, ficou-se a dever aos Estados, como sempre, recursos tributários que lhes permitissem efetivamente prover às suas necessidades, persistindo, de quebra, a obrigação de partilharem com os Municípios percentual da arrecadação do imposto que maior receita lhes propiciava.

Até mesmo em tema de fundamental importância, como é a criação de novos Estados por divisão ou fusão dos Estados existentes, não eram estes chamados a opinar, malgrado afetados num de seus elementos básicos – o território. Todo o processo de criação de Estados se desenvolvia no âmbito federal, à revelia dos interessados, mediante a aprovação de lei complementar pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República.

E melhor não ficou a sorte dos Municípios que, por peculiaridade da estrutura federativa brasileira, integram a Federação como entes políticos autônomos, dotados, também, de competências e rendas próprias.

Não obstante solenemente assegurada pelo ordenamento constitucional de 67/69, a autonomia municipal carecia de efetividade, à mingua de recursos

financeiros que a tornassem real. A par disso, a deficiência do texto constitucional tornava discutível a capacidade auto-organizatória do Município, prevalecendo doutrinariamente, embora sem o apoio de alguns abalizados publicistas, o entendimento, também sufragado pela jurisprudência, de que a organização municipal compete aos Estados, no exercício de seus poderes remanescentes.

Já se percebe que se tratava de autonomia mal resolvida, que ficou a meio do caminho, mas que, por outro lado, talvez até por falta de melhor definição, representava um sério complicador quando se colocava a necessidade de solucionar problemas que ultrapasassem o interesse peculiar de um único Município, como se dá no caso das regiões metropolitanas.

O quadro traçado mostra que a evolução do sistema federativo no Brasil, até o ponto em que a analisamos, não difere daquela que conheceram outras Federações. Também aqui predominou a tendência centralizadora. Porém, numa intensidade muito maior do que a registrada em Estados onde o pacto federativo se encontra bem estabilizado por longa tradição, como é o caso dos Estados Unidos ou da Suíça.

Quase um Estado unitário redutivo. Esta a realidade com que teve de trabalhar o constituinte de 1988 que, oprando pela Federação, chamou a si tarefa ingente, a de reverter o movimento pendular que acusava excessiva concentração de poder político e financeiro no governo central, em detrimento de Estados e Municípios.

Os resultados das soluções para tanto idealizadas na Constituição em vigor serão apreciados a seu tempo.

3.5 A BUSCA DE UM RELACIONAMENTO EQUILIBRADO

A exposição feita evidencia que, na atualidade, a preocupação maior de quantos advogam a causa federalista está em encontrar um equilíbrio satisfatório entre União e Estados.

Como o ponto crítico reside na exasperação da autoridade federal e como todo excesso costuma provocar reações contrárias na mesma proporção, oportuna se afigura a ponderada observação de PABLO A. RAMIELLA (1971:49), no sentido da necessidade de se despojar de caráter passional a discussão sobre o problema das relações entre o poder central e os poderes estaduais, para não se incorrer em equívocos como o de se negar, irracionalmente, a ação benéfica do governo da União ou o de se pretender a devolução, aos Estados, de funções que perderam irremediavelmente.

O fato é que do federalismo se espera que seja uma garantia de liberdade e de eficiência. Para este fim foi o sistema idealizado.

E como lembra ELLIS KATZ (1983:97), essas duas metas criaram a necessidade de um balanço entre governo federal e governos estaduais: "Por um lado, se o governo federal, em nome da eficiência fosse excessivamente poderoso, o autogoverno estaria ameaçado. Por outro lado, se os Estados permanecessem muito poderosos e autônomos, agora em nome da liberdade, os diversos objetivos que iluminaram a criação do governo federal estariam ameaçados."

Mais modernamente se tem acrescido ao federalismo a função de garantia da democracia participativa, com sua multiplicação de circuitos de decisões políticas em que o cidadão fica mais próximo de poder.

Dele também se diz ser vocacionado a fazer dos Estados laboratórios para o desenvolvimento de novas idéias sociais, econômicas e políticas.

Ora, o atendimento desses objetivos coloca o mesmo dilema que se teve de enfrentar em relação à liberdade e à eficiência. Esse dilema está em obter-se uma composição de forças equilibradas, sem menosprezo ao papel que deve caber à cada parte, à União o exercício de poderes gerais que dizem com os aspectos unitários da Federação e que hoje, em atenção às exigências do Estado de bem-estar, devem necessariamente incluir a direção nacional da economia com vistas a um desenvolvimento nacional harmônico; aos Estados a implementação de políticas gerais, cabendo-lhes "descodificá-las" - para usar a expressão sugerida de RAUL MACHADO HORTA - e adaptá-las às peculiaridades de cada um, sem prejuízo do exercício de poderes próprios que vivifiquem sua autonomia.

Repensando a atual composição de forças, entendem alguns que o só remanejamento de poderes não seja uma solução para se chegar ao equilíbrio desejado, porque o federalismo que se assenta no binômio clássico União-Estados estaria definitivamente morto.

Esta a posição, por exemplo, dos defensores de um federalismo de regiões como alternativa. É o caso, entre nós, de PAULO BONAVIDES e PAULO LOPO SARAIVA que têm preconizado como fórmula de redenção do pacto federativo um novo pluralismo de bases para a Federação, entronizando-se a autonomia política das regiões como um quarto nível de governo.

Vale registrar que, longe de admitir a falência do federalismo calcado na divisão União-Estados e mesmo sem pregar para o seu país uma divisão regional,

1. Cf. SCHWARTZ, Bernard, op. cit., pág. 75. Confira também MATTHIOT, André, "El Federalismo en Estados Unidos", in *El Federalismo*, BERGER e outros, Madrid, Ed. Tecnos S/A, 1965, pág. 264. Citando exemplos de experiências políticas desenvolvidas no âmbito dos Estados membros da Federação americana e depois adotadas na órbita federal, lembra MATTHIOT o sufrágio universal, a legislação sobre os *private groups*, a eleição direta dos Senadores, a passagem do *spoils system* para o *merit system* na seleção de funcionários públicos.

2. Cf. BONAVIDES, Paulo, O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões, in *Revista de Informação Legislativa*, nº 31, jul./set. 1971, pág. 73, e O Caminho para um Federalismo das Regiões, in *Revista de Informação Legislativa*, nº 65, jan./mar. 1980, pág. 115. Cf. também SARAIVA, Paulo Lopo, *Federalismo Regional*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1982.

BERNARD SCHWARTZ (1984:74) não dá de constatar que poderia haver uma melhor organização municipal se os Estados Unidos "fossem divididos de acordo com linhas regionais, em vez de segundo as atuais fronteiras estaduais, que normalmente fossem escolhidas unicamente por considerações de eficiência governamental."

Para outros, uma adequada repartição de competências, mantido o tradicional dualismo União-Estados, poderia ainda recompor o equilíbrio perdido, presentando-se, a par de outras medidas corretivas de distorções, para revitalizar o federalismo.

RAUL MACHADO HORTA (1985:15; 1982:18), por exemplo, preconiza essa tese, oferecendo receita que, no tocante à repartição de competências, passa pelo aperfeiçoamento formal e ampliação do conteúdo da legislação comum, partilhada entre a União (edição de normas gerais) e os Estados (edição de normas suplementares).

Por opção do gênero inclinou-se a Constituição brasileira de 1988, cujo sistema de repartição de competências se pretende examinar como objeto central deste trabalho.

Antes de fazê-lo, é relevante repassar as técnicas de distribuição de competências adotadas nas diversas montagens federativas. Se é certo que respostas a questões peculiares do Estado brasileiro devam ser dadas na consideração da nossa realidade, o conhecimento de soluções alienígenas para problemas comuns é sempre de inegável utilidade. E o fato é que o constituinte de 1988 não estabeleceu uma partilha de competências totalmente original, tendo tomado por referência e inspiração também modelo estrangeiro, como se verá.

4 Técnicas de Repartição de Competências

4.1 A TÉCNICA DO FEDERALISMO CLÁSSICO

As técnicas de repartição de competências que a experiência federativa já testou resultam, basicamente, de combinações diversas entre poderes enumerados, remanescentes e concorrentes.

Como não poderia deixar de ser, o primeiro modelo, típico do federalismo clássico, vem da Constituição dos Estados Unidos, que adotou a técnica de especificar os poderes da União, deixando para os Estados todos os demais poderes que não atribuiu à autoridade federal e nem vedou às autoridades estaduais.

Trabalhou-se, portanto, à base de competências enumeradas e remanescentes, operando-se o que em doutrina se convencionou chamar de repartição horizontal.

Neste sentido a lição de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (1990:155), explicando que a índole da repartição horizontal, típica do federalismo dual, é "separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de um 'área' própria, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente."

No caso da Constituição americana, o elenco dos poderes da União está previsto no artigo 1º, Seção 8, encerrando substancialmente competências que, por sua natureza, devem ficar com o governo central. Assim aquelas concernentes às relações exteriores, à defesa nacional, ao sistema monetário e de pesos e medidas, à nacionalidade, ao comércio e comunicação interestadual.

De outra parte, consciente da necessidade de poderes instrumentais para o desenvolvimento dessas competências explícitas, teve o constituinte de Filadélfia