

### *C. Legislação do Distrito Federal*

O Distrito Federal não possui, pelo visto, órgão legislativo próprio, no sistema vigente. Mas tem competência exclusiva que demanda normatividade legislativa. Tem encargos a realizar. Executa obras. Presta serviços públicos. É titular de tributos privativos, que são os mesmos previstos para os Estados e Municípios. Arrecada rendas. Aplica recursos. Efetua despesas. Elabora orçamentos. Mantém quadro de funcionários próprios. Tudo isso demanda lei, em observância do princípio da legalidade.

A Constituição resolveu o problema conferindo ao Sendo Federal competência para discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da Administração do Distrito Federal. Isto é, as leis do Distrito Federal emanam do Senado Federal. Tudo indica, como dissemos antes, que a futura Constituição vai dotar o Distrito Federal de órgão legislativo próprio: Assembléia Legislativa, como nos Estados.

### *D. Judiciário do Distrito Federal*

A organização judiciária do Distrito Federal é estabelecida por lei do Congresso Nacional. Seu Judiciário compõe-se de Tribunal de Justiça, como órgão de segunda instância, e de juízes de direito, de primeira instância, tal como nos Estados.

## *3. Dos Territórios Federais*

### *A. Origen dos territórios*

A Constituição de 1891 não dispôs sobre a possibilidade de formação de Territórios Federais. Contudo, em 1903, o Brasil adquiriu da Bolívia o Território do Acre, que não se incorporou a nenhum Estado, embora o Estado do Amazonas o reivindicasse. Ao contrário, a União entendeu de subordiná-lo a seu domínio pela Lei n. 1 181, de 25.2.1904. Firmara-se, então, o princípio de que a União poderia instituir Territórios Federais a ela subordinados. A Constituição de 1934 admitiu-os como componentes da união indissolúvel. A Carta de 1937 admitira três fontes diferentes de instituição de Territórios Federais: *a) os formados por áreas incorporadas ao País conforme as regras de direito internacional; b) os provenientes de Estados que revelassem incapacidade financeira; c)*

os criados com partes desmembradas dos Estados, no interesse da defesa nacional. O Acre já existia com base na primeira fonte e outros foram criados com base na última.

Hoje, restam três Territórios Federais: *Amapá, Roraima e Fernando de Noronha*.

### B. Natureza dos Territórios

Os Territórios Federais são mencionados em vários dispositivos da Constituição para incluí-los entre os componentes da Federação (art. 1º), indicar o modo de sua criação (art. 3º), atribuir competência para sua organização, que é do Congresso Nacional (art. 17), prever seu sistema tributário (art. 18, § 4º), prever sua organização judiciária, dar lhe representação na Câmara dos Deputados, etc.

Embora com alguma diferença do Distrito Federal, parece-nos que sua natureza é também de *autarquia territorial*. O Decreto-lei n. 411, de 8.1.1969 (lei orgânica dos Territórios), atribui-lhes a condição de “unidades descentralizadas da Administração federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados para os efeitos legais, aos órgãos de administração indireta”, o que, na verdade, significa equipará-los às autarquias. Não se trata de mera desconcentração administrativa como alguns autores entendem, mas de verdadeira autarquia de base territorial, e, assim, com autonomia administrativa.

### C. Organização administativa

A *organização administrativa dos Territórios* é estabelecida em lei federal. Cada Território é administrado por um *Governador*, nomeado pelo Presidente da República depois de aprovado o nome pelo Senado Federal, o qual é auxiliado por Secretário de Governo nomeado por ele, havendo também um Conselho Territorial constituído de seis membros com funções consultivas e de controle administrativo sobre certos atos do Governador.

Os Territórios são divididos em Municípios, como os Estados.

Existem órgãos judiciários nos Territórios, organizados e mantidos pela União, assim como Ministério Público como também no Distrito Federal.

#### 4. Posição dos Municípios

##### A. Origem e natureza

O Município brasileiro deita raízes nos velhos concelhos da administração local portuguesa, trasladado para o Brasil colônia. Aqui, caracterizou-se inicialmente pela sua Câmara (Senado da Câmara, como era chamado), que exercera papel importante. Nas, concentravam-se atribuições *deliberativas*, *administrativas* e algumas *judicárias*. Gozava, já na colônia, de autonomia.

A Constituição do Império determinou que as cidades e vilas tivessem *Câmaras*, a que competia o *governo económico e municipal das mesmas*. Reduziu suas atribuições às funções deliberativas e administrativas. Com a República, reconheceu-se ao Município autonomia em tudo quanto respeitasse a seu peculiar interesse.

O Município tem posição singular na Federação brasileira. Não é previsto como entidade federativa pela Constituição Federal, cujo art. 10. não o inclui entre os componentes que a compõem. Alguns autores, no entanto, entendem-no como tal. E o Anteprojeto de Constituição em elaboração o considera entre os elementos da Federação, a nosso ver equivocadamente.

É criado pelos Estados, portanto, constitui divisão do território estadual, mas não apenas como mera divisão administrativa, pois é reconhecido como entidade territorial com personalidade jurídica de direito público interno e autonomia política, administrativa e financeira.

##### B. Autonomia

A *autonomia municipal* é um princípio fundamental do ordenamento constitucional brasileiro (art. 10, VII, letra "e"). É um princípio entranhado na índole do brasileiro, que vem das lutas do poder local da colônia, onde as Câmaras Municipais (Câmaras do Vereadores, ou Senado da Câmara, como também se dizia), não raro, se superpunham até mesmo aos Governadores Gerais, tratando diretamente com a Metrópole.

A autonomia municipal, de natureza político-constitucional, não envolve a capacidade de auto-organização, mas tão só as capacidades de autogoverno e auto-administração, nos termos do art. 15 da Constituição Federal, onde se assegura aos Municípios: a) *governo próprio*, pela eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores; b) *competências exclusivas*, no que concerne ao peculiar interesse local, especialmente a

decretação e arrecadação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais.

O governo municipal compõe-se de *Câmara Municipal*, integrada de Vereadores (que são os legisladores municipais), como órgão legislativo, destinado a criar as leis municipais que regulam a matéria reservada à competência do Município, e do *Prefeito*, como órgão executivo municipal. O Município não possui judiciário próprio.

Os Municípios são criados por lei estadual, precedida de plebiscito da população interessada. Sua organização se realiza por *lei orgânica municipal do Estado*, daí a afirmativa de que não dispõem de autonomia de auto-organização. Contudo, no Estado do Rio Grande do Sul, velha tradição reconhece aos Municípios a capacidade de auto-organizar-se mediante Cartas próprias, e há tendência no sentido de estender o princípio de Cartas próprias a todos os Municípios brasileiros, o que reforçará sua autonomia. Isso já consta do Anteprojeto de Constituição em elaboração, sem controvérsia.

## V. FEDERALISMOS ANTIFEDERALISTAS E O FEDERALISMO NOMINAL

### 1. *Federalismo estadualista deformado*

A experiência federalista, que aurimos no constitucionalismo norte-americano, adotado na Constituição de 1891, foi a do *federalismo estadualista*, que “se baseou na conceção de dois campos de poder, mutuamente exclusivos, reciprocamente limitativos, cujos ocupantes governamentais se defrontam como autoridades absolutamente iguais”.<sup>26</sup> A discussão que se travou no seio da Constituinte 1890-1891 revelou duas correntes de opinião. Uma, ultrafederalista, que tinha nos Estados-membros uma entidade soberana. Outra, menos segregacionista, compreendida que a Federação brasileira, de natureza *centrifuga*, formada por descentralização política de um Estado unitário, não poderia ter o mesmo caráter de uma federação *centripeta*, como a dos Estados Unidos da América do Norte, provinda de agregação de partes separadas.

Ruty Barbosa reagiu aos exageros federalistas, advertindo que “o sistema federativo é o mais interessado em evitar as exagerações da sua idolatria”,<sup>27</sup> o federalismo mal estruturado na Constituição de 1891 foi causa do desequilíbrio federativo, com enfraquecimento da União por um

<sup>26</sup> Schwartz, Bernard, *Direito Constitucional Americano* (trad. de Carlos Nayfeld), Rio, Forense, 1966, p. 63.

<sup>27</sup> Cf., *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, v. I, p. 65.

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

lado e fortalecimento de dois ou três Estados, que acabaram dominando a vida política do País, por suas oligarquias. *Autonomismo exagerado* contribuiu para esse desequilíbrio, com exorbitâncias do constituinte do Estado-membro, sem que se encontrasse na Constituição técnica jurídica eficaz para coibi-las.<sup>28</sup> A par do fortalecimento de alguns Estados, outros ficavam sujeitos a um processo de intervenção sem limite. É ainda Raul Machado Horta que lembra que a “intervenção federal convertera-se em peça do poder presidencial e essa aliança entre intervencionismo e presidencialismo desferiu golpes mortais na autonomia do Estado-membro”. “Foram poupadados os chamados grandes Estados” (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul).<sup>29</sup>

Uma análise mais profunda, no entanto, mostrará que essa autonomia —apesar do autonomismo— não fora nunca efetiva em termos federalistas. A *política dos Estados* —doutrina de Campos Sales, consequente de seu estadualismo enunciado na Constituinte— convertida na *política dos Governadores* (já lembrada por nós antes), deformara o princípio federalista, na medida em que era o reflexo dos poderes oligárquicos regionais, que, reunidos embora em partidos políticos estaduais (cada Estado com seu partido político: Partido Republicano, mineiro, paulista, etc.), decidiam em bloco o destino do País. Em verdade, não era a Constituição escrita e formal que regia no País. Eram os fatores reais de poder coronelístico e oligárquico. A tese de Lassalle aqui fora verdadeira. O estadualismo de Campos Sales, que deu na política dos Governadores, deformou-se e deformou o federalismo.

## 2. *Federalismo cooperativo*

A Revolução de 1930 suprimiu, como vimos, a autonomia dos Estados, que passaram a ser governados por intelectores federais, situação que perdurou até a promulgação da Constituição de 1934 que reinstituiu a Federação. Foi menos estadualista. Deu mais poderes à União. Repudiou o federalismo dualista, dando passo fundamental na implantação do *federalismo cooperativo*,<sup>30</sup> caracterizado pela colaboração entre União e Estados com vista a resolver os problemas econômicos e sociais. A cooperação se manifesta basicamente no campo das atividades financeiras, mas também se efetiva noutras formas de colaboração.

<sup>28</sup> Cf. Machado Horta, Raúl, *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*, p. 121.

<sup>29</sup> Ob. cit., p. 151.

<sup>30</sup> Cf., Buzaid, Alfredo, “Estado Federal Brasileiro”, in *Conferências*, Brasília, Imprensa Nacional, 1971, pp. 118 e segs.

A técnica do federalismo cooperativo desenvolveu-se na Constituição de 1946 e rationalizou-se no sistema vigente, de tal sorte que a repartição de rendas tributárias entre as entidades autônomas (União, Estados e Municípios) se realiza, fundamentalmente, pelo sistema de participação na receita tributária da União pelos Estados e Municípios, e destes na receita estadual. Outro elemento que se assinala, nessa forma de federalismo, é a destinação de recursos a regiões. A Constituição de 1946 destinava percentagens de renda tributária ao desenvolvimento de regiões nela indicadas, o que promoveu a criação de superintendências regionais de desenvolvimento, determinando a formação de verdadeiros orçamentos federais regionais, como disse Raul Machado Horta,<sup>31</sup> que Buzaid tem como inovação feliz a demonstrar “que a cooperação transcente a esfera das meras relações entre a União, Estados e Municípios para projetar uma nova perspectiva, que revela a preocupação do Governo Federal em promover um desenvolvimento integrado da economia brasileira.”<sup>32</sup>

Na verdade, o federalismo cooperativo vem-se revelando uma técnica de centralização de poderes na União. Raul Machado Horta, ainda sob a égide da Constituição de 1946, advertiu que a “cooperação financeira se compromete quando as discriminações caprichosas de arbítrio reclamam atos de vassalagem, certamente incompatíveis com o harmonioso convívio federativo”, e acrescenta: “A cooperação financeira, na base de decisões unilaterais do Governo Federal, pode eletrocutar a autonomia”.<sup>33</sup>

A atual Constituição adotou um sistema tributário, cercado de normas limitadoras da capacidade financeira dos Estados e Municípios, que penderam verticalmente para uma política fiscal de tendência monetarista, sacrificando o federalismo.

Ela reduziu –dissemos de outra feita– praticamente a nada, a autonomia financeira dos Estados e dos Municípios. Como sem base financeira, a autonomia política dessas entidades não encontra embasamento material, podemos concluir que o federalismo, entre nós, se tornou meramente nominal. Acabou-se efetivamente como princípio constitucional, apesar de a Constituição ainda falar em República Federativa (art. 1º) e formalmente distribuir po-

<sup>31</sup> Cf., “Tendências do Federalismo Brasileiro”, in *Revista de Direito Público*, vol. IX, p. 17.

<sup>32</sup> *Ob cit.*, p. 120.

<sup>33</sup> Cf., *Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*, p. 308.

deres entre a União e os Estados, e firmar o princípio da autonomia municipal. Mas, se descermos ao rigor da análise, veremos que tudo isso ficou na dependência da vontade do Governo Federal, cujo poder dominador paira sobre tudo.<sup>34</sup>

Mas temos que reconhecer que o drama do federalismo está aqui, bem advertido nestas palavras: “o cerne dos problemas do federalismo fiscal é o dilema: como atingir certos objetivos nacionais com a presença de esferas autônomas de governo e sem ferir essa autonomia ou, pelo menos, mantendo o regime federativo em seus contornos mais significativos”.<sup>35</sup>

### 3. Federalismo de integração

Na mesma linha do antifederalismo está a tese do *federalismo de integração* do prof. Alfredo Buzaid, exposta com sua habitual clareza em síntese expressiva, a partir da seguinte premissa:

O Estado moderno reconheceu que devia intervir na ordem econômica, elaborando programas de aumento do produto nacional bruto, recuperação de áreas menos desenvolvidas e intensificação do desenvolvimento. A política, indissoluvelmente ligada à economia do planejamento, passa a encarar a nação em sua unidade e não como simples soma de partes distintas. O seu objetivo se concentra no plano de integração nacional.

Daí extrai a base para sua doutrina, que em sequência apresenta, *in verbis*:

Esta tendência de política legislativa dá lugar à formação de novo tipo de federalismo. A forma, que veio a receber, contém o federalismo cooperativo, porque dele recebeu importantes conquistas; mas o supera, ao atribuir à União maior soma de poderes para dirigir a política nacional. O propósito do constituinte não foi o de destruir as unidades federadas, cuja autonomia respeita, mas sim o de construir o novo Brasil cuja grandeza depende do desenvolvimento integrado de todas as regiões. Estas não se confinam dentro dos limites territoriais de um Estado; abrangem amplas áreas que incluem vários Estados. A esse novo tipo, que promove o desenvolvimento econômico com o máximo de segurança coletiva, ousamos denominar *federalismo de integração*. O federalismo dualista

<sup>34</sup> Cf., nosso *Tributos e Normas de Política Fiscal na Constituição do Brasil*, p. 307.

<sup>35</sup> Cf., Barboza de Araújo, Aloízio, e outros, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, p. 19.

se fundava no princípio do equilíbrio entre a União e Estados: o federalismo cooperativo formula o princípio da suplementação das deficiências dos Estados; o federalismo de integração representa o triunfo do bem-estar de toda a nação. Ele busca, portanto, reencontrar-se com a realidade nacional, traduzindo os legítimos anseios do povo, que cria um país economicamente forte, socialmente justo e eticamente digno.

Dentro deste novo tipo de federalismo, os Estados não entram em choque com a União; são beneficiários desta na medida em que as regiões menos desenvolvidas se recuperam economicamente. A política de integração não se limita à relações integovernamentais; atinge o país em todas as direções, proporcionando progresso ordenado e racional.<sup>36</sup>

O texto diz por si próprio: resolve-se aí o dilema apontado acima atingindo objetivos de desenvolvimento mediante a destruição do federalismo. Esse federalismo de integração é o que decorre do sistema vigente, onde a autonomia das coletividades regionais e locais é puramente formal.

#### 4. *Federalismo nominal*

É a esse tipo de federalismo que denominamos *federalismo nominal*. Federalismo apenas de nome, apenas porque a Constituição fala que o Brasil é uma *República Federativa*. Federalismo nominal será toda forma de federalismo formalmente estabelecido na Constituição, mediante enunciado de fórmulas conceituais genéricas, que não encontram desenvolvimento substancial nas demais normas constitucionais, tal como declarar que se trata de uma *República Federativa*, com disposições que indiquem competências às entidades autônomas, mas, no fundo, essas mesmas normas de competência realizam centralização de poder e a Constituição introduz outros mecanismos que esvaziam a autonomia dos Estados e Municípios.

Um desses mecanismos, na Constituição brasileira, é precisamente a técnica do *federalismo cooperativo*, pelo qual se estruturou um sistema de discriminação de rendas tributárias que entregou à União o domínio das atividades financeiras e de programação econômica, a ponto de estar prevista a possibilidade de intervenção do governo federal no Estado que “adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em lei federal” (art. 10, V, c). Sempre que as técnicas do federalismo cooperativo passam a ser o princípio

<sup>36</sup> *Ob. cit.*, p. 128.

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

pio basilar da organização do Estado Federal, cai-se no federalismo nominal: algo que tem nome de Estado Federal, mas, em realidade, não o é.

O federalismo nominal tem sido dominante no sistema brasileiro. Mesmo no regime da Constituição de 1891, pelas deformações que apontamos no federalismo dualista nele acolhido, acabamos não realizando o federalismo senão nos enunciados constitucionais. O período de 1930 a 1934 supriu a autonomia dos Estados, a despeito de o Decreto n. 19 398, de 11.11.1930, do Governo provisório, manter a Constituição que a assegurava, e ele próprio mencionar em seus dispositivos regras sobre a União, os Estados e os Municípios como se a federação continuasse em efetivo funcionamento. A Constituição de 1934 durou três anos. O federalismo nela estruturado poderia até corresponder à realidade. Procurou atentar para a realidade nacional na sua formulação. Mas o golpe de 1937 interrompeu a experiência que mal começava. A Carta de 37 também dizia no seu art. 3º: “*O Brasil é um Estado Federal*, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.” Mas, como lembra Raul Machado Horta, o *federalismo nominal* da Carta de 10 de novembro “não passou do texto escrito e perdurou inaplicado”, que, aliás, “nem sequer durou no texto constitucional, pois, na realidade, dali desapareceu em virtude de singular processo de desconstitucionalização” (como lembramos antes), visto como a “lei ordinária substituiu a estrutura federal nominal pela estrutura legal do Estado unitário.”<sup>37</sup>

Mas esse é um modo de desconstitucionalização ostensivo. Outro modo consiste em manter os enunciados do federalismo, mas esvaziá-lo mediante outras disposições constitucionais. Tratase de uma espécie de *autodesconstitucionalização*, modo pelo qual a própria Constituição desconstitucionaliza princípios nela mesme estabelecidos. Foi o que se passou com o constitucionalismo federal brasileiro no regime autoritário implantado em 1964. O princípio da segurança nacional, fundada na doutrina da geopolítica, pairou sobre tudo e sobre todos, inclusive sufocando a Federação pela drástica redução das autonomias estaduais e municipais e adoção de sistema pesadamente centralizador. Manter o enunciado nominal foi uma concessão à realidade, ao ideias federalista, porque seria inaceitável estabelecer o Estado unitário expressa e ostensivamente.

A conclusão um pouco desalentadora é a de que só tivemos um período de prática do federalismo sob a égide da Constituição Federal de 1946, com razoável ajuste entre norma e realidade.

<sup>37</sup> *Ob. cit.*, *supra*, pp. 201, 203 e 204.

## VII. CONCILIAÇÃO ENTRE NORMA E REALIDADE E A TESE DO FEDERALISMO DE REGIÕES

### 1. *Federalismo e intervencionismo*

Algumas propostas de desfederalização, como a apresentada pelo Prof. Alfredo Buzaid, sob o nome de federalismo de integração, apoiam-se na tese de que o Estado moderno reconheceu que deve intervir na ordem econômica e realizar uma política de planejamento econômico. Não deixamos de admitir antinomia entre a política fiscal e econômica e o princípio federalista; tem-se afirmado que o planejamento global da economia pressupõe dose ponderável de centralização de decisões e de controles, enquanto o federalismo se efetiva na descentralização e na ausência de controles de fora sobre o ente autônomo. Aí, como já notamos, é que se situa o dilema, que impõe a busca de um federalismo adequado ao Estado intervencionista. Não há de ser o modelo soviético que nos servirá de quia, que é uma federação de nacionalidades, com estrutura determinada por esse fator; pois, como nota Mouskhely-Jedryka, os distintos elementos da técnica federalista se articulam em função do fator nacional, onde os fatos importam tanto ou mais do que as normas, de sorte que o direito das Repúblicas ocupam um lugar, dentro de federação, muito diferente do que possuem os Estados-membros numa federação burguesa.<sup>38</sup>

A questão pode estar na necessidade de repensar o sistema de planejamento que seja adequado ao federalismo, até porque o planejamento nacional nesses anos todos de centralismo não produziu resultado satisfatório. Nesse campo pode ser de utilidades desenvolver a cooperação intergovernamental que concilie o intervencionismo e o planejamento econômico com o federalismo, não a partir de um sistema de planejamento centralizado, mas a partir da idéia de que, a rigor, um plano econômico global não passa de uma coordenação de planos regionais. Então, a União cuidaria de fixar normas muito gerais de planejamento e cada Estado, em função de suas peculiaridades, formularia e executaria seus planos. Se a União descentralizar-se por regiões geo-econômicas, os planos elaborados nestas teriam função coordenadora dos planos Estaduais. Estes teriam autonomia razoavelmente elástica para a formulação e execução de seus planos, de sorte que a integração se faria a nível vertical e horizontal, sem quebra do princípio federalista.

<sup>38</sup> Cf., Mouskhely-Z Jedryka, M., *El Gobierno de la U.R.S.S.* (trad. de Tomás Alcoverro Muntane), Madrid, Editorial Tecnos, 1966, p. 376.

DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

## 2. *Repartição de encargos e autonomia dos Estados e Municípios*

O sistema lembrado acima não importará em desfederalização, precisamente porque, para funcionar, teria que fundar-se em ampla descentralização de encargos nos Estados e Municípios. A União, hoje, ocupa-se de muitas tarefas que poderiam ser entregues aos Estados e Municípios, ficando ela apenas como geradora de normas gerais e de princípios, nessas áreas de prestação de serviços, como ocorre no campo da defesa e proteção da saúde e na prestação de serviços educacionais. Assim também poderá ser no campo do saneamento em geral (boa parte já o é), no da execução de obras viárias e ferroviárias; nesse assunto, também já é da competência da União estabelecer plano nacional de viação, o que importa traçar os princípios gerais a serem seguidos por Estados e Municípios em seus planos rodoviários. Acontece que a União tem tomado a si também a prestação de muitos desses serviços.

Enfim, a repartição de encargos mais amplos para o exercício da autonomia dos Estados e Municípios aliviaria a União da sobrecarga que nela se centraliza, restituíria a base federalista aos Estados e possibilitaria a integração por coordenação antes que por subordinação unificadora.

## 3. *Discriminação constitucional das rendas tributárias*

A discriminação constitucional de rendas tributárias constitui técnica de repartição de competência e distribuição de receita no Estado Federal. O constitucionalismo brasileiro adota discriminação rígida, como convém ao Estado Federal. Combina a outorga de competência tributária exclusiva, por espécie, designando expressamente os tributos de cada esfera governamental (União, Estados e Municípios), com o sistema de participação no produto da receita tributária de entidade de nível superior, reservando à União ainda o poder tributário residual.

Essa é uma questão nuclear do federalismo. Pois, não se realizará a autonomia federativa no plano da efetividade, se não se outorgarem fontes tributárias próprias às entidades regionais e locais autônomas. O federalismo não se compadece com a simples distribuição de receita da União para os Estados. Já vimos que a cooperação financeira intergovernamental –federalismo cooperativo–, quando revele técnica principal, redunda no unitarismo. Não levará ao unitarismo, se a técnica for vertical de baixo para cima, isto é, a discriminação de fontes tributárias substancialmente outorgadas aos Estados e Municípios, e estes distribuirem à União percentagens de sua receita. Isso reforçaria o aspecto federalista,

mas uma tal pretensão seria irreal, e cairíamos num estadualismo inconstitucional, com perigoso enfraquecimento da União, o que já foi condenado por Ruy Barbosa no fim do século passado: “Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos Estados, não sabe ver nela a condição fundamental da existência destes.”<sup>39</sup>

Não é por aí, pois, que reconstruiremos a Federação brasileira.

Será por uma reformulação do sistema tributário nacional. O sistema vigente reservou à União, na partilha tributária, a parte do leão. Ficou ela com dez impostos dos mais rentáveis, enquanto aos Estados cabem dois, um dos quais de pouca rentabilidade, e ambos sujeitos a controle expresso nas normas constitucionais. Aos Municípios também cabem só dois impostos de pequena rentabilidade. Sem base financeira, para realização de seus encargos, Estados e Municípios ficam na dependência de ajuda da União ou de organismos federais, e ainda com encargos financeiros decorrentes de financeeiamentos e outros auxílios pecuniários. Basta ver que, no sistema discriminatório atual, da totalidade da receita tributária arrecadada no país, a União fica com cerca de 70%, os Estados com certa de 23% e os Municípios com apenas 7%.

#### 4. A tese do federalismo de regiões

Modo diferente —e federalista— de realizar a integração nacional revela-se na tese do *federalismo de regiões*, não propriamente como forma de substituir o federalismo de Estados-membros, mas como uma organização federal mais complexa, com a formação de um quarto nível de governo —o *governo regional*—, ao lado do federal, do estadual e do municipal. Elevar-se-iam as Regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) à condição de entidades autônomas com governo próprios.<sup>40</sup> Com isso, surgiria um governo autônomo entre Estados e União. Mas a coisa ficaria mais complicada, ainda, se nos lebrarmos das *Regiões Metropolitanas*, situadas no interior dos Estados, para as quais também se postula governo próprio, como nível de governo entre os Municípios e o Estado.

Paulo Bonavides é o defensor da tese do federalismo de regiões, que já conseguiu vários adeptos. Parte da constatação real e verdadeira, “dura verdade”:

<sup>39</sup> *Ob. cit.*, p. 62.

<sup>40</sup> Cf., Bonavides, Paulo, “O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo de regiões”, in *Reflexões. Política e Direito*, Fortaleza, Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1973, p. 111.

Já não possuimos a rigor um ordenamento federativo. A República Federativa é mais um nome que uma realidade. O federalismo das autonomias dos Estados membros, sobre ser anacrônico na corrente fase de nosso desenvolvimento político, é desrespeito à verdade teórica.

Há no país —prossegue— um problema de desequilíbrio das unidades políticas participantes do pacto federal. Desequilíbrio que se faz sentir face ao poder federal centralizador.<sup>41</sup>

Dai, sua proposta de “um federalismo das Regiões, a inserir-se em mol- dura tetrafederativa de repartição de competências entre a União, a Re-gião, a Província e o Município, sendo primária a relação federativa entre União-Região, secundária a relação federativa União-Província e terciária a relação União-Município”.<sup>42</sup>

É, sem dúvida, sedutora a tese. Mas não vamos até ela. Achamos, sim, que a futura Constituição brasileira, que provirá da Assembléia Nacional Constituinte em funcionamento, terá que adotar o regionalismo, não necessariamente o regionalismo federalista, mas um sistema de descentraliza-ção regional, que poderá ser nela traçado em seus fundamentos e efetivado por um lei complementar. Nesse sentido, a regionalização virá reforçar o federalismo sem ser federalismo de regiões. Estas serão entes descentralizados da União, com autonomia em relação a matérias a ser nelas descentralizadas (ou desconcentradas) pela União. Poderão até ser diferenciadas. Serão administradas por Administradores Regionais, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal. Em cada Região deverá haver um Conselho com- posto de representantes eleitos pelos Governadores e Assembléias Legis- lativas dos Estados por ela abrangidos, cabendo-lhe debater, apresentar sugestões, fiscalizar a administração regional, etc. A lei complementar definirá também os critérios de regionalização do orçamento federal de modo a prever recursos adequados, em cada exercício, a serem aplicados regionalmente. Gozarão assim de certo grau de autonomia, entre a auto- nomia política e a mera autonomia administrativa, como se dá nos Te-rritórios Federias: *autonomia autárquica*.

Proposta nesse sentido foi sugerida por nós na elaboração de Antepro- jeto de Constituição pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais nomeado pelo Presidente da República para oferecer subsídios à Assem- bléia nacional Constituinte, de que fizemos parte. Mas só algumas das

<sup>41</sup> Cf., *A Crise Política Brasileira*, 2a. ed., Rio, Forense, 1978, p. 189.

<sup>42</sup> Ob. cit., *supra*, p. 190.

idéias aí expressas foram adotadas e constam já do texto aprovado pela Comissão de Sistematização da Assembléia Constituinte, nos arts. 67 e 68:

Art. 67. Para efeitos administrativos, os Estados federados e o Distrito Federal poderão associar-se em Regiões de Desenvolvimento Econômico e os Municípios em Áreas Metropolitanas ou Microrregiões.

Parágrafo único —Lei complementar federal definirá os critérios básicos para o estabelecimento de Regiões de Desenvolvimento Econômico e de Áreas Metropolitanas e Microrregiões.

Art. 68. As Regiões, constituídas por unidades federadas limítrofes, pertencentes ao mesmo complexo geoeconômico, são criadas, modificadas ou extintas por lei federal, ratificadas pelas Assembléias Legislativas dos respectivos Estados.

§ 1º. Cada Região terá um Conselho Regional, do qual participarão, como membros natos os Governadores e os Presidentes das Assembléias Legislativas dos Estados componentes.

§ 2º. Os planos de desenvolvimento e os orçamentos públicos, inclusive o monetário levarão em conta as peculiaridades das Regiões de Desenvolvimento Econômico, tanto em relação às despesas correntes quanto às de capital, observando-se rigorosamente a integração das ação setoriais face aos objetivos territoriais do desenvolvimento.

§ 3º. Lei complementar federal disporá sobre a criação, organização e gestão de fundos regionais de desenvolvimento, bem como sobre a participação da União e dos Estados integrantes da Região em sua composição.

### 5. A nova Constituição e o federalismo

Na verdade, no Anteprojeto de Constituição, em elaboração, que, em breve, se transformará no Projeto, a ser apreciado pelo Plenário da Assembléia Nacional Constituinte, já se delineia um novo federalismo. Começa incluindo os Municípios entre os componentes da Federação, que nos parece um equívoco, mas sem consequência maior. Descentraliza encargos nos Estados e Municípios e estrutura um sistema tributário pelo qual as entidades federadas e os Municípios receberão substancial parcela de recursos para atender as despesas com seus encargos. Cálculo provisório mostra que o sistema tributário esboçado confere aos Municípios cerca de 25% da renda fiscal nacional, cabendo aos Estados talvez um pouco mais, ficando a União com cerca de 40% ou 50% do total. O risco que se corre é o de descapitalizar a União, com o que ela fica sem condições de arcar com suas enormes despesas, desde que a descentralização de encargos talvez não seja assim tão grande. O certo é que o

DR © 1988, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

sistema em elaboração reforçará consideravelmente o federalismo. Vale a pena a experiência, especialmente com a regionalização que mencionamos acima.

## VII. CONCLUSÕES

Do que ficou exposto podemos extrair as conclusões, que seguem:

I. O federalismo encontrava base material na extensão do território do País, no qual se desenvolveram interesses regionais fortes a partir da sua divisão em Capitanias Hereditárias, de natureza autárquica umas em relação às outras, cada qual se relacionava diretamente com a Metrópole portuguesa;

II. Fundado nessas condições objetivas, o princípio federalista logo despontou na vida política do Brasil, desde que se tornara expressão do Direito Constitucional com a Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, de 1787;

III. Mas o princípio fora sufocado no centralismo unitário do Império, que temeu a fragmentação do território brasileiro, como ocorreu na América espanhola, se conferisse autonomia política às províncias, e também porque se sustentava a doutrina da incompatibilidade entre monarquia e federalismo;

IV. Apesar disso, houve várias tentativas, inclusive mediante movimentos revolucionários, no sentido de estabelecer, por via de emenda Constitucional, a *monarquia federativa*, tendo sido proposta mais de uma vez a adoção da seguinte norma constitucional: “*O Governo do Brasil Imperial será uma Monarquia Federativa*”;

V. Mas isso nunca foi possível, de sorte que o federalismo só veio com a proclamação da República, e foi adotado pelo Decreto n. 1, de 15.11.1889, e institucionalizado em definitivo pela Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891 e mantido formalmente nas constituições subsequentes;

VI. A Constituição de 1891, contudo, instituiu um federalismo estadualista que se deformara com a chamada *política dos Governadores*; a Constituição de 1934 introduziu elementos do *federalismo cooperativo*, que passou a dominar no federalismo da Constituição vigente, sob o domínio da União; só no período da Constituição de 1946 é que o Brasil teve momento de federalismo mais equilibrado, em que as autonomias dos Estados e Municípios tiveram alguma vigência e eficácia;

VII. Em verdade, na mais das vezes, tivemos um *federalismo nominal*;

VIII. Agora, que o País ingressou num processo constituinte, com a

convocação e funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, a questão federal volta a ser debatida, na busca de mecanismos que garantam a efetividade da autonomia dos Estados-membros e também dos Municípios; entre as propostas que se apresentam, destaca-se a do *federalismo de regiões*, pelo qual se devem elevar as regiões geoeconômicas à condição de entidades federativas com autonomia política, criando-se, assim, um quarto nível de governo; nossa posição acolhe a proposta em parte, entendendo que as regiões devem ser institucionalizadas, mas apenas como autonomia administrativa, de natureza autárquica, nas quais a União desconcentrará sua administração, inclusive mediante técnica de orçamentos regionais, dando tratamento diferenciado às várias regiões em função de suas peculiaridades. Essa orientação, em sua essência, está sendo delineada no texto que está sendo discutido e votado na Constituinte, que está construindo um novo federalismo com base numa maior descentralização de encargos e de recursos financeiros em favor dos Estados e Municípios.

Há grande esperança de que a futura Constituição reflita as mais sentidas aspirações do povo brasileiro, inclusive quanto a ter uma autêntica Federação. Aguardemos confiantes, mais uma vez.