

**Nº 130**

Coleção

**TEXTOS**

**ACADÊMICOS**

Ano 2

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**O FEDERALISMO BRASILEIRO**

Zélia Madruga

Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes  
Departamento de Filosofia, História e Geografia







Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
CCH  
Epi. de História  
4.015/95  
23.11.95

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA, HISTÓRIA E GEOGRAFIA



## O FEDERALISMO BRASILEIRO

ZÉLIA MADRUGA

Monografia apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte, conforme Res. nº 30/81 do CONSEPE, para fins de processo seletivo, objetivando a inclusão de Auxiliares de Ensino e Professores Colaboradores na referência inicial da classe de Professor Assistente.

PRÓ-REITORIA PARA ASSUNTOS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA  
PROGRAMA DE ESTÍMULO AO TRABALHO INTELECTUAL  
NATAL, FEVEREIRO DE 1982

PRÓ-REITORIA PARA ASSUNTOS DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA

PROGRAMA DE ESTÍMULO AO TRABALHO INTELECTUAL

COLEÇÃO TEXTOS ACADÊMICOS, 130

REITOR: Prof. Diógenes da Cunha Lima

VICE-REITOR: Prof. Esequias Pegado Cortez Neto

PRÓ-REITOR DE EXTENSÃO: Prof. Pedro Simões Neto

COORDENADORES DO PROGRAMA: Heloísa Carmen Lordão Monteiro

Maria Salete Pereira da Silva

João Afonso do Amaral

EQUIPE DE APOIO: Jacinta Leite de Oliveira

Pedro Gutemberg Pinheiro de Souza

Roberto Anderson da Silva

José Tavares Filho

Madruga, Zélia.

O federalismo brasileiro. Natal, PRAEU,  
1982.

65p.

Monografia (concurso) Univ. Fed. Rio Grande  
do Norte.

1. Federalismo - Brasil - Monografias. 2.  
Administração estadual - Brasil - Monografi  
as. 3. Governo federal - Brasil - Monogra-  
fias. I. Título.

CDU 323.17(81)(043.3)

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte mantém um programa de estímulo ao trabalho intelectual que nasceu da necessidade de valorizar e difundir a produção intelectual acadêmica. Consiste, basicamente, na reunião de todas as dissertações, teses e monografias elaboradas por Professores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, num espaço físico a que denominamos "Banco de Estudos Universitários" e que serve como fonte de consulta à toda comunidade acadêmica.

A partir da classificação desses trabalhos, uma comissão composta por membros do Conselho Editorial e representantes dos departamentos acadêmicos, seleciona obras representativas de suas áreas, para publicação.

O programa prevê a edição de duas coleções: Estudos Universitários, com livros impressos em off-set pela Editora Universitária e Textos Acadêmicos, reproduzidos pelo sistema de mimeógrafo, pelo grupo técnico da coordenação do programa, na sede da Pró-Reitoria para Assuntos de Extensão Universitária.

A UFRN pretende editar cerca de 400 títulos através das duas coleções, ao mesmo tempo em que publica um Catálogo Geral, demonstrativo de todo o esforço intelectual da comunidade universitária norte-rio-grandense.

É um programa ambicioso, mas simples e concreto como a vontade de fazer. Na medida em que estabelece um volume quantitativamente ousado de títulos para publicação, adota uma definição técnica no mínimo humilde para realizá-lo: a opção do mimeógrafo para a maioria das edições.

Há de ser reconhecido que a produção intelectual das Universidades tem sido dirigida para objetivos que escapam à produção ou transmissão de conhecimentos: promove currículos acadêmicos, ou é confinada em prateleiras. Em ambas as hipóteses, o ineditismo dos trabalhos conspira contra os seus verdadeiros desígnios.

Nosso programa atende ao objetivo maior de difundir o conhecimento assimilado ou produzido pela Universidade, revalorizando o esforço intelectual dos professores ao mesmo tempo em que estimula a sua aplicação. E nenhuma outra pretensão nos orienta.

Diógenes da Cunha Lima  
Reitor



## S U M Á R I O

1.	INTRODUÇÃO.....	p.1
2.	O ESTADO FEDERAL	
2.1	Considerações Prévias: Nação e Estado.....	p.6
2.2	O Estado Federal: Conceito.....	p.12
2.3	Fundamentos do Estado Federal.....	p.13
2.4	Doutrina do Estado Federal.....	p.15
2.5	Papel do Estado Federal na Manutenção dos <u>Objeti</u> <u>vos</u> Nacionais.....	p.17
2.6	O Estado Federal Brasileiro: Origem e Evolução:.....	p.19
3.	A FEDERAÇÃO NOS DIAS DE HOJE.....	p.32
3.1	Formulações das Políticas Nacionais de <u>Desenvolvi</u> <u>mento</u> .....	p.33
3.2	A Questão da Centralização e Descentralização.....	p.35
3.3	Processos de Relacionamento Entre a União e os Estados-Membros.....	p.38
3.3.1	O Sistema Nacional de Planejamento e Seu Papel no Relacionamento União-Estado.....	p.40
3.3.2	O Planejamento Regional.....	p.42
3.3.3	Os Governos Estaduais.....	p.44
3.3.4	Os Governos Municipais.....	p.46
3.3.5	Os Organismos Metropolitanos.....	p.48
3.3.6	Os Organismos Microrregionais.....	p.49
4.	CONCLUSÕES.....	p.52
	BIBLIOGRAFIA.....	p.60

## 1. INTRODUÇÃO

O nosso país, como República Federativa, constituiu-se, sob a égide do regime representativo, "pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios" (art. 1º da Constituição do Brasil).

O federalismo ocupa papel preponderante no sistema político governamental brasileiro, corporificando-se no componente estratégico mais forte para induzir o processo de desenvolvimento nacional e reduzir os desequilíbrios regionais.

O Brasil vem passando por um rápido processo de transformações, o que está a exigir um novo modelo de relações intergovernamentais adequado às modificações institucionais produzidas na nossa sociedade, envolvendo tanto as entidades empresariais privadas quanto a administração pública em todos os níveis e esferas de atuação.

A Constituição do Brasil indica os parâmetros para as relações que caracterizam o nosso federalismo, inclusive o seu sistema de pesos e contrapesos.

No relacionamento governamental alguns aspectos se destacam:

- a) autonomia político-administrativa e financeira;
- b) repartição de encargos na prestação de serviços públicos;
- c) mecanismos de integração nacional: intervenção política, normas uniformes de organização básica (orçamento, processo legislativo, licitações,

2

administração de pessoal); e políticas de integração (planejamento regional, convênios inter-governamentais, cooperação financeira.

Levando em conta esse marco referencial, o federalismo poderá conduzir os esforços nacionais para o desenvolvimento, como objetivo primordial a ser alcançado, utilizando amplamente suas esferas governamentais.

Para a consecução de tal objetivo fortaleceu-se o Executivo Federal, ao mesmo tempo em que se tomavam medidas para atingir a eficiência, a racionalidade e a moralidade do sistema político-administrativo, buscando-se, mediante processos articulatórios, o planejamento a nível horizontal e vertical entre os três níveis de governo.

Por outro lado, o Governo Federal passou a adotar comportamento excessivamente legisferante, caracterizado por um elenco de atos normativos, os mais variados, buscando respaldo jurídico para os objetivos pretendidos, sobretudo os de ordem institucional, o que produziu um poder excessivamente centralizado. A partir de 1964, vimos o surgimento no país de uma padronização legal, ficando os Estados e Municípios obrigados à sua observância.

A reforma tributária nacional, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 18/75, proporcionou o fortalecimento financeiro da União e a dependência dos Estados e Municípios das chamadas rendas transferidas, uma vez que estes perderam a capacidade para instituir impostos, ficando adstritos, tão somente, àqueles atribuídos por disposições constitucionais.

E mais, a par da hegemonia financeira da União, o sistema consagra ainda a ampliação de seus poderes político-administrativos. Os chamados poderes remanescentes continuam com os Estados em ambos os textos constitucionais. A extensa gama de atribuições da União, contudo, pouco campo deixa à materialização do preceito.

Outras desfuncionalidades do nosso federalismo podem ser mencionados, destacando-se:

- a) preeminência do Executivo e perda de substância do legislativo;
- b) atuação do Governo Federal em todos os setores da vida econômica e administrativa da Nação através de órgãos da Administração direta e indireta, ocupando-se da execução de serviços que em razão da descentralização político-administrativa do país deveriam ficar a cargo das outras ou outras esferas governamentais;
- c) acúmulo de atribuições e responsabilidades de execução da esfera federal, provocando a hipertrofia e emperramento de sua máquina administrativa;
- d) consolidação do chamado sistema de competências concorrentes entre os três níveis governamentais na prestação de serviços públicos, provocando duplicação de esforços, desperdícios de recursos financeiros, bem como o esvaziamento dos Estados e Municípios;

e) conflitos de jurisdição na execução de projetos a nível do planejamento regional, em razão do desprestígio dos órgãos regionais e do fortalecimento da Administração centralizada.

O resultado é a dependência hoje cada vez maior em termos institucionais. São cada vez mais numerosas as normas federais aplicáveis aos Estados e Municípios. Atualmente, existem numerosas empresas nacionais para cuidar de funções marcadamente locais.

Segundo alguns estudiosos do federalismo, a explicação para esse fenômeno está na histórica dependência dos Estados e Municípios ao poder central, que vem desde o tempo do Brasil-Colônia e que se intensificou nos dias de hoje. Para outros, o modelo econômico que o país absorveu a partir de 1964 conduziu-o à adoção de um processo decisório centralizado como caminho inevitável para se alcançar o desenvolvimento através da conquista e manutenção de objetivos nacionais.

O que se pretende com este trabalho é apresentar a federação sobretudo no seu relacionamento entre a União e os Estados-Membros e o grau de autonomia do processo de relacionamento.

O federalismo brasileiro vem passando por contínuas transformações desde a sua implantação. Seus rumos, hoje, são no sentido do chamado federalismo cooperativo com a prevalência dos princípios da cooperação intergovernamental e da in-

tegração da ação dos três níveis de governo na execução de planos e programas nacionais de desenvolvimento.

O tema abordado, pela sua importância e atualidade, e em razão de circunstâncias conjunturais muito fortes, impõe-se a todos aqueles que se dedicam ao Estudo dos Problemas Brasileiros. A partir de uma reflexão profunda sobre a nossa Federação, sua origem e suas tendências, torna-se-ã mais fácil a compreensão e a busca de soluções para os grandes problemas nacionais.

## 2. O ESTADO FEDERAL

### 2.1 Considerações Prévias: Nação e Estado

O Tema exige, para sua melhor compreensão, algumas considerações prévias sobre os conceitos de Nação e Estado, formas de Estado e Poderes do Estado.

Indubitavelmente, a "Nação é a mais vasta e mais complexa das formas por que as sociedades humanas se apresentam. É o meio social em que as divergências de interesses coletivos se produzem e se resolvem, de harmonia com os interesses gerais da sociedade e com os interesses dos indivíduos" (1). DELOS, Professor canadense, observa que, "la nación es una comunidad, y no una sociedad. Es una de las más importantes y quizá la más acabada de las comunidades que hace nacer la civilización" (2). Para Mancini a Nação é "una societã naturale di domini, da unitã di território, di origine, di costumi, e di lingua conformata a comunanza e di coscienza sociale" (3).

A propósito do tema, Themistocles Brandão Cavalcanti, numa síntese feliz, diz que "a Nação constitui-se pela estratificação de elementos comuns a uma população, elementos

(1) QUEIROZ LIMA, Euzébio. Teoria Geral do Estado. 6a. ed., Rio de Janeiro, A Casa do Livro Ltda, 1951, p.2.

(2) DELOZ, J.T. El Problema de la Civilización - La NACIÓN (La Nation): Versão castelhana de Santiago Cunchillos Manterola, Buenos Aires, Ediciones Desclee, de Bronwer, 1948, p. 132).

(3) Apud Cavalcanti, Themistocles Brandão. Teoria do Estado. 2a. ed., Rio de Janeiro, Editor Borsoi, 1969, p. 143.

de ordem moral, étnica, histórica" (op. cit., pag.143) lembra que o conjunto desses elementos deu lugar ao que JELLINEK denomina estado de consciência, e observa que Mancini "reconhece a necessidade de reunir os elementos naturais (território, raça, língua) aos fatores históricos (tradição, costumes, religião, arte, literatura, legislação) para se obter a unidade moral e física que constitui uma nação" (ibid).

Os autores que tratam do assunto destacam sempre a idéia de nação gizada por Renan (4): "Une nation est une âme, un principe spirituel... Une grande agregation d'hommes, saine d'esprit et chande de coeur, crée une conscience morale que s'apelle une nation" (apud QUEIROZ LIMA, ibid) (5).

É conhecida a asserção de que o Estado é a nação politicamente organizada (6).

Descabe aqui o exame das várias doutrinas que têm surgido sobre a origem do Estado. Impede observar, porém, que o Estado é, na expressão de Ataliba Nogueira, meio e não fim.

(4) QUEIROZ LIMA, op. cit., p.4; e CAVALCANTI, Themistocles Brandão, op. cit., pp.142 e 143.

(5) Observa QUEIROZ LIMA que "o fenômeno subjetivo do devotamento pela nacionalidade é o resultado, e a conseqüência do fato objetivo da existência da nação, e não o seu motivo determinante" (op. cit., p.5)

(6) - "a unidade do Estado nacional hoje em dia não se baseia sobre uma descendência comum ou uma unidade étnica ou cultural, mas na unidade de um Governo em determinado território. Os povos que formam a nação são, geralmente, de diferentes origens..." (KRADER, Lawrence. A Formação do Estado. (Formation of the State). Trad. por Regina Lúcia M. Morel. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, p.16.

Efetivamente, é ele instrumento para a realização do Bem Comum (7).

É de Bertrand Russel a afirmativa de que "el poder puede ser definido como la producción de los efectos deseados" (in El Poder en los Hombres y en los Pueblos. (Power - a New Social Analysis). Trad. por Luiz Echōvarre. Buenos Aires, Editorial Lozada, 1946, p. 33).

O fenômeno do poder necessariamente está presente em toda sociedade, muito embora se admita a existência de sociedades sem Estado (8).

AFONSO ARINOS de MELO FRANCO, que entende não ser gratuita a hipótese de sociedades sem Estado, faz a respeito de sociedade e poder a seguinte consideração:

"Mas se se pode conceber uma sociedade sem Estado (e ainda hoje haverá, entre populações mais primitivas da África ou da Oceania, sociedades onde a existência do Estado é discutível) não se pode nunca imaginar uma sociedade sem poder (9), isto é, sem uma força de coesão que se situe acima das liberdades e arbítrios individuais. Assim, se temos o direito de considerar o Estado como uma categoria histórica, sujeito a modificações - e o Estado moderno é de origem recente - não poderemos imaginar o homem senão reunido em grupos sociais, e esses grupos submetidos a um controle de coesão e

(7) - Assim não no entendem os marxistas, que vêem o Estado como instrumento da classe dominante (KRADER, op. cit., p.45). Marx e Engels, porém, "com visão viciada pelos preconceitos de materialismo histórico", como acertadamente pondera QUEIROZ LIMA, "não viram a nação, ambiente jurídico e político, círculo social e econômico, em que o Estado se produz" (op. cit., p.4).

(8) - Laurance KRADER, Professor da Universidade da Cidade de Nova York, em sua obra A Formação do Estado, já mencionada neste trabalho, se ocupa das sociedades simples sem Estado e daquelas com instituições que de se aproximam.

(9) Problemas Políticos Brasileiros. Rio de Janeiro, J.Olympio, 1975, p. 28.

coerção que não deixa dúvidas sobre a existência, dentro dele, do que chamamos o poder, isto é, de uma forma qualquer de governo, mediante a imposição ou observância de normas ou costumes (10)".

Obviamente refere-se o antigo senador e ministro ao poder político, aquele a respeito do qual PONTES DE MIRANDA disse que "não se define, constata-se historicamente".

Merece salientado, neste passo, também, o poder "como instrumento, como meio de se atingirem os fins da nação", ou seja, o Poder Nacional, que "é a expressão integrada dos meios de toda ordem de que dispõe a Nação para alcançar e manter, interna e externamente, os Objetivos Nacionais" (ESG, Doutrina Básica, Rio de Janeiro, 1979, p.64).

Conquanto os Poderes do Estado - Legislativo, Executivo e o Judiciário -, como é de clareza meridiana, situem-se no âmbito do Poder Nacional, com este não se confundem. São eles, juntamente com os Partidos Políticos, os componentes da Expressão Política do Poder Nacional.

Simples referência a Poderes do Estado impõe que se realce a figura de Charles-Louis de Lécoudat, barão de Montesquieu, que, em sua obra "L'Esprit des Lois" (1748) expôs e sustentou o princípio da separação de Poderes (la puissance legislative, la puissance exécutive d'Etat e la puissance de juger) e fortemente influenciou o pensamento político do mundo ocidental.

(10) - Apud MENEZES, Djacir. Poder, Autoridade e Vis Normativa, Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, vol.20-nº 3 p. 103, setembro 1977.

Digno de nota é o fato de que logo na segunda metade do século XVIII o princípio da separação dos Poderes foi consagrado nos Estados Unidos da América do Norte (11).

Cumprе assinalar, ainda, que na própria França surgiu a idéia de um outro Poder: o moderador. O Brasil mesmo, sob a influência da obra de Benjamin Constant, a agasalhou, no século XIX.

Agora, ultimando estas considerações prévias, algumas poucas palavras sobre as formas de Estado.

Costuma-se classificar, tendo em vista o exercício da respectiva soberania, os Estados em soberanos e meios soberanos (12). Os primeiros são aqueles "em pleno gozo de sua soberania interna e externa, sem limitações ou restrições, subordinação ou tutela de qualquer outro Estado" (CAVALCANTI, Themistocles Brandão, op. cit., p. 60). A contrário senso, soberanos parcialmente são aqueles que não desfrutam da sua soberania com plenitude.

(11) - De Thomas Jefferson: "O despotismo eletivo não é o governo pelo qual lutamos; lutamos por um governo que não apenas se baseia em princípios de liberdade, mas no qual os poderes de governo estejam divididos e equilibrados de tal forma entre os diferentes centros de autoridade que nenhum deles possa exceder seus limites legais sem ser contido pelos outros". (apud MONDALE, Walter E. As Obrigações do Poder (The Accountability of Power - Toward a Responsible Presidency), Trad. Ronaldo Sergio de Biase. Rio de Janeiro Universitária, 1977, p.82).

(12) - "Parece, efetivamente, existir, certa contradição nesta expressão (meio soberano)... porque sendo a soberania um poder absoluto, indivisível, não é concebível a idéia de meia soberania... esta meia soberania é consequência apenas da proteção que sobre um Estado exerce um Estado soberano, permanecendo íntegros em sua essência os direitos primários do Estado, mesmo por vezes, na ordem internacional" (CAVALCANTI, Themistocles Brandão, op.cit.160).

Levando-se em conta a sua estrutura, diz-se que o Estado é simples ou composto. Simples é o Estado Unitário.

São tipos de Estado composto:

- a) União pessoal;
- b) União real;
- c) Confederação; e
- d) Federação.

Os dois primeiros dentre os compostos são formas de Estado essencialmente monárquicas, como observa Queiroz Lima (op.cit., pp.173 e 174).

Na Confederação os Estados que a integram - e o fazem por força de um tratado internacional - permanecem soberanos e mantêm "a sua personalidade internacional nos assuntos que não foram objeto do pacto contratual" (13).

O professor TEMER, da PUC de São Paulo, considerando tal forma de União - tratado internacional - e a persistência da soberania dos contratantes, recusa à Confederação a categoria de forma de Estado (TEMER, Michel. A Federação Brasileira. Revista da Procuradoria Geral do Estado. Campo Grande-MS, 1:27-43, 1979).

Na Federação a soberania é do Estado integrado, ficando a cada uma das unidades integrantes a autonomia, do que

(13) - TAVARES, Ana Luiza Lima. O Estado Federal: delineamentos" in A Federação Brasileira. Cavalcanti, T.B. et alii. Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, 22(4): 28-49, Dez. 1979).

decorre uma descentralização política e Administrativa. Aten-temos, porém, para a circunstância de que a descentralização mencionada, per se, não implica necessariamente em a Federa-ção (TEMER, op.cit.,p.28). Indispensável para a sua caracte-rização é a presença dos Estados - membros nas decisões da União Federal (14).

Frisemos, finalmente, que "não existe um padrão único de federação, mas tipos de federação em que cada uma das características essenciais tem medidas variáveis" (15).

## 2.2 - O Estado Federal - Conceito

Tomemos como Estado Federal aquele que se caracte-riza pela coordenação de esforços de entidades governamentais autônomas que politicamente buscam a realização de Objetivos Nacionais "dispondo de instrumentos ágeis de articulação e equilíbrio, baseada na redistribuição harmoniosa de responsa-bilidades", como bem afirmou o Presidente João Figueiredo em reunião que manteve com os Governadores estaduais antes de sua posse como principal mandatário da Nação.

Segundo o publicista inglês K. C. Wheare (Federal Government), Oxford University Press, Londres, 1956, 3a. ed., p.15), seu traço diferencial consiste na coexistência de um governo central ao lado dos governos regionais, limitados nas respectivas esferas de ação, dentro das quais agem independen-temente.

(14) - PAUPERIO, A. Machado, op. cit., p.211; QUEIROZ LIMA, Euzébio, op.cit., p.187; e TEMER, Michel ibidem).

(15) - CAVALCANTI, T.B et alii. A Federação Brasileira. Revis-ta de Ciência Política. Rio de Janeiro, 22(4):23, Dez. 1979).

No entendimento de Alfredo Ruy Barbosa, Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito Cândido Mendes:

"Em essência o federalismo é uma substancial medida de mútua colaboração e intercâmbio de experiências entre os Governos. Implica, também, a participação de todas as regiões na herança cultural do país e nas suas riquezas naturais". E mais: A ordem federal e a estadual distinguem-se uma da outra pelos diferentes propósitos a que devem servir e pelos instrumentos próprios fixados na Constituição para cada uma dessas ordens. Ambas marcham na mesma direção, mas cada qual agindo na sua esfera de ação, de acordo com uma divisão de poderes que permita aos respectivos Governos cumprir as suas tarefas específicas. (16)

Esse marco conceitual achamos corresponder à realidade dos dias de hoje, sobretudo num país com as dimensões do Brasil em que, por isso mesmo, torna-se preponderante a presença governamental nos pontos mais distantes do território brasileiro, utilizando-se uma estrutura de governo que a Constituição consolidou ao longo do tempo através das relações entre a União, os Estados e os Municípios.

Faz-se necessário, portanto, uma revisão na forma de operar do Estado Federal Brasileiro, sobretudo os seus princípios ou fundamentos, de modo que seja possível a presença de um Governo descentralizado, com capacidade de enfrentar os desafios de um país de dimensões continentais como o nosso.

### 2.3 - Fundamentos do Estado Federal

O Estado Federal repousa em dois fundamentos essenciais a sua natureza. No dizer de Osvaldo Ferreira de Mello:

(16) Barbosa, Alfredo Ruy. Uma nova federação. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 8 Abr. 1979.

"Dois princípios seriam os únicos essenciais à natureza das federações, os quais se podem enunciar como a lei da autonomia e a lei da participação, pois que, embora varie o seu grau nos diferentes Estados-Federais, em todos eles estarão presentes". (17)

A autonomia, no caso, é entendida como autonomia política, ou seja, a faculdade de o Estado-membro dispor sobre sua organização e gerir seus próprios destinos em busca do bem comum. Ela se corporifica na Lei Maior que estabelece a ordem político-jurídica do Estado Federal.

A Constituição do Brasil, em seu art. 13, menciona que os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, desde que respeitadas alguns princípios enumerados na Carta Magna.

Entretanto, ao se examinar a nossa Constituição, no capítulo que corresponde à União, constata-se que pouca competência restou para os Estados no sentido de utilizarem com plenitude os poderes mencionados no art.13, ao ponto de facultar à União a capacidade de intervir nos Estados que adotarem medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em lei federal (Art. 10, item V, letra c).

No que respeita à lei de participação, ensina Manoel Ribeiro que:

"É Estado a entidade territorial que tem os poderes da mesma forma que a União e participa da formação da vontade do Estado Federal, por intermédio

(17) Mello, Osvaldo Ferreira de. Tendências do Federalismo no Brasil. Florianópolis, Editora Lunardelli, 1975, p. 29.

do Senado, detendo a faculdade de auto-organizar-se, de acordo com os princípios estabelecidos na Constituição da República". (18)

Hã de se concluir, pelo exposto anteriormente, que a lei da participação padece dos mesmos males que a lei da autonomia, fruto da excessiva presença da União na formação da vontade do Estado Federal, assim como pelas limitações impostas aos Estados-membros pela Constituição para <sup>que</sup> eles possam auto-organizar-se.

A realidade atual mostra que vivemos sob um regime em que a vontade do Poder Executivo federal é lei, mantendo o monopólio das decisões políticas e a responsabilidade integral pela condução dos negócios públicos.

#### 2.4 - Doutrina do Estado Federal

Tomando por base os fundamentos do Estado Federal, mencionados no subcapítulo anterior, hã que se buscar aqueles princípios básicos e universalmente aceitos capazes de dar-lhe uma doutrina sólida e marcar-lhe um sentido de integração dos diferentes níveis de governo na conquista e manutenção de Objetivos resultantes de inspiração e conteúdo democrático.

Novamente vamos encontrar no Professor Alfredo Ruy Barbosa os parâmetros que poderão orientar uma doutrina para o nosso Estado Federal. Ao propor a revisão do nosso federalismo, ele aponta alguns princípios que mencionaremos a seguir:

(18) Ribeiro, Manoel. O Município na Federação. Salvador. Ed. Universidade da Bahia, 1959. p. 20.

"1. A federação deve confirmar a preeminência dos cidadãos sobre as instituições garantindo seus direitos e liberdades. Esse princípio é capital num país onde as diferentes ordens de Governo podem ter idéias a respeito do reconhecimento dessa preeminência.

"2. A federação deve conduzir ao respeito pelas diversidades culturais e à preservação da herança cultural do país. Nesse aspecto, aliás, revela-se o interesse do General Figueiredo nesta passagem do seu discurso aos Governadores: O Estado-membro é, para cada um de nós, o primeiro sinal da Pátria. Quem de nós não se engrandece na operosidade dos paulistas, no linguajar característico dos sulistas, nos modos de ser do nordestinos e do nordestista? Quem não se orgulha dos que empurram as fronteiras do Brasil, desbravando o grande sertão do Oeste? Tenho por bem recomendado aos meus ministros que tudo procurem fazer para que a entidade regional não se perca ou confunda na uniformidade estéril e despersonalizante.

"3. O Estado Federal deve promover, em todos os campos, o autodesenvolvimento das diversas regiões, evitando uma excessiva centralização.

"4. A Federação deve levar a uma maior integração econômica entre as diversas regiões do país e possibilitar a participação de todos os nacionais nos seus benefícios.

"5. A Federação deve estender e estreitar a solidariedade entre os cidadãos de todas as regiões e comunidades. O federalismo deve representar um corpo integrado de vários órgãos.

"6. A Federação deve estabelecer claramente a autoridade e o papel dos Governos Federal e Estadual, reconhecendo sua interdependência e participação respectiva na soberania interna, cada qual com a sua ordem e seus poderes perfeitamente definidos na Constituição.

"7. A Federação deve garantir, de todas as formas, o pleno exercício das funções do Poder Judiciário. A espinha dorsal do federalismo é o sistema de controle da constitucionalidade das leis, que determina a supremacia do poder federal no que tangê à relação entre os Estados-membros e a União.

"8. A Federação deve organizar o sistema tributário de modo a assegurar uma adequada distribuição de recursos aos Estados. Esse é um dos aspectos cruciais de toda a questão, principalmente se atentar-

mos para o processo de crescente centralização do Estado moderno. (19).

Nesses parâmetros identificamos uma federação muito adequada ao nosso estilo e que poderá garantir o desenvolvimento político, econômico e social da Nação, uma vez que estará repousada num esforço dos três níveis de governo, sem ocorrer duplicação de esforços ou de competência, conflitantes com as necessidades e os anseios nacionais.

## 2.5 Papel do Estado Federal na Manutenção dos Objetivos Nacionais

Por outro lado, o Estado Federal tem um papel preponderante na conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais, sobretudo os Permanentes.

Nos estudos da Escola Superior de Guerra são adotados seis ONPs, conforme mencionamos a seguir:

1. Integridade Territorial;
2. Integração Nacional;
3. Democracia;
4. Progresso;
5. Soberania;
6. Paz Social.

Esses Objetivos foram determinados através da evolução histórico-cultural da Nação brasileira e com base numa interpretação de seus interesses e aspirações.

(19) Barbosa, Alfredo Ruy. Uma Nova Federação. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 8 abril, 1979.

Entende a Escola Superior de Guerra que: Objetivos Nacionais Permanentes são os que motivam e conformam, em determinada época histórica, toda a manifestação de um povo como Nação e possuem, em grau maior ou menor, um caráter de persistência, passíveis, no entanto, de sofrer alterações em face de mudanças fundamentais que ocorram na conjuntura nacional ou internacional. (20).

A explicitação dos ONPs vistos anteriormente pressupõe um direcionamento da Nação, através dos seus três níveis de governo, em busca do Bem Comum, tornando-as cada vez mais legítimas para garantir sua manutenção, que somente será conseguida mediante a motivação e o apoio decisivo dos vários segmentos da organização nacional.

Mesmo porque o Bem Comum não deverá ser interpretado como algo utópico, que não se possa visualizar ou alcançar. Muito pelo contrário: o Bem Comum, é acima de tudo, um somatório dos interesses e aspirações do Homem, assentado em dois outros componentes básicos da nacionalidade, ou seja, a terra e as instituições, colocadas a seu serviço de modo a posicioná-lo no contexto da sociedade como seu centro de interesse.

É evidente que o Bem Comum será mais facilmente alcançado pela ação do Estado Federal através de seus componentes, que como afirmamos noutra parte deste trabalho corpori-

---

(20) ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Fundamentos da Doutrina, 1981, Rio de Janeiro, 1981. p. 27.

fica-se no elemento estratégico mais forte para conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes.

## 2.6 - O Estado Federal Brasileiro - Origem e Evolução

Como foi visto, não há uma federação padrão, mas vários tipos de federação.

Conquanto muitos dos Estados Federais dos nossos dias tenham-se inspirado na federação norte-americana - Estados Unidos da América -, cada um deles afasta-se do modelo na medida em que se faz a compatibilidade do sistema acolhido com a sua própria realidade, sem, contudo, ficar descaracterizada a forma de estado adotada. Ana Lúcia de Lyra Tavares, pesquisadora, lembra, com base em Burdeau e Macmahon, a extraordinária flexibilidade desta forma de Estado, capaz de ajustar-se às transformações políticas, sociais, econômicas e culturais, podendo existir em diferentes graus, no tempo e no espaço.

O Brasil mesmo, que de muito perto lhe seguiu o passo, tem uma federação com pontos notavelmente afastados, hoje, do seu modelo. Por outro lado, são detectáveis embora que dispicienda a sua citação, tendências de modificações no sistema federativo norte-americano resultantes do gigantismo daquele país do hemisfério norte.

Nada obstante tenha-se espelhado a federação brasileira, como afirmado acima, no colosso da América setentrional, os dois estados federais - o brasileiro e o americano do norte, - têm raízes históricas dessemelhantes. Neste último,

as colônias isoladas encaminharam-se, no movimento independentista, para uma confederação, numa união eventual de estados soberanos, e somente mais tarde chegaram à Federação. No Brasil, havia uma monarquia em estado unitário, e simultaneamente com a adoção de nova forma de governo, a republicana, so breveio a nova forma de estado, a federação.

Tenhamos presente, porém, que o sistema federativo, no caso brasileiro, não foi necessariamente uma consequência da forma de governo instalada no país em 1889. Isto porque, de certo, em tese, a república não é incompatível com a forma unitária de Estado, como, por igual, inconciliável com a monarquia não é a federação. Antes, a idéia de federação permeiou todo o longo período imperial.

Logo ao alvorecer do Primeiro Império a federação foi tema de debate na Assembléia Constituinte, pois que o projeto de Constituição elaborado por Comissão do dito Órgão, e que foi relatado por Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, estabelecia no Art. 29 que o Império do Brasil, uno e indivisível, compreendia "as províncias de Parã, Rio Negro, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe d'El Rei, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, as ilhas de Fernando de Noronha e Trindade, e outras adjacentes; e por federação o Estado Cisplatino. (21)

(21) - Não há grifo no original - República dos Estados Unidos do Brasil, Constituição do Brasil, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1948.

Organizou-se o Império sem a federação (22). Todavia a todo momento afluía a idéia federalista, com maior ou menor intensidade. Àquela época, no alvorecer da nossa vida independente, numa retrospectiva, entendemos que teria sido temerária a sua adoção, por provavelmente prejudicial à unidade nacional.

A imensidão do território e a falta de articulação do país isolavam os núcleos populacionais brasileiros, e nas vastas e longínquas regiões emergiam problemas que não podiam ficar a mercê de uniformes soluções emanadas da Corte.

Em Mesa-redonda promovida pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, sob a Presidência de Djacir Menezes e Coordenação de Miguel de Ulhoa Cintra, com a participação de Clovis Ramallete, Cotrim Neto, Pedro Calmon, Souza Brasil e Silvio Meira, no dia 13 de novembro de 1979, subordinado ao tema Rui Barbosa e a Federação, o último dos mencionados participantes afirmou:

"A federação estava na raiz da formação brasileira. Emergia de uma federação geográfica, em que as províncias, distribuídas em obediência a fatores territoriais e telúricos, como que se acomodam em limites naturais, sujeitos, aqui e ali, a retificações. Os rios, as montanhas, os climas, os antecedentes históricos regionais concorriam para isso. O difícil seria, em nosso entender, conciliar a monarquia com a federação, o que alguns ainda tentaram" (23).

Tudo isto, juntamente com outras razões, provocou uma descentralização administrativa.

(22) - Cf. o art 1º da Carta Constitucional de 1824.

(23) - MENEZES, Djacir et alii Rui Barbosa e a federação, Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, 23(2):83-114 mai/ago 1980.

Com efeito, a lei de 12 de agosto de 1834 instrumentalizou os brasileiros para o exercício do "direito de intervir todo o cidadão nos negócios de sua província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares", direito reconhecido pela Carta Constitucional de 1824.

Alguns movimentos revolucionários que eclodiram durante o Império traziam neles embutidos idéias federalistas.

Rui Barbosa, foi bem o arauto da federação brasileira. Colocou todo o prestígio da sua palavra a serviço do federalismo, cuja implantação defendia a despeito da forma monárquica de Estado então vigente, ou com o seu sacrifício, se necessário.

O pensamento de Rui, com a elegância de linguagem que lhe era própria e a ênfase que emprestava à defesa das boas causas que abraçava, está exposto no seguinte trecho do artigo Federação, Conservação (24), publicado no Diário de Notícias de 17 de junho de 1889:

"Medida no seu princípio essencialmente liberal, a federação é, ao mesmo tempo, nas circunstâncias atuais do país, uma reforma eminentemente conservadora. A monarquia unitária e centralizada, vivendo parasiticamente da seiva das localidades, gerou em toda a parte, o descontentamento, a desconfiança, o desalento, cujo derradeiro fruto é o separatismo, que, se nas províncias fracas, ainda não se atreveu a formular-se como voto geral, pronuncia-se franco e altanado naquelas, a que a riqueza vai dando a independência do sentir. Já não se pode esperar, pois, que a prosperidade lhes cure as feridas de irritação e revolta, que a miséria lhes abriu. Antes, o exemplo das que vão chegando à opulência, quais São Paulo e o Rio Grande do Sul, nos adverte de que o desenvolvimento econômico, nas outras, longe de reconciliá-las com a centralização monárquica, virá,

como naquelas, despertar o mesmo centrífugo, a mesma tendência desagregante, cujo extremo, mas não longínquo, resultado seria transformar o Império numa justaposição de repúblicas débeis, inconsistentes, desorientadas, entregues à porfia das ambições interiores e exteriores .....

Pregar hoje contra a federação é ineptia igual à dos que apostolaram contra a abolição nos últimos meses de 1887 e nos primeiros de 1888. A república está feita, se a federação não se fizer. E, ainda assim, cumpre que esta não se atrase, para chegar a tempo de demorar aquela". (24)

Parece-nos não constituir demasia a transcrição aqui, deste outro excerto de Rui Barbosa, extraído do artigo Federação e Trono (25), posto a lume no mesmo órgão de imprensa do dia 29 de junho do ano em que viria de ser proclamada a República e instituído o sistema federativo:

"A federação é o laço de unidade e o tipo normal da organização livre da nação na imensidade e diversidade de um território como o nosso. A monarquia é apenas um meio, ou, para usarmos, como o nosso eminente colega do Jornal do Comércio, uma expressão vulgar na ciência do governo, e um mero "acidente na vida dos Estados". E os acidentes removem-se, os meios substituem-se, quando, em vez de servir aos fins a que devem obedecer, assumem contra eles o caráter de impedimento irredutíveis. Se a independência administrativa das províncias é essencial ao desenvolvimento fisiológico do país, ou a monarquia se mostra conformável a essa necessidade, ou subcreve a sentença da sua eliminação.

"O acidente subordina-se ao inevitável."

Enfim, cumpriu-se a antevisão de Rui: sucumbiu a Monarquia, e a Federação e a República sobrevieram.

(24) - Rui Barbosa. Queda do Império. Obras completas, Vol. XVI, tomo III, Ministério da Educação e Saúde, Rio de Janeiro, 1947, pp. 315/322.

(25) - Op. cit., pp. 419/423.

O Decreto nº 1 - de 15 de novembro de 1889, que "proclama provisoriamente e decreta como forma de Governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais", estatuiu:

"Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.

"Art. 2º As províncias do Brasil, reunidas pelo laço de federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

"Art. 3º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus governos locais" (26) e (27).

Menos de quatro meses depois, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 confirmava a República e a Federação:

"Art. 1º A Nação Brasileira adota - como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constituiu-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil".

"Art 2º Cada uma das antigas províncias formará um Estado e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal..."

A nossa primeira Constituição republicana não repetiu o senão de mencionar a soberania dos Estados-membros da Federação, imperfeição explicada por Clovis Ramalhete, em Mesa-redonda de que participou e já referidas, como simples "deslize de terminologia, mas de conceito, pois que salvo tam

(26) - Decretos do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil (Primeiro Fascículo) Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1890.

(27) - Não há grifos no original

bem uma exceção, nenhuma das províncias brasileiras, transformadas em estado, pretendeu exercer aquela competência que caracteriza a soberania, que é ter personalidade internacional de estado".

Bem a propósito vêm as observações de Amaro Cavalcanti:

"O acto do governo revolucionário que authenticou a proclamação da República Federativa, e declarou que as províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficavam constituindo os "Estados Unidos do Brasil", não os investiu, só por isso, de direitos próprios, irreductíveis, que lhes dessem o carácter de Estados independentes; e o Congresso Constituinte, que veio, logo depois, e aprovou os intuitos e actos do movimento revolucionário, também não consignou na Constituição federal nenhum poder ou prerrogativa, em favor dos Estados, além do que parecera indispensável para dar-lhes autonomia, como membros da federação.

.....

E certo, que pelo decreto nº 1 do Governo Provisório se fez allusão ao exercício da soberania dos Estados (art. nº 3). Mas a este vocabulo, empregado naquele documento, talvez não se deva atribuir outro valor sinão, o de mero euphemismo, muito recomendável nas circunstâncias..." (28).

De qualquer forma a Constituição de 1891 teve o mérito de introduzir a idéia do sistema federalista no Brasil, embora no seu aspecto isolacionista ou dual, com a predominância dos Estados-membros na estrutura governamental e ênfase à autonomia local, o que, de certa forma, dificultou uma ação coordenadora sob a égide do Governo Federal, estimulando os desníveis entre os Estados brasileiros através do predomínio da chamada "política dos governadores".

(28) - CAVALCANTI, Amaro. Regimem Federativo e a República Brasileira. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1900, pp.131 e 132.

Numa segunda etapa, ou seja o federalismo de 1934, já se constata na Constituição uma certa "inovação na estrutura organizacional do federalismo brasileiro, quer na adoção de processos novos, como o da ordenação prévia de matéria do Estado-membro, quer na ampliação da competência legislativa da União, enriquecida com instrumentos do Estado intervencionista e com a incorporação de matéria anteriormente confiada ao Estado-membro. (29)

Na opinião de Ana Maria Brasileiro vamos encontrar em 1934 "a expansão dos poderes federais, a criação de mecanismos de cooperação e integração governamentais e a definição da autonomia municipal, elementos que refletem total mudança de posição do legislador de 1934 frente ao de 1891."(30)

Dávamos em 1934 um passo decisivo com a introdução, no texto constitucional, de federalismo cooperativo. Entretanto, pouco se fez no sentido de sua implantação no país, em razão do período relativamente curto do regime da Constituição de 1934.

Em 1937 instaurou-se no país um regime unitário, embora a Carta Magna de 10 de novembro daquele ano, no seu art. 39, afirmasse ser o Brasil um Estado Federal. O que tivemos, em realidade, foi um período que se estendeu até 1946 sob intervenção do governo central, gestor de toda a administração

(29) - Horta, Raul Machado. Perspectivas do federalismo brasileiro, Belo Horizonte, Universidade de Minas, 1958, p.27.

(30) - Brasileiro, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo. Revista Brasileira de Estadudos Políticos. Belo Horizonte, (39):83-128, Jul. 1979, p.39.

do país respaldando-se no Decreto-Lei nº 1.202, de 8/4/1939, para regulamentar a organização e funcionamento dos Municípios e Estados, transformando estes em "coletividades territoriais descentralizadas" sob tutela do Presidente da República.

O Professor Raul Machado Horta é de opinião que os órgãos governamentais centrais foram acumulando tarefas, agregando-as às suas distribuições já agigantadas, mantendo vivo contraste entre suas dimensões e a modesta inferioridade das administrações estaduais.

A Constituição de 1946 simbolizou uma reação nacional contra o centralismo imposto em 1937 com o Estado Novo. Ne-la vamos encontrar o estabelecimento dos sistemas de relações intergovernamentais estruturado em 1934 e que não foi implantado a vista da curta duração do texto constitucional.

A Constituição de 1946 introduziu inovações interessantes no quadro governamental brasileiro, contrabalançando o poder da União com a autonomia estadual e municipal, incorporada à Carta Magna, mediante a disposição de desenvolver programas de cooperação técnica e financeira, esta apresentada por um sistema razoável de partilha tributária.

Entretanto, segundo Carlos Medeiros Silva, a Carta Constitucional não evitou a incorporação de um comportamento centralizador à máquina administrativa, herdado do Estado Novo. Diz Carlos Medeiros Silva com muita propriedade:

"A tendência à centralização, visível desde o início da república, não encontrou, porém, no texto formal e programático de 1946, obstáculo insuperável.

Continuou a crescer à sombra da lei magna como uma fatalidade. Na Assembleia Constituinte de 1946, Mário Magazão advertia: "Caminhamos, infelizmente, para uma centralização administrativa tão categórica que, nessa marcha, dentro de pouco tempo, os últimos resquícios da federação estão extintos. E Ataíbe Nogueira se pronunciava da mesma forma:

Estamos a cada passo reduzindo o país a Estado unitário. A esfera de competência privativa da União foi alargando-se de tal jeito que contribuiu para essa inconveniente e desnaturante centralização. A União é aqui o Estado-providência. Achem-no capaz de resolver, milagrosamente, todos os problemas e lhe entregam de mãos atadas, a federação" (José Duarte, "A Constituição de 1946, 1ª vol., pag. 208)". (31)

Ana Maria Brasileiro entende, no entanto, que o regime de 1946 não foi tão pessimista para nosso federalismo. Segundo esta Cientista Política ao lado de algumas desvantagens, o regime trouxe numerosas vantagens, tais como: "a tomada de consciência de que o trabalho governamental não se processa por compartimentos estanques, mas resulta da interação dinâmica dos diferentes níveis participantes. O que uma esfera de governo faz ou deixa de fazer afeta irremediavelmente, os outros governos e o indivíduo que é, em última análise, a razão essencial da existência de qualquer governo" (32) Daí a necessidade de uma ação integrada do esforço governamental.

Como desvantagens, Lordello de Mello aponta a expansão crescente da máquina burocrática federal principal-

((31) Silva, Carlos Medeiros. Evolução do regime federativo. In Cinco Estudos. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1955. p. 84.

(32) Brasileiro, Ana Maria. Op.Cit. p. 45-46

mente o da administração indireta e o conseqüente enfraquecimento dos Estados e Municípios ante o gigantismo da União, o fortalecimento do sistema de competências concorrentes entre as três esferas em matéria de prestação de serviços públicos, "levando ao conflito à duplicação, ao desperdício, a omissão e à irresponsabilidade, pois que, em muitos casos, não se sabia - e ainda hoje não se sabe - em que nível reside a responsabilidade para a prestação de certos serviços". (33)

As Constituições de 1967 e 1969 significaram a etapa final de um processo gradual de fortalecimento da União iniciando a partir de 1934. Prova disto é o art. 8º da atual Lei Maior que enumera uma gama considerável de competências da União no campo normativo e executivo. Para Silvio Augusto de Bastos "Segurança e Desenvolvimento são as duas metas que isso justificam. Política financeira integrada, estendendo a União sobre os Estados a rede de malha da reforma tributária, cobrindo todo o país. A presença federal se faz sentir em numerosos setores, como o administrativo, e da segurança, o da repressão ao tráfico de entorpecentes, o das nomeações de prefeitos de municípios declarados de interesse da segurança nacional, o tributário". (34)

(33) Lordello de Mello, Diogo. Federalismo e relações inter-governamentais. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, 132(11), p. 11 set/out. 1975.

(34) Meira, Silvio Augusto de Bastos. Federalismo e centralização. Segurança e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, ADESG, 25 (166): 149, 1976.

Essa tendência fortalecedora da União, observada no caso brasileiro, nada menos é do que a repetição daquilo que vem ocorrendo em inúmeros países do mundo quanto à prática do federalismo, atualmente caracterizado pela ampliação de poderes dos governos centrais e a conseqüente redução do papel dos Estados e Municípios como entidades governamentais.

Um outro fenômeno, bem mais novo no quadro da administração pública brasileira, surgiu com as chamadas Regiões Metropolitanas que só se efetivaram com a Constituição de 1967 (art. 164) e através da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, quando foram criadas as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

As Regiões Metropolitanas, diferentemente dos organismos regionais que tiveram sua origem no subdesenvolvimento, são um produto típico do desenvolvimento. Daí, porque, ao que tudo indica, tal instituição é um fenômeno de maior profundidade que a operada com outros organismos da administração indireta.

O "peculiar interesse metropolitano" predomina sobre o "interesse municipal", retirando dos municípios, conseqüentemente, parte de sua competência, já que são as leis estaduais que cuidam da organização das Regiões Metropolitanas e enumeram as competências.

Os que se apegam à velha doutrina federalista vêem nos organismos Regionais e nas Regiões Metropolitanas verda-

deiros obstáculos à realização plena do sistema e contra eles se rebelam. Entendemos, porém, que, na espécie, o que vem ocorrendo é a superação do modelo pela realidade.

Por pertinente, é digno de ressalto o fato de que o III Plano Nacional do Desenvolvimento (1980-1985), aprovado pela Resolução nº 1 de dezembro de 1979 e publicada no Diário Oficial da União, Suplemento de 13 de fevereiro de 1980, ao estabelecer as linhas mestras para os instrumentos básicos de apoio ao desenvolvimento regional, situou entre estas a de "efetiva implantação de ampla revisão da estrutura tributária nacional, com vistas a diminuir a excessiva concentração de recursos da União, melhor e mais justa distribuição de rendas públicas entre os Estados".

### 3. A FEDERAÇÃO NOS DIAS DE HOJE

Afirmamos no início deste trabalho que se constata uma forte preocupação governamental no sentido de conduzir esforços para alcançar o desenvolvimento econômico e social da Nação, o que torna necessária a presença da ação federal na execução direta de certas atividades.

As transformações que se operam nos dias de hoje com excessiva rapidez em todos os setores da atividade humana exigem um comportamento centralizado e efetivo para as projeções da política econômica e social, requerendo da União capacidade para tratar dos assuntos relativos ao país como um todo, buscando, ao lado de tal atitude programática, através de uma integração política, a aceleração do processo de desenvolvimento econômico e social.

Esse quadro da vida moderna impõe ao país relações intergovernamentais bastante sólidas para enfrentar os seus desafios, representada pelo acercamento entre as diferentes esferas de governo, bem como pela solidariedade entre elas.

Observa Diogo Lordello de Mello que existem três razões fundamentais que justificam essa tendência:

a) o crescente aumento, em volume e complexidade, das funções do Poder Público, o que exige revisão da divisão do trabalho governamental, geralmente atribuindo-se mais funções às coletividades inferiores;

b) a também crescente interdependência das coletividades político-administrativas no plano interno, do mesmo modo que está ocorrendo no plano internacional;

c) a necessidade de articulação cada vez maior entre as diferentes esferas de governos de um país, e as de mesmo nível para atender à divisão racional das competências, para tornar possível a cooperação, para cimentar aquela interdependência e para maior envolvimento das coletividades menores no processo de desenvolvimento econômico e social".(35)

É facilmente constatável que nos dias de hoje não há mais lugar para o funcionamento de um modelo puro de federalismo, como gostariam alguns constitucionalistas. Uma federação com exageros de autonomia das unidades governamentais que nela convivem irá se esbarrar contra os propósitos de um sistema de governo capaz de atender aos anseios da realidade presente, premente de organização e disciplinamento da vida econômica, da produção, do combate à inflação que constituem objetivos nacionais maiores.

As mudanças extraordinárias que a tecnologia vem promovendo, a industrialização e o fenômeno da urbanização impedem um clima favorável a um regime federativo em toda a sua plenitude.

Por outro lado, a federação brasileira será cada vez mais forte na medida em que seus componentes se fortalecerem, de fato, política, administrativa e financeiramente.

### 3.1 - Formulação das Políticas Nacionais de Desenvolvimento

É evidente que diante desse quadro cabe ao governo central estabelecer as políticas nacionais de desenvolvimento, visando à consecução do objetivo maior da sociedade brasileira, vale dizer, a elevação dos níveis de renda e de bem-estar

(35) Lordello de Mello, Diogo, Op. cit., p.5-6

social da população, sobretudo nos extratos mais carentes. Trata-se de uma ação imperiosa do governo central no sentido de orientar o esforço da Nação através do setor público e privado.

Um segundo campo de atuação do governo central, conseqüência do primeiro, diz respeito à expansão da oferta de bens e serviços, mediante um esforço direto exercido em áreas consideradas estratégicas ou de pouca atração para o setor privado, em conseqüência da baixa rentabilidade dos projetos ou o volume dos recursos exigidos. Como exemplos, poderemos mencionar as atividades ligadas à geração e distribuição de energia elétrica, à prospecção e exploração de recursos minerais, à siderurgia, à geração de energia nuclear, dentre outros.

Nesses dois campos que acabamos de mencionar há lugar para um esforço conjugado dos níveis de governo voltados para consolidar os propósitos governamentais. As políticas a serem formuladas terão cada vez mais respaldo na realidade se responderem às verdadeiras prioridades e necessidades dos Estados-membros, trazidas aos centros de decisão por representantes legitimados pelo voto popular.

O economista Celso Furtado, referindo-se ao enfraquecimento da SUDENE afirmou que não considera o órgão como responsável pelo enfraquecimento do Nordeste nestes últimos anos, pois lhe falta autonomia de decisão:

"A SUDENE não é somente seu corpo de técnicos, mas também seu Conselho Deliberativo, formado pelos

Governadores da região. Ora, esses Governadores indicados não estavam interessados no desenvolvimento verdadeiro, eles não dependeram do voto do povo para chegar ao poder e sō prestam contas ao Governo central. Os prōprios atuais Governadores estarō preocupados com o futuro no momento que o contexto polītico evoluir e ē esta a oportunidade que o Nordeste tem de lutar por um modelo de desenvolvimento adequado a seus recursos". (36)

É necessārio, portanto, que se permita aos Estados-membros o exercīcio de sua vontade polītica, de modo a transformar polīticas nacionais em resultados ajustados às necessidades mais prementes de cada realidade.

Cabe-nos adicionar a figura do senador indireto ou "biōnico" do ponto de vista da representatividade escolhido por indicaçō do Governo que, por seu turno, tem maioria no Congresso, enfraquecendo o papel polītico a ser desempenhado pelos Estados-membros nos centros de decisō.

### 3.2 - A Questō da Centralizaçō e da Descentralizaçō

O Ministro Karlos Rischbieter, em conferēncia proferida na Escola Superior de Guerra no dia 5 de junho de 1979 afirmou:

"Creio que a descentralizaçō para um paīs do tamanho do Brasil ē essencial, como tambēm ē essencial que estados e municīpios tenham maior poder de decisō, e tambēm maiores obrigaçōes.

A idēia de concentrar em Brasīlia todas as decisōes ē ineficaz e ineficiente. Decidimos hoje, em Brasīlia, se o prefeito de Umuarama pode construir uma praça, porque os recursos vēm da Uniō. (37)

(37) Rischbieter, Karlos. Polītica econōmico-financeira. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1979. Conferēncia proferida na ESG, 5 jun. 1979/mimeo. p. 9.

(36) Jornal do Brasil, 25 Jul. 1979. p.7

O atual quadro governamental brasileiro nos indica que a centralização de decisões adotada a partir de 1964 mostrou ser abusiva e realmente enfraquecedora do espírito federativo do país.

Ela decorre da excessiva concentração de poderes políticos e financeiros da União que, ao longo de 17 anos, foi se sedimentando em sua burocracia. A realidade mostra que se direcionou para o Governo federal uma soma substancial de recursos financeiros através de medidas adotadas no campo fiscal, acompanhada de inevitável centralização de encargos e serviços, gerando na tecnologia da Administração federal pouco caso pelas peculiaridades regionais e pela participação mais ampla na vontade nacional.

As restrições impostas pelo Governo Federal, como uma das medidas de combater a inflação, estão repercutindo seriamente sobre as Administrações estaduais, conduzindo os governadores a cogitar de medidas destinadas a reduzir despesas sendo obrigados a promover cortes substanciais na execução de seus orçamentos.

Além das limitações aqui referidas, os Governos estaduais se viram forçados a promover a redução de gastos em suas despesas de capital, correndo riscos de afetar o futuro crescimento de seus Estados.

Observa o economista Rômulo Almeida que o Nordeste é o maior bolsão de pobreza do país, tornando-se na maior ví-

tima do modelo econômico baseado em centralização de decisões e concentração de investimentos.

Para ele não resta dúvida que:

"Nos últimos anos, houve boas intenções, por parte do governo, em relação ao Nordeste, mas elas foram anuladas pelos efeitos regionais das políticas nacionais adotadas para todos os setores, em função do modelo centralizador. As oligarquias políticas nordestinas atuaram como cúmplices inconscientes do atraso econômico da região, sustentando o modelo político em vigor e conseqüentemente o econômico. Os esforços feitos para um tratamento diferenciado dos problemas nordestinos não apresentaram a magnitude que seria necessária". (38)

É evidente que a centralização das decisões não ocorre por um acaso, mas fruto da ação da tecnocracia produzida por um regime com características marcadamente fortes. Embora não seja esta a preocupação central deste documento é válido trazer a lume as indagações de Diogo Lordello de Mello aos advogados do centralismo:

"Serão o federalismo e a idéia de descentralização, de respeito às peculiaridades regionais, de participação mais ampla e diferenciada na formação da vontade nacional conceitos superados ou incompatíveis com o esforço de construção nacional em que estamos empenhadas? Terá o Governo Central o monopólio da sabedoria e da virtude política para saber ele só, o que convém a todas as coletividades que compõem nosso vasto país? Bastaria critérios puramente tecnocráticos para se alcançar a eficiência governamental? E será a eficiência e mesmo a eficácia o único ou principal valor a ser perseguido pelo Governo? E admitindo que sejam eficiência e eficácia valores realmente relevantes, serão privilégio do Poder Central a sua realização?" (39)

É fato incontestável que num país das dimensões continentais do Brasil, com vastas diferenças regionais, se im-

(38) O Globo, 1 Jun. 1979. p. 25

(39) Lordello de Mello, Diogo. Op. cit., p. 25

Com efeito, a lei de 12 de agosto de 1834 instrumentalizou os brasileiros para o exercício do "direito de intervir todo o cidadão nos negócios de sua província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares", direito reconhecido pela Carta Constitucional de 1824.

Alguns movimentos revolucionários que eclodiram durante o Império traziam neles embutidos idéias federalistas.

Rui Barbosa, foi bem o arauto da federação brasileira. Colocou todo o prestígio da sua palavra a serviço do federalismo, cuja implantação defendia a despeito da forma monárquica de Estado então vigente, ou com o seu sacrifício, se necessário.

O pensamento de Rui, com a elegância de linguagem que lhe era própria e a ênfase que emprestava à defesa das boas causas que abraçava, está exposto no seguinte trecho do artigo Federação, Conservação (24), publicado no Diário de Notícias de 17 de junho de 1889:

"Medida no seu princípio essencialmente liberal, a federação é, ao mesmo tempo, nas circunstâncias atuais do país, uma reforma eminentemente conservadora. A monarquia unitária e centralizada, vivendo parasiticamente da seiva das localidades, gerou em toda a parte, o descontentamento, a desconfiança, o desalento, cujo derradeiro fruto é o separatismo, que, se nas províncias fracas, ainda não se atreveu a formular-se como voto geral, pronuncia-se franco e altanado naquelas, a que a riqueza vai dando a independência do sentir. Já não se pode esperar, pois, que a prosperidade lhes cure as feridas de irritação e revolta, que a miséria lhes abriu. Antes, o exemplo das que vão chegando à opulência, quais São Paulo e o Rio Grande do Sul, nos adverte de que o desenvolvimento econômico, nas outras, longe de reconcilia-las com a centralização monárquica, virá,

Como consequência, os mecanismos de articulação que forem mantidos entre União e Estados-membros serão resultantes da estrutura do poder decisório e estarão a seu serviço para alocar recursos direcionados para implantar ou expandir serviços ou atividades.

O que é de se esperar para que o sistema de relações intergovernamentais possa funcionar a contento, é de que os Estados-membros participem com um grau de autonomia desejável nesse processo decisório. Se estamos pensando no exercício de um papel mais efetivo dos Estados e Municípios, na promoção do desenvolvimento, conferindo-lhes maiores responsabilidades executivas, nada mais lógico do que deixar-lhes campo aberto para tomar as decisões que atendam aos seus interesses.

O que parece ilógico é aumentar os encargos dos Estados e Municípios na execução de programas, sem dar-lhes um correspondente respaldo financeiro e a oportunidade para definir e implantar suas próprias prioridades.

Com especial referência às regiões Norte e Nordeste tem-se constatado forte desejo que o Governo federal promova, através dos organismos regionais, uma verdadeira descentralização administrativa a fim de que as decisões sejam tomadas regionalmente por pessoas que conhecem seus problemas. A opinião de alguns Governadores, com relação ao quadro institucional do Norte e do Nordeste, é de que as lideranças das regiões busquem uma decisão política a nível federal que possibilite promover o seu crescimento e desenvolvimento, mediante um tratamento diferenciado para que seja possível superar-se

o hiato existente entre as diversas regiões. Segundo o Governador Marco Antonio Maciel, do Estado de Pernambuco, "as lideranças nordestinas devem estar atentas para que as políticas não sejam definidas sem atentar para as diferenças regionais, pois as prioridades não podem ser estabelecidas em termos nacionais, uma vez que nem tudo que serve para o Sul e Sudeste serve também para o Nordeste". Tal pensamento é defendido com igual entusiasmo pelos governadores dos demais Estados nordestinos.

### 3.3.10 Sistema Nacional de Planejamento e Seu Papel no Relacionamento União-Estado

O sistema de planejamento federal foi formalmente estabelecido no Brasil através do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 complementando-se através dos seguintes diplomas legais: Lei nº 6.036, de 1 de maio de 1974, Lei nº 6.118, de 9 de outubro de 1974 e Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972.

Seu objetivo maior é o de integrar as seguintes funções e atividades: planejamento, orçamento, organização administrativa, recursos humanos, informações técnicas, processamento eletrônico de dados, cooperação técnica, articulação intergovernamental a nível vertical (entre esferas de governo) e articulação horizontal (no mesmo nível governamental).

A estrutura básica do sistema de planejamento federal é representada por um órgão central, ou seja, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, órgãos seto-

riais (secretarias gerais dos ministérios civis e órgãos equivalentes dos ministérios militares), órgãos seccionados (unidades que, em cada entidade de Administração indireta federal centralizarem funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa), além dos órgãos de decisão superior: Conselho de Desenvolvimento Econômico, Conselho de Desenvolvimento Social, Conselho de Desenvolvimento Industrial, Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e Conselho de Segurança Nacional.

Tal sistema se propõe "orientar o processo decisório da administração pública; combinar, de maneira equilibrada, uma indispensável centralização das grandes decisões nacionais, com a necessária descentralização da execução; conceber, institucionalizar e acionar mecanismos ágeis e eficientes de supervisão, orçamentação, execução e acompanhamento; mobilizar eficazmente recursos materiais e humanos para execução dos projetos considerados prioritários entre os que se implantam no âmbito governamental". (40)

O sistema federal de planejamento tem seus instrumentos operacionais consubstanciados nos planos nacionais de desenvolvimento, nos programas gerais de dispêndios, nos orçamentos plurianuais de investimentos e nos orçamentos anuais.

A estrutura descrita se relaciona, a nível vertical, como uma estrutura semelhante criada nos Estados, através

(40) Vital, Sebastião Marcos. Instituições econômicas brasileiras. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1979, Conferência proferida na ESG/mimeo. p. 29.

dos seus sistemas de planejamento, e também com a atividade privada em geral, buscando pontos de contato com os Municípios via Estados.

Muito embora o Governo federal venha realizando um esforço louvável para integrar e coordenar a ação governamental tanto a nível vertical quanto horizontal, há muito que se fazer nessa matéria, pois os mecanismos implantados não produziram os efeitos desejados.

As intenções do sistema nacional se mostram excessivamente amplas diante das dificuldades postas pela Administração pública brasileira, que tem sido resistente ao longo de sua história à institucionalização do planejamento. Este, de sua parte, ainda não adquiriu prestígio suficiente para ser internalizado como um processo permanente.

### 3.3.2 O Planejamento Regional

Outra questão a se tomar em conta diz respeito ao papel dos organismos regionais no sentido nacional de planejamento. Muito se tem esperado deles mas pouco lhes tem sido possível realizar.

O Decreto nº 71.353/72, que regulamentou o sistema de Planejamento Federal deixou para os organismos regionais uma função de mera cooperação ao dispor no § 1º do art.6º que "as Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a SUDENE e a SUDAM, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais."

O disposto no mencionado diploma legal é incompatível com o potencial dos organismos regionais, detentores de um vasto conhecimento e de recursos técnicos para promover uma melhor distribuição do desenvolvimento. A função de colaboração, deixa-os no papel de simples espectadores dos acontecimentos e com pouca capacidade de dar respostas às demandas que lhes apresentam, por se encontrarem excessivamente esvaziados.

Para o economista Rômulo de Almeida, a propósito da situação da SUDENE, "esse esvaziamento começou em 1967, dois anos após o surgimento dos primeiros resultados positivos da SUDENE sobre a economia regional. Foi iniciado com a eliminação do dispositivo constitucional que garantia à região 4% da receita tributária da União, e prosseguiu com a dispersão dos incentivos fiscais por diversos setores, medidas adotadas em função de um modelo que impede diferenciados." (41)

Entretanto, é de opinião de que mesmo sendo o modelo econômico o grande limitador do desenvolvimento do Nordeste, há possibilidade de se encontrar, dentro desse mesmo modelo, meios para reduzir os seus "efeitos perversos" e proporcionar algumas das condições necessárias do desenvolvimento regional.

Na mesma linha de conduta encontramos o pensamento de Alfredo Ruy Barbosa. Para ele:

"O Brasil é um país constituído de várias regiões com características geográficas, climáticas e

(41) O Globo, 1 Jun, 1979, p. 25

culturais próprias. Uma nova federação deveria, portanto, reforçar o conceito de autogoverno dessas regiões. Isso poderia ser alcançado mediante uma nova distribuição de poderes entre o Governo Central e o regional. Hoje, os governadores dependem mais do que nunca das verbas da União. Além disso, um grande número de organismos federais, ligados ao desenvolvimento de enormes áreas do país, controla, através da sua burocracia, as grandes iniciativas de âmbito regional, agindo inclusive sobre as estruturas locais de poder. As polícias dos Estados estão sob o controle federal, e as Secretarias estaduais são coordenadas por planejadores federais pertencentes aos respectivos ministérios. O enfraquecimento das estruturas partidárias, o desenvolvimento dos meios de comunicação nacionais, o crescimento do rádio e, principalmente, da televisão são também outros fatores de enfraquecimento do poder regional." (42)

Há se permanecer com essa estrutura de nível intermediário, os organismos regionais terão que retomar o seu prestígio e, conseqüentemente, o seu papel de entidades de planejamento e coordenação das ações governamentais direcionadas para a melhoria das condições de vida em várias áreas do território brasileiro, mediante a captação de recursos para os grandes projetos nacionais a serem executados, ao lado da política de incentivos fiscais.

### 3.3.3 Os Governos Estaduais

Vimos que os Estados-membros vivem um processo de enfraquecimento institucional que teve seu início em 1934, processo seguramente mais drástico do que o imposto aos Municípios. Estes, pelo menos, em sua maneira, ainda podem eleger seus prefeitos e vereadores. Os chamados poderes remanescentes reservados aos Estados pela Carta Magna deixa pouca pos-

[42] Barbosa, Alfredo Ruy. Op.cit.,

sibilidade para sua efetivação, visto o elenco vastíssimo de competências da União, fortalecida por seu poder financeiro também contemplado na Lei Maior.

É de todos conhecido o quanto é reduzida a receita própria dos Estados-membros, gerando uma forte dependência financeira das transferências federais, produzindo um tipo de relação entre as autoridades estaduais e a burocracia do governo central considerada uma verdadeira maratona a que os Estados têm que se sujeitar para obter a liberação de recursos.

Como medida de sobrevivência os Estados passaram a concorrer com os Municípios, visto que assumiram funções tipicamente locais, sob a égide da União. Como observa Diogo Lordello de Mello:

"Estados e Municípios passam cada vez mais à condição de apêndices da máquina governamental da União, pouco podendo decidir por conta própria, pelo esquema leonino de discriminação de rendas em favor da União e podendo atuar somente dentro de prioridades e dos padrões estabelecidos de cima para baixo". E arremata:

"Isso tudo estaria bem se eficiência e eficácia fossem os objetivos supremos da ação governamental e se ficasse provado - o que ainda não foi - o Governo Central é sempre mais eficiente e eficaz, mais sábio e mais conhecedor nas necessidades e prioridades das coletividades locais". (43)

Por outra parte, a máquina administrativa dos Estados, em sua grande maioria, buscou modernizar-se através da adoção de modelos organizacionais repetidores de formas ou procedimentos administrativos utilizados na estrutura burocrática do Governo Federal.

(43) Lordello de Mello, Diogo. Op. cit. p. 18

É necessário atribuir-se aos Estados uma personalidade própria de entidade governamental, com atribuições claras e precisas de modo e evitar duplicidade de esforços com as demais esferas de governo, sem prejuízo de qualquer possibilidade de colaboração mútua, o que poderá levar os Estados a reduzir sua máquina administrativa ou pelo menos evitar o seu crescimento excessivo.

Para isso torna-se importante:

- a) revisão do sistema tributário nacional;
- b) aumento da reserva especial do Fundo de Participação dos Estados;
- c) redução da alíquota interestadual do ICM, permitindo que o volume de créditos gerados nos Estados mais ricos seja menor, aumentando a arrecadação daqueles que compram;
- d) concessão de incentivos à exportação que venham a afetar suas receitas na área do IPI, através da criação de um mecanismo de compensação, seja pela transferência do imposto ou parte dele.

### 3.3.4 Os Governos Municipais

Os defensores do federalismo cooperativo, em todos rincões da Pátria, e, em inúmeras oportunidades, reafirmam que o Município é uma instituição a preservar. Não há democracia forte com Municípios fracos. São os governos municipais que estão mais próximos dos cidadãos e que, por isso mesmo, têm ampla capacidade de conhecer seus anseios e atender a suas expectativas e demandas.

O atual momento histórico, em que a reabertura democrática é a tônica em todos os setores da vida nacional, é extremamente propício para se pensar na revitalização das nossas instituições municipais já bastante solapadas pelo modelo centralizador a que nos referimos. Sobre o assunto o Jornal O Globo publicou amplo debate com o título "O Município em busca da emancipação econômica". (44)

É muito comum nos dias de hoje ocorrerem ações de outros níveis governamentais em âmbito local, totalmente desvinculadas de suas reais necessidades e prioridades. Assim, os Municípios não participam nem de sua execução e nem da identificação das prioridades, inexistindo a preocupação de se discutir com as lideranças locais no sentido de verificar que medidas são as mais adequadas para melhorar a infra-estrutura e os sistemas produtivos dos Municípios, o que contraria qualquer prática moderna de planejamento, onde o importante é que as populações tomem consciência de sua realidade, perspectivas, problemas, possibilidades e, acima de tudo, à viabilidade de soluções.

Esse enfraquecimento a que foram submetidos nossos governos municipais pode ser atribuída, em parcela considerável, ao alheamento dos prefeitos e vereadores pelas questões do seu meio ambiente, de sua comunidade.

Há de se acrescentar a excessiva dependência financeira dos municípios. Atualmente vivem os nossos governos

---

(44) O Globo, 30 mar. 1980. p. 8

municipais, em sua maioria, atrelados às transferências dos fundos federais que representam em geral 70 a 80% dos orçamentos municipais. E o que é pior: tais transferências com os seus emaranhados e complicações para receber e comprovar a aplicação de recursos têm se mostrado insuficientes para atender às necessidades locais, com o agravante de só poderem ser utilizados em programas e projetos considerados prioritários, pelas outras esferas de governo.

O Município brasileiro nos dias de hoje foi levado a uma triste condição de incapacidade para exercer as suas responsabilidades constitucionais, uma vez que se apresenta sem força para assistir à população naqueles serviços básicos e essenciais, de dar uma resposta eficaz às suas demandas e expectativas e com poucos recursos para atendê-las.

### 3.3.5 Os Organismos Metropolitanos

A Constituição do Brasil, no seu art. 164, dispõe que "a União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica."

Com base em tal dispositivo da Carta Magna, as regiões metropolitanas foram criadas no Brasil pela Lei Complementar nº 14, de 8-6-1973. Embora sua institucionalização legal tenha se dado naquele ano, o que se observa no atual momento é uma deficiência desses organismos para comandar efe-

tivamente o processo de mudanças nas áreas polarizadas pelos grandes centros. Constata-se uma total inadequação dessas entidades para solucionar os problemas das grandes cidades e sua área de influência decorrentes do fenômeno da urbanização.

O resultado é que os organismos metropolitanos ainda não conseguiram justificar a sua presença, e nem tampouco chegar a uma convivência com os municípios da mesma comunidade sócio-econômica, mediante esquema de divisão do trabalho em que os organismos metropolitanos cuidariam das funções de interesse para a região como um todo, ficando os municípios com as funções tipicamente locais.

Há que se buscar, pois, uma fórmula institucional capaz de assegurar um máximo de racionalidade nas ações dos organismos metropolitanos, através da delimitação de suas competências e as dos Municípios, uma vez que a Lei Complementar nº 14 deixa margem a interpretações diversas quanto ao marco divisório entre o interesse metropolitano e o interesse local.

### 3.3.6 Os Organismos Microrregionais

A idéia de associar municipalidades para a realização de melhoramentos e serviços de interesse comum não é nova no Brasil, embora como instrumento para o planejamento microrregional seja recente. A Constituição de 1937 previa o agrupamento de municípios de uma mesma região, dispondo que os Estados estabeleceriam os parâmetros para tal agrupamento. A Carta Magna de 1967 previa o associativismo e a Lei Maior de

1969, em que pese não se referir especificamente sobre essa forma de unidade territoriais polarizadas, de grande importância para a ação governamental e o planejamento, dá margem para sua criação e funcionamento, ao dispor em seu art.13, § 3º que "a União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais."

Aí está um valioso instrumento para a ação planejada que poderá ser utilizado pelos Estados-membros e os Municípios reunindo territórios em microrregiões de modo a integrar interesses e ações, como também intensificando suas relações.

Existem inúmeras vantagens na adoção de organismos microrregionais. Elas poderão facilitar a execução de serviços de interesse comum e a formulação do planejamento com programas e projetos bem definidos, a nível de microrregião, referentes aos setores físicos, institucionais, econômicos e sociais. Por outro lado, eles poderão se constituir em instrumento valioso para a otimização racional de recursos, bem como para proporcionar aos municípios apoio técnico e financeiro, desenvolvendo projetos de interesse das municipalidades, buscando soluções próprias de cada área territorial. Outra vantagem bem interessante é que os organismos microrregionais poderão facilitar o diálogo entre Estados-membros e Municípios e a coordenação de esforços dessas duas esferas de governo.

Parece-nos que o estímulo à criação e ao funcionamento dessas entidades é um campo em que os Estados-membros de

verão atuar, utilizando a competência residual a que se refere o art. 13, § 1º da Constituição do Brasil, criando-as para suas ações planejadas, mediante critérios que levem em conta fatores culturais, sociais, econômicos e físico-territoriais, proporcionando-lhes recursos financeiros para a realização de seus programas bem como apoio técnico, estimulando as relações entre as municipalidades e destas com as comunidades de suas áreas de atuação.

#### 4. CONCLUSÕES

1. Centralização de Poder é fenômeno universal e irreversível no Estado Contemporâneo: processa-se nos planos vertical, ampliando a competência da União, e horizontal, fortalecendo o Poder Executivo em detrimento do Legislativo.

2. O Federalismo é uma idéia- força no Brasil.

3. A nossa Federação, embora oriunda da descentralização política na República, e freqüentemente limitada, nos terrenos políticos e econômicos, pela expansão do poder central, reflete uma inegável realidade geográfica, histórica, sociológica, cultural e psicológica.

4. Há um Sistema Federativo em vigor: Federalismo Cooperativo, em evolução. Pela numeração dos problemas atuais impõe-se a necessidade de aperfeiçoá-lo, de modo que seja possível consagrar as instituições contempladas na organização nacional e, conseqüentemente, o regime democrático e os segmentos da sociedade brasileira.

5. Federação constitui caminho básico a ser trilhado para a consecução dos nossos Objetivos Nacionais Permanentes, com vistas ao Bem Comum.

6. O Federalismo há de conduzir os esforços nacionais para o desenvolvimento, como objetivo primordial a ser alcançado, utilizando, amplamente suas esferas governamentais.

7. O Federalismo deverá repousar na descentralização do processo decisório ao alcance dos três níveis governa-

mentais, bem como na utilização, em larga escala, do mecanismo de participação das receitas públicas.

8. É pacífica a tese de que as tendências e as aspirações do nosso tempo estão a exigir uma convivência governamental mais sólida para que possamos continuar construindo uma sociedade democrática, com desenvolvimento e liberdade, tarefa que poderá ser auxiliada grandemente através da coesão e integração dos três níveis de governo.

9. As relações intergovernamentais no Brasil, que caracterizam nossa federação, estão a exigir, cada vez mais, um estreitamento entre as diferentes esferas de governo, o que resultará em seu aprimoramento institucional.

10. A transferência de responsabilidades, atualmente a cargo do governo federal, para outros níveis governamentais é uma medida que o país está a exigir tendo em vista não só a sua racionalidade, mas também pelo que representa como forma de tornar menos dispendioso o funcionamento da máquina administrativa federal.

Tal medida, por outro lado, permitirá menor concentração de esforços do governo federal em setores onde sua presença é insubstituível ou a descentralização inviável.

Entretanto, no atual contexto da nossa realidade, marcada por desigualdades regionais e desníveis entre Estados e entre Municípios, a transferência de encargos somente será viável se estiver acompanhada do fortalecimento político, téc-

nico e financeiro das entidades infranacionais para o desempenho de suas novas funções.

11. O aperfeiçoamento da federação é, seguramente, a reforma mais importante que a Nação está a exigir dos Poderes Públicos, sendo necessário que as lideranças políticas assumam de imediato, o papel de dar novas bases jurídicas e novos mecanismos administrativos à organização federal.

As proposições mencionadas, a seguir, poderão vir ao encontro dessas idéias, visando à consecução de tais objetivos:

1. O Governo Federal deverá ocupar-se apenas da formulação de políticas nacionais e diretrizes para o desenvolvimento brasileiro, executando tão-somente o que for intransferível para as demais esferas governamentais.

2. Revisão do sistema de repartição de competências das funções governamentais, de modo a se obter uma descentralização efetiva da competência específica de cada esfera e os campos para uma ação conjunta.

3. Fortalecimento das partes componentes da estrutura governamental, mediante a capacitação financeira dos Estados e Municípios, bem como a sua capacitação técnica.

4. Aperfeiçoamento das estruturas administrativas das três esferas de governo, como estratégia para o fortalecimento das nossas instituições governamentais.

5. Aprimoramento dos mecanismos de articulação entre as três esferas governamentais, através da criação de instrumentos eficazes de planejamento, sobretudo a nível municipal e do aperfeiçoamento dos programas de cooperação técnica.

6. Utilização da norma do § 5º do art. 10 do Decreto-lei 200 que dispõe: ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes."

7. Valorização dos governos locais, mediante não só a ampliação de suas funções, como também torná-los instrumentos de execução de planos e programas nacionais e desenvolvimento econômico e social.

8. Revigoração das superintendências regionais, reorganizando suas administrações com o propósito de ampliar sua atuação para corrigir desequilíbrios na distribuição espacial de fatores produtivos.

9. Revigoração dos organismos metropolitanos, dotando-os do poder de decisão e autoridade para administrar o território compreendido nos espaços metropolitanos.

10. Institucionalização de microrregiões, à base de metodologia adequada, objetivando propiciar a regionalização do planejamento e da ação governamental. A microrregião deverá ser considerada uma unidade de ação planejadora, envolven

do os Municípios que dela fazem parte no processo de implantação de planos nacionais e regionais.

11. Diferenciação ao tratamento dispensado aos Municípios, levando em contas suas características agrícolas, industriais, urbanas, rurais, turísticas, portuárias e outras, tomando como base legal o artigo 14, parágrafo único, da Constituição do Brasil que consagra a organização municipal variável segundo as peculiaridades locais.

12. Criação de canais de fácil comunicação entre povo-governo e entre os três níveis governamentais, de modo que as aspirações e expectativas da população sejam contempladas nas políticas, orientações, diretrizes e ações dos planos nacionais de desenvolvimento.

13. Distribuição mais equilibrada da receita pública, objetivando adequar a utilização de recursos às reais necessidades dos Estados e Municípios, tomando por base os gastos na prestação de serviços públicos, que se evidencia diferenciada em regiões e municipalidades.

14. Eliminação da política de vinculação das rendas transferidas aos Estados e Municípios, ficando com estes a capacidade de decidir sua aplicação em programas considerados prioritários nos seus planos de desenvolvimento.

Em contrapartida aos auxílios financeiros recebidos pelos Estados e Municípios, estes deverão realizar um esforço para melhorar suas receitas próprias, através da modernização de suas administrações tributárias.

15. Aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento, avaliação e controle, direcionando-os para verificar a efetiva qualidade dos serviços prestados e a observância de padrões, normas e critérios estabelecidos.

16. Formulação de políticas nacionais de desenvolvimento rural, buscando o aumento da capacidade geradora de empregos e a orientação dos investimentos públicos em atividades econômicas e sociais para melhorar as condições da vida no campo.

17. Identificação do verdadeiro papel que num sistema de divisão do trabalho governamental caberá à União, aos Estados e aos Municípios na zona rural.

18. Institucionalização das administrações distritais para levar serviços públicos à zona rural, dotando-as de um conselho a ser eleito pela comunidade. Através deste processo será possível destacar a liderança rural, possibilitando às pessoas da localidade gerir seus próprios interesses, bem como estabelecer ligações com as entidades governamentais, com o propósito de obter novos serviços.

19. Ampliação do âmbito de ação dos órgãos estaduais de articulação com os Municípios. A tendência desses organismos é fomentar o desenvolvimento urbano, para o qual orientam quase todos os seus programas de crédito e assistência técnica. É necessário induzi-los a também contemplar projetos de desenvolvimento rural, bem como os Municípios em buscar assistência técnica para esses projetos.

20. No que respeita ao sistema tributário nacional como medida importante para fortalecer as unidades federadas mais pobres, poder-se-ia estabelecer, como preceito constitucional, a destinação de 40% do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios como reserva especial para as regiões Norte e Nordeste.

21. A reforma tributária é o primeiro passo urgente para o fortalecimento da nossa federação, e qualquer medida nesse sentido significará um começo de mudança promissor.

22. No campo político é de todo recomendável a eleição direta dos governadores estaduais como forma de aperfeiçoar o sistema político brasileiro e dar autenticidade e representação legítima à liderança executiva dos Estados, eliminando-se a atual figura do Governador-delegado da União. É importante, também, que se exclua a figura do Senador eleito indiretamente, conhecido popularmente como "Senador biônico". Como sabemos, os Senadores representam os Estados, em igualdade de número, devendo ser eleitos pela população, conforme preceitua nossa Carta Magna (art. 41). É evidente que os Senadores indiretos, escolhidos pelo Congresso onde o Governo Federal tem maioria, não têm nenhuma representatividade do ponto de vista federativo.

23. Vale a pena mencionar o papel que o Judiciário tem a desempenhar no aperfeiçoamento da nossa federação, pois cabe-lhe o controle da constitucionalidade das leis e o estabelecimento do equilíbrio jurídico nas relações entre as esferas governamentais, bem como no julgamento dos conflitos de

competência e de interesses econômicos e fiscais. Cabe-lhe, pois, um papel insubstituível que não deve ser desprezado.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes de. Noções ontológicas de estado, soberania, autonomia, federação, fundação. São Paulo. Sarai va, 1960. 116 p.
- BARBALHO, João. Constituição Federal Brasileira - Comentários Rio de Janeiro, Typographia da Companhia Litho - Typogra- phia, em Sapopemba, 1902.
- BARBOSA, Alfredo Ruy. Uma nova federação. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. 8 abr. de 1979.
- BARBOSA, Rui. Queda do Império, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1947. Obras Completas, v. XVI,t.III.
- BARRETO, Tobias. Estudos de Direito e Política, Rio de Janei- ro, Instituto Nacional do Livro, 1962.
- BONAVIDES, Paulo. Do velho ao novo federalismo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, (70): 500-1, out. dez. 1962.
- BONFIM, Edson Rocha. Supremo Tribunal Federal - Perfil Histô- rico. Rio de Janeiro, -Forense, 1979.
- BORJA, Célio. Conjuntura Política Nacional - O Poder Legis- lativo. Rio de Janeiro, ESG. T121-74.
- BRASIL. Escola Superior de Guerra. Doutrina Básica, 1979.
- BRASILEIRO, Ana Maria. O federalismo cooperativo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, (39): 83 128, Jul. 1974.

- CAVALCANTI, Amaro. Regime Federativo e a República Brasileira, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1900.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Princípios gerais de direito público. 3 ed. Rio de Janeiro, Borsoi, 1966. 335 p.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Teoria do Estado, 2<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, Editora Borsoi, 1969.
- A Constituição Federal Comentada, Rio de Janeiro, José Konfino - Editor, 1948, V. I.
- et alii. A Federação Brasileira (primeira parte), Revista de Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 22(4): 23-107, out/dez 1979.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. et alii - Cinco estudos. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1955. 133 p.
- CHAVES, Aloysio. Prerrogativas do Poder Legislativo, Brasília, Senado Federal, 1980.
- CINTRA, M. G. de Uíhoa. et alii. A Federação Brasileira (segunda parte), Revista de Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 23(1): 121-191, jan/abr 80.
- CORREA, Oscar Dias. Conjuntura Política - Análise Crítica das Instituições Políticas Democráticas. Rio de Janeiro, ESG, PN1-80.
- DELOS, J. T. El Problema de la Civilizacion - LA NACION (LA NATION): Versão castelhana de Santiago Cunchillos Manterda, Buenos Aires, Ediciones Deslée, de Brouner, 1948.
- DUARTE, José. A Constituição Brasileira, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1948, v. 1.

- ESPÍNOLA, Eduardo. Constituição dos E.U. do Brasil, Livraria Freitas Bastos S.A., 1952, v. II.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Conjuntura Política Nacional. O Poder Executivo, Rio de Janeiro, ESG, 1120-77.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Problemas Políticos Brasileiros. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1975.
- Algumas Instituições Políticas no Brasil e nos Estados Unidos, Rio de Janeiro, Forense, 1975.
- GUIMARÃES, J. C. de Macedo Soares. Federação ou República Unitária? Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 15 jul. 1979.
- HORTA, Raul Machado et alii. Perspectivas do federalismo brasileiro. Belo Horizonte, UMG, 1958. 171 p. (Estudos sociais e políticos 2).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro - Simpósio sobre as relações intergovernamentais. Rio de Janeiro, 1973. 147 p.
- KRADER, Lawrence. A Formação do Estado. (Formation of one State). Trad. por Regina Lúcia M. Morel, Rio de Janeiro, Jahar Editores, 1970.
- LIMA, Euzébio Queiroz. Teoria Geral do Estado, 6<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, A Casa do Livro Ltda, 1951.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo. O controle dos governos municipais. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, (136) 60-66, maio/junho 1976.

- \_\_\_\_\_. Federalismo e relações intergovernamentais. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, (132) set/out. 1975.
- \_\_\_\_\_. O Município na organização nacional, bases para uma reforma do regime municipal brasileiro. Rio de Janeiro, IBAM, 1971. 100 p.
- MARCÍLIO, Flávio Portela. Conjuntura Política Nacional - Poder Legislativo. Brasília, Câmara dos Deputados, 1979.
- MEIRA, Silvio A.B. Federalismo e centralismo. Segurança e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 25 (166):139-49, 1976.
- MELO, Oswaldo Ferreira de. Tendências do federalismo no Brasil. Florianópolis, Ed. Lunardelli, s.d. 98 p.
- MENEZES, Djacir. et alii. Rui Barbosa e a Federação, Revista de Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 23(2):83-114, mai/ago, 1980.
- MESQUITA, Hilnor Canguçu de. Método para formulação da política nacional e planejamento governamental. Segurança e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 25(167), 1977.
- MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Revista dos Tribunais Ltda, 1973, t.II. Comentário à Constituição de 1946, Rio de Janeiro, Henrique Cahen Editor, 1947, v.I.
- MONDALE, Walter F. As Obrigações do Poder - Para uma Presidência Responsável (The Accountability of Power - Toward

a Responsible Presidency). Trad. Ronaldo Sêrgio de Biasi, Rio de Janeiro, Forense-Universitãria, 1977.

PRADO, Ney. Regimes Políticos Contemporãneos. Conferência proferida na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, ESG, 1979. 33 p. mimeo.

PAUPÉRIO, A. Machado. Teoria Geral do Estado, 6.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, Forense, 1971.

REALE, Miguel. Cultura Política Brasileira: Instituições Políticas Brasileiras. Conferência proferida na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, ESG, 1979. 10 p. mimeo.

RIBEIRO, Manoel. O Município na Federação. Salvador, Ed. Univ. da Bahia, 1959.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Fundamentos da Doutrina. Rio de Janeiro, 1981.

RISCHBIETER, Karlos. Política Econômico-Financeira. Conferência proferida na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, ESG, 1979, 16 p. mimeo.

RUSSEL, Bertrand. El Poder en los Hombres y en los Pueblos (Power - A New Social Analysis), Trad. por Luis Echãvarrie, Buenos Aires, Editorial Losada, 1946.

SILVA, Golbery do Couto e. Conjuntura Política Nacional - O Poder Executivo, Rio de Janeiro, ESG, T202-80.

SOUZA, Braz Florentino Henriques de. Do Poder Moderador. Brasília, Senado Federal, 1978.

TEMER, Michel. A Federação Brasileira. Revista da Procuradoria Geral do Estado, Mato Grosso do Sul, 1:27-43, 1979.

TORLONI, Hilário. Estudos de Problemas Brasileiros. 3.ed. São Paulo, Liv. Pioneira, 1973, 375 p.

TORRES, Alberto. A Organização Nacional, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1938.







