

Problemas do federalismo brasileiro

RAUL MACHADO HORTA

I — PROBLEMA ORIGINÁRIO DE ORGANIZAÇÃO

A ORGANIZAÇÃO originária do Estado Federal no Brasil provocou na Constituinte de 1891 largos debates sobre a natureza do Estado-membro, chegando-se a sustentar a soberania deste último como decorrência da *dualidade soberana* do Estado Federal.

Os chamados ultra-federalistas brasileiros transplantaram para o nosso ambiente político as caracterizações ideológicas que tiveram curso nos Estados Unidos, no período anterior à Guerra de Secessão, e que ali se explicavam como sobrevivência da organização política anterior; mas, no Brasil, equivaliam a pura sugestão imitativa.

Registram os “*Anais*” da Constituinte as intervenções de *Campos Sales, João Barbalho, Homero Batista, Nina Ribeiro* e outros, preconizando a *soberania dual*, por entendê-la princípio organizatório típico do Estado Federal, o que, aliás, foi reconhecido no alvorecer da República, através do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, onde é expressa a alusão à *legítima soberania dos Estados*.

É certo que *Rui Barbosa*¹ se insurgiu contra a “super-excitação mórbida” do ultra-federalismo, denunciando o plano dos que pretendiam reduzir a “União á miséria e ao des-crédito”.

É inegável, todavia, que se os ultra-federalistas não obtiveram vitória completa, o êxito parcial êles alcançaram, imprimindo na Constituição federal de 1891 a marca do *federalismo dualista*.

1) RUI BARBOSA “Comentários à Constituição Federal Brasileira”, coligidos e ordenados por *Homero Pires*, São Paulo, 1932, vol. 1º, págs. 60.

A autonomia organizatória deixada ao constituinte do Estado-membro vai ser posteriormente interpretada como consequência da *soberania do Estado*, expressão que se encontra, por isso, no pórtico das Constituições estaduais promulgadas em 1891 e 1982, assim a da *Bahia* (art. 1º); a do *Espírito Santo* (art. 1º); a do *Rio de Janeiro* (art. 3º); a de *São Paulo* (art. 4º); a do *Paraná* (art. 1º); a de *Goiás* (art. 1º); a de *Mato Grosso* (art. 4º).

O constituinte *mineiro* de 1891 não incorreu na demasia, mas elaborou, dentro da competência que lhe tocava, texto constitucional que impressiona pela amplitude da matéria reservada, em 1891, ao Estado-membro, bastando recordar, a título exemplificativo, que nela se incluía:

- 1 — legislar sobre ensino secundário e superior;
- 2 — processo civil, comercial e penal;
- 3 — bancos;
- 4 — código florestal e rural;
- 5 — direito eleitoral.

Na Constituição de Minas Gerais, de 15 de junho de 1891, é extenso o capítulo dedicado ao município, campo predileto da auto-organização estadual, e nele se previa a anulação de deliberações, decisões e outros atos das Câmaras Municipais. Outro título constitucional muito desenvolvido é o referente ao *regime eleitoral*, ordenador das eleições estaduais e municipais, em todos os seus aspectos, desde as condições de elegibilidade até o processo de apuração eleitoral e verificação de poderes.

II — PROBLEMAS DE APLICAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO. FALSEAMENTO POLÍTICO DO FEDERALISMO CONSTITUCIONAL.

O *federalismo dualista* é segregador e centrífuga, não apreciando contactos e relações frequentes com o Governo Federal.

Fiel a êsse espírito, o constituinte de 1891 chegou ao detalhe de só admitir ajuda e auxílio da União às administrações estaduais nos casos de calamidade pública, condicionando a efetividade dêsse socorro à formal solicitação do Estado afetado. O texto constitucional de 1891, para caracterizar a excepcionalidade da medida, prefere falar em prestação de socorro, forma extrema de ajuda, geralmente inspirada nos sentimentos de solidariedade humana.

O Governo Federal, em circular dirigida aos Governadores dos Estados, regulamentou o texto constitucional e, de forma minuciosa, especificou os casos ensejadores de socorros, consignando ainda nova restrição, para exigir que, além da formal solicitação, o *socorro federal* dependeria, a fim de ser apreciado e concedido, da cabal e documentada comprovação de que foram exauridos, sem êxito, todos os recursos disponíveis pelo Estado-membro, para debelar a calamidade.

Êsses escrúpulos excessivos, e até egoísticos, não tardaram a desaparecer e o federalismo brasileiro de 1891 sofreu profundo *falseamento* na aplicação.

O Governo Federal, é o que nos revela a história republicana, empregou instrumentos de aglutinação coercitiva e nesse particular nenhum outro foi mais poderoso e eficaz do que a *intervenção federal*.

Exemplo típico do processo de deformação do instituto, para atingir objetivos políticos-partidários, é oferecido pela intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, solicitada ao Congresso Nacional, em fins de 1922. Recorda Afonso Arinos de Melo Franco² que, no episódio, o “*eterno truque das dualidades*” serviu à obra de “*desmontamento da máquina nilista*”.

Técnica do sistema federal, para garantir a normalidade de seu funcionamento, a intervenção federal muito cedo degenerou em meio de intimidação política, através de prática deformadora dos princípios constitucionais. Reproduziram-se pela *primeira República* as intervenções políticas, visando a manter no poder as parcialidades desfavorecidas nas urnas estaduais, que encontravam na intervenção o remédio para solver os artificiais casos eleitorais de *dualidade* do Poder Legislativo e de *dualidade* do Poder Executivo.

Outro instrumento aglutinador residiu na *política dos governadores*, que Campos Sales,³ seu idealizador, preferia chamar *política dos Estados*, através da qual o eminente republicano paulista preconizava entendimentos diretos entre o Presidente da República e os Governadores estaduais, reputando esses contactos indispensáveis à base parlamentar do Governo Federal. Para Campos Sales, a política dos governadores

(2) AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, “*Um Estadista da República*”, (Afrânio de Melo Franco e seu tempo) — Livraria José Olímpio Editora, Rio, 1955, vol. II, págs. 1092-1103.

(3) CAMPOS SALES “*Da propaganda á Presidência*”, São Paulo, 1.908, págs. 236.

era instrumento de relação e de estabilidade governamental, visando suprir o vácuo partidário. Todavia, a evolução do processo exacerbou o propósito originário e a referida política converteu-se em forma oficial de *intervenção eleitoral*, contribuindo para viciar irremediavelmente o sistema representativo da Primeira República.

No fim da Primeira República, o *federalismo dualista* do texto constitucional já se havia tornado ideal distante, cuja reconquista alimentava os projetos dos liberais reformistas.

III — O NOVO FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1934

O *federalismo dualista* de 1891 não se restaurou posteriormente, pois veio a conhecer seu ocaso na Constituição de 1934, que operou a recepção originária do *novo federalismo*.

A Constituição de 1934 inovou a técnica organizatória 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 os instrumentos do Estado intervencionista e com a incorporação de matéria anteriormente confiada ao Estado-membro.

O Professor *Milton Campos*, então deputado constituinte em Minas Gerais e relator geral da Comissão Constitucional, anotou êsses novos rumos do federalismo brasileiro e acentuou o papel limitado que a Constituição Federal reservou ao constituinte do Estado-membro:

...“ao constituinte estadual se depara em grande parte já feita a organização que lhe compete. E, ao lado do problema político, que é o da estrutura do Estado, defronta êle um problema técnico-jurídico, que é o da delimitação de competência.

Daí o duplo caráter com que há de trabalhar o constituinte estadual, ao mesmo tempo legislador e intérprete, com a função organizadora tolhida pelas limitações constitucionais que lhe cumpre interpretar. A Comissão Constitucional procurou compreender e respeitar a ordem jurídica federal, tal como a instituiu e impôs a Constituição da República e cativa a essa ordem, dentro dela esboçou a reorgani-

zação política do Estado de Minas sem levar a audácia até a exorbitância e sem levar a prudência até a timidez".⁴

Estas lapidares palavras do constituinte mineiro fixaram os problemas que o *federalismo contemporâneo* trouxe para a organização política do Estado-membro e que hoje incidem perturbadoramente no amplo domínio das relações inter-governamentais.

IV — DO ESTADO FEDERAL NOMINAL AO ESTADO UNITÁRIO DESCENTRALIZADO

O *novo federalismo* de 1934, dada a curta duração do texto constitucional, teve o seu funcionamento praticamente frustrado e, por isso, muitas de suas inovações nem sequer chegaram a ser tentadas.

Entre 1934 e 1946, quando se restaurou o sistema federal, ocorreu o interregno *unitário* de 1937.

É verdade que a *Carta* de 10 novembro de 1937, em seu artigo 3º, afirmava ser o Brasil "*um Estado Federal*". Trata-se, contudo, de dispositivo *nominal*, como tantos outros do referido texto, que não impediu, mas antes favoreceu, a substituição da estrutura federal anterior pela de um *Estado unitário descentralizado*.

O Decreto-lei federal n. 1202, de 8 de abril de 1939, que dispunha sobre a administração dos Estados e dos Municípios, lançou os fundamentos normativos da conversão dos Estados-membros em *coletividades territoriais descentralizadas*, submetidas a permanente supervisão, controle e fiscalização do Presidente da República. Instituiu-se completo *regime de tutela administrativa, política e financeira*, que condicionava a vigência dos atos da administração estadual à aprovação *hierárquica* do Chefe de Estado.

V — O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946. HIPERTROFIA DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

A partir de 1937, os órgãos governamentais centrais passaram a ocupar o espaço deixado pelo retraimento dos Estados-membros e, por isso, toda tarefa nova que surgisse correspondia a um acréscimo na órbita das dilatadas atribuições do Governo central.

(4) *Projeto de Constituição do Estado*. Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 1935, págs. 4-5.

Esse processo acumulativo agigantou a administração governamental central, contribuindo para manter vivo contraste entre as dimensões da primeira e a modesta inferioridade das administrações estaduais.

A Constituição de 1946, elaborada por constituintes que, na sua maioria, provinham dos quadros governamentais do *Estado Novo*, não tocou naquela estrutura e, afinal, a incorporou ao Governo Federal.

Pode-se incluir essa assimilação federal da máquina administrativa *unitária* entre as causas determinantes da atual *hipertrofia* da administração federal.

A organização federativa de 1946, ao lado dos problemas específicos, que decorrem do federalismo contemporâneo, ainda defronta com problemas não específicos, que resultam da herança de estrutura administrativa do Estado unitário descentralizado de 1937 e de muitos de seus hábitos e praticas.

VI — FEDERALISMO COOPERATIVO E FEDERALISMO FINANCEIRO. GRANDEZA DOS RECURSOS FEDERAIS

Ao contrário do federalismo segregador de 1891, que só admitia ação federal nos Estados para prestação de socorros, estamos vivendo atualmente o período do federalismo cooperativo, através do qual a União, mediante processos vários e recursos hauridos nos setores orçamentários, bancários e creditícios, dispensa aos Estados-membros *ajuda financeira* abundante, assinalando a primazia do *federalismo financeiro* nas relações inter-governamentais.

O *orçamento federal* é uma das fontes substanciais da ajuda financeira da União e a magnitude desse documento revela a penetração do federalismo financeiro.

O orçamento federal brasileiro supera, em grandeza, todos os orçamentos estaduais e municipais reunidos.

Em 1955, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,⁵ a situação financeira das três órbitas de Governo, em números globais, foi a seguinte:

a) RECEITA ORÇAMENTÁRIA ARRECADADA (Em bilhões de cruzeiros)

União	Cr\$ 55.670.936
Estados	Cr\$ 40.873.995
Municípios	Cr\$ 10.875.536

(5) *Anuário Estatístico do Brasil* — 1956, IBGE, págs. 398.

b) DESPESA REALIZADA

União	Cr\$ 63.286,949
Estados	Cr\$ 44.425.238
Municípios	Cr\$ 11.214.113

A execução orçamentária do exercício de 1956, nas órbitas referidas e no Distrito Federal, apresentou os seguintes resultados⁶:

(Em bilhões de cruzeiros)

	Receita	Despesa	Deficit do exercício
União	74.082.	107.028	32.946.
Estados e Dist. Federal ..	57.690.	63.401.	.5.711
Municípios .	13.854.	15.380.	1.526
Total Geral .	145.626.	185.809.	40.138

Apesar de suas dimensões, o orçamento federal não abrange a totalidade das receitas da União.

No documento orçamentário não se incluem, entre outras, as receitas provenientes do fundo rodoviário nacional e as dos *ágios*, ambas de caráter extra-orçamentário.

A arrecadação dos *ágios* nos exercícios de 1953, 1954, 1955 e 1956, mediante o sistema de licitação cambial, atingiu a cifra de Cr\$ 127.329.0000.000.00,⁷

representando arrecadação anual *média* da ordem de
Cr\$ 31.000.0000.000.00,

soma que se rivaliza com a *receita total* do orçamento do *Estado de São Paulo* — o mais volumoso da Federação —, cuja proposta orçamentária, para o exercício de 1957, estimava a receita geral em Cr\$ 31.557.790.000.00.⁸

O imposto único sobre lubrificantes e combustíveis, que forma o fundo rodoviário nacional, é o recurso típico do orçamento autárquico do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

(6) *Banco do Brasil S.A., Relatório de 1956*, págs. 19.

(7) *Boletim da Superintendência da Moeda e do Crédito*, agosto de 1957, vol. III, n. 8, págs. 47. Na arrecadação dos *ágios*, deve-se levar em conta que o exercício de 1953 apenas compreendeu o período outubro-dezembro, pois a *Instrução n. 70* surgiu no último trimestre daquele ano.

(8) *Revista de Finanças Públicas*, maio-junho de 1957, págs. 74.

O orçamento dêsse órgão autônomo da administração federal, aprovado pelo Conselho Rodoviário Nacional e homologado mediante simples *portaria* do Ministro da Viação (Portaria nº 28, de 17 de janeiro de 1958), estimou a *receita* do exercício de 1958 em Cr\$ 14.297.263.887,70.

Isoladamente, a receita do Departamento é superior a de qualquer orçamento governamental de Estado-membro da Federação brasileira, excetuado o do Estado de São Paulo.

Basta lembrar, para fixar as proporções do fenômeno, que o orçamento do Estado de Minas Gerais, discutido, votado e aprovado pelo Poder Legislativo estadual e sancionado pelo Governador do Estado, fixou a receita ordinária e extraordinária, para o exercício de 1958, em Cr\$ 7.765.820.000,00.

O setor *autárquico* da administração federal é, aliás, fonte de copiosos recursos, cuja aplicação se processa dentro de critérios plásticos e discricionários, pois tais órgãos não submetem os seus programas orçamentários ao controle político do Congresso Nacional e, na sua maioria, também escapam os órgãos autárquicos ao controle financeiro e legal do Tribunal de Contas da União.

*Aliomar Baleeiro*⁹ assinalou, com muita propriedade, o contraste entre a rigorosa técnica do enquadramento constitucional do orçamento governamental e a liberdade que usufrui o setor dos institutos de previdência social, cuja incursão no domínio tributário veio criar a receita parafiscal.

A magnitude dos recursos da Previdência Social, que são *recursos federais*, pode ser quantitativamente mensurada no exame dos orçamentos autárquicos do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) e do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI).

O orçamento do IAPC, para o exercício de 1958, aprovado mediante *portaria* do Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social, de 11 de fevereiro de 1958, estimou a *receita total* do Instituto em Cr\$ 10.853.659.900,00.

O orçamento do IAPI, para o exercício de 1958, aprovado pela *portaria*, n. 4.098, de 13 de janeiro de 1958, do Diretor Geral do Departamento Nacional da Previdência Social, discrimina no quadro da *receita* os seguintes dados:

(9) ALIOMAR BALEEIRO "Uma Introdução à Ciência das Finanças", vol. II, Edição Revista Forense, 1955, págs. 392.

Receitas de Previdência:	21.675.300.000,00
Rendas Patrimoniais:	91.697.410,30
Receitas de Administração Geral:	34.198.000,00
Receitas especiais:	1.770.217.000,00
Mutações e regularizações:	6.000.000,00
Receitas Serviço Imobiliário:	503.409.558,30
Receitas Serviço Assistência Médica: ..	677.660.000,00
Receitas Serviço de Seguros:	1.216.618.700,00
Total da Receita:	<u>25.973.100.668,60</u>

Há outra receita não orçamentária do Governo Federal, largamente usada, que é a emissão do papel-moeda, mediante o *obliquo* processo do redesconto.

O *Balanço financeiro da União*, exercício de 1956, contabiliza a emissão de papel-moeda na conta "operações de crédito" e pela referida conta verifica-se que o Governo Federal emitiu, em 1956,

Cr\$ 15.300.000.000.000.

Com o resgate ocorrido, a emissão remanescente aumentou o papel-moeda circulante de

Cr\$ 69.339.910.000,00 (Dezembro de 1955).

para

Cr\$ 80.819.139.249,00 (Dezembro de 1956)¹⁰

A velocidade da emissão monetária é fixada, mensalmente, pelos índices da *Caixa de Amortização* e os mesmos registram que o papel-moeda em circulação alcançou, em 31 de dezembro de 1957,

Cr\$ 96.575.095.349,00.

Relatório da Superintendência da Moeda e do Crédito, relativo ao exercício de 1956,¹¹ observou que o *redesconto* é *porte avultada* no financiamento do Governo Federal. Por isso, convém assinalar que a *Lei* n. 449, de 14 junho de 1937, que dispõe sobre as finalidades da *Carteira de Redesconto* do Banco do Brasil, e o *Decreto* n. 30.190, de 21 de novembro de 1.951, que aprova o *Regulamento* da mencionada Carteira, proibem, expressamente, o redesconto de títulos da *União*, dos *Estados* e dos *Municípios*.

(10) *In parecer do Tribunal de Contas sobre as contas do Presidente da República*, "Diário do Congresso Nacional", Seção I, junho de 1957, págs. 4.16.

(11) *Superintendência da Moeda e do Crédito* — Relatório do exercício de 1956, págs. 45.

Não obstante a taxativa proibição, o *balanço* de 31 de dezembro de 1957, da Carteira de Redesconto, revela que as responsabilidades diretas do Tesouro Nacional já atingiram o volumoso passivo de

Cr\$ 50.600.840.000,00

VII — REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS

Dispondo de recursos múltiplos e de tamanha envergadura, a União Federal realiza a *redistribuição* de parcelas de suas rendas com os Estados-membros e os Municípios.

Há repartição de rendas federais que a Constituição obriga. Assim, a do *impôsto único* sôbre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos (*Constituição Federal*, art. 15 § 2°); a do *impôsto de renda* (*Constituição Federal*, art. 15 § 4°) e a das *dotações constitucionais* com aplicação especial em obras de caráter regional: *Defesa contra os efeitos das sêcas do nordeste* (art. 198); *Valorização econômica da Amazônia* (art. 199); *Aproveitamento econômico do Vale do São Francisco* (art. 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

De acôrdo com os dados da *proposta do orçamento federal*, para o exercício de 1958,¹² a repartição constitucional de rendas federais a favor de outras órbitas de Govêrno, excluída a parcela referente ao impôsto único sôbre lubrificantes, que não figura no documento orçamentário, atingiu a soma de

Cr\$ 8.555.459.860.00, assim distribuída:

(*Em bilhões de cruzeiros*)

Cota do Imposto Federal de Rendas	
Atribuída aos Municípios	Cr\$ 2.451.919.860
Defesa Contra as Sêcas do Nordeste	Cr\$ 2.891.620.000
Valorização Econômica da Amazônia	Cr\$ 2.351.800.000
Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco	Cr\$ 890.120.000

Ao lado dessa repartição de rendas vinculadas, que decorre de imposição constitucional, a União ainda destina aos Estados parte apreciável de seu *orçamento de despesas*, absorvida na execução de obras regionais e que, em alguns casos, atinge somas superiores ao *total das despesas orçamentárias* do Estado beneficiado.

(12) *Diário do Congresso Nacional*, maio de 1957, págs. 3.004.

Ao Estado do Piauí, por exemplo, a proposta orçamentária federal para 1958 destinou verbas da ordem de
Cr\$ 386.699.400.00¹³

O orçamento do Piauí, para 1957, fixou a despesa geral do Estado em

Cr\$ 239.448.000,00¹⁴

e estimou a receita geral do Estado em

Cr\$ 216.950.000.00

Além do auxílio orçamentário direto, que resulta da repartição de parcelas dos recursos federais em proveito dos Estados-membros e dos Municípios, a União também coloca à disposição dessas órbitas de governo recursos bancários, mediante empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil e que se destinam a aliviar compromissos financeiros inadiáveis.

As relações entre o Banco do Brasil e os Estados-membros vêm provocando crescente dependência das unidades de Governo estadual e local em face do Governo federal.

Os empréstimos governamentais solicitados ao estabelecimento dependem do pronunciamento e da concessão de autoridades federais e, via de regra, essas não se limitam a encarar tais empréstimos como operações bancárias normais. São notórias as interferências de fatores políticos, que podem facilitar, dificultar ou impedir o deferimento da operação financeira.

De qualquer forma, é significativo o quadro oferecido pelos empréstimos do Banco do Brasil aos Governos estaduais.

Esclarece o Relatório de 1956¹⁵ que, até 31 de dezembro daquele ano, os empréstimos globais deferidos aos Estados-membros importavam em

Cr\$ 14.652.000.000.00

Foram melhor aquinhoados os Estados de São Paulo (dez bilhões trezentos e quinze milhões de cruzeiros), Minas Gerais (um bilhão oitocentos e vinte nove milhões de cruzeiros) e Rio Grande do Sul (um bilhão duzentos e um milhões de cruzeiros).

(13) *Diário do Congresso Nacional*, agosto de 1957, págs. 1.941.

(14) *Revista de Finanças Públicas*, maio-junho de 1957, págs. 74-77.

(15) *Banco do Brasil S. A. — Relatório de 1956*, págs. 123.

Os Estados do Amazonas, Mato Grosso, Maranhão e Piauí figuram com as menores dívidas, sendo de dois milhões de cruzeiros o valor dos empréstimos atribuídos a cada um dos dois primeiros Estados e de vinte e sete milhões e de trinta e quatro milhões, respectivamente, os empréstimos dos últimos.

VIII — FEDERALISMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os programas de desenvolvimento econômico vieram ampliar os empréstimos bancários federais, até então limitados ao Banco do Brasil, determinando novo tipo de financiamento federal, que decorre, principalmente, da ação específica do *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico*.

A participação dêste estabelecimento autárquico da administração federal na expansão da economia brasileira, através de investimentos nos setores ferroviários, portos e navegação, indústrias básicas, energia elétrica frigoríficos, armazéns, silos e agricultura, é aferida pelo volume dos seus empréstimos e financiamentos, que atingiram, em 31 de dezembro de 1957, consoante os dados do *Balanço Geral*, a cifra global de
Cr\$ 10.930.386.939.00

O Governo Federal, para atender objetivos do desenvolvimento econômico, alimenta novo sistema de relações inter-governamentais que o *federalismo político* de 1891 certamente julgaria intolerável invasão na órbita da competência estadual.

Na verdade, o Governo Federal não se limita ao campo das relações, pois vai à *ação federal direta* dentro do território estadual, atraindo para sua órbita a realização de empreendimentos típicos da *economia regional*.

Exemplifica esse processo amplificador da ação federal, a *lei federal* n. 3.161, de 1º de junho de 1957, que criou a *Comissão de Desenvolvimento do Planalto de Ibiapaba*, no Estado do Ceará, órgão federal subordinado ao Ministério da Agricultura.

A referida *Comissão*, que tem sede na cidade de Viçosa do Ceará e cujos membros são nomeados pelo Presidente da República, objetiva desenvolver e melhorar a produção agrícola na área do *Planalto* e, para isso, poderá promover, diretamente ou através de financiamento aos interessados, a mecanização agrícola, a ensilagem e armazenamento de produtos, a perfuração de poços, a construção de barragens e a instalação de usinas hidrelétricas.

Encarando a política do desenvolvimento econômico como tarefa do Governo Federal, o *Conselho do Desenvolvimento*, órgão subordinado à Presidência da República, instituiu *Grupo de Trabalho para o desenvolvimento do nordeste*, ao qual conferiu, entre outras, as seguintes atribuições:

I — analisar a estrutura e o funcionamento da *economia do nordeste*, com o fim de identificar as dificuldades que se opõem à ativação do processo de crescimento econômico da região;

II — sugerir ao *poder executivo federal*, após o balanço das necessidades e dos recursos, providências destinadas a fomentar o desenvolvimento da área, consubstanciadas em projetos concretos interdependentes;

III — analisar as atribuições administrativas dos órgãos federais, com atuação no Nordeste, a fim de sugerir medidas que visem a maior coordenação e eficiência de suas atividades no que respeita à região;

IV — promover o exame analítico das propostas orçamentárias, a fim de se apurar o grau de concordância entre os planos das entidades federais que atuam no Nordeste.

Como se vê, o *Conselho do Desenvolvimento*, órgão federal, recomenda o planejamento de economia regional (área do nordeste brasileiro), sem levar em conta a existência do *Governo Estadual*.

Embora alimentada por louváveis propósitos, a ação federal na órbita econômica regional reflete comportamento *unitário*, inconciliável com a estrutura federativa, pois ignora a existência política do Governo estadual. Sob tal aspecto, o *planejamento central* dos economistas do desenvolvimento introduz outra distorção no federalismo brasileiro.

IX — FEDERALISMO E MUNICIPALISMO

A intensificação dos contactos entre os Municípios e o Governo Federal constitui *dado novo* no federalismo brasileiro.

Já se tem dito que êsse tipo de relações afeta a estrutura federativa e, sobretudo, a clássica compreensão do município como planta do Estado-membro.

O Professor *Orlando Carvalho*,¹⁶ examinando proposta de criação de uma *Fundação dos Municípios*, lembrou que a relação direta do Município com a União Federal, sem a interve-

(16) ORLANDO M. CARVALHO "A fundação aos Municípios", Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, outubro de 1950, págs. 147-149.

niência do Estado-membro, fere "a tradição do direito público estadual do país" e representa "ataque à Federação e enfraquecimento das unidades federadas".

*Levy Carneiro*¹⁷ também manifestou suas apreensões por êsse tipo de relações diretas entre a União e os Municípios, assinalando que a realização ou o financiamento federal de serviços locais elementares constitui séria ameaça ao princípio da autonomia municipal.

Nêste, como em outros aspectos, o *federalismo contemporâneo* rompeu com a posição doutrinária do *federalismo clássico*, para se tornar responsável pela ampliação dos laços relacionais entre o Governo Federal e os Municípios.

Inicialmente, deve-se observar que as iniciativas dos contactos partem, indiferentemente, do Governo Federal, dos Municípios e do legislador, demonstrando generalizada convergência de propósitos.

O Poder Executivo federal enviou ao Congresso Nacional, em 1956, *projeto de lei*, via do qual pleiteia autorização para financiar, em todo o território nacional, mediante empréstimos às Municipalidades, o estudo e a construção de sistemas públicos de abastecimento de água potável nas sedes municipais e distritais, excluídos os municípios das capitais de Estado. Os empréstimos serão concedidos sem juros e se oferecerá para garantia dos mesmos metade da cota do imposto de renda atribuída aos municípios.

É da autoria de *legislador federal* projeto de lei que prevê a criação do *Departamento Nacional das Municipalidades*, órgão centralizador, localizado na Capital da República, dotado de jurisdição sobre todo o território nacional e diretamente subordinado ao Presidente da República.

O *projeto* atribui ao órgão federal nêle concebido as tarefas de sistematização e coordenação das relações diretas entre o Governo Federal e os Municípios, bem como o controle e a fiscalização dos serviços de utilidade pública financiados com empréstimos federais. Se prevalecesse a ousada concepção do legislador, o município não passaria de mera circunscrição territorial da administração federal.

A penúria financeira do Estado-membro faz deslocar para o Governo Federal as reivindicações municipais sobre serviços e obras de nítido interesse local. Há pouco tempo, repre-

(17) LEVY CARNEIRO "Organização dos Municípios", in Revista Brasileira dos Municípios, IBGE, janeiro-junho 1957, págs. 30.

sentantes cearenses, em Congresso Nacional dos Municípios, dirigiram memorial ao Presidente da República solicitando o atendimento, através de Ministérios e órgãos federais, de longa relação de obras, para beneficiar os municípios da chamada *região do Cariri*, naquele Estado nordestino.

Já se vai tornando frequente a apresentação, na Câmara dos Deputados, de projetos visando o financiamento e a construção de obras municipais.

É dêsse teor o *projeto* n. 4.377-A, de 1954, com pareceres favoráveis, que autoriza o Poder executivo federal a abrir no Ministério da Viação e Obras Públicas, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, o *crédito especial* de cinco milhões de cruzeiros, para construção de uma ponte sôbre o Rio Jequitinhonha, na cidade de Almenara, Estado de Minas Gerais.

Iniciativa mais recente, refletindo idêntica tendência, é a do *projeto* n.º 3.386, de 1957, que autoriza o Poder Executivo a abrir o crédito especial de quinze milhões de cruzeiros, no Ministério da Viação e Obras Públicas, para *participar* do esquema de financiamento do plano do desenvolvimento econômico e social do Município de Timbaúba, Estado de Pernambuco.

Os contactos entre os Municípios e o Governo Federal não se encontram apenas projetados. Órgãos federais alimentam concretamente essas relações, procurando torna-las mais frequentes, íntimas e numerosas.

A *lei federal* n. 2.134, de 14 de dezembro de 1953, assegura aos municípios com renda própria inferior a quinze milhões de cruzeiros, observadas as garantias e demais condições nela previstas, o financiamento federal, mediante empréstimos a longo prazo, para instalação ou ampliação dos seguintes serviços públicos, que a lei reputa de *peculiar interesse municipal*:

- a) captação, canalização e tratamento químico d'água potável;
- b) produção ou distribuição de energia elétrica;
- c) rede de esgotos;
- d) construção de edifícios adequados para hotéis, hospitais e cinemas;
- e) cais de atracação de embarcações e respectivos armazens;
- f) matadouros modelos;
- g) mercados públicos;

- h) linhas intermunicipais ou interdistritais de transportes marítimos, fluviais ou rodoviários coletivos de passageiros ou cargas;
- i) linhas telefônicas urbanas, intermunicipais ou interdistritais;
- j) pontes e estradas sob regime de pedágio;
- k) hospitais e casas de saúde

O decreto federal n. 41.446, de 3 de maio de 1957, atribuiu ao *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico* a qualidade de financiador dos projetos de instalação dos serviços municipais de abastecimento d'água.

A *Comissão do Vale do São Francisco*, a *Superintendência do Plano de Valorização econômica da Amazônia*, o *Departamento Nacional de Obras contra as secas*, entre outros, vêm celebrando convênios com Prefeituras Municipais, visando a execução dos serviços locais de energia elétrica e de abastecimento e distribuição de água.

O orçamento federal da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, para o exercício de 1958, consigna verbas para prosseguimento de obras, melhoramentos e ampliações dos serviços de energia elétrica, bem como prosseguimento e ampliação dos serviços de abastecimento d'água de numerosos municípios abrangidos pela atuação da Superintendência, localizados nos Estados do Amazonas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Territórios do Acre, Amapá, Rio Branco e Rondônia.

O orçamento federal da Comissão do Vale do São Francisco, para 1958, contém dotação para financiar convênios entre a Comissão e as Prefeituras Municipais de 216 municípios brasileiros, objetivando estudos, projetos e a execução dos sistemas de abastecimento d'água e obras de captação, adução, tratamento e distribuição.

Dêsses 216 municípios, 118 acham-se situados no Estado de Minas Gerais; 52 no Estado da Baía; 17 no de Alagoas; 16 no de Pernambuco; 12 no de Sergipe e 1 (um) no de Goiás.

X — CORREÇÃO DO FEDERALISMO CENTRALIZADOR. A FÓRMULA DA REPARTIÇÃO DAS RENDAS FEDERAIS

A solução de problemas do federalismo brasileiro impõe a revisão da organização federativa de 1946, pois esta criou e favoreceu o desenvolvimento das deformações aqui examinadas.

A rígida distribuição de competências, além de ter deferido à União matéria muito extensa, que conduz ao monopólio legislativo, não permitiu tornar aquêlê capítulo constitucional de utilização mais plástica.

Outras formas de repartição precisam ser encaradas, fugindo ao sistema exclusivo da enumeração explícita em favor da União e da reserva dos poderes estaduais, técnica originariamente criada pelo *federalismo dualista*, para defesa dos Estados-membros, mas que, no federalismo contemporâneo, tem acarretado efeito contrário, diminuindo e anulando a competência dos Estados-membros.

A revisão da organização federalista há de preservar o federalismo cooperativo e financeiro, que não poderá ser sacrificado em benefício do federalismo político.

No caso do Brasil, o desenvolvimento econômico e o demográfico ampliarão no tempo os benefícios do *federalismo financeiro* e cumpre prever, desde já, a utilização do mesmo em favor das três órbitas de govêrno.

Não se ignora que as relações financeiras intergovernamentais constituem o problema crítico do Estado federal moderno.

Todavia, a ajuda financeira da União aos Governos locais ou a solicitação dêstes aos órgãos federais não deve ser singelamente interpretada como preferência pelos processos unitários de govêrno.

O legislador federal que apresenta projeto de lei preven-do dotação para obra local e a Prefeitura Municipal que celebra *convênio* com repartição federal, para financiamento e execução de serviços tipicamente locais, não estão aderindo á concepção unitária de Estado. Não agem impulsionados por escolhas ideológicas, mas por pressões de ordem pragmática. Procuram recursos financeiros adequados e antecipadamente sabem que no Govêrno Federal êles são mais abundantes e fáceis.

Dai a generalizada distribuição dos recursos federais, fenômeno comum ao Estado federal moderno.

Nos *Estados Unidos*, segundo dados do relatório Hoover,¹⁸ quarenta por cento (40%) dos recursos dispendidos pelos govêrnos municipais e quinze por cento (15%) dos recursos dos govêrnos estaduais promanam da ajuda financeira do Govêrno Federal.

(18) *The Hoover Commission Report* — Mc Graw-Hill, p. 493.

Na *Suíça*, a subvenção federal representa média variável de 20 a 12% das receitas globais dos *Cantões*, temendo alguns publicistas que o aumento crescente das subvenções anuais venha finalmente a sacrificar o princípio da autonomia cantonal.¹⁹

No nosso entender, a correção da centralização manifestada no Estado Federal é problema cuja solução depende, em grande parte, da repartição das rendas federais. E' necessário substituir a repartição fragmentária e dissipadora por uma repartição sistematizada, obediente a critérios legais previamente estabelecidos. O critério legal prévio, pela impessoalidade e obrigatoriedade de que se reveste, impedirá a repartição caótica, geralmente vinculada a compromissos e decisões de natureza política e partidária. O critério legal da repartição preservará as posições partidárias, quando eventualmente antagônicas as situações dominantes no Governo Federal e no Estado-membro, poupando constrangimentos, e também assegurará a observância objetiva do *caráter compensatório* da repartição financeira das rendas federais.

O caráter *compensatório* da ajuda federal é aspecto muito encarecido por financistas alemães. *Alberto Hensel*,²⁰ por exemplo, observa que a política das subvenções federais deve estar relacionada com a estrutura econômica da nação, para atender às peculiaridades da mesma. Por isso, o Governo Federal deve subvencionar mais fortemente os Estados de menor capacidade econômico-financeira, distinguindo *Estados (Lander) industriais* e *Estados agrários*.

A utilização sistematizada da *ajuda financeira federal* limitará o quantitativo da mesma, o que oferece manifesta vantagem sobre o sistema brasileiro atual, quando não se conhece, com precisão, o valor global da multifária subvenção federal aos Estados e Municípios e cuja incontrolada concessão tem contribuído para agravar a situação econômico-financeira do país.

Parece-nos que a disciplina da repartição das rendas federais, em benefício dos Estados-membros e Municípios, poderá ser inicialmente obtida através da *generalização do sistema da participação em cotas de impostos federais*, hoje restritamente usado nos casos do *Imposto de Renda* (Lei n. 305, de

(19) WILLIAM E. RAPPARD "De la centralisation en Suisse", *Revue Française de Science Politique*, janeiro-junho de 1951, págs. 149.

(20) ALBERT HENSEL — "Diritto Tributario", A. Giuffrè Editore, Milano, 1956, págs. 42.

julho de 1948, e *Lei n. 1.393*, de 12 de julho de 1951, que regulam a aplicação do artigo 15, § 4º, da Constituição) e do *Imposto único sobre lubrificantes e combustíveis*, (*Lei n.º 302*, de 13 de julho de 1948, que estabelece normas para a execução do § 2º, do artigo 15, da Constituição Federal), cuja vinculação a determinados objetivos transforma a respectiva cota em verdadeira *subvenção condicionada*, forma de ajuda federal muito louvada pelos financistas norte-americanos.

A extensão a todos os impostos federais do sistema das cotas, para beneficiar financeiramente os Estados e Municípios, importará em completa repartição das rendas federais, o que se ajusta aos objetivos do moderno *federalismo cooperativo*.

Não se trata, portanto, de subtrair este ou aquele tributo, total ou parcialmente, da competência da União, para deferir-lo ao Estado-membro.

De início, a transferência importaria na perda da ação do *poder federal*, que é, simultaneamente, *poder nacional*, e na fragmentação do tributo por diferentes unidades, mais prósperas algumas e pobres a maioria. A técnica da deslocação tributária agravaria desequilíbrios estruturais e não aproveitaria a produtividade que representa a incidência nacional do poder tributário federal.

Não repugna ao Estado Federal o processo legal e sistematizado da ajuda financeira ao Estado-membro, mediante subvenções federais certas.

O Estado-membro não é ilha perdida no alto oceano, fora da rota dos que singram os mares e distante dos lampejos dos faróis da costa.

O Estado-membro é a comunidade humana, ética, social, política, econômica e territorial, que dá conteúdo, vida e fisionomia à aprimorada estrutura jurídico-política do Estado Federal.

Não é puro cenário da dominação do poder político, para despertar ou favorecer concorrências, que se resolvem, em última análise, pela contração do poder mais fraco, vencido pela avassaladora ocupação do poder mais forte, econômica, militar e politicamente.

Por sua vez, a Federação não propicia o isolamento hostil e egoístico entre as partes componentes, pois o seu fundamento vital reside nos laços associativos e comuns que identificam a comunidade federal.

Assim, a participação do Estado-membro e dos Municípios nas rendas federais sedimentaria poderoso elemento federativo, que, ao lado das instituições políticas e jurídicas, captadoras iniciais dêsses vínculos, viria acentuar, com energia, a indissolúvel solidariedade entre as partes componentes, o que é da essência da federação.

Não é propósito dêste trabalho oferecer, empiricamente, o critério quantitativo da preconizada repartição das rendas federais.

Seu objetivo é assinalar, de um lado, tendências anormais do atual federalismo brasileiro, que, conduzidas por inspirações contraditórias, põem em risco a estrutura federativa e, do outro, aventar fórmula corretora dessas tendências.

Com efeito, a fórmula da repartição das rendas federais, mediante a generalização do sistema da participação em cotas tributárias dos impostos da União, afigura-se-nos solução capaz de corrigir o federalismo centralizador.

São as necessidades financeiras que determinam os frequentes contactos entre a União, os Estados-membros e os Municípios, mas êsses contactos, na forma atual, tornam as demais órbitas avassaladas ao Governo Federal.

A destinação de cotas dos impostos federais, a exemplo do que ocorre com os impostos de renda e de lubrificantes e combustíveis, prevista na *Constituição*, além de remover arbítrio discriminador, tornará o recebimento da cota uma pratica rotineira, que nada terá de comum com a aceitação de generoso *donativo*.

A certeza no recebimento dos quantitativos, com as naturais obrigações que o legislador há de prever, dará continuidade aos programas administrativos das órbitas beneficiadas, reduzindo os males decorrentes dos atuais desequilíbrios financeiros e econômicos, que oneram as populações dos Estados brasileiros.

XI — ATUALIDADE DO FEDERALISMO

O exame dos problemas do federalismo brasileiro deixou claro que o nosso sistema federal reclama correções. Todavia, é necessário que a efetivação dessas últimas, dentro do processo constitucional, nos afaste, igualmente, do *federalismo segregador* do passado e da atual *hipertrofia* do federalismo brasileiro.

A atitude crítica em face do federalismo *vigente* não nos distancia da *solução federal*.

Seria ilógico prognosticar o desaparecimento próximo de instituição que exerce atração universal e se disseminou pelos continentes.

O federalismo é dado constante da organização política moderna e a sedução por êle exercida é visível na própria estrutura do Estado unitário, bastando observar, para comprovação da assertiva, que *traços federais* despontam no *Estado regional* italiano, versão moderna do Estado unitário descentralizado.

E' notória, portanto, a *atualidade do federalismo* como técnica de organização estatal.

Na variedade de seus tipos e na pluralidade de suas técnicas, o federalismo não se petrificou no tempo, não se imobilizou na rigidez dogmática e continua a florescer num processo de evolução que ainda não se interrompeu.