

I

Importância do problema

O Estado Federal é uma forma de Estado composto, em que as partes componentes se situam em pé de igualdade. Para que êsse tipo de organização territorial de poderes funcione bem é indispensável estabelecer processos regulares de cooperação entre as várias unidades, assim como fixar os princípios em que se basearão as relações recíprocas.

A importância do problema é tal que SIDNEY WEBB, em 1910, afirmava: "Em realidade, o mais importante dos problemas políticos que uma nação pode enfrentar é o de como organizar da melhor forma possível as relações entre os governos central e locais, com o objetivo de alcançar o mínimo nacional nas condições de existência capaz de assegurar permanentemente a sobrevivência nacional".

No Estado brasileiro, essas relações interessam a três níveis de governo: federal, estadual e municipal e os contactos podem ser verticais e horizontais, isto é, há relações da União com os Estados-membros e Municípios, de um lado; e relações interestaduais e intermunicipais, de outro lado.

Dentro dêsse esquema, examinaremos a seguir alguns problemas, sob o ponto de vista comparativo, para, com a experiência estrangeira, esclarecer e comentar o sistema nacional.

II

A máquina estatal e a Constituição de 1946

A primeira observação a ser registrada é a de que a máquina estatal brasileira ainda não promoveu a total execução

dos dispositivos constitucionais, a fim de que possamos examinar nos fatos a real situação do problema que nos interessa.

Assim, por exemplo, o art. 20 da Constituição declara: "Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de importação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente 30% do excesso arrecadado". Segundo cálculos a que procedi em 1949, em Minas Gerais, creio que, dentre os 316 Municípios então existentes, somente o Município de Poços de Caldas não receberia parcela de excesso.

Ora, o art. 13, n.º III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dá o prazo de 10 anos para a execução gradativa da devolução, o que nos impede de apreciar-lhe os efeitos atuais sôbre a economia da administração.

Outros dispositivos de interêsse para o caso em exame, embora em plena execução, não apresentam suficiente perspectiva para permitir visão mais precisa de suas conseqüências.

Tal situação pode ser considerada como manifestação da tendência para mudar constituições, em que o Brasil enveredou e que se estende hoje a muitos povos, quer da América, quer da Europa, pois, segundo nos informa o prof. *Karl Loewenstein*, em artigo recente do *Archiv des oeffentlichen Rechts*, de 1945 a esta parte, cêrca de 50 Estados já renovaram o seu equipamento constitucional.

Seria realmente imprudência querer construir a filosofia da Constituição sem deixar o tempo realizar sôbre ela a sua obra de sinceridade e de clareza. Assim pensava e, a nosso ver, com razão, o prof. Prelot, da Faculdade de Direito de Paris, ao estudar a Constituição da França, contemporânea da nossa, limitando-se a considerar apenas a sua morfologia.

Não podemos, porém, deixar de assinalar alguns pontos principais, característicos do sistema vigente entre nós, e o faremos com a reflexão inicial de que o equilíbrio entre as várias unidades de govêrno de um sistema federal é instável, repou-sando sôbre o jôgo movediço das fôrças políticas. O tempo al-

Já em 1948 a situação se invertera:

União	75%
Estados	14%
Local	11%

Também na Suíça, cujo povo é conhecido por seu sentimento cantonal (Kantonligeist), a centralização se acentua progressivamente desde 1848, justificando os seguintes comentários de WILLIAM RAPPARD: “Encontramos no duplo progresso da democracia e da técnica os dois fatores principais de explicação da evolução constitucional suíça desde 1848, a direção geral veio da democracia. A técnica deu a oportunidade e o objeto das sucessivas revisões. Os meios adotados... foram estender a competência da Federação para permitir-lhe proteger melhor o cidadão, por meio de regulamentações e proibições. Esta extensão das atribuições do Estado-Federal operou-se evidentemente à custa da liberdade dos indivíduos e da soberania dos cantões. Isso explica ao mesmo tempo as características da evolução intervencionista e centralizadora em que se envolveu a Suíça e a natureza dos obstáculos a sobrepujar”. (*La Constitution Fédérale de la Suisse*. A La Baconnière, Neuchâtel, — 1948, cap. XX).

Em nosso Estado, a tendência centralizadora se manifesta no título inicial da Constituição, relativo à “Organização Federal”, onde a distribuição de poderes, formalmente favorável aos Estados membros — porque lhes deixa os poderes residuais — enumera, entretanto, tais poderes para a União, que realmente pouco restará aos demais níveis de govêrno. A presidência da formação de processos econômicos e da emissão de legislação uniforme sôbre muitos atos e relações constitui competência da União no Brasil e lhe assegura, desde logo, elementos para concentrar em si poderes mais amplos.

O processo repercute politicamente na equação dos problemas municipais, pois, quando a União aumenta seus poderes, tende a ampliar a fôrça política dos Municípios. Pelo contrá-

rio, quando o equilíbrio é pròpriamente federal, a fôrça política baseiar-se-á no fortalecimento da posição dos Estados-membros.

A distribuição das rendas não acusa, até à presente data, senão o predomínio financeiro da União. E' o seguinte o seu esquema em 1951:

União	47,71%
Estados	35,68%
Municípios	16,61%

IV

Relações da União com os Estados-membros

Dada a importância da tendência centralizadora, que encontra ressonância maior ou menor nas Federações contemporâneas, assumem relêvo, sôbre as demais, as relações em que a União entra como parte.

Constitucionalmente, há funções de natureza geral executadas por órgãos estaduais e municipais. Na Justiça eleitoral, a legislação e os órgãos centrais são da União; os juizes são estaduais e até órgãos locais, como os juizes de paz municipais, participam nos processos de alistamento eleitoral. Também a Polícia militar constitui reserva do Exército nacional e as Legislaturas estaduais podem colaborar na realização de emendas constitucionais, nos casos do § 1.º do art. 217 da Constituição.

Mas, além dessas funções, outras formas de cooperação se estão consolidando por meio de leis, regulamentos e instruções ministeriais. Tais atividades representam a fase prática de operação da maquinaria federal e têm sentido político de significação, porque são atos em que, através de cooperação, se amolda a Federação delineada na Constituição às necessidades do povo e às tendências políticas da época.

Examinemos, em primeiro lugar, o desenvolvimento dessas práticas em outros Estados, onde há Constituições escritas há maior número de anos, a fim de focalizar o seu desenvolvimen-

tal e fica na dependência de fatores circunstanciais. Por isso mesmo, desenvolveu-se rapidamente. Em 1947, as subvenções atingiam a 415 milhões de francos suíços; as participações, a 91 milhões, perfazendo tudo 63% do orçamento federal.

Antes da última guerra, em 6 de 25 Cantões, o suprimento federal ultrapassava o total da arrecadação local; em 18 equivalia a metade da receita de impostos (*Die Stellung der Kantone im Bund*. Publicação da Faculdade de Comércio de St. Gallen, Benziger, Einsideln, 1947, p. 66).

A extensão dos subsídios alarmou os federalistas e o Conselho Federal, em março de 1938, advertiu: "*Die wachsende Abhaengigkeit der Kantone vom Bund bildet eine Gefahr fuer deren finanzielle Selbstaendigkeit*".

b) No Canadá

Ao organizar-se o Domínio do Canadá como Federação, em 1867, a União assumiu numerosas tarefas das Províncias, mas retirou-lhes 83% dos impostos e taxas, deixando-lhes apenas 17% das antigas fontes de receita. Para corrigir a dificuldade e redistribuir as rendas públicas com justiça, o governo central deliberou conceder inicialmente subvenções destinadas a compensar o serviço de dívidas, à base de \$25 por habitante. Posteriormente, passou a subvencionar as províncias para os fins de sustentar as despesas de administração, usando ainda o mesmo critério de pagamento *per capita*, a \$0,80 anuais. A prática dessas subvenções foi falseada para atender a regiões necessitadas. Em tais casos, a União concedia subvenção *per capita*, mas aceitava dados estatísticos fabulosos. Em 1882, Manitoba tinha 64.800 habitantes e o governo lhe deu soma correspondente a 150.000 habitantes. Além dessas distribuições, a União ofereceu por motivos especiais, subvenções vitalícias ou temporárias, culminando com a concessão às Províncias marítimas, em 1932, de auxílios adicionais superiores a \$2.000.000.

Tal política se justifica pelo tremendo acréscimo de funções atribuídas às Províncias em face da economia em transi-

ção e da concepção que se tinha do papel que o Estado devesse desempenhar nessa mudança da estrutura econômica. Assim, as despesas com educação cresceram 60 vezes, de 1874 a 1937.

E' interessante notar a importância dessas contribuições do centro para a economia provincial. Se, em 1874, as subvenções somavam $\frac{2}{3}$ das rendas provinciais, em 1937, baixavam a $\frac{1}{10}$ do mesmo total, havendo, entretanto, umas poucas Províncias, para as quais o subsídio significava importante fator orçamentário: Ilha do Príncipe Eduardo, 41%; Saskatchewan, 33%. Nas Províncias prósperas, a percentagem não alcança 5% dos respectivos orçamentos (Quebec, Ontário).

O enunciado das proporções revela claramente o sentido das relações entre o Domínio e as Províncias, no Canadá. Objetiva a administração nivelar o padrão de vida das populações, transformando a União em redistribuidor da renda nacional (*Prof. MacGregor Dawson The Government of Canadá. University of Toronto Press, Toronto, 1948, pp. 118-136*).

c) *Nos Estados Unidos*

O desenvolvimento econômico do povo americano nos séculos XIX e XX alterou fundamente a sua estrutura, com conseqüente repercussão sobre as instituições políticas. Em 1850, a distribuição da população por profissões equiparava-se à do Brasil de hoje e a fase era a mesma, de industrialização inicial. Tais modificações vieram afetar as relações entre o Centro e os Estados-membros, pois acentuou-se a centralização e estendeu-se o poder financeiro da União, que, de tímida reunião de poderes defronte a Estados prestigiosos, passou a influir sobre os Estados e a absorver funções dos mesmos.

Subsídios condicionados — Muitos processos foram usados para alcançar o objetivo e, ao mesmo tempo, preservar a estrutura federal originária, mas, de todas as fórmulas, a mais típica é a do subsídio condicionado — os *grants-in-aid*. Aos poucos, a União foi oferecendo ajuda aos Estados-membros para a execução de determinadas tarefas, chegando atualmente

a auxiliar a atividade estadual em 25 funções diferentes. O princípio político dominante nessa orientação é, sem dúvida, o de obter renda de todos e aplicá-la de forma especial nas áreas mais necessitadas. Como o sistema federal exige o respeito pelas organizações estaduais, a União não executa diretamente a tarefa, mas subvenciona o serviço estadual, impondo condições para a continuidade do auxílio.

Com essa prática, as subvenções condicionadas passaram de 5 milhões de dólares, em 1912, a 5.500 milhões, em 1948. As condições são geralmente as de a União pagar proporcionalmente à verba empregada pelo Estado-membro para o mesmo fim. Assim, para serviços gerais de saúde, dá \$2 por \$1 do Estado; para estradas de rodagem contribui com quantia igual.

O sistema tem vantagens e desvantagens, resumidas da forma seguinte pela revista oficial do Conselho dos Governos Estaduais:

Vantagens

- E' providência útil para associar governos de nível diverso em emprêsas comuns.
- Oferece meios de financiar serviços de importância acima da capacidade dos governos estaduais e municipais.
- Concorre para a redistribuição da renda e promove taxaço progressiva.
- Melhora os padrões administrativos estaduais e Municipais.
- Oferece sucedâneo para a intervenção direta da União.
- Induz os governos estaduais e municipais a explorar setores negligenciados.
- Permite que dois níveis diversos de govêrno fiscalizem as duplicações de serviços e extravagâncias.
- Assegura um mínimo nacional para serviços públicos.

Desvantagens

— Permite ao govêrno federal entrar em terreno vedado à sua ação pela Constituição.

— A despesa é para fins locais e não nacionais, o que provoca ciu-meiras e manobras para obtenção de benefícios.

— Faz certos Estados suportarem impostos mais pesados para com êles a União sustentar serviços públicos de outros Estados.

— Induz a União e os Estados a gastos desnecessários.

— Perturba os orçamentos estaduais e tende a destruir o contrôle orçamentário.

— Viola a doutrina de que o govêrno que despende é o que coleta o dinheiro.

— Introduz o contrôle federal de atividades locais e cria a burocracia.

— Conduzirá ao monopólio federal dos impostos e destruirá a independência local.

Em conclusão, poderíamos dizer que as subvenções ocupam lugar de destaque no movimento financeiro dos Estados-membros, sendo a seguinte a sua importância percentual, segundo dados de 1939:

Estados-membros dos E. U. — 15% dos orçamentos

— 16% em 1946

Províncias canadenses — 10%

Estados australianos — 12%

Cantões suíços — 25%

Impostos de compensação — O papel de uniformizador e redistribuidor de renda que a União se atribuiu nos E. U. levou-a à providência interessante de criar condições de igualdade fiscal, onde havia desigualdade de impostos, por vêzes inten-

cional. Assim, a propósito do impôsto de transmissão *causa mortis*, o Centro executou política que bem expressa o seu propósito, pois, sendo impôsto estadual, era cobrado diversamente nos vários Estados-membros. O da Flórida chegou mesmo a anunciar que os velhos deveriam mudar-se para a Flórida para morrer, porque lá não pagariam os herdeiros impôsto de transmissão. A União criou uma taxa de compensação, a fim de que o contribuinte pagasse a mesma quantia, onde quer que se abrisse a sucessão. O exemplo típico é o inventário que devesse pagar à União \$10.000 de impostos. Se o Estado cobrar \$6.000, a União só cobrará o suficiente para atingir a soma do seu impôsto. A conseqüência foi que os Estados procuraram uniformizar seus impostos de sucessão segundo os padrões impostos pela União, com o propósito de impedir que o govêrno federal auferisse qualquer vantagem de sua legislação.

V

As relações entre a União e os governos locais

A segunda categoria de relações verticais dá-se entre a União e os governos locais.

Para que possamos compreender a nossa posição e sugerir perspectivas para o seu futuro desenvolvimento, vejamos o que se passa nos Estados Unidos, segundo um dos clássicos do assunto, cingindo-nos a êsse têrmo de comparação, por ser mais familiar aos nossos estudiosos e para mantermos o tempo de preleção dentro de seus limites.

Até pouco tempo atrás, os contactos entre a União e as cidades eram restritos.

Criaturas do Estado-membro, as cidades procuravam neste o auxílio necessário à execução de planos acima de suas fôrças e capacidade. Últimamente mudou-se o panorama.

Em 1875, a União realizava sòmente 15 serviços para comunidades urbanas. Daí para cá, veio êste número crescendo

ràpidamente, até alcançar 119 serviços, após a última guerra mundial.

Há mais de 100 repartições federais que hoje mantêm contacto direto com as entidades locais ou realizam serviços de direto interêsse dos governos locais.

Serviços federais indiretos

Há repartições cujo contacto com as cidades é indireto. Assim, o Bureau de Estatística pública um volume anual, intitulado *City finances*. O *Bureau of Standards* prepara estudos sôbre planejamento e zoneamento. As compras municipais frequentemente se orientam pela especificações fornecidas por êste órgão. A Administração de Vias Públicas continuamente estuda os métodos de construção de ruas. O Serviço de Saúde Pública federal vem prestando inestimável colaboração aos órgãos locais.

Nos anos de depressão econômica, a União realizou tarefas de ajuda aos municípios e matéria de empregados e desempregados.

b) *Serviços federais diretos*

Uma das formas diretas de servir aos interêsses locais encontrou a União nos serviços policiais de investigação e identificação. A colaboração dos serviços federais de polícia com os congêneres locais é intensa e a legislação federal tem aumentado o âmbito de atividade da polícia federal.

A Livraria do Congresso fornece às livrarias municipais preciosos elementos de organização e orientação.

O Departamento de Agricultura, por meio de seus departamentos técnicos, distribui suprimentos técnicos, soros, árvores, e ajuda o reabastecimento de espécimens dos jardins zoológicos das cidades.

Autoridades federais e estaduais colaboram com as locais para resolver o problema do desemprego. Durante a última guerra mundial os três governos agiram combinadamente.

c) *Aperfeiçoamento do funcionalismo.*

A melhoria de padrão de eficiência dos funcionários municipais mereceu atenção do governo federal. A Comissão do Serviço Civil estudou os requisitos de certas funções municipais; fornece, a pedido, instruções e elementos de organização e orienta concursos.

Muitas repartições federais exigem a existência de pessoal habilitado como pré-requisito para a obtenção de ajuda federal. Assim se passa com a Saúde Pública, que obriga a haver funcionalismo especializado, de tempo integral, dirigindo uma equipe de peritos. Outros serviços federais só dão assistência quando o Município se conformar com as normas adotadas pelo governo federal.

Outros serviços federais, embora exigindo condições para a prestação de assistência, não forçam a implantação antes do auxílio. Assim, o Bureau da Criança exige certas condições do pessoal, mas continua a assistir à entidade mesmo se as Municipalidades ignorarem as suas recomendações.

Recentemente, adotou o governo federal a técnica de aperfeiçoar funcionários já em atividade. São os *in-service training programs*. Esta fase iniciou-se em 1934, na *National Police Academy*, onde mais de mil empregados municipais já completaram o seu preparo.

O mesmo se passa com o *Social Security Board*, que assim procede para obter melhores resultados de suas próprias atividades nos Municípios.

Desde 1931, o governo federal oferece ajuda financeira para treino de funcionários e, em 1940, o Congresso Federal aprovou uma lei que restringe sensivelmente as atividades políticas dos funcionários total ou parcialmente pagos por meio de verbas federais.

Como sempre acontece a leis desse gênero, os chefes políticos procuram invalidar também esta, mas não o conseguiram até pouco tempo atrás.

d) *Financiamento da feitura de ruas.*

Desde 1916, o govêrno federal auxilia os Estados-membros na construção de rodovias, mas exigia que seu dinheiro e a parte do Estado não se empregassem na construção de ruas.

Em 1932, fazendo grandes concessões de emergência para o fundo rodoviário, o Congresso omitiu a cláusula de restrição para construções dentro dos perímetros urbanos. Em 1934, declarou que 1/4 da verba poderia ser empregada na construção de ruas. Em 1944, repetiu-se a providência. Hoje, há alguns milhares de quilômetros de ruas pavimentadas pelo menos parcialmente com fundos federais.

e) *Municipalidades insolventes na depressão de 1930*

Cêrca de 900 cidades sofreram graves crises na depressão posterior a 1929, havendo numerosas insolvências. A maioria dos portadores de títulos não podia entrar em acôrdo com as municipalidades, em virtude da resistência de minorias. O Congresso aprovou uma lei, em 1934, autorizando as cidades a ajustar sua situação perante côrtes federais. A Côrte Suprema invalidou a lei posteriormente. O Congresso aprovou nova lei, na base do julgamento da Côrte Suprema, dando maior destaque ao contrôle do Estado-membro, que, na primeira lei, se considerou diminuído em sua autonomia e reclamou. Entretanto, o número de cidades que se serviu de tais facilidades foi menor do que se esperava.

f) *Relações em tempo de guerra*

Defesa civil — Desde 1941, intensificaram-se as relações da União diretamente com os municípios em matéria de defesa civil.

O Congresso Federal criou penalidades para quem transgredisse as normas federais de defesa.

O empréstimo de máscaras contra gases pela União foi condicionado à aceitação pelos Municípios das normas gerais ditadas pela União.

Regulamentação do tráfego — Em 1943, a repartição de Transporte de Defesa exigiu a revisão dos códigos de tráfego locais, no sentido de obter economia de pneus, de gasolina e de tempo. Propôs a eliminação de sinais e o encurtamento de duração dos sinais luminosos. Espalhadas estas instruções em folhetos, centenas de cidades as adotaram imediatamente.

Ajuda às áreas congestionadas — A concentração de produção de guerra congestionou certas áreas urbanas. A região de S. Francisco cresceu de 40% de 1941 a 1944. San Diego dobrou a sua população. Mobile cresceu de 65%. O congestionamento correspondente do tráfego, das escolas, dos hospitais e a carência de alojamento, levaram a União a intervir diretamente em assuntos locais, coordenando as atividades federais, estaduais e municipais, através do *Committee for congested production areas*, de 1943 a 1946.

g) *Comentário final*

A maioria dos contactos entre a União e os Municípios tem sido efetivada por intermédio do Estado-membro. Este é o padrão tradicional das relações entre os dois tipos de autoridades.

“Mas vimos que há numerosas e importantes exceções”, comenta o nosso tratadista, AUSTIN MAC DONALD. “O Congresso não hesitou, em ocasiões especiais, devidas à depressão ou à guerra, em fazer empréstimos ou subvenções diretamente aos governos municipais. E os administradores locais receberam de bom grado tal ajuda federal, que lhes aliviava o orçamento. As subvenções federais não acarretaram restrições desarrazoadas. Mas, deve-se admitir francamente que representam um método de contacto direto entre as cidades e a União que anula os governos estaduais (*“Short-circuiting the state governments”*). Não admira, pois, que os estudiosos de assuntos governamentais se sintam inclinados a perguntar se esta política mais recente não representa a cunha posta para conse-

guir extensa regulamentação federal de negócios municipais, por meio de subvenções condicionadas do governo federal.” (American city government and administration, 4.^a ed., Crowell, N. Y., 1947, pp. 100-108)

VI

Conclusões

a) União — Estados-membros

A centralização de poderes na União nas várias Federações mencionadas anteriormente coincide com uma tendência generalizada do Estado contemporâneo. Preocupa-se êle não mais apenas com a estrutura jurídica e as tarefas essenciais de guerra, defesa nacional, relações exteriores e tutela da paz, da ordem e da segurança no interior; mas procura também exercer funções de caráter econômico e assistencial cada vez mais amplas. O aumento de poderes do centro está sendo obtido à custa dos poderes dos Estados-membros e dos cidadãos.

O Estado brasileiro não escapa a êsse movimento. Na União se concentram cada vez maiores tarefas e competências e, dada a facilidade com que fazemos constituições — 3 em 18 anos — não foi preciso um processo revisionista para readaptar a maquinaria às necessidades emergentes. A Constituição vigente propicia novas fórmulas para a distribuição das rendas entre as várias órbitas de govêrno, mas não registra óbice algum a uma política de redistribuição da renda nacional através de uma obra legislativa de subsídios condicionados, ou não.

A função a ser atribuída ao centro na Federação Brasileira, além dos objetivos constitucionais enumerados expressamente, será a de promover a existência de padrões mínimos nacionais, procurando elevar os níveis de vida nas regiões de pequena produtividade *per capita*, por meio de ação direta sôbre as máquinas administrativas regionais e locais.

Os dirigentes brasileiros já dispõem de experiência esclarecedora em dois setores, cuja atividade servirá de orientação: o combate a certas endemias e a construção de prédios escola-

res em zonas rurais. Neste último setor, o fato de ter colaborado diretamente em sua execução em Minas, quando à frente da pasta de Educação do governo do honrado sr. Milton Campos, permite-me concluir que funcionava satisfatoriamente, com um mínimo de conflitos, e apresentava resultados precisos. Tinha o inconveniente de altear o padrão de um serviço escolar e deixar à margem os outros, referentes aos povoados, vilas e cidades do interior; mas o exame de sua execução demonstra a viabilidade do processo e os benefícios dêle provenientes.

As fórmulas comumente encontradas nas Federações estrangeiras se reduzem às seguintes categorias:

- participações legais em certos impostos federais;
- subvenções;
- subsídios condicionados;
- ajudas especiais.

A Constituição de 1946 acolheu a participação em forma genérica, obrigando a distribuição do produto de qualquer imposto estadual novo na proporção de 20% para a União e 40% para os Municípios interessados (art. 21), com a conseqüência inesperada de que os Estados estão criando preferencialmente novas taxas, para se esquivarem à participação.

Quanto ao regime dos subsídios condicionados, a experiência em curso do Fundo Rodoviário Nacional permite ampla matéria de análise e de construção de novos elementos de política de padrões mínimos.

Aí estão instrumentos de aplicação da redistribuição da renda nacional na órbita das relações entre as várias esferas de governo e, através de seus resultados, é possível construir um sistema positivo de relações financeiras, capaz de restabelecer o equilíbrio federativo e sanar o desajustamento econômico que o desenvolvimento desigual da riqueza em áreas limitadas do país estabeleceu no curso das últimas décadas.

b) *União — Municípios*

O sistema federal brasileiro adota uma técnica de organização que o individualiza, pois inclui os Municípios na Constituição, dando-lhes destaque digno de nota.

A discriminação de rendas coloca-se em posição de relêvo e lhes assegura várias fontes de receita exclusivas, além de várias outras da mesma natureza das participações legais em uso na Suíça. Enquanto na Suíça tais processos de redistribuição de rendas são adotados em relação aos Cantões, no Brasil são os Municípios os grandes beneficiários. Os Estados-membros não encontram amparo neste tipo de cooperação financeira.

Como quer que seja, estabelecem-se relações diretas entre o tesouro federal e os governos municipais.

A reflexão sôbre as técnicas acolhidas pela Constituição em matéria de ação distributiva de benefícios financeiros a áreas de govêrno leva-nos a verificar que a tendência a isentar de influência política a ação administrativa conduziu o legislador a duas direções curiosas. De um lado, reforçou as fontes de rendas municipais, quase sempre em detrimento dos Estados-membros; de outro lado, entrou pela senda das repartições especiais, com a instituição das áreas administrativas do S. Francisco, das Sêcas e do Amazonas, como órgãos especiais de natureza diferente e exteriores das áreas administrativas em que acaso estejam incluídos — Estados-membros, Municípios ou Distritos.

O sistema de órgãos técnicos especiais estende-se aos setores regionais e há Estados-membros com rêdes bancárias e emprêsas monopolísticas de eletricidade regional, intervindo diretamente no setor da livre emprêsa.

São atos que evidenciam as tendências de nossa administração e que encontram ressonância na esfera federal, a que propositadamente nos restringimos.

A União já projetou reformar o sistema federativo com uma instituição revolucionária — a Fundação dos Municípios

— que tencionava agrupar sob administração peculiar grupos de Municípios de Estados diferentes, mas suspendeu o plano ainda no govêrno anterior. Por certo, a burocracia federal ponderou sôbre a regularidade e a oportunidade dêsses contactos directos da União com os governos locais, que são criaturas da legislação estadual.

Agora, a União envereda por outros caminhos e procura estabelecer relações através de organismos especiais, como a Associação Brasileira de Municípios. Preside a essas iniciativas uma tendência largamente analisada em outras Federações para considerar como ineficientes os instrumentos regulares de govêrno e para eliminar o político da esfera administrativa. São explicações que se aventam e justificativas que se expõem, mas é preciso considerar que o contrôle de conveniência e a fiscalização política constituem processos normais de ação democrática e de reação contra o crescimento desmesurado dos poderes da burocracia, sob quaisquer de suas modalidades.