

Do Estado unitário ao Estado regional

MOACYR BENEDICTO DE SOUZA

Professor Titular nas Faculdades In-
tegradas de São José dos Campos — SP

SUMÁRIO

- 1 — A configuração do Estado unitário
- 2 — O Estado federal: características e conceituação
- 3 — Centralização e descentralização
- 4 — O surgimento do Estado federal. O modelo norte-americano. Da Confederação à Federação
- 5 — A evolução do federalismo nos EUA
- 6 — A expansão do federalismo
- 7 — O surgimento dos problemas regionais. O planejamento regional
- 8 — Os Estados regionais espanhol e italiano
- 9 — As peculiaridades da experiência espanhola de 1931 e as tentativas atuais para sua revitalização
- 10 — O Estado regional estruturado na Constituição Italiana de 1947
- 11 — A luta para a instituição do Estado regional no Brasil
- 12 — A redimensionalização do nosso federalismo
- 13 — As divergências quanto à estrutura do Estado regional. Sua classificação como Estado semifederal

1. O problema da estrutura do Estado constitui um dos temas centrais e mais polêmicos da ciência política e do direito público.

No Estado moderno o modelo unitário, mais simples e mais homogêneo, detém as preferências. Apresenta-se como uma unidade jurídica, política e administrativa voltada a um só povo e território, sob o comando de um único poder. Este último requisito levou BURDEAU a afirmar que "o Estado unitário aparece juridicamente como o detentor de um poder

uno em seu fundamento, em sua estrutura e em seu exercício" (1). Daí o entendimento de QUEIROZ LIMA, ao analisar historicamente a origem do Estado, de que "a teoria clássica da soberania nacional foi concebida em referência a essa forma normal de Estado, e as características da soberania — unidade, indivisibilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade — só ao Estado unitário se aplicam integralmente" (2).

Na forma unitarista, entretanto, a centralização do poder, que representa a vontade política soberana, colocando em plano secundário e dependente as coletividades menores (Departamentos, Comunas, Circunscrições, Distritos, Municípios etc.), para viabilizar-se admite uma descentralização puramente administrativa, com relativa autonomia no que concerne aos interesses locais, sem que tais coletividades detenham qualquer poder originário ou de auto-organização. Essa descentralização, resultante de faculdade delegada, não tem o mérito de cindir a unidade do sistema jurídico.

Tal constatação reflete uma realidade histórica, pois, como adverte JELLINEK (3), a figura de um Estado totalmente centralizado jamais existiu, mesmo na Antiguidade. No mesmo sentido, o entendimento do publicista DURAND (4).

Foi, todavia, a propugnação cada vez maior de uma descentralização mais ampla, superando os limites restritos da simplesmente administrativa, com vista a uma racional distribuição das competências no âmbito do organismo estatal, que propiciou o surgimento de novas formas de Estado. Primeiro, o Estado federal. E mais recentemente, o Estado regional.

2. Sem pretender discutir as diversas teorias relativas à natureza jurídica do Estado federal, e que são muitas e complexas, nos limitamos a enfrentar o tema de sua conceituação, também eivado de dificuldades, especialmente em razão de a expressão "Federação" (5) exprimir realidades bem distintas, não se enquadrando em um esquema comum e válido para todos os Estados que se estruturam de maneira diversa do modelo unitário.

No entanto, na maioria dos casos, especialmente naqueles Estados que muito não se afastaram do modelo clássico ou típico moldado no exemplo norte-americano, alguns princípios são aceitos, dentre os quais a descentralização ampla, propiciando a participação das unidades federadas no poder político; a distribuição constitucional das respectivas competências; e a exclusão do direito de secessão. Em consequência, salienta o Professor DALMO DE ABREU DALLARI que "a organização federativa favorece a preservação das características locais, reservando uma esfera de ação autônoma a cada unidade federada" e que, "por tudo isso, o

(1) GEORGES BURDEAU. *Traité de Science Politique*. Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1957, v. 2, p. 316.

(2) EUSÉBIO QUEIROZ LIMA. *Teoria do Estado*. São Paulo, Distribuidora Record, 1957, p. 167.

(3) GEORGE JELLINEK. *Teoria General del Estado*. Buenos Aires, Albatros, 1943, p. 621.

(4) Cf. PAULO BONAVIDES. *Ciência Política*. 4.ª ed. Rio, Forense, 1978, p. 167.

(5) O vocábulo "federação" etimologicamente provém do latim "foedus", que significa aliança, pacto.

Estado federal passou a ser visto como sendo mais favorável à defesa das liberdades do que o Estado centralizado”, além de assinalar que esse modelo estrutural “preserva os particularismos”, pois “o Estado que adere a uma Federação não precisa abrir mão de seus valores, nem modificar suas características” (6).

A autonomia constitucional é básica na caracterização das unidades federativas, e dela resultam aspectos extremamente importantes, consistentes não só na faculdade de, observados os princípios constitucionais da União, elaborar sua própria lei fundamental, como também de interferir, através de sua representação no Senado, na expressão da vontade da Federação, inclusive na elaboração ou na revisão da Constituição federal.

Em face dos requisitos supra, podemos conceituar o Estado federal, conforme PINTO FERREIRA, “como uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências, entre o Governo nacional e os Governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados-Membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União” (7).

3. A centralização é mais condizente com o Estado unitário, enquanto que a descentralização diz mais respeito ao Estado federal. Entretanto, segundo acentua o Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, o “Estado é sempre relativamente centralizado”, posto que, “numa medida maior ou menor, a criação do direito, seja o estabelecimento das normas gerais, seja o de normas individuais, é reservada ao órgão central, ao Governo”. Nessas condições — acrescenta — “se não há Estado sem relativa centralização, correlativamente não existe Estado sem um certo grau de descentralização”. E conclui: “O Estado federal é, portanto, um Estado constitucionalmente descentralizado. Nem toda descentralização constitucionalmente mencionada, porém, produz Estado federal. Para que este realmente exista, é necessário que a Lei Magna preveja ordens estaduais com domínio territorial e material irredutível, preveja descentralização legislativa, administrativa, política, independentes do órgão central da ordem nacional” (8).

Na realidade, pode-se afirmar que há, nos dias atuais, uma tendência centralizadora no federalismo, a par de uma tendência descentralizadora no unitarismo.

Mas a distinção entre as duas mais antigas formas de Estado não se resume apenas na verificação de um maior ou menor grau de descen-

(6) DALMO DE ABREU DALLARI. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 6.ª ed. São Paulo, Saraiva, 1979, pp. 229-230.

(7) LUIS PINTO FERREIRA. *Princípios Gerais do Direito Constitucional*. 5.ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971, t. 2, pp. 319-320.

(8) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *Curso de Direito Constitucional*. 2.ª ed. São Paulo, Saraiva, 1970, p. 67.

tralização, mas sim origem jurídica dos poderes que são atribuídos aos órgãos locais, cuja competência é muito mais ampla no sistema federativo.

A rigor, o problema da distribuição das competências constitui o ponto capital do Estado federal. Essa repartição de atribuições entre a União e os governos locais, fazendo com que cada um cuide daquilo que lhe compete por disposição constitucional, faz desaparecer a existência de uma suposta e propalada hierarquia entre o poder central e os demais poderes, colocando estes últimos em situação subalterna. Entretanto, nos casos de competência concorrente, isto é, quando a mesma matéria é atribuída a mais de um poder, deve a Lei Magna estabelecer qual deles tem prioridade, se as normas a respeito forem díspares.

4. Embora se mencionem antecedentes na Antigüidade Clássica⁽⁹⁾ e tentativas em tempos menos recuados objetivando uma construção federativa, na verdade a ela somente se chegou, e de maneira empírica e não programática, nos padrões mais aceitos atualmente, através dos norte-americanos, com sua Constituição de 1787.

A luta travada pelas 13 Colônias recém-declaradas independentes da Inglaterra para a manutenção de suas soberanias levou-as a se agruparem, através de um tratado assinado em 1º de março de 1781, a que denominaram "Artigos de Confederação", objetivando a reunião de esforços diante de um objetivo comum, mas cuja instabilidade se fez logo sentir⁽¹⁰⁾. E isto, principalmente, em razão da ausência de um aparelhamento capaz de impor as decisões tomadas em favor da união dos novos Estados soberanos, o que era feito através de arbitragem, sem a verificação de resultados práticos. Com a finalidade de sanar as imperfeições do tratado, motivadoras de crescentes discórdias, os Estados, com exceção de Rhode Island, se reuniram em uma Convenção, na cidade de Filadélfia, em 1787. Após longos debates, que consumiram também longos dias, a idéia inicial de simples revisão e aprimoramento dos "Artigos" foi sendo superada,

(9) Relatam alguns autores que o sistema federativo era peculiar ao mundo grego, com filiação a velhas instituições político-religiosas, as "anficionias" e as "ligas". (Cf. AMARO CAVALCANTI. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Rio, Imprensa Nacional, 1900, p. 16; RENATO PAES DE BARROS. *Do Regime Federal*. (tese). São Paulo, Ed. do autor, 1940, pp. 21-28, dentre outros). Explica, entretanto, PAULO BONAVIDES que a união federativa, familiar aos gregos, tomava entre eles uma forma mais elementar e menos consistente, que nós, os modernos, ainda costumamos conservar, sob a denominação de Confederação, ou seja, um tratado ou aliança entre Estados cujas prerrogativas de soberania o pacto preservava (O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, n. 65, jan./mar. 1980, p. 116). Para DALMO DE ABREU DALLARI "o Estado Federal é um fenômeno moderno, que só aparece no século XVIII, não tendo sido conhecido na Antigüidade e na Idade Média" (Ob. cit., p. 224).

(10) A instabilidade das Confederações, que se caracterizam pela soberania, liberdade e independência de seus membros, e mais o irrecusável direito de secessão, e que sempre se apresentaram como soluções provisórias ou intermediárias, facilmente se constata nos registros da história política. Assim, a da Suíça, em dois períodos (1291-1798 e 1815-1848), a dos Estados Unidos (1781-1787), a do Reno (1806-1813), a da Alemanha (1815-1866), a dos Países Baixos (1850-1895) e a da República Maior da América Central, compreendendo Honduras, Nicarágua e El Salvador, e que melhor se qualifica, a nosso ver, como uma Federação (1895-1898).

embora com a oposição sistemática de muitos representantes, pela edição de uma Constituição única vinculando todos os Estados, o que, finalmente, veio a ocorrer, dando origem ao primeiro Estado federal, embora a Carta Magna de 1787 não mencione, uma vez sequer, as expressões "federal", "Federação" ou "Estado federal" (11).

As idéias confederalistas persistiram, entretanto, em muitos setores da vida pública norte-americana, o que muito dificultou a consolidação da nova fórmula de integração política. As divergências entre os Estados do Norte e os do Sul cada vez mais se acentuavam. Aqueles, industrializados, admitiam abertamente a abolição da escravatura, enquanto que os sulistas, cuja opulência tinha como suporte uma próspera economia agrária, a ela se opunham firmemente. Com a vitória de Abraham Lincoln nas eleições presidenciais de 1860 e a conseqüente e esperada liberação do braço escravo, a idéia de separação dos Estados do Sul, alimentada desde 1845, se tornara realidade. Desligando-se sucessivamente da União, a partir de 1861, os 11 Estados dessa região, sob o pretexto de uma inalienável soberania desrespeitada, se estruturaram sob a forma de "Estados Confederados". A Guerra Civil conseqüente, vencida pelos nortistas em 1865, trazendo a ruína e a miséria ao Sul, a par do inconformismo dos confederados, determinou, no chamado "Período da Reconstrução" — e é isto que nos importa salientar em toda essa sucessão de fatos — a primeira e única migração de norte-americanos e que teve como destino o Brasil (12).

- (11) Da mesma forma que viria a ocorrer no Brasil, na América do Norte a idéia de Federação parece ter precedido à de República. Tal constatação resulta da verificação de propostas formuladas, no auge da crise confederativa, no sentido de unir-se os Estados em uma Monarquia, oferecendo-se o trono, primeiramente, a Henrique da Prússia, irmão de Frederico, o Grande, e, posteriormente, a George Washington. Sabe-se que este, consultado, recusou a oferta com veemência.
- (12) Para aqui vieram, inicialmente, 2.000 confederados, com o objetivo de preparar condições para o recebimento de um contingente bem mais expressivo. Visavam a iniciar uma "nova vida" em um país onde ainda vigorava o regime sócio-econômico de sua preferência, muito embora seus líderes já previssem que a abolição da escravatura também não tardaria a efetivar-se no Brasil. As dificuldades encontradas, principalmente em razão de estarmos em guerra com o Paraguai, impediram o prosseguimento do planejado movimento migratório, que chegou a ser orientado por um escritório sediado em Nova Iorque e dirigido por Quintino Bocaiuva. Esses pioneiros se canalizaram para diversas Províncias, mas foram o interior e o litoral de São Paulo que receberam a maior parte. Santa Bárbara (hoje Santa Bárbara d'Oeste) e Americana se constituíram nos núcleos mais prósperos, atraindo, inclusive, os imigrantes das Colônias mal-sucedidas e organizando-se sob a denominação de "Colônia Confederada de Santa Bárbara-Americana". Trouxeram os norte-americanos algumas inovações. No setor agrícola, o uso do arado e novas técnicas de cultura, especialmente do algodão. Mas foi na área do ensino que a atuação dos pioneiros e seus descendentes mais se destacou, com a criação das "Escolas Americanas", inclusive o "Mackenzie College". Também o protestantismo foi largamente difundido, provocando mesmo certa reação por parte das autoridades católicas. Ainda hoje, quem chega às cidades de Americana e Santa Bárbara d'Oeste depara em suas entradas com grandes cartazes concitando o visitante à leitura da Bíblia. Embora integrados na vida nacional, os descendentes dos imigrantes cultivam as tradições, usos e costumes de seus ancestrais confederados, ostentando em suas residências a bandeira da Confederação Norte-Americana e expondo no "Museu dos Confederados" de Americana documentos e relíquias da cultura sulista do século XIX.

5. A Constituição de 1787 adotou a fórmula "dualista" de federalismo, pois estabeleceu uma dicotomia de poder (federal e estadual). Aos Estados-Membros deferiu os poderes reservados ou remanescentes, visando impedir, com isso, que a União exercesse um controle excessivo sobre a vida nacional. Não fez qualquer menção aos Municípios, deixando às Constituições estaduais a disciplina sobre sua organização e suas atribuições. Apesar disso, dispõem as municipalidades de ampla autonomia em suas decisões e na fixação de suas prioridades.

Com o decorrer dos tempos e especialmente em razão das crises econômicas, o sistema inicial foi, a pouco e pouco, sofrendo alterações, propiciando o surgimento de um Estado intervencionista, ao assumir o Governo central inúmeras atribuições, antes privativas das unidades federadas, que se mostravam incapazes de, com recursos próprios, superar os graves problemas econômicos emergentes. O "dual federalism" original cedia lugar ao "new federalism", ou seja, ao federalismo cooperativo. Para isso, muito contribuíram a doutrina e a jurisprudência da Suprema Corte.

A concentração de poderes passou a ser uma constante nos Estados federais que, a partir do modelo norte-americano, foram sendo instituídos.

6. O exemplo norte-americano prosperou. Com algumas variantes, atendendo aos particularismos de cada povo ou regime político, o modelo clássico ou "típico" ganhou adeptos por toda parte, ensejando, a par de uma longa e persistente discussão doutrinária, sua concretização como forma de Estado nos diversos continentes. Pode-se afirmar que, nos dias de hoje, o federalismo designa algumas realidades bem distintas.

Foi, porém, nas Américas que as idéias federalistas mais se difundiram e, por conseqüência, se traduziram na estrutura de maior número de Estados, a partir de sua concretização no México, em 1810. O exemplo foi seguido, ao depois, pela Venezuela, Argentina, Canadá e Brasil.

Alguns fracassos, entretanto, se registraram. Os países da América Central, que se desligaram do México em 1821, tentaram federalizar-se, formando um conglomerado de Repúblicas, constituído por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Costa Rica, porém sem sucesso. O Chile adotou o sistema federal em 1826, dividindo-se em 8 Províncias, mas voltou ao unitarismo no ano seguinte, por decisão da Assembléia Nacional. A Constituição da Colômbia de 1853 instituiu um Estado federal. Todavia, a Guerra Civil de 1886 acabou por restabelecer um regime político totalmente centralizado.

Em outras regiões do globo, igualmente, o federalismo encontrou guarida. Austrália, Austrália, África do Sul, Alemanha Ocidental, Suíça, Índia, Iugoslávia, União Soviética, Comores, Nigéria e Malásia são, dentro das variantes com que os delineiam, modelos de Estado federal.

Mas algumas experiências um tanto ambiciosas não lograram êxito. A Federação do Mali, idealizada em 1959, por Leopold Sédar Senghor, reunindo Senegal e Mali, e a República Árabe Unida, congregando o

Egito, Síria e Líbano, com possibilidade de receber a adesão do Sudão, são exemplos mais ou menos recentes.

7. Na primeira metade deste século, os problemas regionais, antes não percebidos dentro de um exato contexto político, passaram a integrar o quadro de preocupações de administradores e publicistas. Até então não tinham avallado suficientemente a força que as regiões representam na realidade estatal, pois, originariamente, não iam além de expressões territoriais e, portanto, de conteúdo exclusivamente geográfico.

Assim, o conceito inicial foi a pouco e pouco sendo enriquecido com novos e positivos aspectos que delas defluem. Expressões como "geo-econômica" e "geopolítica", entre outras, decorrentes de problemas próprios como indicadores de realidades diversas que as regiões apresentam, passaram a integrar o vocabulário das ciências que, até então, as ignoravam como pólos culturais e sócio-econômicos.

O planejamento regional foi a consequência imediata, passando a desempenhar papel extremamente importante em um sistema federativo, pois, como salienta WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA, "criando e estimulando o desenvolvimento de pólos de irradiação de forças, age sobre a estrutura, conferindo-lhe potencialidade e alicerçando condições favoráveis ao desenvolvimento da vida nacional" (13). A consequência seguinte foi o aparecimento de uma terceira solução como forma de Estado — o Estado regional.

8. A experiência pioneira com a estrutura jurídica de um Estado regional ocorreu na Espanha com a Constituição da 2ª República, de 9 de dezembro de 1931 (14, 15). Entretanto, os constituintes de 1931 empregaram na sua formulação uma expressão até então estranha tanto para a doutrina como para o direito público — Estado integral —, por proposta do Presidente da Comissão Constitucional, Professor LUIZ JIMÉNEZ DE ASÚA (16).

(13) WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA. O planejamento regional no federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 28, jan. 1970, p. 122.

(14) O art. 1.º da Constituição estabelece que "A República constitui um Estado integral, compatível com a autonomia dos Municípios e das regiões", e o art. 8.º acrescenta: "O Estado espanhol, dentro dos limites irredutíveis de seu território atual, estará integrado por Municípios mancomunados em Províncias e pelas Regiões que se constituíam em regime de autonomia."

(15) A 2.ª República espanhola foi tão efêmera quanto a 1.ª. Esta durou apenas de 11 de fevereiro de 1873 a 2 de janeiro de 1874, extinguindo-se em meio a uma violenta guerra civil. O mesmo ocorreu com a 2.ª, que vigorou de 9 de dezembro de 1931, com a vitória nas urnas dos republicanos-socialistas, até 1.º de outubro de 1936, quando o generalíssimo Francisco Franco assumiu o poder, também em decorrência de uma guerra civil, que perdurou até 1.º de abril de 1939. Com a morte de FRANCO, em 20 de novembro de 1976, o regime totalitário por ele instituído se findou, possibilitando à Espanha adotar uma Constituição liberal-democrática e um regime monárquico.

(16) Em seu discurso de 27 de agosto de 1931, perante as Cortes, ASÚA justifica sua preferência: "Deliberadamente, não quisemos dizer em nossa Constituição que a Espanha é um República federal; não quisemos assim declará-la porque hoje, tanto o unitarismo como o federalismo estão em franca crise teórica e prática (...). A antítese Estado unitário—Estado federal exige hoje superação, por uma

O exemplo espanhol foi seguido, mais recentemente, pela Itália, com sua Constituição de 27 de dezembro de 1947, que divide a República em Regiões, Províncias e Municípios, sem, entretanto, qualificá-la de Estado regional e, muito menos, de integral.

Vê-se, pois, que as Regiões, tanto na Constituição espanhola como na italiana, não se configuram com as características de uma Província ou Município. Estes constituem circunscrições de descentralização no âmbito regional.

A Região, sem dispor de uma Constituição, goza, entretanto, de autonomia e, conseqüentemente, legisla. Ela possui capacidade administrativa em relação às matérias que resultam de sua competência legislativa. Seu perfil foi com clareza traçado por SANTONI RUGIU, quando esclarece que se trata de "uma entidade pública territorial dotada de personalidade nem originária nem soberana. Nem originária, porque deriva sua vida do reconhecimento por parte do Estado (... esta é uma das características que a diferenciam do Estado-Membro do Estado federal); não soberana, porque não está dotada de poder de governo ou de império, próprio do Estado, senão somente de um poder normativo e de administração limitada e condicionada pela primeira e a ela subordinado" (17).

Da análise doutrinária e prática de Estados regionais verifica-se inexistir uniformidade em sua estruturação. Num primeiro modelo, a regionalização abrange toda a base territorial do Estado, que se subdivide em regiões dotadas de autonomia; num segundo, há coexistência dentro da área de soberania do Estado de tipos diversificados de regiões, ou seja, "ordinárias" e "especiais"; e, num último, a regionalização é apenas parcial, atingindo tão-somente uma fração do território.

9. A Espanha, dadas as peculiaridades que apresenta, se constituía em um campo propício a uma experiência dessa natureza. No século XV vamos encontrá-la integrada por diversos Reinos que, a partir dos Reis Católicos, detentores de várias Coroas, lhes davam a configuração de uma União real descentralizada. Essas origens e culturas diversificadas, traduzidas na conseqüente existência de várias "nações" em seu território, têm sido motivo de divergências políticas e até de caráter separatista. Ainda hoje, como Estado multinacional (bascos, galegos, catalães e cas-

síntese de Estado integral". E depois de mostrar as insuficiências do unitarismo e do federalismo, acrescenta que o Estado integral "consistia em diminuir praticamente os resíduos dos Estados federais até fazê-los substituir por uma ampla autonomia político-administrativa, de um lado, e de outro, acentuar a nova descentralização administrativa das Províncias (...), até transformá-la praticamente em autonomia político-administrativa...". E remata: "Nosso ponto de partida, para chegar a este Estado integral, é a preexistência e continuidade do Estado espanhol que, depois de haver sido durante séculos um férreo e inútil Estado unitarista, vem a transformar-se em moderno Estado integral, mas sem deixar de ser sempre o mesmo e único grande Estado espanhol (...)"

(17) Apud JUAN FERRANDO BADIÁ. *El Estado Unitario, el Federal y el Regional*. Madrid, Tecnos, 1978, p. 157.

telhanos ⁽¹⁸⁾, a Espanha se vê às voltas com graves problemas resultantes dessa sua peculiar condição ⁽¹⁹⁾.

Assim é que, em 1931, a Catalunha (catalães) e Guipúzcoa (bascos) se declararam Repúblicas independentes, respectivamente, em Barcelona e em Eibar. Outras "regiões" também se preparavam para igual procedimento. Tais fatos — é de supor-se — levaram os constituintes de 1931, considerando uma realidade indiscutível, a optarem por uma forma de Estado que respeitasse a autonomia regional, evitando-se uma desagregação do unitário Estado espanhol.

O Estado regional que se findou com o governo Franco, período este em que várias tentativas foram feitas para o estabelecimento de um Estado federal naquele país ibérico, jamais deixou a cogitação de suas forças políticas, em razão dos já citados peculiarismos. Nos dias atuais, as comunidades autônomas readquiriram vitalidade, embora à revelia da Constituição, objetivando uma bem definida descentralização legislativa e administrativa. Mas o novo regionalismo procura incluir todas as regiões da Espanha, visando pôr um paradeiro aos antigos privilégios regionais. Os esforços para a oficialização de um novo Estado regional espanhol ganha objetividade crescente cada dia que passa.

10. A Itália, pela Constituição de 1947, tornou-se uma República parlamentar. Seu território foi dividido em 19 Regiões, por sua vez subdivididas em 92 Províncias e estas em Comunas. Embora não disponham de Constituições próprias, as Regiões gozam de autonomia e legislam sobre matéria de sua competência constitucional (art. 117). Elaboram seus "estatutos", que têm força de lei constitucional. Integram o Senado da República (art. 57) e, por consequência, seus representantes, 3 por Região, participam da eleição do Presidente da República, através do Parlamento (art. 83).

As Regiões italianas se estruturam de maneira diversa. São "ordinárias" ou "especiais". As primeiras, em número de 14, não passam de entidades geográficas, embora com autonomia constitucional ⁽²⁰⁾, enquanto que às segundas "são conferidas formas e condições especiais de autonomia, de acordo com estatutos próprios através de leis constitucionais" (art. 116). Participam desta estrutura a Sicília e a Sardenha, em razão de

(18) Sabe-se que a nação basca ali vive há milênios; a catalã, desde 1065; a galega, a partir do século XII; enquanto que a castelhana, descendente de celtiberos, com influências romana, germânica, semita e moura, forma um amálgama de culturas resultantes de antigas e sucessivas invasões.

(19) A ETA (Pátria Basca e Liberdade) é uma organização separatista e terrorista, responsável por 280 assassinatos nos últimos anos, e que rejeita a fórmula de autonomia regional, novamente planejada na Espanha, exigindo independência completa para a região, a fim de instituir a República Socialista Basca.

(20) São elas Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria.

suas posições geográficas e históricas, enquanto que as demais, ou seja, o Trentino-Alto Adige, o Friuli-Venezia-Giulia e o Valle d'Aosta, por se encontrarem em áreas fronteiriças, possuem minorias étnicas e lingüísticas (germânicas, eslovenas e francesas).

Segundo PAULO LOPO SARAIVA ⁽²¹⁾, em obra recente, o regionalismo italiano, com origens diversificadas, se fundamenta de forma mais expressiva no atraso econômico de várias regiões.

11. A instituição de um Estado regional no Brasil vem sendo apontada por alguns publicistas e cientistas políticos como solução adequada à superação da tão decantada crise do federalismo brasileiro.

Seu principal propugnador é o Professor PAULO BONAVIDES, da Universidade do Ceará, que, com grande discernimento vem perseguindo a idéia como a forma mais consentânea com a grandeza territorial do Brasil e as disparidades sócio-econômicas que se observam nas diversas áreas que o compõem. Seu principal argumento é o sucesso da SUDENE, com sua política econômico-desenvolvimentista em uma das regiões mais pobres de nossa base territorial.

A primeira manifestação do mestre de Fortaleza, ao que parece, pelo menos oficialmente, ocorreu em Barcelona, em novembro de 1970, por ocasião da "VII Semana Internacional de Estudos Sociais", promovida pelo Instituto de Ciências Sociais daquela cidade espanhola, ao proferir conferência sobre o tema "O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões (A Experiência Brasileira)" ⁽²²⁾. Nessa oportunidade, com base na nova divisão regional brasileira fixada, então, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, apresentou a configuração oficial das Regiões brasileiras: REGIÃO NORTE — Estados do Acre, Amazonas e Pará; e mais os Territórios de Rondônia, Roraima e Amapá; REGIÃO NORDESTE — Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, e mais o Território de Fernando de Noronha; REGIÃO SUDESTE (ou Centro-Sul) — Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo; REGIÃO SUL — Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; e REGIÃO CENTRO-OESTE — Estados de Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal. E esclareceu que essa divisão atendeu, segundo aquele órgão oficial, "a critérios sócio-econômicos, inspirados no conceito de espaços homogêneos e em atendimento às exigências de

(21) PAULO LOPO SARAIVA, *Federalismo Regional*. São Paulo, Saraiva, 1982, p. 41.

(22) Esse trabalho de BONAVIDES teve larga divulgação. Aparece na *Revista de Direito Administrativo*, da Fundação Getúlio Vargas, n. 104, abril-junho de 1971; na *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, da "Diputación Provincial de Barcelona", 1971; na *Revista de Informação Legislativa*, do Senado Federal, n. 31, julho-setembro de 1971; e na obra *Reflexões: Política e Direito*, edições de 1973, pela Universidade do Ceará e de 1978, pela Cia. Editora Forense.

incremento demográfico, expansão urbana e alargamento do sistema rodoviário de último observado no País. Não vingaram nessa nova carta regional os antigos critérios de natureza fisiográfica e posição geográfica, que haviam servido de suporte à repartição regional anterior". Estava preparado, no seu entender, o quadro para a instituição de governos regionais, face às peculiaridades que cada Região oferecia.

Nesse mesmo trabalho, após apresentar as bases para o seu posicionamento, passou a considerar o governo regional como a única solução viável "para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil, em plena crise", acrescentando que, "fora dessa alternativa, cairemos na solução unitária e centralizadora, já iminente, e que fará o País regredir a fórmulas de organização política praticadas no passado, ao tempo da monarquia e, consoante se supunha, irreversíveis, em virtude do advento da Federação". E propunha, como solução de transição, um "federalismo tetradimensional (União, Estado, Município e Região)", conferindo "à Região o papel de verdadeiro instrumento renovador e estimulante de acomodação política e econômica do sistema, em termos mais realistas", para acrescentar, afinal, que essa estrutura teria validade "até que a Federação, com o tempo, e ultrapassadas razões da crise, viesse a definir com mais precisão as linhas de seu comportamento e as relações entre unidades regionais politizadas e a União" (23).

Logo mais, BONAVIDES voltaria à carga com "O Federalismo e a Revisão da Forma de Estado" ao defender "a institucionalização das Regiões mediante um quarto nível de governo", posto que a verdade federativa no Brasil, como possibilidade de renovação, está hoje posta toda em âmbito regional, sendo as Regiões do ponto de vista tributário, financeiro, político e econômico uma palpável realidade do período que atravessamos". Esse novo nível de poder "se moveria dentro do sistema federativo no mais alto grau de autonomia, superior ao dos correntes níveis estaduais e municipais", visto que "o Estado autônomo deixou de lutar e postular. Hoje lutam e postulam as Regiões" (24).

Em 1980, em estudo a que denominou "O caminho para um federalismo das regiões" (25), após abordar o princípio e a organização federativa, as bases históricas do federalismo no Brasil, o projeto de República federativa e o Estado unitário de fato, bem como as três distintas fases do federalismo brasileiro, passa a enfatizar o federalismo das Regiões como a única saída viável para a superação de nossa crise federativa. Nesse sentido, esclarece que a questão envolve reformas constitucionais

(23) PAULO BONAVIDES. *Reflexões: Política e Direito*, pp. 110-111, e *Revista de Informação Legislativa*, n. 31, jul./set. 1971, pp. 53-78.

(24) PAULO BONAVIDES. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 37, jan./mar. 1973, pp. 39-40.

(25) PAULO BONAVIDES. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 65, jan./mar. 1980, p. 126.

de grande porte, visando, sobretudo, criar e definir para as Regiões uma instância política autônoma, permitindo que se converta na quarta esfera de poder dentro da nova Federação. E propõe, dentro do quadro de alterações, a criação de uma Assembléia Regional, com competência privativa em assuntos legislativos e em toda matéria de interesse regional, além de uma representação dessa nova unidade política no Senado Federal, em número de seis por Região, eleitos pelo voto direto e sufrágio universal.

12. A redimensionalização do nosso federalismo é uma necessidade que se impõe.

Efetivamente, estamos vivendo uma fase em que a força das potencialidades regionais não mais pode ser ignorada e colocada à margem da realidade brasileira. Os organismos regionais tipo SUDENE, SUDAM, SUDECO etc., com objetivos de desconcentração e elevado poder de decisão, embora tenham aberto os caminhos para a fixação de uma política econômico-desenvolvimentista para as regiões mais auto-insuficientes e criado uma verdadeira consciência regionalista, não têm tido condições de resolver, em toda sua extensão, os problemas que afetam as regiões em que incidem suas atuações. E isto porque, conforme salienta DALMO DE ABREU DALLARI (26), ao carrearem essas autarquias ou empresas de economia mista seus problemas para a órbita federal, fazem com que os mesmos escapem às competências estaduais. E, ao depois, a União, entendendo que tais questões são de caráter regional e não de natureza federal, se furta em atuar em relação às mesmas.

Assim sendo, a criação, por via constitucional, de um 4º nível de poder, as Regiões sócio-econômicas, conforme advoga insistentemente BONAVIDES, se nos afigura como medida das mais necessárias na também necessária reconstrução do federalismo brasileiro.

De outro lado, cumpre ainda salientar que a regionalização extrapolou-se, entre nós, às Regiões polarizadas em níveis estaduais. Assim é que, a partir de um já experimentado planejamento em área específica de um Estado isoladamente, como ocorreu no Estado de São Paulo, com a criação da SUDELPA (Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista) em 1969 e, mais tarde, em 1970, com as Regiões Administrativas, a exemplo do que já se verificara em grandes centros como Londres, Toronto e Nova Delhi, a Lei Federal Complementar nº 14, de 8 de junho

(26) DALMO DE ABREU DALLARI. Novos pólos administrativos afetando a Federação brasileira. In: *As Tendências Atuais do Direito Público* (Estudos em homenagem ao Professor AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO). Rio, Forense, 1976, p. 78.

de 1973, atendendo ao disposto no art. 164 da Constituição brasileira vigente e considerando que a tessitura dos Municípios que gravitam em torno da cidade grande forma uma unidade sócio-econômica com uma comum implicação nos seus serviços urbanos e interurbanos, e que, por isso, "deve ser planejada e executada em conjunto por uma administração unificada e autônoma" (27), criou 8 Regiões Metropolitanas (28), definindo, inclusive, quais as matérias que devem ser consideradas de interesse comum e impondo aos Estados que com elas foram contemplados a criação de 2 Conselhos, o Deliberativo e o Consultivo, estabelecendo o número e a forma de nomeação de seus membros.

Por tudo isto, somos de opinião que o tradicional tridimensionalismo da Federação brasileira (União, Estados e Municípios) deve ser reformulado e substituído por um pentadimensionalismo (União, Regiões Sócio-Econômicas, Estados, Regiões Metropolitanas e Municípios), segundo esquema que nos oferece DALMO DE ABREU DALLARI (29), o que implicaria na criação de um Estado Regional com características próprias, posto que ajustado à nossa realidade.

13. Embora os idealizadoras do Estado espanhol de 1931 tenham afirmado que o Estado regional (ou integral) constituía uma superação dos modelos unitário e federal, tal posição não é pacífica. Os apreciadores da inovação divergem em pontos essenciais a respeito da verdadeira estrutura jurídica da nascente forma de Estado.

Assim é que autores como MANLIO MAZZIOTTI (30) não vêem qualquer diferença de fundo entre Estados unitário, federal e regional, visto que a distinção entre os mesmos se resume num maior ou menor grau de descentralização.

O. RANELLETTI, com base na Constituição italiana, atribui ao Estado regional um nítido caráter unitário. Considera que as Regiões como participantes da ordem administrativa do Estado têm o mérito de não alterar aquela antiga conceituação. E esclarece que, "em sua existência, ordenamento, competência e atividade, as Regiões, desde o ponto de vista jurídico, estão total e ilimitadamente submetidas à vontade superior do Estado", para concluir que "a constituição das Regiões, apesar de sua

(27) *Anais da Constituição de 1967*, publicação do Senado Federal, vol. 6.º, T. 2, Brasília, 1970, pp. 913-914.

(28) Essas Regiões assim se distribuíram: São Paulo, com 37 Municípios; Belo Horizonte, com 14 Municípios; Porto Alegre, com 14 Municípios; Recife, com 9 Municípios; Salvador, com 8 Municípios; Curitiba, com 14 Municípios; Fortaleza, com 5 Municípios; e Belém, com 2 Municípios.

(29) DALMO DE ABREU DALLARI, art. cit., p. 87.

(30) MANLIO MAZZIOTTI. *Studi sulla potestà legislativa delle regioni*. Milán, 1961, pp. 9-10.

posição no ordenamento de nosso Estado, não rompe a unidade política. Nosso Estado permanece como um Estado unitário" (31).

Outros, como SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA (32), entendem que o Estado regional não é mais do que uma subespécie do Estado unitário. E isto porque — explicam —, sem ser um Estado federal, também não se afina com o unitarismo tradicional, pois apresenta um cabedal elevado de descentralização.

GUIDO LUCATELLO vai a outro extremo. Considera que "os Estados italiano e espanhol devem ser compreendidos juntos com os federais em uma única e comum categoria, distinta do tipo de Estado unitário, categoria que compreende, pois, tanto os Estados federais como os regionais" (33).

Posição eclética assume G. AMBROSINI (34). O instituidor da expressão "regional" vê na nova forma de Estado um modelo híbrido, ou seja, um tipo intermediário entre o unitarismo e o federalismo, com o que concorda JUAN FERRANDO BADIA (35), pois considera que os Estados ou são unitários puros ou federais puros, logo distintos do Estado regional.

A nosso ver, quem melhor se posicionou frente ao problema foi MARCEL PRÉLOT. Para o mestre francês passa-se do Estado unitário para o federal quando "se reconhece aos órgãos regionais um poder legislativo". Disto conclui que o Estado regional se apresenta como "uma variante parcial e incompleta do Estado federal" (36). Realmente, se analisarmos detidamente os únicos exemplos de que dispomos para estudo, ou seja, o Estado espanhol de 1931 e o italiano de 1947, especialmente este último, em que dispositivos constitucionais atribuem às Regiões autonomia, competências definidas, participação no Parlamento e delinham seus órgãos, concluiremos que muito se aproximam do Estado federal, sem, contudo, com ele confundirem-se. Tais considerações nos levam a classificar o Estado regional como uma forma "atípica" de federalismo, ou, com mais propriedade, caracterizá-lo como um Estado semifederal.

(31) O. RANELLETTI. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Milano, 1953. v. 1, pp. 208-213.

(32) SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA. *El Estado integral*, *Revista de Derecho Público*. Madrid, 1935. v. 4, p. 270.

(33) GUIDO LUCATELLO. *Lo Stato regionale*. *Atti del primo convegno di studi regionali*. Pádua, 1955, p. 144.

(34) G. AMBROSINI. *Un tipo intermedio di Stato, tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*. *Rivista di Diritto Pubblico*. Roma, 1933, pp. 93 e segs.

(35) JUAN FERRANDO BADIA. *Formas de Estado desde la Perspectiva del Estado Regional*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1965, pp. 163-164.

(36) Apud JUAN FERRANDO BADIA. *Formas de Estado desde la Perspectiva del Estado Regional*, pp. 163-164.