FEDERALISMO E CENTRALIZAÇÃO — II *

PRESIDENTE: THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
RELATORES: DJACIR LIMA MENEZES, ARMANDO O. MARINHO, ADILSON VIEIRA MACABU, HERMES LIMA, CÂNDIDO MOTTA FILHO, HAROLDO VALADÃO, SIMON SCHWARTZMAN

Min. Themístocles Cavalcanti — Meus senhores, foi convocada esta mesa-redonda para examinarmos o problema do federalismo com a preocupação que emana do modelo institucional que temos. É evidente que esta é uma base para a análise. Naturalmente, o ponto de vista histórico e a análise da prática constitucional brasileira, da prática política, devem merecer a nossa crítica. O problema do federalismo, no Brasil, já dizia o Manifesto de 70, era uma constante da nossa preocupação política. O Manifesto dizia que antes da idéia democrática a federação era um pensamento brasileiro, devido à extensão do nosso território. A federação, em si, precisava obedecer a certos pressupostos e estes estavam condicionados às peculiaridades do Brasil, em sua expressão territorial e em suas condições econômicas e políticas. E foi exatamente o que ocorreu na prática constitucional brasileira. A nossa política federativa, desde a Constituinte de 91, sofreu todos os embates dessa conjuntura. As deformações dos sistemas, traçados pelas Constituições, decorreram precisamente talvez, da inadaptação destes textos às nossas condições peculiares. A verificação exata da inadaptação da letra à realidade brasileira é que exige, diretamente, essa análise, que não é fácil fazer. A verdade é que evoluímos (e evoluímos muito) chegando, até hoje, sem ter na realidade uma prática federativa rigorosa. A evolução do federalismo deu-se em todo mundo. Ainda há pouco lia uma pesquisa feita nos Estados Unidos sobre a federação e encontrava um elemento extremamente interessante, que era o grau de participação dos Estados e da União nos recursos aos governos locais. A tese se intitulava: "A erosão do localismo nos Estados Unidos". E essa erosão se verificava pelo aumento extraordinário dos recursos estaduais e, principalmente, federais, para os Estados e municípios americanos. Cada vez menos recursos locais, maiores recursos estaduais e em proporções enormes, maiores recursos federais.

* Mesa-redonda realizada pela Fundação Getulio Vargas, no dia 28 de junho de 1974.

Outro problema que modificou muito o federalismo foi o regionalismo, que existe não somente entre nós (problema amazônico, SUDENE, o Sul) mas também nos Estados Unidos com o problema do Colorado, dos Grandes Lagos, com investimentos imensos do Governo federal americano, sem falarmos no Vale do Tennessee.

São esses problemas todos que fizeram com que o INDIPO convocasse essas reuniões, para debater e examinar, com pessoas idôneas, as diversas fases da matéria.

Quem presidirá esta mesa-redonda será o Prof. Djacir Menezes, que dirige o Centro especializado neste assunto. Vou dar-lhe a palavra. Eu apenas estou abrindo nossos trabalhos, como diretor do Instituto de Direito Público e Ciência Política.

Prof. Djacir Menezes — Como disse o Min. Themístocles Cavalcanti, a idéia desta mesa-redonda nasceu quase com o Centro de Estudos de Ciências Jurídicas e Filosofia Política, que é uma seção dependente do Instituto de Direito Público e Ciência Política, dirigido por S. Exa. A idéia de discutir o federalismo originou-se de conversa prévia; posso dizer que o maior mérito na promoção da mesa-redonda cabe justamente ao Min. Themístocles Cavalcanti, autor de estudos especializados em torno do assunto, e que versa longo tempo, com visão muito nítida do problema, localizando-o dentro do processo nacional. Sou absorvido mais pelo lado histórico e teórico do problema.

A mesa-redonda está convocada para discutir de preferência essas proposições, que não são tão impositivas, mas, em todo caso, são indicações de que queremos situar o problema dentro do quadro brasileiro.

Para discussão das proposições, preferiria que cada um dos senhores pedisse a palavra, sem marcar ordem determinada imposta pela Mesa. Àquele que quiser abrir o debate, com prazer darei a palavra.

Min. Cândido Motta Filho — Desejava, apenas, fazer uma pequena introdução. O Prof. Djacir disse que havia, de sua parte, uma tendência para examinar o problema do ponto de vista histórico. Quero, então, acentuar bem este ponto, que acho fundamental na compreensão do federalismo brasileiro. No Brasil, dá-se um fenômeno curioso: a história é unitária e a geografia é descêntrica. Daí a razão pela qual, penso eu, que desde o tempo colonial até hoje, temos vivido como uma sanfona: descentralizando, centralizando, descentralizando, centralizando. Por quê? Porque a história insiste em ser unitária e a geografia descêntrica. De modo que é dentro deste plano que vejo o federalismo; como um problema histórico e como um problema geográfico. Só podemos compreendê-lo, resolvê-lo e melhorá-lo tendo em conta esses dois elementos.

Min. Hermes Lima — Previamente queria fazer uma breve observação. Parece-me que já tivemos, pelo menos, dois federalismos: o que vem da Proclamação da República até 1930 e o que vai de 1930 até nossos dias. Esse

primeiro federalismo correspondia a um país diferente do Brasil de hoje. Mesmo geograficamente, como referiu o Min. Cândido Motta Filho, o país é diferente, porque até 30 as comunicações no Brasil eram muito difíceis e precárias. Praticamente não existiam comunicações por terra, ligando de modo direto as diversas regiões do Brasil. Ao mesmo tempo, esse federalismo de 91 era o que correspondia a um país diferente, no sentido econômico e industrial. O Brasil era, antes de tudo, um país agrícola e agora, no federalismo de 30 para cá, ele assumiu uma feição industrial que põe diferença muito grande entre as duas estruturas cobertas pelo formalismo do federalismo.

Além disso, o federalismo de até 30 correspondia a uma filosofia econômica, por assim dizer. No plano federativo nacional repetia-se a filosofia econômica do individualsimo: *laissez-faire, laissez-passer*. Cada qual seguia o destino de sua aventura pessoal em busca da riqueza. Assim, cada Estado devia seguir também esse destino, à busca da sua riqueza. E daí, atribuições como fazer empréstimos externos; as fontes de energia eram estaduais, ao contrário do que sucede no federalismo depois de 30. Então, o que me parece diferençar os dois federalismos, é que, num, o pensamento organizador da União era apenas formalmente político e, no de 30 para cá o pensamento organizador da União abrangia aspectos econômicos, financeiros e estruturais da vida do país.

Assim, posso dizer que esses dois federalismos não são falsos, são os que correspondem, ainda que de modo incompleto ou deficiente, à estrutura material, industrial e econômica do país e às idéias dominantes nos dois períodos. Isso é importante assinalar.

Esses dois federalismos, portanto, caracterizam bem, a meu ver, a evolução histórico-política do federalismo entre nós. No primeiro, por exemplo, penso que a União exercia um controle político que lhe era possível pelo tipo das eleições que se faziam. Eram eleições a bico de pena, onde cada governo tinha a máquina eleitoral sob controle. De modo que a União era o representante supremo dessas máquinas eleitorais que geraram as chamadas oligarquias; e quando a União queria reagir contra essas oligarquias, fazia-o politicamente por intermédio das intervenções.

Havia apenas três Estados respeitados: São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul. Esses eram Estados *sagrados,* ninguém podia intervir neles; mas em todos os outros havia intervenção direta ou indireta.

O que queria a União? Ela intervinha para implantar um plano financeiro, administrativo, ou de realizações materiais? Não. A União intervinha para colocar no governo uma certa e determinada personalidade política. De modo que o controle da União era político formal.

Já a partir de 1930 o controle da União passa a ser mais real na vida administrativa, de realizações materiais. O pensamento organizador da União adquire nova densidade, nova dimensão, nova latitude.

São as minhas considerações gerais.

Min. Cândido Motta Filho — Se V. Exa. me permite um esclarecimento,

em 1913 se fundava o Instituto do Café, um instituto federal, dirigido por autoridades federais, intervindo naquilo que era um fenômeno que se considerava de ordem regional.

Prof. Haroldo Valadão — Vamos fazer umas considerações gerais.

O federalismo na História do Brasil é uma constante tão difícil de destruir como a geografia. A História também às vezes é indestrutível.

Estou vendo escrito no quadro-negro: federalismo e centralização. Faz-me recordar a bandeira do Rio Grande do Sul, sua divisa, da República de Piratini. Descentralização, federalismo, centralização, separatismo. No seu jornal oficial *O Federalista,* está escrito: federalismo, unidade, centralização, separatismo.

O federalismo é uma constante histórica do Brasil: Tiradentes, a Revolução Pernambucana, a Missão Cambuçu, no Norte, para trazer a Constituição dos Estados Unidos; a Federação Sagrada que se fez aqui no Rio, Minas, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, para apoiar Pedro I. Qual foi o primeiro impacto da expulsão de Pedro I? Foi o Ato Adicional, porta aberta para o federalismo. Vieram as Assembléias Legislativas e aí tivemos aquele grande problema da lei de interpretação. Acho a lei de interpretação muito boa porque desde que nós demos poderes às Províncias, não havendo uma Corte Suprema no Brasil, quem ia discriminar entre os poderes das Províncias e os do Centro? Veio Bernardo Vasconcelos e deu tal competência à Assembléia Geral. Podemos notar a evolução.

Bem, essa constante estourou. Quando? Na República. E estourou como toda revolução, que não se faz sem exaltados. Depois se governa com moderados, já dizia Joaquim Nabuco. Então, o primeiro decreto do Governo provisório declara que "os Estados na sua legítima soberania...". Passamos, assim, a ter uma federação que chamo federalismo agressivo, em que cada Estado era soberano, pelo menos se proclamava soberano.

Min. Themístocles Cavalcanti — Era o que estava escrito.

Prof. Armando O. Marinho — Era o formal, mas não o real.

Prof. Haroldo Valadão — Mas o real é muito relativo; vamos discuti-lo. É muito relativo porque às vezes vai e às vezes volta. O Supremo Tribunal em muitas ocasiões reconheceu o federalismo e foi obedecido. Entretanto, se não o foi nessa ou naquela hipótese, são exceções.

Foi um federalismo agressivo e justamente por sê-lo não era justo pois ia muito além. Cada Estado competia com o outro e com a União. Aliás, o federalismo americano no início também foi agressivo. Evidentemente todos os indivíduos que entram para uma primeira organização têm que diminuir a sua liberdade.

Min. Hermes Lima — Os Estados Unidos começaram com a atual Federação.

Prof. Haroldo Valadão — Pois é isso que digo: eles começaram. Nós partimos daqui. Mas eles queriam a liberdade e nós, dando-a aos Estados, estes tomaram conta.

Min. Cândido Motta Filho — Se me permite um esclarecimento: na Constituinte, quando Rui Barbosa compareceu e Castilho pleiteava ser a Federação com base na distribuição de rendas, ele declarou: "Aqui no Brasil, antes queriam uma Federação; hoje não há Federação que baste."

Prof. Haroldo Valadão — Estou fazendo a minha história, é a fase que chamo agressiva.

Prof. Armando O. Marinho — Queria recordar um episódio ocorrido com um Presidente do Estado de Minas cujo nome não me lembro, que recusou um empréstimo oferecido pelo Banco do Brasil preferindo tomar dinheiro à Companhia de Minas de Morro Velho, para não ficar vinculado ou dependendo de favores.

Prof. Haroldo Valadão — Esse federalismo agressivo encontrou um companheiro no judiciarismo, porque no judiciarismo, justamente, a intervenção do Supremo foi muito grande, no sentido do federalismo. Então, ele tira esse "braço direito" do judiciarismo que, ultimamente, como vamos ver, tende a acabar com a reforma constitucional, feita atualmente por uma simples emenda, em dois ou três meses. Não há judiciarismo possível, não se pode integrar uma Suprema Corte se uma decisão sua pode ser reformada em dois ou três meses, alterando-se a Constituição. Então, esse federalismo e esse judiciarismo caminharam, para usar uma expressão chã, "aos trancos e barrancos" desde o regime de 91. Não quer dizer que não tenha havido no regime de 91 movimentos econômicos centralizadores. Temos, por exemplo, o caso do café, o Convênio de Taubaté. Não é verdade? O Convênio de Taubaté equivale ao atual Instituto do Café. Foi feito na República antiga. Estamos, portanto, fazendo essa evolução rápida. Queria salientar aquilo que vai acontecer depois de 30 quando teremos uma espécie de revisionismo no federalismo. Esse revisionismo se plasma na Constituição de 34, que aumentou muitíssimo os poderes da União. Mas em compensação também aumentou muito os do judiciarismo. É muito interessante salientar isso. Aquele artigo que dá ao indivíduo o direito de recorrer sempre ao judiciário, bem como outros, vêm da Constituição de 34. A evolução vai-se fazendo, a meu ver, no sentido de um federalismo novo, para todos os países, como pude observar, e que é o federalismo integrado. Aliás, no ano passado participei de um colóquio em Belgrado, quando tive oportunidade de dizer isso.

Prof. Djacir Menezes — Prof. Valadão, se me permite, indagaria quais seriam as características desse federalismo integrado?

Prof. Haroldo Valadão — Vamos chegar lá. Como dizia, tomei parte de um colóquio em Belgrado — é verdade que foi um colóquio restrito — sobre federalismo, quando tive oportunidade de apresentar um trabalho intitulado *L'influence des estructures federales sur la surce legislative du droit,* sobre os poderes da União e dos Estados, para legislar sobre direito comum. Na ocasião havia um relatório meu, como representante do Brasil, um da Índia, um dos Estados Unidos, além de outros demais seis países federalistas. A América se fazia representar pelos Estados Unidos, México e Brasil. Na Europa, tínhamos a representação da Alemanha Ocidental, Iugoslávia e Suíça. A Rússia não compareceu. Fazia-se representar, também, a Índia e, inclusive, aquele minifederalismo, do Senegal com Mali. O Senegal que é tudo, e Mali que é uma célula. Nas proposições apresentadas temos essa antítese. No caso de Senegal e Mali vimos que não deu resultado.

Evoluímos para esse federalismo integrado. Escrevi algumas linhas, que desejo ler para os colegas, a fim de mostrar como se estava evoluindo neste sentido, no Brasil: "A evolução e a dinâmica do federalismo exigiu que se assumisse o compromisso com o antigo sistema rígido do federalismo. Esse compromisso tinha sido expressamente proibido pela Constituição de 34, e foi mantido... etc, etc."

Até a Constituição de 34, os Estados nem se falavam. Pode-se dizer que não havia diálogo entre os Estados e a União antes de 34. Foi a Constituição de 34 que permitiu acordos.

"Faculdade que deu aos Estados de fazer acordos, concernentes à execução recíproca de serviços, atos e decisões de um pelos funcionários de outro."

Isso já foi um passo, porque estava desintegrado. Já estão compreendendo, mais ou menos, o que é a integração. O primeiro passo era comunicar-se. Eles não se comunicavam. Já havia, então, a permissão de acordos. Também — isso começou em 34 — a competência supletiva ou complementar dos Estados, o que é outro passo no sentido de integração, ditando uma competência à União para normas gerais e dando aos Estados uma competência supletiva. Assim, temos em vários assuntos, que os senhores conhecem melhor que eu, essa competência supletiva, que foi mantida. Na prática os primeiros acordos entre a União e os Estados foram raros. Começaram com a polícia de fronteiras, depois educação, saúde pública. E com tudo isso, o federalismo vai deixando de ser agressivo para ser solidário. Aliás, esta expressão "solidário" é de autoria de um dos maiores constitucionalistas brasileiros, que acaba de falecer, Prof. Orlando Bicalho, da Faculdade de Direito do Pará, notável jurista, em todos os sentidos. Ele usou a expressão — que me pareceu muito interessante — "federalismo solidário". Prefiro federalismo integrado, expressão mais atual.

Na prática, vemos, por exemplo, o caso de a União, por ser mais rica, passar a intervir na economia. Aliás, assim já vinha procedendo, como no caso do café e outros. Durante a Grande Guerra tivemos intervenções. Na parte econômica e social também tivemos, por exemplo, aquele judiciarismo avançado do Supremo Tribunal, que julgou constitucional a Lei do Inqui-

linato. Isso depois de finda a guerra. O que, em 1921, foi um grande passo à frente. Chamo a atenção dos colegas para um fato ocorrido no fim do último Governo: o Ministro da Fazenda reuniu os Secretários de Finanças dos Estados para estabelecer normas tributárias comuns sobre o imposto estadual, o ICM. Isto é muito interessante. Esta tributação estadual representa um grande drama do federalismo, no sentido econômico: os Estados ricos, produtores, e os pobres, consumidores. Então, qual deles receberia o imposto? Como era o caso de grandes fábricas de São Paulo que exportavam para Pernambuco. Surge aí todo o problema da cobrança do imposto, que gerou inclusive casos muito interessantes no Supremo Tribunal. Fui advogado em muitos deles. Finalmente veio uma lei federal sobre o assunto ainda no regime de 46. Que fez, então, o Ministro da Fazenda? Reuniu os Secretários de Finanças e está fazendo — o que é muito interessante — uma espécie de direito uniforme estadual sobre os impostos que são dos Estados. Parece até coisa da ordem internacional, querendo fazer um direito uniforme sobre casamento e outras matérias. Evidentemente a União, que é mais poderosa, influi nisso. Temos aí outra etapa realista, no sentido da evolução.

Finalmente vem o que chamei de "grandes empreendimentos econômicos". Mas esses empreendimentos econômicos podem abranger mais de um Estado obrigando a União a agir. Estes são os fatos. Indago: por isso deve-se suprimir o federalismo? Fazer desaparecer o federalismo? Criar, suponhamos, um federalismo regionalista? Então o Brasil seria dividido em regiões? Até este ponto não vou. Que é, então, o federalismo integrado? A verdadeira integração é a social; aquela que respeita a personalidade dos integrados. Integração não é absorção; é reunião para um fim comum. Logo, que é a integração? É a reunião de todos, para o bem de todos, pelo trabalho de todos. Mas não é absorção dos pequenos pelos grandes, nem territorial, política ou economicamente.

Prof. Djacir Menezes — Mas a regionalização não levaria a esse ponto.

Prof. Haroldo Valadão — Bem, mas a regionalização, quando se forma, dependendo de saber o que se regionaliza, pode chegar a esse ponto. Um convênio sobre o café, o de Taubaté, Minas Gerais e São Paulo, todos têm o Instituto do Café. Então é preciso saber o que se regionaliza. Porque se vamos chegar à regionalização até a absorção, seria outra coisa. Portanto, acho que estamos evoluindo de um federalismo agressivo, existente em toda a nossa história, ponto máximo 89, 90.

Mas o que está acontecendo com o federalismo está ocorrendo em todo o mundo, na ordem internacional, na ordem interna, em tudo. Na ordem social e econômica hoje, por exemplo, o que queremos na reforma social, na socialização do direito? Queremos uma integração, mas a integração não vai destruir um fato, economicamente. Não é a centralização o principal para aquela finalidade.

Sou, em princípio, contrário à centralização. Considero centralização a burocracia, o atraso. Sou radicalmente contrário.

Prof. Djacir Menezes — À luz desse critério é preciso considerar que a organização do plano político é uma coisa e do administrativo é outra.

Prof. Haroldo Valadão — Então o federalismo integrado ou solidário não é a centralização absoluta, não é absorção. É trabalho de todos reunidos para o bem de todos. E é nesse sentido que terminei a minha comunicação: a federação é a forma suprema que permite reunir unidades político-administrativas, com uma finalidade básica — o bem-estar social, o bem-estar de todos. Ela deve funcionar com compreensão e amor, com toda a boa-fé, em respeito à personalidade de seus membros, mas chamando-os a preencher os encargos comuns, o que exige, muitas vezes, distribuição ou coordenação eficaz e justa de suas atividades fundamentais e até regionais.

Prof. Simon Schwartzman — Eu me sinto um pouco inibido em falar aqui sobre este assunto, no meio de pessoas tão ilustres e familiares com o tema. Mas o que me impressiona em tudo o que conheço sobre a matéria e o que ouço nesta mesa-redonda é que há no Brasil uma tendência realmente muito grande, muito forte e histórica, no sentido de uma centralização cada vez maior. Por outro lado, se olharmos historicamente os fatores a favor do federalismo, é claro que vamos verificar que sempre houve essa tendência para o federalismo.

Um fato muito importante nisso tudo, talvez dos mais importantes, seja o papel político de São Paulo na História do Brasil. Acho que uma reflexão sobre a Proclamação da República, por exemplo, a campanha republicana, leva-nos a verificar que houve então uma componente federalista muito forte, que era basicamente observado no PRP, Partido Republicano Paulista.

Alguém já disse que a República Velha se baseava em um federalismo muito forte, mas limitado a São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, e isto se combinava com uma centralização também muito forte, refletida nas intervenções do Estado nacional no resto do país. Significa que mesmo na República Velha observamos que o federalismo não é uma realidade para todo o país, mas apenas para aqueles Estados mais fortes, como São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

A Revolução de 32 foi o evento mais importante da tendência federalista da autonomia na história brasileira recente e é um episódio importantíssimo nesse sentido.

Por outro lado, em contraposição a essa tendência federalista, existe uma série de tendências, talvez muito mais forte, no sentido da centralização que, historicamente, cada vez mais se desenvolvem. Uma delas é o próprio fato de o Estado brasileiro já ser centralizado de nascimento; é um Estado mais ou menos grande, pesado, centralizado. E aqui faço referência ao livro já clássico de Raymundo Faoro sobre o Estado brasileiro, um trabalho muito interessante, mostrando a origem patrimonial burocrática

do Estado brasileiro, sua origem portuguesa e sua evolução através do império. Depois temos o surgimento de corporações nacionais, as forças armadas brasileiras. A partir da Guerra do Paraguai e depois, cada vez mais, durante a República Velha, vão-se integrando progressivamente, transformando-se numa instituição que, pelas suas origens, talvez tivesse uma base regional muito forte no Rio Grande do Sul, mas com o tempo passa a ser uma instituição nacional.

Temos também o que se chama de política plebiscitária nos últimos 20 ou 30 anos, toda a política nacional sendo cada vez mais referida ao poder central, exigindo do poder nacional uma política em relação a todo o país, isto combinado com as necessidades nacionais de planejamento, de centralização da necessidade de comandar uma economia que se quer desenvolver com recursos escassos, enfim, uma série de dificuldades.

Acho que todas essas tendências são no sentido de centralizar, de concentrar o poder que acaba preponderando historicamente sobre as tendências centrífugas.

Creio que essa realidade nos leva a pensar; por que é interessante ainda continuarmos meditando sobre federalismo? Por que é necessário o federalismo?

Também concordo com o que o Prof. Haroldo Valadão disse. Não sou a favor da centralização. Acho que há muitos problemas, muitas dificuldades de centralização.

É muito importante explicitar claramente se estamos interessados em defender a importância do federalismo, é muito importante dizer federalismo de que, como, em nome de que e de que forma? Será que é o antigo federalismo, a antiga bandeira do Partido Republicano Paulista, a bandeira farroupilha ou a bandeira gaúcha? Não é bem isso talvez. Quais as unidades que estarão sujeitas a essa federação? Será que elas serão os antigos Estados territoriais, os 23 Estados, que me parece ter o Brasil neste momento, ou será outro tipo de unidade?

Se estamos falando já não tanto em federação e centralização, mas em centralização e descentralização, vamos centralizar o quê, em quais unidades e em que aspectos?

Aqui por exemplo uma das teses diz: "Os dois processos — centralização dos poderes decisórios na ordem política e descentralização e regionalização das estruturas econômicas na ordem administrativa — não são fatores da consolidação da instituição federativa?"

Essa proposição nº 3 é muito importante e para essa pergunta a resposta é negativa. Essencialmente, federação ou não federação, centralização ou não centralização, referem-se ao aspecto político, de poder de decisão. Não é o aspecto de técnica administrativa, de implementação de decisão. Nós podemos ter uma estrutura centralizada no aspecto político e descentralizada administrativamente. Isso não tem nada a ver com federalismo. Descentraliza-se do ponto de vista de implementação de suas técnicas.

Agora, apesar desse fato, de ser assim, acho que existe um problema com a descentralização administrativa. É um problema clássico da teoria política:

não é possível descentralizar administrativamente sem, em certo sentido, também descentralizar o poder. A longo prazo não é possível manter ao mesmo tempo uma centralização cada vez maior, descentralizado administrativamente. Descentraliza-se também decisões; delega-se critérios de decisão... mas uma sociedade, muito complexa, com vários aspectos, sistemas complexos, funcionando ao mesmo tempo, ela não pode absolutamente ser planejada nesse sentido. É necessário de alguma maneira distribuir poderes de decisão aos membros que efetivamente participam dessa sociedade; é necessário, igualmente, permitir a esses membros tomarem em suas mãos seu próprio destino, discutir, elaborar, sugerir idéias, etc. Devemos partir para isto. O que não sei é se essas unidades, que vão recobrar forças e autonomia, serão os antigos Estados. Não sei qual a realidade e viabilidade políticas das unidades geográficas, tal como temos neste momento. Acho que devemos evoluir para um outro tipo de Federação, mas não tanto em termos de unidade geográfica.

Não tenho uma idéia mais clara, estamos num impasse, numa transição. Não sei para onde se vai.

Prof. Armando O. Marinho — Tenho a impressão de que não podemos isolar nossas cogitações, sobre federalismo, das cogitações gerais, sobre os problemas institucionais que nos afligem. A verdade é que o mundo contemporâneo é de transição. "A vertiginosidade com que, após a II Guerra Mundial, se vêm procedendo às descobertas, provenientes das pesquisas científicas e seus conseqüentes reflexos, no campo tecnológico, o que vale dizer suas aplicações pragmáticas, nas atividades econômicas, projeta-os, como não poderia deixar de ser, no campo das atividades humanas. Assim, a carga de novos condicionamentos do homem de nossos dias vai-lhe modificando o *habitat* natural e social, e as informações que recebe através da imensa rede de comunicações criadas pelas técnicas vão-lhe modificando a visão cosmogônica e sua compreensão dos fenômenos universais. Vão-lhe criando a necessidade de novas normas de conduta para se adaptar ao meio e a ele sobreviver. Por outro lado, sua problemática, aspirações, comportamento, se alteram e novas normas coercitivas se fazem mister. Por tudo isso, o homem moderno busca, antes de mais nada, a reformulação das estruturas sociais e políticas na ânsia de se adequar à realidade de seus dias. Isto equivale dizer que a transição conceitual atinge as instituições e as estruturas sociais em busca de novos rumos.

São fatores condicionantes das estruturas a ciência e a tecnologia, a urbanização populacional e o descompasso entre o desenvolvimento urbano e o do campo.

Assim a problemática institucional contemporânea resume-se em ajudar, absorver as novas técnicas, compelir o Estado a cumprir seu fim último, que é a promoção do bem-estar social. Conseqüentemente, tudo que diz respeito a ele há de passar por uma reformulação para o estabelecimento de nova ordem jurídica capaz de facilitar os objetivos do Estado e equipá-lo para o desempenho de suas enormes tarefas."

Estou-me permitindo ler algumas considerações que fiz na introdução de um pequeno trabalho que escrevi sobre *A modernização do poder legislativo.* Acredito que essas considerações sejam perfeitamente válidas. Vivemos uma época de transição e, assim, essas nossas cogitações sobre a nova forma de Estado, sobre a problemática do federalismo brasileiro, não podem ser feitas sem levarmos em conta esses dados. Ocorre o seguinte: há uma tendência incontrolável, no mundo moderno — pelo menos, temos notícia — para uma centralização do poder de decisão. Quer dizer, o mundo moderno cada vez mais caminha para o sentido de uma centralização, que nos preocupa. No plano interno do Brasil, do federalismo brasileiro, estamos no momento verificando uma oposição a essa tendência centralizadora. Quando falamos de federalismo solidário, cooperativo, integrado, orgânico ou regionalista, não estamos apenas procurando opor barreiras à centralização.

O Prof. Macabu, na última mesa-redonda, apresentou sugestão que se transformou na seguinte proposição: "Como formular novo tipo de federalismo brasileiro, se a realidade de hoje nos convoca para uma transformação que ainda está a ser elaborada por pensadores políticos e pela elite intelectual deste país?" Na realidade, tenho a impressão de que é isso mesmo que está acontecendo. Ainda está a ser elaborado por pensadores políticos, pela elite intelectual do país, um novo tipo de Estado, que atenda às nossas realidades mas, ao mesmo tempo, seja integrado dentro da nossa tradição, seja o produto do aperfeiçoamento da nossa evolução histórica.

Min. Cândido Motta Filho — Queria acrescentar o seguinte: encontrei, nos artigos de meu tio, Cezário Motta, um exemplar da Constituição de 91, anotada por Deodoro. Ali encontrei a seguinte anotação, que me surpreendeu: "O Brasil adota como forma de governo a República Federativa." Diz ele: "Há aqui um erro, porque Federação é forma de Estado e República é forma de governo". Como conclusão: "No Brasil, se confunde a política republicana com os interesses do Estado." Está lá escrito. Quer dizer, desde aquela época já se desconfiava da precisão federativa no Brasil. Mais tarde, até 1930, tivemos dois casos interessantíssimos, em que podemos observar como a centralização e a descentralização se processavam: quando se exagerava a centralização, vinha a resposta contrária. Tivemos, até o Governo Prudente de Morais, a política centralizadora do Brasil nas mãos do Gen. Francisco Glicério que centralizava todas as forças políticas do país. Mais tarde, depois de Prudente de Morais, tivemos o Gen. Pinheiro Machado, o chefe incontestável da política brasileira naquele período. Ele se aproveitava do coronelismo do interior do país e fazia uma síntese centralizadora em suas mãos. De modo que temos, também, este aspecto curioso na política nacional: quando há excesso de centralização, vem a resposta em contrário, o mesmo acontecendo quando há uma descentralização. Agora estamos, como se disse muito bem, numa época de crise. Em época de crise, num sentido de defesa, corre-se para a centralização, que é um processo mais de defesa, porque a federação tem um

sentido de objetivo, de harmonizar os contrários. Para mim o que está ocorrendo agora é uma tendência, não institucional, mas defensiva, no sentido de que todos os países do mundo, diante da crise por que estamos passando, se unam para a defesa de um organismo unitário. Quer dizer, o Brasil histórico, ameaçado pelo Brasil geográfico.

Min. Hermes Lima — Apresentarei em 10 minutos considerações sobre proposições que achei muito interessante:

"Constitui obstáculo à federação a existência de Estados ricos e pobres, como argüiu J. C. Friedrich? Ou tal situação é determinante de novo tipo de federalismo já bem caracterizado?"

Não. Acho que a existência de Estados mais ricos ou mais pobres é uma contingência da evolução histórica e a nossa experiência já demonstrou a compatibilidade entre Estados mais ricos e mais pobres. Por outro lado, este problema no Brasil tem uma conotação que desejo frisar: nos Estados mais pobres, eles são mais pobres, em primeiro lugar, pela estrutura social, que reina lá, comandada pelo latifúndio. Tanto assim é que, nos Estados mais pobres do Brasil, existem grandes fortunas. Em Sergipe, na Paraíba, no Rio Grande do Norte, enfim, em todos os Estados pobres existem grandes fortunas. Mas grandes fortunas não se fazem no ar, elas se fazem com algum bem positivo e o bem positivo das grandes fortunas nesses Estados tem sido o domínio latifundiário da terra.

De modo que, no Brasil, essa coexistência é possível e o que se teria de fazer, como parece que está se pensando, se tentando, se imaginando fazer, é realmente modificar a estrutura social desses Estados, para que o latifúndio, responsável principal pela pobreza desses Estados, possa ser modificado a favor do povo.

Por exemplo, as obras contra a seca tinham um plano formidável: juntar a água, depois desapropriar a terra para ensinar irrigação. O que se fez? Juntou-se a água e a terra ficou na mão dos latifundiários. A água está lá espelhando o sol, as estrelas.

Essa incompatibilidade não existe no Brasil, pode ser perfeitamente corrigida. É preciso ver também que os Estados no Brasil têm uma fisionomia histórica, humana, própria de cada país. Adquirem uma personalidade.

Min. Cândido Mota Filho — Se me permite, adquirem maioridade.

Min. Hermes Lima — Maioridade. Essa a verdade.
Aqui diz: "Não será no atendimento às peculiaridades regionais que deverá assentar a unidade política no processo de descentralização econômico-administrativa?"

Eu acho o seguinte. Correndo o perigo de ser especioso, diferenciaria o regional do peculiar.

O regional, para mim, abrangeria uma área mais larga, mais expressiva de problemas e o peculiar seria aquilo que, dentro de cada Estado, tivesse uma conotação específica para a unidade federativa.

Insisto muito no pensamento organizador, é uma velha tese que proclamo. A União é a representante do pensamento organizador brasileiro. Ele é que vai fazer, como dizia Diegues Jr. em artigo recente na RCP, o equilíbrio das divergências, dos contrastes, das diversidades. É esse o pensamento organizador, que é fundamental. Ele existiu na primeira República, como disse, do ponto de vista formal político, para a política dos Governadores. Mas agora ele existe para o que se denomina o progresso, o desenvolvimento do país.

A descentralização, a meu ver, encontra na peculiaridade dos Estados a sua verdadeira motivação. E o pensamento organizador é o pensamento planificador. A meu ver, o que se diz de regionalização é planificação. Planificar-se tomando uma área que tenha problemas semelhantes, como o Nordeste.

Ainda tenho que dizer o seguinte: vejo o Nordeste como uma área seca, mas não é tão seca assim, e a boa terra do Nordeste que é a da mata, está na mão dos latifundiários, exclusivamente na mão dos latifundiários. A terra do agreste, que já é mais ou menos boa, onde chove também, igualmente está ocupada pelos latifundiários. Até o sertão.

Ora, nessa economia nordestina, uma economia de subsistência se desenvolveu. Em 1903, 1904 e 1905, o Nordeste tinha 4 ou 5 milhões de habitantes, hoje tem 25 milhões. Mal nutridos mas que lá existem, ficam, trabalham e procuram condições para trabalhar.

O peculiar, então, para mim, tem tarefas e processos específicos de cada Estado, pelo que estou de acordo com o Prof. Valadão, que a centralização não pode eliminar a federação da vida brasileira. A federação é o pensamento organizador, totalizador, como na Lei de Diretrizes e Bases, como na Sudene.

Poderes decisórios, para mim, sintetizam-se no poder organizador, é como fazer, o que fazer e para que fazer. Quer dizer, isso estabelecido em diretrizes gerais, é problema da União, imposto a ela pelas condições materiais da evolução do país.

No 4º item diz: "A instituição da regionalização, como peça do sistema político, não é mais um processo no sentido do chamado 'federalismo cooperativo'?"

Para mim todo federalismo é cooperativo. Não pode deixar de ser. O federalismo é por sua natureza cooperativo. Não se pode substituir um federalismo por um processo cooperativo. O que se pode é desenvolver, dentro do federalismo, um processo cooperativo.

Descentralização e regionalização, são processos, não são estruturas políticas. São processos de situar os problemas numa região e processos de fazer com que esses problemas tenham uma solução na região e no peculiar.

Min. Themístocles Cavalcanti — Não são institucionais.

Min. Hermes Lima — Não são institucionais, exatamente.

Item 5º: "Os partidos nacionais, enfraquecendo gradativamente o pode-

rio localista do chamado 'coronelismo', não impulsionaram o processo centralizador na esfera política?"

Creio que há pelo menos um grão de verdade nessa pergunta. Mas o coronelismo era um produto da legislação eleitoral que prevaleceu até 30. Agora temos que diferençar coronelismo de prestígio e líderes eleitorais. Porque, se há Partidos nacionais, tem que haver liderança. A liderança abrange também a liderança do eleitorado. O líder se projeta no eleitorado, pelas suas idéias, pela sua capacidade de comunicação, enfim, o líder se projeta dentro da vida política do país.

No 6º item: "Como formular novo tipo de federalismo brasileiro, se a realidade de hoje nos convoca para uma transformação que ainda está a ser elaborada por pensadores políticos e pela elite intelectual deste país?" É uma pergunta do Prof. Macabu.

Ele tem razão. Os pensadores políticos estão elaborando esse federalismo brasileiro, mas me permito chamar a atenção para dizer que, em 1934, na Constituição, já desaguou muito pensamento político crítico da vida brasileira. Na de 46, de que fiz parte, era uma preocupação saber o que os pensadores políticos entendiam e compreendiam pela vida política. Agora, o veículo verdadeiro da vida política são os Partidos nacionais. Sem eles em condições de viver com autonomia, embora isso não queira dizer que o processo legislativo não tenha o condicionamento que deve ter, para não ser um processo demasiado longo, dispersivo, os Partidos políticos é que são a base da vida política, da vida federativa.

Seja com centralização, seja com federação, tem que haver vida política. Na centralização a vida política tende para o Partido único; na federação é necessário haver Partidos políticos nacionais. Isso é absolutamente necessário.

Quero terminar fazendo uma ligeira observação.

Dadas as condições do mundo moderno, o problema da segurança, como ele está sendo entendido e mesmo legislado entre nós, é um problema que está desfigurando a federação.

Min. Cândido Mota Filho — Apoiado. É isso mesmo.

Min. Hermes Lima — Se penso que estou com uma guerra subversiva, uma guerra revolucionária atrás da porta, é evidente que não há possibilidade de vida política federativa, de vida política autônoma, para que se possa formular o pensamento organizador da União. A centralização tende ao partido único; quem formula o pensamento organizador da União é um grupo, que pode ser o mais competente do mundo, mas não tem vivência política nacional.

Prof. Haroldo Valadão — Não tendo terminado aquela minha primeira parte, desejava dizer o seguinte: estamos realizando um federalismo paternalista. Quero um federalismo integrado. Não quero um federalismo paternalista, em que o poder central trata seus membros como fossem de menor

idade. Já os menores não aceitam o paternalismo! Como os Estados irão aceitá-lo? Essa é a realidade.

Direi, também, algumas palavras rápidas sobre direito comparado. No Simpósio de que participei tivemos oportunidade de ver extremos interessantes, como o de Mali e o da Índia. Para minha surpresa, vi que na Índia, a União pode suprimir um Estado. Considerei isso uma coisa terrível na Federação. Pela Constituição da Índia, que é um país federalista, a União pode suprimir um Estado. Na discussão, mostrei o absurdo disso. O indiano, que participava do Simpósio, respondeu-me: "nossa Constituição é nova, reza isso". Agora, querem ver o reverso? O outro extremo? Na Suíça, não há Tribunal Constitucional, para garantir a Constituição. Então, o Cantão faz uma lei inconstitucional. Continua! Indaguei: "Mas não há um recurso?" Resposta: "Não senhor, é a Federação. O único jeito é arranjar uma maioria de sessenta ou cem mil eleitores, que peçam o plebiscito." Como eles não pedem o plebiscito, aquela lei inconstitucional, de um Cantão, permanece. Os senhores têm, aqui, os dois extremos para um exemplo.

O delegado americano salientou uma coisa muito importante — todos nós estamos dizendo isso, aqui — "nos Estados Unidos, aquela célebre *clause inter-state commerce* permite à União todo o poder econômico. Em contraposição, salientou, ainda: o povo quer o regime federal, o povo quer, sempre, autonomia local."

Finalmente, passarei a comentar, rapidamente, as proposições desta mesa-redonda.

"Constitui obstáculo à federação a existência de Estados ricos e pobres, como argüiu C. J. Friedrich? Ou tal situação é determinante de novo tipo de federalismo já bem caracterizado?"

Falou-se aqui na Primeira República havia três Estados que mandavam. Em toda a sociedade, desde a sociedade anônima até qualquer sociedade civil, há sempre uns grandes que querem mandar mais que os outros. Qual é, então, o papel do jurista? É dar representação à minoria. É lutar contra isso e não dizer: como os Estados grandes mandam, então acabou a federação. Não. Os senhores querem ver um exemplo? O Mercado Comum Europeu. Temos que comparar, também, no plano internacional, no supra e infra. O Mercado Comum Europeu tem a França, tem a Alemanha, mas, também, a Dinamarca e a Holanda. E não passam bem? Portanto, não tenhamos medo da federação, porque os grandes podem mandar nos fracos. Então, vamos ter medo de qualquer associação! Vamos cair num paternalismo em que os grandes devem dominar os fracos.

Diz a segunda proposição: "A federação brasileira reflete, fundamentalmente, a diversidade ecológica e fisiográfica do país. Pergunta-se: não será no atendimento às peculiaridades regionais que deverá assentar a unidade política no processo de descentralização econômico-administrativa? A divisão atual do Brasil atende a esse requisito?"

Pelo que se vê, teríamos, talvez, se bem entendi, uma nova federação regionalista. Não é isto?

Min. Hermes Lima — O Prof. Bonavides tem um estudo muito bem feito sobre esse assunto. Saiu, na revista, um resumo do livro dele muito bom.

Prof. Armando O. Marinho — O *Jornal do Brasil*, de hoje, se refere a esse trabalho.

Prof. Haroldo Valadão — Mas tudo isso tem uma conotação contrária ao humanismo. Não podemos chegar num país e redividi-lo, baseados no interesse econômico de uma determinada região. Isto é contra o humanismo. É a tal história do grande, na federação, paternalisticamente, dizer: "Você, que é fraco, fica com isso." Acho que isso atinge, em cheio, a federação. Não compreendo uma federação baseada em critérios regionalistas econômicos.

Min. Themístocles Cavalcanti — O objetivo do questionário não foi estabelecido pelo regionalismo.

Prof. Haroldo Valadão — Diz aqui: ". . .Não será no atendimento às peculiaridades regionais que deverá assentar a unidade política no processo de descentralização econômico-administrativa?"

Min. Themístocles Cavalcanti — Perdão, mas este não é o espírito do questionário.

Prof. Haroldo Valadão — Esta é uma pergunta que tem que ser feita, para ouvir-se a opinião de todos. Aliás, a pergunta está muito bem formulada. Agora, respondi a pergunta com outra.

Segue-se a terceira proposição: "Os dois processos — centralização dos poderes decisórios na ordem política e descentralização e regionalização das estruturas econômicas na ordem administrativa — não são fatores da consolidação da instituição federativa?"

Acho que são mais fatores da extinção da federação. Isto praticamente extingue a federação.

"A instituição da regionalização, como peça do sistema político, não é mais um processo no sentido do chamado 'federalismo cooperativo'? Ou será apenas um eufemismo encobrindo a progressiva debilitação do federalismo? Que reformas isto impõe à estrutura do regime?"

Como disse aos senhores na minha intervenção genérica, na Primeira República havia aquele federalismo agressivo. Eles não se falavam. Aliás, tivemos também na Primeira República, um governo de um pequeno Estado: Epitácio Pessoa, da Paraíba. E um grande governo. Não tivemos, apenas, o governo de Estados maiores, como Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Voltando ao assunto, eles não se falavam. Desde 34, porém, começaram os acordos entre os Estados, delegação de poderes, legislação supletiva — a que fez referência o Presidente Themístocles Cavalcanti — legislação complementar, tudo isso, em vários setores. Agora, é preciso que essa legislação complementar possa ser produzida. Evitando, porém, o quê? O paternalismo. Com a política paternalista tudo tem de vir de cima.

Defendi em várias conferências sobre o Processo Civil — e os paulistas estão todos comigo, bem como outros Estados, inclusive o Maranhão — a volta à competência estadual nos processos comuns, civil, comercial ou penal.

"Os partidos nacionais, enfraquecendo gradativamente o poderio localista do chamado 'coronelismo', não impulsionaram o processo centralizador na esfera política?"

Na República Velha, havia o PRM, o PRP e outros PRs, mas no fundo, eram unidos sempre por um grande líder, como nos mostrou o Prof. Hermes Lima: Pinheiro Machado, Gen. Glicério e outros. Eram unidos. Nos Estados Unidos, há dois partidos nacionais. Não são dois partidos nacionais? E eles não funcionam muitas vezes em cada Estado? E não levaram à unidade política, não suprimiram a federação. E são também dois partidos nacionais, rigorosamente nacionais.

Quanto à última pergunta, acho que evidentemente nós — e eu me chamo jurista, e não sociólogo — juristas precisamos ouvir os pensadores políticos mas também os sociólogos, os estatísticos, não é verdade? São contribuições que devemos exigir nos venham, para que possamos formular qualquer nova estrutura nesse sentido.

Quero agradecer a atenção com que me ouviram. Muitíssimo grato.

Min. Cândido Motta Filho — Queria fazer uma observação final. Quando fundaram os Estados Unidos, eram colônias diferentes e autônomas que se fundiram numa única, porque federar quer dizer unir. No Brasil foi o contrário. Como já dizia Rui Barbosa, a União era anterior à federação. Portanto no Brasil se deu um federalismo de fato, um federalismo descentralizador e não um federalismo de União.

Chamo a atenção nesse ponto, porque os Estados Unidos, que se formam por uma federação real, enfrentaram o problema das regiões. O país foi dividido em várias regiões, sem que fosse ferida a autonomia dos Estados. Quer dizer, o interesse econômico penetrando no interesse nacional, sem ferir a autonomia e a rigidez federativa. Muito obrigado.

Prof. Simon Schwartzman — Gostaria de fazer um comentário final. Essa idéia de ouvir os estatísticos parece-me boa, e há estudos que tratam de correlacionar a existência maior ou menor de federação com os *outputs* de política governamental, por exemplo, na área de saúde, educação e uma série de outros. E esses estudos mostram que os sistemas federativos estão correlacionados com a manutenção da política de desigualdade.

Então, à primeira pergunta do temário, sobre se constitui obstáculo à federação a existência de Estados ricos e pobres, respondo que na verdade não sei se isto constitui obstáculo à federação, mas o fato é que a federação acentua as desigualdades enquanto a centralização é uma maneira de reduzir a desigualdade. Isso é uma correlação estatística. Então a indicação disso é que a federação muitas vezes é defendida como uma forma de manter a situação de desigualdade. Acho que não é por acaso que o Estado

mais rico brasileiro, São Paulo, é o que tem a tradição federativa mais forte, mais força própria e tem mais a perder numa política de redistribuição de recursos.

Min. Hermes Lima — Em clima, terra, imigração, condições físicas, condições naturais, que dão a São Paulo uma posição de supremacia excepcional. De modo que o desenvolvimento de São Paulo está sendo levado a todo Sul do país pelas condições físicas, climáticas, de terra. É essa a base.

Prof. Simon Schwartzman — Gostaria de completar o meu raciocínio da seguinte maneira: acho que existe um paradoxo muito sério no federalismo. Por um lado o federalismo é uma forma que mantém desigualdade e, por outro, mantém liberdade. A centralização é uma maneira de também se experimentar uma política talvez mais justa de distribuição social, mas existe grave risco, que é a perda da liberdade.

Eu estou lembrando, por exemplo, o estudo clássico de De Tocqueville sobre a organização dos Estados Unidos que fala sobre isso, isto é, o perigo da democracia que se amplia, o perigo da grande participação na política. São paradoxos que estamos enfrentando neste momento.

Acho importante entretanto — e é a última coisa que queria dizer — não confundir federalismo com democracia. O Min. Hermes Lima tinha falado, e fiquei um pouco surpreendido, equacionando federalismo com pluripartidarismo e centralização com unipartidarismo. Teoricamente podemos conceber regimes políticos centralizados, porém com grandes diferenças partidárias, com vários partidos. A divisão nacional não tem de ser regional. Os partidos não têm que se dividir assim.

Min. Hermes Lima — Ele deixará de ser centralizado com o pluripartidarismo; e com partidos nacionais atuando livremente não haverá centralização que se agüente.

Prof. Simon Schwartzman — Ele pode ser político-unitário e não federação de unidades regionais. A própria França é um exemplo de regime centralizado em um sistema político pluripartidário. A Itália é outro exemplo.

Prof. Hermes Lima — Mas no Brasil é muito diferente. A França tem uma tradição, uma unidade.

Prof. Simon Schwartzman — O senhor tem toda a razão, e talvez no caso concreto brasileiro a centralização traga com ela de fato a perda da condição de pluripartidarismo. Eu concordo nesse ponto. Só que acho que a resposta ao problema da centralização no pluripartidarismo não é necessariamente um federalismo geográfico. É só isso que acho.

Prof. Adilson Macabu — Sr. Presidente, senhores participantes da mesa-redonda, parece que há uma opinião unânime no sentido de que existe

uma tendência para aumentar acentuadamente o intervencionismo federal nos Estados, dentro da nova realidade brasileira. Mas quais são os fatores que levaram a esse maior intervencionismo federal? Poderia dizer inicialmente o seguinte: o sistema tributário nacional, o ICM, representa uma grande ameaça ao federalismo. O ICM como ele existe dentro da realidade brasileira contemporânea representa um fortalecimento excessivo de poucos e determinados Estados em detrimento do empobrecimento de outros dentro da federação brasileira. Essa é uma realidade que não pode ser esquecida na nova sistemática constitucional que predomina em nosso país.

O outro fenômeno é o da regionalização das estruturas econômicas na ordem administrativa. As regiões, indiscutivelmente, constituem uma palpável realidade da época em que vivemos, tanto no plano financeiro e tributário quanto no político e econômico.

E parece ser mesmo uma tendência da nova realidade brasileira o fortalecimento e a institucionalização do regionalismo em nossa estrutura.

Um outro aspecto é que, por outro lado, houve uma centralização dos poderes decisórios na ordem política do Brasil com o enfraquecimento dos Estados, o que determinou a morte do federalismo das autonomias estaduais, pelo uso freqüente de decretos-leis, principalmente a partir da Constituição federal de 1967, que conduziu o país na direção da centralização, e onde o Estado assumiu o aspecto de Estado unitário, tecnocrático e desenvolvimentista, sufocando a idéia federalista pela preponderância dada à ordem econômica, através dos planos de desenvolvimento regional, criação de áreas metropolitanas, do extraordinário progresso das comunicações e da própria sociedade de consumo em massa que caracteriza a sociedade industrial contemporânea.

Um outro aspecto é a tendência para o fortalecimento do Executivo, aliás uma tendência universal. Esse fortalecimento do Executivo é contrário à idéia original de federalismo, em que a federação era um mecanismo de defesa contra os abusos do poder central. Esta é uma realidade que também não pode ser esquecida.

Portanto, concluindo, quero ficar com as opiniões que manifestei na mesa-redonda anterior, e declarar, finalmente, que a federação brasileira está em crise; e no Brasil vive agonizante um momento de transição. Mas cabe à elite intelectual deste país e aos pensadores políticos aceitar o grande desafio da nossa época, buscando o aperfeiçoamento das instituições, para que não seja atingida a normalidade dessas instituições nacionais.

A outra grande realidade é que estamos vivendo um momento de transição caracterizada pela reformulação na criação de novas regiões no país, quer dizer, divisão territorial, a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio. Tudo isso vai determinar a mudança da federação brasileira. Portanto, o Brasil vive hoje na tentativa de uma busca para encontrar o modelo político nacional. E esse novo modelo político só a nova experiência brasileira poderá determinar, porque vivemos, como disse, um período de transição.

Prof. Djacir Menezes — Cumpre-me, agora, sumariar apenas o debate, porque a sessão será encerrada pelo Presidente do Instituto de Direito Público e Ciência Política, Min. Themístocles Cavalcanti.

Não tenho a pretensão de resumir tudo o que foi dito aqui. Procurarei, apenas, registrar as indicações ou as diretrizes mais gerais, dentro do possível, segundo as opiniões aqui manifestadas.

Iniciando o debate, o Min. Themístocles Cavalcanti falou sobre a extensão territorial, como um pressuposto — digamos — ecológico e geográfico da federação. A política federativa, tão bem caracterizada na Constituição de 91, sofreu naturalmente uma série de transformações e nossa pergunta principal se resumiria em saber que tipo de federalismo estaria aflorando em nossa atual vida política. Relembrou a inadaptação dos textos federalistas de 91 à realidade brasileira.

O Min. Hermes Lima distinguiu dois tipos de federalismo: o da Proclamação da República e o que se elabora depois da Revolução de 30. O primeiro, devido às dificuldades de comunicações, tinha a influência da estrutura agro-pastoril e, portanto, uma grande base territorial, o que lhe dava uma característica original. O segundo, com o desenvolvimento da indústria, numa época de *laissez-faire,* tomava características um tanto diferentes, no sentido de um federalismo dominado pelo pensamento organizador da União, digamos assim, dentro dos moldes do liberalismo. Uma federação incompleta, disse o Min. Hermes Lima, mas não falsa. No primeiro tipo de federalismo, dado o mecanismo eleitoral, havia uma tendência para um federalismo mais de natureza política, enquanto o segundo já tomava uma conotação mais econômico-administrativa.

O Min. Cândido Motta Filho, numa intervenção rápida, chamou a atenção para o exemplo do café.

O Prof. Haroldo Valadão disse, mais ou menos, o seguinte: que o federalismo, no Brasil, era uma constante histórica indestrutível, exemplificando com comparações com os Estados Unidos. Aludiu, ainda, às nossas modificações de independências regionais ou provinciais, mencionando o Ato Adicional como um momento muito importante, do ponto de vista da federação. Não me lembro se foi nessa ocasião que acrescentou que a interpretação era o momento exegético, que operava no sentido contrário.

Prof. Haroldo Valadão — Comentei a célebre Lei de Interpretação, que achava ser em sentido contrário, e entendi que era justa, porque não havia uma Corte Suprema para interpretar.

Prof. Djacir Menezes — Mas, em todo caso, movimento no sentido, não digo antifederalista, mas de coesão.

Prof. Haroldo Valadão — De coesão, certo. Mas não havia uma Corte Suprema. Então, Bernardo Vasconcelos criou a Lei de Interpretação.

Prof. Djacir Menezes — Mencionou também uma expressão que repetiu,

porque, na sua opinião, parece típica para caracterizar essa fase do federalismo, que era o federalismo agressivo: cada Estado, mais ou menos estanque, dentro das suas fronteiras, sem muito entendimento com os demais. Após 30, como uma quase modalidade do federalismo, é que se torna mais permeável um entendimento entre os Estados. Finalmente, disse que um direito uniforme dos Estados, em matéria de sua competência, era o passo no sentido do unitarismo.

Prof. Haroldo Valadão — Aí, critiquei o excesso.

Prof. Djacir Menezes — Sim, em matéria que era de competência do Estado, a União intervinha. Muitas outras idéias foram aqui ventiladas pelo Prof. Haroldo Valadão, comentando, inclusive, o item 6 das Proposições formulado na mesa-redonda anterior pelo Prof. Macabu, e manifestando sua concordância com o mesmo.

Prof. Haroldo Valadão — Prof. Djacir, preferiria que o senhor colocasse, aí, que me manifestei pelo *federalismo integrado*. Sempre falei "integrado", desde o princípio. Não me manifestei pelo paternalismo.

Prof. Djacir Menezes — De acordo. A seguir, observa o Min. Cândido Motta Filho um erro, quanto à forma de Estado, na Constituição. Observação, aliás, muito aguda e interessante: a confusão entre forma de Estado e forma de governo.

O Min. Hermes Lima define essa interferência crescente da União como manifestação de um pensamento organizador brasileiro, quase sempre no sentido do desenvolvimento. Fez ainda crítica do emprego, no item 2 das Proposições, da expressão "peculiaridades regionais que deverá assentar a unidade política". Argüiu: as perguntas — "que fazer? como fazer?, quanto fazer?" — constituem problemas da União, por excelência. Acrescentou, que todo federalismo é cooperativo, tecendo considerações em torno dos partidos nacionais, como base da vida política e criticando as tendências paternalistas que o poder federal pode assumir no jogo dos referidos partidos.

Min. Cândido Motta Filho — Iniciei os debates dizendo que havia uma luta entre a geografia e a história.

Prof. Djacir Menezes — Sim, perfeitamente. Ia omitindo, justamente, um aspecto muito interessante aqui levantado pelo Min. Cândido Motta Filho: o do diálogo entre a geografia e a história, que explica, aliás, grande parte do processo do desenvolvimento federativo. Nas considerações a que me referi, falou S. Exa. nas colônias americanas que se uniram no sentido da confederação, e no Brasil, no sentido oposto, que não obstou seu desenvolvimento.

O Prof. Simon Schwartzman aludiu à federação como uma forma de

defesa, chamando a atenção para distinção entre democracia e federalismo. Isto é, a questão de forma de Estado e a forma de governo. Aludiu, ainda, o Prof. Simon ao conteúdo federalista da campanha republicana. A tendência federalista, desde o nascimento do Estado brasileiro, contrariou aquele tom paternal e burocrático, citando, se não me engano, o livro do Prof. Faoro, *Os donos do poder*. De qualquer forma, reconheceu o fortalecimento do poder estatal, principalmente, que enfrentava problemas como: — federação "de quê?", "como federalizar?", "em nome de quê", "quais as unidades que iriam se agregar numa federação, do Brasil?". Discutiu ainda o item 3 — "os dois processos — centralização dos poderes decisórios na ordem política e descentralização e regionalização das estruturas econômicas na ordem administrativa".

O Prof. Marinho viu a tônica da discussão no mundo em transição, a modificação do *habitat* pelo homem, as alterações de comportamento principalmente políticas e a necessidade de uma reformulação do federalismo, mencionando a pergunta do item 6, que resultara da mesa-redonda passada.

Pelas notas tomadas na diligência de querer apanhar uma complexidade de pensamentos como esses que se cruzam aqui, devo referir que o Prof. Macabu enxerga no sistema tributário uma ameaça ao federalismo, com empobrecimento de Estados em favor de outros e considera a região como sendo uma realidade nacional inevitável. A institucionalização do regionalismo — nesse ponto nós estamos sintonizados — é uma das formas para a organização melhor do próprio federalismo, compreendendo tal processo movido por uma dialética interna sendo impossível dar-lhe significação mecanicista, pois seria ver tudo de um lado só. Concluiu que as elites deviam aceitar o desafio. Está posto nesses termos o item 6.

Esta é mais ou menos, Sr. Presidente, a tentativa que fiz para dar um apanhado, muito difícil de se fazer assim tão depressa.

Não quero perder a oportunidade, mais uma vez, de agradecer a orientação e apoio que o Presidente do INDIPO, Min. Themístocles Cavalcanti, tem dado ao Centro de Estudos de Ciências Jurídicas e Filosofia Política.

Min. Themístocles Cavalcanti — Muito obrigado.

Vamos encerrar a sessão agradecendo e fazendo pequenas considerações sobre as dificuldades desse nosso trabalho, numa época ou fase difícil de formação, talvez, de um novo sistema de um novo Estado.

O Min. Hermes Lima chamou a atenção para uma circunstância que não deixa de ter sua importância: a importância, no momento atual, do conceito de segurança nacional, que exacerba, de alguma forma, o poder decisório e que nos leva a tirar toda a expectativa do que vai se desenvolver.

Acabamos de assistir — ainda hoje foi sancionada — a fusão entre dois Estados. O poder decisório, exclusivamente do Governo, sancionado pelo Congresso. Podem vir outras modificações.

Prof. Haroldo Valadão — É um absurdo.

Min. Themístocles Cavalcanti — Não sei se é absurdo ou não, mas podem vir outras modificações. De maneira que a análise da estrutura da Federação Brasileira vai depender do resultado final dessas transformações estruturais que, parece, o Governo está pretendendo fazer. Não sabemos.

De modo que esse nosso estudo serve apenas de análise do que existe, mas não podemos prever o que vai acontecer. Apenas serviria, talvez, de inspiração para os homens que governam e de meditação para o que deve ser uma federação, dentro da História do Brasil e do nosso pensamento tradicional.

Agradeço a contribuição valiosa de todos, o que me faz pensar numa terceira mesa-redonda.

Tinha convidado um representante do IBGE, um geógrafo, para tomar parte nesta mesa-redonda. Infelizmente não pode vir. Tenho a impressão de que se deve fazer outra mesa-redonda, em que se leve em consideração outra composição, com outro tipo de participantes, de maneira a tirar outros elementos que possam contribuir para uma idéia mais objetiva do problema da federação do Brasil, tirando um pouco o aspecto institucional-histórico.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho da Guanabara — IDORT-GB —, como seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional
Forum de estudos
Treinamento
Assistência técnica
Revista
Biblioteca
Prêmio de organização e administração
Congressos

Sede: Praia de Botafogo 186, Rio de Janeiro, GB.