SENTIDO DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA*

MIGUEL REALE**

O estudo do sentido de nossa cultura política pode ser feito tanto sob o ponto de vista das idéias políticas vigentes no País, no decurso de nossa história, como em função das instituições e sistemas legais vinculados a essas idéias.

Parece-me aconselhável focalizar estes dois aspectos de maneira complementar, o que terá, quando mais não seja, a vantagem de uma indagação menos abstrata, mais achegada às peculiaridades de nossa realidade social.

Isto posto, impõe-se a observação inicial de que o Brasil independente não surgiu *ex novo,* como uma Nação que se desprendia de suas matrizes. Guardamos, ao contrário, *forte linha de continuidade histórica* com as fontes de que provínhamos, sem falar no acervo de leis e costumes portugueses mantido na esfera da administração pública e do direito privado.

Para comprovar esse sentido de continuidade política basta o confronto do Brasil com os demais países da América, que se converteram de colônias monárquicas em Repúblicas, enquanto que nós nos desmembramos do Império luso para fundar o Império do Brasil como uma sua decorrência natural. Dir-se-á que motivos contingentes, tais como a transladação da Corte de Lisboa para o Rio de Janeiro, terão condicionado esse fenômeno de *migração institucional,* mas estou convencido de que não pode ser olvidada *certa inclinação, muito nossa, de resolver os grandes problemas sem conflitos radicais.* Nas crises mais graves de nossa história, as substituições dos regimes políticos têm refletido a nossa índole mais propensa à composição do que ao contraste violento dos homens e das idéias. Assim foi na Independência, assim foi na libertação dos

* Conferência proferida no dia 17 de julho de 1978, na Escola Superior de Guerra, revista e completada.

** Professor titular da Universidade de São Paulo; membro do Conselho Federal de Cultura.

escravos ou na proclamação da República, bem como nos demais episódios em que se divide a vida republicana, de 1930 aos nossos dias.

Desse modo, para a compreensão objetiva da cultura política nacional, não basta apontar os modelos institucionais alienígenas em que nos inspiramos, estudando apenas as influências recebidas — como tem feito a maioria de nossos politicólogos —, porque é também essencial investigar e determinar *a maneira especial como fomos influídos.*

Por outras palavras, cumpre pesquisar, em sua profundidade, que papel passaram a desempenhar, no meio social brasileiro, os "modelos políticos" importados, assistindo razão a Bertrand Russell, quando adverte que nos países desenvolvidos as doutrinas políticas são o reflexo de uma experiência vivida, enquanto que nas nações jovens constituem ponto de partida para experiências futuras.

A colocação do assunto, tem termos de sociologia do conhecimento, permitir-nos-á compreender as características do regime monárquico no Brasil, a começar pela adoção, na Constituição do Império, da doutrina do Poder Moderador, que teve vigência no Brasil, mas não na França, apesar de sua doutrina ter sido formulada pelo grande constitucionalista francês Benjamin Constant, cujo nome, por estranha coincidência, foi dado a um dos fundadores da República...

Que representou o Poder Moderador, no conjunto de nossas circunstâncias, senão a intuição de que nossa "'evolução cultural" (no sentido antropológico deste termo) ainda não comportava o livre jogo dos poderes soberanos, exigindo uma *autoridade mediadora* para compor as confrontações inevitáveis do Legislativo com o Executivo? Destarte, nosso *parlamentarismo* foi ajustado as nossas peculiaridades históricas e mesológicas, com natural abrandamento de suas estruturas, que, por sinal, não haviam atingido plena configuração nem mesmo na Inglaterra, sua pátria de origem. O certo é que, se o jovem Príncipe D. Pedro I inseriu o Poder Moderador no texto da Constituição por ele outorgada, talvez para atender aos pendores de seu temperamento autoritário, já D. Pedro II soube converter aquele princípio em saudável instrumento institucional de governo, exercendo-o com indiscutível prudência e moderação.

Quando, pois, Joaquim Nabuco, na sua obra clássica *Um estadista do Império,* afirmava que, na realidade, nosso parlamentarismo era apenas aparente, tal a força eminente da Coroa, talvez seja preciso ponderar que havia entre nós o *parlamentarismo possível* num País de imenso território, cuja unidade era preciso conservar com absoluta prioridade. Não se olvide, com efeito, que todos os movimentos tendentes a uma excessiva liberalização do sistema político — como o demonstra a história das diversas revoluções regionais da época imperial, tanto no Norte como no Sul — continham o risco, senão a ameaça, de mal contidos *pruridos separatistas.*

Quem teve a lúcida compreensão das peculiaridades de nosso parlamentarismo foi Pimenta Bueno, cuja obra de constitucionalista, marcada por admirável equilíbrio na recepção das teorias de fonte européia, nos deixou o quadro de um *liberalismo moderado,* o único compatível com as condições histórico-sociais do País.

As extremadas inclinações regionalistas, a que me referi, põem à mostra um outro aspecto essencial de nossa cultura política, até hoje em busca de uma composição harmônica entre o *centripetismo do poder nacional e a dispersão econômica e cultural de uma sociedade de acentuado pluralismo.* É nesse contexto que deve ser situada a obra de Tavares Bastos, preocupado em conjugar os imperativos do todo nacional com a autonomia reclamada pela vida das províncias. Mais uma vez a nossa teoria política não se desenvolvia no plano das puras abstrações, mas se situava na concreção de nossas conjunturas. A relação parte-todo, ou Nação-província, viria assinalar a temática nuclear de nossa cultura política, tendo como desfecho natural o advento da República.

A afirmação de Rui Barbosa de que se tornara republicano para poder ver realizado o seu ideal federalista, se bem analisada em sua essência, corresponde a mais um *exemplo de passagem gradual de um regime político para outro, como resultado de exigências imanentes ao processo social em curso.*

Jamais concordei com a afirmação de que o povo brasileiro teria assistido "bestificado" à implantação da República. Se é exato que houve vacilação nos meios militares, em virtude de seus compromissos com a Coroa, não é menos certo que de longa data já se constituíra no País uma elite republicana, cujas idéias se consubstanciaram não só no Manifesto de 1870 como em obras de real valor, como as de Alberto Salles e Assis Brasil.

A alteração da situação política no fim do século passado resultava, de outro lado, de fatores outros, como a vitória liberal na tormentosa questão do trabalho servil; a crescente ascensão dos valores urbanos em confronto com o ruralismo dominante no Império; o surto de vida econômica que partia das províncias do Sul, em contraste com o imobilismo vegetativo do poder central, e, *last, but not least, o* "revoar de idéias novas" a que se referia Sílvio Romero, idéias essas que se ramificavam no positivismo, no monismo ou no evolucionismo, com duras polêmicas entre si, embora afundassem raízes comuns da filosofia naturalista que dava feição final à mentalidade oitocentista.

É curioso observar que, se nem Tobias Barreto, nem Teixeira Mendes morriam de amores pela República, encontrava esta nas idéias por eles defendidas um aliado natural, propício ao desenvolvimento de suas aspirações fundamentais.

Outra afirmação corrente, que merece melhor estudo, refere-se ao "caráter utópico" dos objetivos visados pelos fundadores do regime republicano, sobretudo em virtude do transplante do federalismo e do

presidencialismo segundo o modelo dos Estados Unidos da América. Não há dúvida que houve, entre nós, deliberada recepção do sistema presidencial *yankee* — o qual, no dizer de Kelsen, não era mais que a adaptação em veste burguesa, na terra livre da América, dos princípios que norteavam, na época, o absolutismo esclarecido dos monarcas ingleses —, mas não se pode asseverar que tenha havido no Brasil mera cópia passiva.

Quer por influência de outros países latino-americanos, quer por natural compreensão de nossas próprias circunstâncias, o presidencialismo brasileiro surgia com mais ampla esfera de competência conferida ao Poder Executivo, atribuindo-se ao presidente da República duas armas que, com o decorrer do tempo, iriam exercer papel decisivo no decurso de nossa história: o poder de iniciativa de leis e o poder de veto.

É claro que, de início, no entusiasmo afoito gerado pelo ideal federativo, que, às vezes, oscilava desde os limites adequados da autonomia até o extremo da pretensa soberania dos estados, aquelas duas fontes de decisão central foram exercidas sob a pressão de interesses periféricos, representados pela "política dos governadores", mas é o caso de perguntar quais teriam sido as conseqüências se aquelas cautelas não houvessem sido tomadas. De qualquer modo, as forças conferidas ao presidente da República representaram um centro de atração para a convergência dos governos estaduais de maior vulto, numa política dominada pela composição e pelo compromisso, como bem o salientou Paulo Mercadante.

Embora prevalecesse, por certo tempo, a tese do Presidente Campos Salles, com a sua proclamação incisiva de que "o que pensam os estados, pensa a União", esta foi se impondo paulatinamente, seja pela supremacia do Supremo Tribunal Federal no controle de constitucionalidade das leis e atos administrativos de todo o País (e aqui cabe enaltecer a obra de Rui Barbosa, como doutrinador, e a de Pedro Lessa, como juiz), seja pela presença moderadora das forças militares, instituições nacionais por sua própria natureza.

Aos poucos foram, com efeito, crescendo os poderes do Governo federal, e sobre uma base oligárquica de cunho regionalista se projetaram conhecidas figuras de líderes ou caudilhos, hábeis na composição dos dispersos interesses. De outro lado, o figurino presidencial se reproduzia nos Estados, reforçando o *caudilhismo,* que, como é notório, foi-se expandindo, sob veste civil ou militar, até atingir, como veremos, o seu momento culminante na era de Getúlio Vargas.

Na realidade, as instituições republicanas, até 1930, refletem um dualismo político fundamental entre o que Oliveira Viana, inspirando-se em Alberto Torres, chamava de "Nação real" e as nossas estruturas jurídico-formais. Na aparência éramos uma República de forma federativa e regime presidencial, mas, desde as raízes do processo eleitoral até à ardilosa técnica de reconhecimento dos eleitos pelo próprio Poder Legisla-

tivo, o que havia, na realidade, era um conglomerado de oligarquias regionais dirigido pela batuta dos Estados detentores de maior poder econômico-financeiro.

Nunca será demais ponderar que, não obstante as forças centrífugas operantes no sistema, um valor houve que se preservou, entre mil vicissitudes: o da *unidade nacional.* Isto demonstra que, sob a pluralidade dos contrastes regionais, subsistia uma trama comum de convicções e de interesses da Nação, como patrimônio histórico-cultural, que nos vinha desde os tempos coloniais.

É sinal de que, apesar de tudo, não foi utópica, como se proclama, a forma pela qual recebemos e adaptamos ao nosso meio o ideal federativo, não se podendo deixar de enaltecer, nesse ponto, a contribuição de Rui Barbosa, que guardou uma posição de equilíbrio no tocante à repartição de poderes entre a União e os estados, freando certas tendências de renitente separatismo.[1]

Várias têm sido as razões apontadas para a decrescente perda de influência dos estados na história de nosso federalismo. É mister reconhecer que a *visão nacional dos problemas brasileiros,* superadora das soluções de cunho local, resultou menos de mudanças operadas nas estruturas jurídico-políticas, que permaneceram inalteradas de 1891 a 1930, do que de fatores atuantes no processo de nosso desenvolvimento econômico e cultural. A prova desta asserção temos na seqüência de movimentos revolucionários, desde 1922 e 1924, por meio dos quais a intelectualidade civil e militar veio tomando consciência dos reais problemas do País, já alertada, entre outros, pelos escritos de Euclides da Cunha sobre a miséria das populações sertanejas.

As dificuldades econômicas, que haviam-se tornado crônicas, sobretudo a partir da *crise do café* — primeiro grande embate de um país do Terceiro Mundo com os grandes manipuladores dos preços no mercado internacional —, tiveram dois efeitos à primeira vista conflitantes: de um lado, aumentavam as possibilidades de comando da União perante os estados, fazendo surgir presidentes ciosos de seu poder, interna e externamente; e, de outro, suscitavam movimentos de crítica e de inconformismo, especialmente na classe média, refletindo-se tanto na literatura como em nossos primeiros ensaios de crítica política sobre bases econômicas ou sociológicas.

Não se percebia, porém, que, por esse duplo processo, estava-se operando uma revisão de fundo na problemática social brasileira, com o superamento do liberalismo econômico e o concomitante reexame das instituições políticas até então vigentes. Foi nesse quadro que se desen-

[1] Aspirações separatistas houve tanto no Norte quanto no Sul, como adverte Célio Debes em sua recente biografia de Campos Salles. Veja Debes, Célio. *Campos Salles — perfil de um estadista.* São Paulo, 1977. p. 202 e segs. Sobre as razões ideológicas desse separatismo, veja Reale, Miguel. *Filosofia em São Paulo.* 2. ed. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1976. p. 28 e 139.

volveu, com cores vivas e notas de urgência, a busca da "realidade brasileira", a qual, significativamente, se acentuou com as comemorações do primeiro centenário de nossa independência, como se a Nação tivesse tomado consciência da necessidade de levantar o balanço de sua experiência histórica. Não é por mera coincidência que o ano de 1922 assinala tanto o surto de movimentos literários, como a Semana de Arte Moderna, quanto o início do tenentismo, em cujos anseios lançam raízes as diretrizes que iriam depois nortear a Escola Superior de Guerra.

Fixados tais pontos, pode-se compreender por quais motivos, em 1930, uma revolução, nascida sob a inspiração da Aliança Liberal, tendo como fulcro "a verdade do voto sob a égide do Poder Judiciário", iria sofrer uma guinada de 180º, descambando para o "nacionalismo autoritário". Após avanços e recuos, com malogradas tentativas de soluções de natureza mais jurídico-política do que social, como é o caso da Revolução Constitucionalista, de 1832, os líderes de 30 acabaram olvidando as suas proclamações democráticas iniciais para culminar nas *soluções burocráticas e centralizadoras do Estado Novo.*

A "era de Vargas" não pode ser claramente situada nas coordenadas de nossa experiência cultural, se não levarmos em conta os conflitos ideológicos já presentes na história nacional, como o atestam os movimentos comunista e integralista, que não se constituíram por simples mimetismo, mas como duas audaciosas, quando não desesperadas, tentativas de inserção da realidade brasileira nos quadros da política mundial. O certo é que o chamado "autoritarismo", ou seja, uma consciência mais viva da necessidade de fortalecimento dos poderes federais, com o Executivo à frente, logrou adeptos de prol, na década de 30, de Jackson de Figueiredo a Alceu de Amoroso Lima, de Oliveira Viana a Azevedo Amaral, de Francisco Campos a Plínio Salgado, ganhando adeptos na geração mais nova.

Cumpre reconhecer que, não obstante seus valores negativos, o Estado Novo assinalou o advento de algo positivo no cenário de nossa ainda pobre cultura política. Abstração feita da perda dos valores democráticos, que bem ou mal, haviam-se incorporado à tradição liberal republicana, forçoso é admitir que, a partir de 1937, se ergue em toda a sua força o *poder nacional,* a ponto de reduzir os estados à situação de meras províncias governadas por prepostos da União.

Além da centralização política, que se consubstanciava mais no plano burocrático (o coração do Estado Novo foi o DASP) três diretrizes básicas eram firmadas de maneira definitiva na *praxis* política nacional: *a interferência sistemática do Estado na vida econômica do País, a idéia de planejamento e a da racionalização dos serviços públicos.*

Mesmo quando se restabeleceu o nosso sempre precário regime democrático, com a Constituição de 1946, as diretrizes supra-apontadas, ou seja, a supremacia da União e a sua intervenção planificada no mundo

econômico e administrativo de todo o País, não sofreram solução de continuidade. O todo primava, em suma, sobre as partes, o que se refletia na consagração, pelo menos em tese, do princípio dos *partidos nacionais,* muito embora ainda persistisse, para desequilíbrio do sistema, grande número de agremiações regionais disfarçadas. No que se refere às estruturas partidárias, era ainda o federalismo jurídico-formal que prevalecia, concebendo-se os estados federados como sedes ou fontes do poder nacional, quando, na realidade, este já se transferira para a União.

A Constituinte de 1946, que redundou num compromisso entre conservadores e liberais progressistas (e qual é a Assembléia Constituinte que não culmina em deformações e transgências?), iludiu-se com o fortalecimento excessivo do Congresso Nacional, considerado base essencial de resistência a qualquer retorno ao autoritarismo estadonovista. Esse receio desmedido fez com que o novo estatuto político já nascesse superado no que se refere à organização do Estado, notadamente quanto à técnica legislativa, em flagrante contraste com as nações como a Alemanha e a Itália, que tinham bem mais fortes razões para se prevenir contra atos arbitrários.

Porém, se em teoria a disciplina das atividades econômicas da União e dos estados dependia de prévia autorização legislativa, nos moldes de um liberalismo já mitigado, na prática foi fácil encontrar meios e modos de burlar as cautelas constitucionais, por meio de entidades e processos de contínua atuação estatal nos domínios empresariais, até culminar na *Política do desenvolvimento,* como o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek.

Aliás, esse desfecho era inevitável, porquanto a Carta Magna de 1946, ao lado de anacrônicas soluções formais, continha um alto valor de modernidade, ao completar a tradicional Declaração dos Direitos Políticos com a Declaração dos Direitos Sociais. É aí que residia a contradição nuclear do sistema, pois a "socialização dos direitos" implica, de *per se,* a compreensão de um novo Estado de direito, chamado a desempenhar, constantemente, funções de natureza econômica e cultural. Mais uma vez a "Nação real" prevalecia sobre esquemas jurídico-formais que a evolução histórica superara.

Ainda se continuou proclamando as excelência do Estado liberal, mas bem pouco restava da sua antiga imagem, a não ser no plano político das garantias individuais e do equilíbrio dos poderes soberanos.

O apontado divórcio entre as estruturas institucionais e a realidade social subjacente, não pôde se sustentar por longo tempo, acabando por explodir em conflitos e desvios que, no governo do Presidente João Goulart, após o interregno de um parlamentarismo de emergência, puseram em xeque razões irrenunciáveis de ordem e segurança, com a Nação unida na repulsa a um mal definido nacionalismo de cunho coletivista.

Foi, a essa altura, que sobreveio a Revolução de 1964, recolocando sobre novas bases o problema do desenvolvimento nacional, corajosamente esvaziado de suas conotações demagógicas, e posto em termos de racionalização compatíveis com as exigências tecnológicas inerentes a um sistema econômico em plena expansão.

Dispenso-me, porém, de abordar as notas distintivas do sistema político vigente, pois deste assunto já tratei em livro recém-publicado, *Da Revolução à Democracia*. Penso ter nele mostrado a falta de sintonia, em 14 anos de processo revolucionário, entre as diretrizes traçadas no plano econômico-financeiro e as estruturas políticas adotadas sempre na crista de sucessivas crises, sem uma clara definição no plano das idéias.

O que prevalece até agora, e não se vislumbra no horizonte solução diversa, é o fortalecimento cada vez mais extenso e intenso da União, inclusive porque a magnitude dos problemas inerentes à política econômica neocapitalista, em cuja órbita vamos ingressando vertiginosamente, é de tal ordem que a tão proclamada contraposição entre "Estados ricos" e "Estados pobres", em nossa Federação, já sofreu, como veremos, notável mudança em seus parâmetros.

A partir de 1946, por entre as malhas de um federalismo pomposo, passou, com efeito, a operar uma força socioeconômica irresistível no sentido da centralização dos órgãos decisórios, não somente em virtude do centripetismo próprio da economia planificada e das exigências da estratégia militar — o que corresponde ao surto do capitalismo industrial e constitui nota comum a todo o mundo ocidental, sem exclusão dos Estados Unidos da América —, mas também como conseqüência de nossas peculiares circunstâncias.

Não podemos, com efeito, olvidar que a sorte do federalismo brasileiro está initmamente ligada ao desequilíbrio geoeconômico existente entre os estados do Norte e os do Sul, destacando-se, no âmbito destes, a emergência paulista. Basta o simples cotejo dos processos adotados nas sucessivas Cartas constitucionais, para "equilibrar" a representação dos estados no Congresso Nacional, sem se levar em conta a proporcionalidade real dos respectivos eleitorados, para se reconhecer que a solução federativa, entre nós, se funda num cálculo pragmático de conveniências, numa "conta de chegar" que nasce de inexoráveis contingências e renúncias no plano político. Mas é sabido que, quando a corrente do Poder é bloqueada ou desviada de seu curso, a força natural das coisas faz com que ela se infiltre e, subterraneamente, recupere, pelo menos em parte, o seu caminho...

Na verdade, se, no mundo atual, a política não é filha da economia, pelo menos são irmãs que não podem andar separadas. Quando se verifica o divórcio entre os detentores do poder econômico e os do poder político, mister é buscar soluções que pelo menos amenizem as distorções inevitáveis.

É nesse contexto que deve ser situado o problema das relações entre os chamados estados "pobres", que não têm sequer condições para usufruir o resto de autonomia (no fundo mais administrativa do que política) que lhes é conferido pelo ordenamento constitucional, e os estados "ricos", os quais têm pelo menos recursos para atender, com seu próprio orçamento, à maioria dos serviços públicos, sem ficarem na dependência do Tesouro Federal para obras de reduzido valor.[2]

Seria absurdo contestar a existência desse desequilíbrio, que explica não só a tendência dominante entre os políticos do Norte e do Nordeste no sentido de *soluções econômico-financeiras de caráter estatizante,* como a formação de organismos regionais que correspondem a verdadeiros "superestados federados", atuando como "autarquias territoriais" que se sobrepõem às frágeis estruturas das províncais formalmente emancipadas.

Nosso *federalismo cooperativo* não surgiu, é fácil percebê-lo, da adoção de colocações teóricas alienígenas, mas de imposições locais inelutáveis. Toda a nossa política tributária reflete a necessidade de redistribuir às regiões mais carentes os recursos captados nas de maior potencial econômico, numa graduação que não raro obedece mais a injunções político-partidárias do que a razões de equilíbrio social.

Ora, essa redistribuição de meios materiais e técnicos, indispensável às regiões menos desenvolvidas, não se exaure nos planos de compensação do sistema tributário, mas se concretiza em poderosas estruturas político-administrativas intercaladas entre os estados e a União. Refiro-me a entes como a Sudene, ou a Sudam, modelos de outros organismos "superestaduais", cuja configuração jurídico-dogmática ainda não foi feita em termos de uma teoria federalista atualizada.

Acresce que a situação ainda mais se complica quando se pensa que, ao lado do "fator compensatório" operante a favor dos "estados pobres", surgiu um fato novo e imprevisível: mesmo os decantados "estados ricos" não dispõem mais de meios para resolver determinadas questões que se agigantam em seus quadros socioeconômicos, a começar pelo problema local do transporte, que aflige as grandes capitais. Além disso, é incontestável a subordinação, cada vez mais rígida, dos organismos estaduais perante as sedes do poder financeiro da União, sem falar nas crescentes restrições que decorrem dos planos econômicos de âmbito nacional.

Por estas e outras razões verificou-se mais uma alteração relevante na substância de nossa estrutura federativa, com a criação de outros órgãos intermédios, as regiões metropolitanas, forma inédita de "autarquia territorial" inserida nas malhas da rede federativa.

[2] Para um estudo objetivo de nosso federalismo, seria indispensável o levantamento estatístico das "inversões da União" em problemas locais, e, ainda, da participação federal nas redes de ensino, no sistema rodoviário etc., em confronto com os investimentos feitos pelos estados-membros.

Vale a pena abrir aqui um parêntese. Em estudo, escrito há tempos, mas que, salvo engano, ainda conserva atualidade,[3] afirmei que o federalismo brasileiro se distingue do norte-americano por ser tridimensional.

O emprego do adjetivo "tridimensional" nada tem a ver com a minha doutrina filosófico-jurídica, pois indica, apenas, que, enquanto as demais constituições americanas relegam aos estados-membros o poder de fixar as bases dos respectivos municípios, a Carta Magna brasileira, a partir de 1946, pré-molda, de certo modo, as entidades municipais, atribuindo-lhes *áreas privativas e irredutíveis de competência,* a salvo das interferências estaduais ou federais. Destarte, o nosso município surge com uma configuração autônoma, inclusive no que se refere às suas próprias fontes de receita financeira, nas matrizes mesmas do texto constitucional, não dependendo, nesse campo, nem da União, nem das unidades federadas.

Admitindo, assim, o município como uma das vigas mestras de nossa Federação, ou, por outras palavras, como uma "categoria federativa", podemos concluir que, na situação atual de nossa evolução política, a estrutura de nosso estado federal abrange, sem que ainda tenha havido uma caracterização teórica adequada, as seguintes "dimensões", escalonadas por ordem de extensão territorial, a saber:

a) os municípios;

b) as regiões metropolitanas;

c) os organismos regionais;

d) os estados federados;

e) a União.

Há, como se vê, toda uma nova teoria federativa a ser reelaborada com essa realidade à vista, pois, sem esses parâmetros, nada se compreenderá do sentido real assumido pelo nosso "federalismo cooperativo", que tende a se converter, cada vez mais, em *federalismo integrado.*

Tudo, até agora, tem-se processado ao sabor das circunstâncias, em renovadas tentativas de equilíbrio instável, sobretudo no que tange à distribuição das fontes de receita artibuíveis a cada "categoria federal", o que explica os vários processos de reforço indireto dos recursos próprios pelo "sistema de participação tributária" previsto nos arts. 25 e 26 da Carta Maior, e as técnicas diversificadas de incentivos fiscais.

De outro lado, enquanto se escalonam tais subestruturas no organismo federativo, não é de somenos ponderar que o Estado nacional brasileiro, bem como as entidades menores, por força natural das coisas, sofrem contínuo processo de descentralização e desconcentração, transferindo a entidades chapadas "paraestatais" (*latu sensu*) atribuições que antes eram desempenhadas na órbita da administração direta. Em estudo que

[3] Veja Reale, Miguel. *Nos quadrantes do direito positivo.* São Paulo, 1960.

dediquei ao assunto, cheguei a falar em "o duplo Estado", e a expressão não me parece excessiva.

Poderíamos dizer, numa tentativa de pôr um pouco de ordem nos estudos sobre nossa organização político-administrativa, que o Estado brasileiro se ordena:

a) segundo uma escala de "entidades federativas", umas já reconhecidas tradicionalmente como tais; outras ainda sujeitas a melhor qualificação jurídica;

b) e um emaranhado de serviços descentralizados e autônomos, alguns dos quais, por sua eminência e poder econômico, prevalecem, na realidade, sobre os estados e municípios.

Isto quer dizer que, enquanto os nossos políticos e jornalistas cuidam intensamente do problema do *Estado de direito* (e ninguém os recriminará por darem atenção a assunto tão essencial e urgente), escapa-lhes a visão de outro problema não menos relevante, o da *Nação real* que, bem ou mal, vai improvisando modelos jurídicos para corresponder aos reclamos de um País que é plural e diversificado na medula de seu ser nacional.

Do exposto resulta que é mister superar o plano das meras cogitações de caráter formal ou abstrato, para tentarmos a hermenêutica científica de uma realidade sociopolítica pluridimensional, se é que queremos nos dar conta do "federalismo" que nos é próprio.

A pergunta sobre se ainda se deve ou não falar em "federalismo", no Brasil de hoje, me parece vinculada ao pressuposto de determinado modelo teórico, quando se impõe antes o reconhecimento de múltiplas variantes em função da experiência de cada povo. No caso brasileiro, é imprescindível a análise prévia das referidas cinco estruturas básicas, que não podem ser concebidas como realidades justapostas, mas sim como elementos co-implicados e complementares, talvez nas linhas de um *"federalismo integrado"*, expressão que uso com a devida cautela, a título de hipótese de trabalho.

Até agora, por falta de debates políticos abertos, as nossas estruturas têm sido modeladas unilateralmente pelo poder incontrastado da União, sem que aos estados, ricos ou pobres, tenha sido assegurada a possibilidade de participar dos atos decisórios.

Ora, quer parecer-me que os estados não podem, nem devem, ser excluídos da composição, do funcionamento e do controle de organismos regionais que lhes subtraem partes essenciais de sua autonomia, decidindo, *ab extra,* de seus interesses. O problema não se põe apenas à luz do princípio da "autonomia", mas também por motivos de ordem prática ou operacional. As finalidades mesmas das referidas "autarquias territoriais" (e no emprego desta terminologia já suscito um problema...) já justificam a co-participação de representantes dos estados interessados na elaboração dos planos regionais e sua execução.

Ao invés de serem a *longa manus* da União, tais entidades deveriam ser antes marcadas por um sentido de integração e complementaridade, o qual, em última análise, vem a ser o sentido essencial que atua no âmago de nossa experiência federativa.

Indagar dos mecanismos mais adequados à realização desse *desideratum* é assunto que supera os limites do presente estudo, destinado a provocar a "conscientização de um problema", primeiro passo para o descortino das soluções possíveis, nas peculiaridades de nossas circunstâncias.

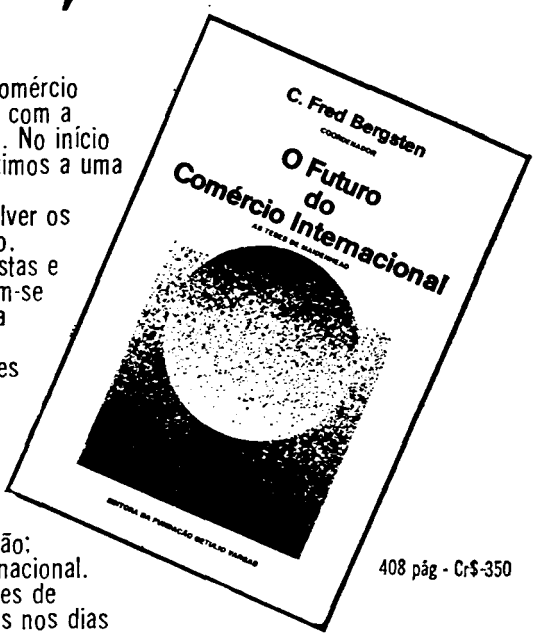
E AMANHÃ, COMO SERÁ?

Nem sempre a teoria do comércio internacional está em acordo com a realidade econômica mundial. No início dos anos 70 estávamos próximos a uma encruzilhada crítica.

Em 1973, para tentar resolver os problemas que levaram a isto, economistas, líderes trabalhistas e homens de negócios reuniram-se na cidade de Maidenhead, na Inglaterra.

Foram debatidas as atitudes protecionistas e sua conseqüência imediata, as multinacionais; o papel dos governos, através de monopólios e promoções às exportações; o ajuste das nações às leis de proteção; e o futuro do comércio internacional.

A situação mudou? As teses de Maidenhead ainda são válidas nos dias de hoje? O que nos espera?



408 pág - Cr$-350

À venda nas livrarias da Fundação Getulio Vargas. No Rio: Praia de Botafogo, 188 e Av. Graça Aranha, 26 - lojas C e H; Em São Paulo: Av. Nove de Julho, 2029; Em Brasília: Setor Comercial Local Sul, 104 - bloco A - loja 37. Ou peça pelo Reembolso Postal à Caixa Postal 9.052, Rio de Janeiro.