REGIONALISMO NA FEDERAÇÃO*

(Conclusão)

Participantes: DJACIR MENEZES — Presidente da mesa (na ausência do Min. THEMISTOCLES CAVALCANTI); OLIVEIROS LITRENTO; FRANCISCO DE SOUSA BRASIL; MIGUEL DE ULHÔA CINTRA; ANA MARIA BRASILEIRO; OSWALDO TRIGUEIRO

Djacir Menezes — Está aberta a sessão. Mais uma vez lamentamos a ausência do nosso ministro que, apesar de doente, continua preocupado com estes temas. Como se trata da continuação da mesa-redonda anterior, darei a palavra àquele que ainda está bem lembrado do último debate. Parece-me que os dois que estavam empenhados na discussão eram o Prof. Sousa Brasil e a Profª Ana Maria Brasileiro. Quem deseja reiniciar?

Francisco de Sousa Brasil — Preferia ouvir a Profª Ana Maria Brasileiro.

Ana Maria Brasileiro — Eu, realmente, tenho muito menos a dizer do que qualquer um dos presentes. Em todo caso, como o Dr. Ulhôa Cintra está lendo a mesma matéria que eu e separando-a, talvez a título de início do debate, fosse interessante lançar algumas idéias de um artigo de Alfredo Rui Barbosa que se chama Uma nova federação. Com base, então, em algumas dessas idéias, discutiríamos quais os critérios para considerarmos a região uma nova divisão político-territorial para a federação ou não.

Então, muito rapidamente, pedindo ao Prof. Ulhôa Cintra que depois me complete porque ele também tem o artigo, eu vou enunciar cinco ou seis pontos que o articulista mencionou, e de parte da colocação de uma nova filosofia, tal como a expressada pelo Gen. Figueiredo, a respeito da necessidade de fortalecer a federação, de se dar mais autonomia a estados, de se pensar em mecanismos de articulação e integração entre os estados. A partir daí, o articulista começa a examinar os pontos que justificam a existência da própria federação, para que deve servir. O primeiro item mencionado é o seguinte: "a federação deve confirmar a preeminência dos cidadãos sobre as instituições, garantindo seus direitos e liberdade." Isso para ele vem em primeiro lugar.

* Mesa-redonda do Instituto de Direito Público e Ciência Política, da Fundação Getulio Vargas.

Ele enfatiza que, na verdade, as instituições estão a serviço dos homens. Então, a federação deve estar atenta para o problema de que a instituição se torna, às vezes, mais fundamental do que o próprio homem, o próprio cidadão.

O segundo ponto mencionado e o seguinte: "a federação deve conduzir ao respeito pelas diversidades culturais e à preservação da herança cultural do país". Acho que este segundo ponto é muito relevante para o tema da região, está diretamente ligado ao nosso tema, na medida em que a federação deveria servir para preservar diversidades culturais, regionais muitas vezes, e herança cultural do país, partindo do pressuposto de que a herança cultural é o somatório dessas heranças regionais, de grupos, de classes sociais.

O terceiro ponto abordado é que "o Estado federal deve promover, em todos os campos, o autodesenvolvimento das diversas regiões, evitando uma excessiva centralização".

Uma vez mais está bem ligado ao nosso tema. "Uma nova federação deveria, portanto, reforçar o conceito de autogoverno", diz ele ainda, e aí tece uma série de comentários sobre o enfraquecimento das estruturas regionais; no caso está-se referindo aos estados, e às dificuldades trazidas pela centralização.

O quarto ponto é o seguinte: "a federação deve levar a uma maior integração econômica entre as diversas regiões do País e possibilitar a participação de todos os nacionais nos seus benefícios".

Quinto: "a federação deve estender e estreitar a solidariedade entre os cidadãos de todas as regiões e comunidades".

Sexto: "a federação deve estabelecer claramente a autoridade e o papel dos governos federal e estadual, reconhecendo sua interdependência e participação respectiva na soberania interna, cada qual com a sua ordem e seus poderes perfeitamente definidos na Constituição".

Todos sabemos que, no momento, o quadro atual é de indefinição, de lacunas, de superposições. Este item estaria, portanto muito ligado à idéia de uma federação que, ao mesmo tempo que promove valores culturais, sociais, promoveria também eficiência econômica, como instrumento próprio até do desenvolvimento econômico, divisão adequada e racional de tarefas. Isso também podemos ver se é possível, se não é possível, se é conveniente ou não, como se faz.

O sétimo ponto mencionado: "a federação deve garantir, de todas as formas, o pleno exercício das funções do Poder Judiciário". E, mais adiante, citando o Prof. Afonso Arinos, diz que o Poder Judiciário tem sido o "grande mudo" com sérias conseqüências para a nossa vida constitucional.

Por último, ele menciona as transformações do federalismo em função de uma série de novas condições socioeconômicas, a presença do Estado, Estado como categoria ampla, na vida econômica e privada das pessoas, e indica que talvez a tendência seja no sentido de um federalismo cooperativo. Nós, também, poderíamos discutir se a região se prestaria como elemento dentro desse federalismo cooperativo.

Djacir Menezes — Quer dizer, as notas políticas configurantes do federalismo estão mais esbatidas nessa série de itens mencionados, o aspecto político mesmo do que é federação.

Ana Maria Brasileiro — Há outras coisas que ele menciona e que poderíamos ressaltar, partindo do pressuposto de que o federalismo, como uma forma de organização de poder, deve atingir diversos objetivos. Vou só agrupá-los. Um era promover o bem-estar da população. O outro é porque se supõe uma forma mais racional de divisão de tarefas entre a União e os estados, atendendo àqueles objetivos. Nesse sentido é que poderemos, talvez, introduzir o nosso tema. A região se apresentaria como ou um substituto para o estado ou algo a ser somado ao estado, uma nova divisão, uma terceira unidade da federação?

Djacir Menezes — Quer dizer, o processo de institucionalização, que é essencialmente político, iria se aprofundar nessas bases mais ou menos sociais, culturais e ecológicas. Mas a resposta para um quesito como este, por exemplo: "o desequilíbrio entre os estados seria evitado apenas por esse processo de institucionalização da região?"

Ana Maria Brasileiro — Eu acredito que não, porque ele obedeceu a outras leis, a outras forças de mercado.

Francisco de Sousa Brasil — O problema é muito interessante. Primeiramente, que é região? Sabe-se que, aqui no Brasil, há mais de 30 critérios classificatórios. Inclusive o nosso mestre Câmara Cascudo lançou um novo tipo — região culinária — agrupando vários estados de acordo com a sua culinária tradicional, antropológica e culturalmente. O nosso Teixeira de Freitas, de quem falamos há pouco, tinha uma classificação de regiões para efeito estatístico. A que prevalece hoje é a de caráter geográfico, elaborada pelo Conselho Nacional de Geografia nos idos de 1967, classificando as diversas regiões, mas, paradoxalmente, dificultando enormemente o problema, eis que o Governo criou órgãos regionais, Sudene, Sudam, mas, ao mesmo tempo que os criava, permitia que dentro dessas regiões surgissem órgãos específicos, vinculados a determinado problema que, até certo ponto, conflitam com os órgãos regionais existentes.

Por exemplo, dentro da Sudene, criou-se a Comissão do Vale do São Francisco. O São Francisco, em toda a sua extensão, está realmente dentra da área da Sudene, mas, no entanto, há uma entidade específica, pulverizando recursos e causando pequenos choques com a entidade-máter, que visa, especificamente, aos estudos dos problemas do São Francisco. E, não satisfeito com isso, o Governo criou o Proterra, que não é regional, mas setorial, visando encarar, dentro da região, a questão da distribuição de terras, estimulando a vida do posseiro e dando-lhe perspectivas jurídicas que ele não possuía antes disso.

Dentro da Sudam, foi criada a Suframa, especificamente para cuidar da Zona Franca de Manaus. Então o problema, pelo menos no Brasil,

com as nossas conhecidas idéias de contemporizar e sobrepor órgãos conflitantes, é sério e complexo.

O ideal seria que, dentro de cada região, houvesse um órgão responsável e só aquele centralizaria todos os programas. Mas na verdade existem, dentro da mesma região, um órgão regional, e órgãos subsetoriais sem contar com os que foram criados com âmbito nacional, como, por exemplo, o IBDE, que tem ingerência direta na Amazônia; sobrepõe-se à Sudam, para efeito específico do reflorestamento, e a Sudepe, que fiscaliza a pesca do Amapá ao Arroio Chuí, invadindo área tipicamente regional.

Djacir Menezes — Então o papel principal dessa institucionalização da região seria operar uma descentralização administrativa, mas sem prejudicar uma centralização política.

Francisco de Sousa Brasil — O ideal seria isso, mas, aí, na prática a teoria é outra.

Há um problema interessante que, acho, está perfeitamente dentro do tema. Um dos últimos atos do Presidente Castelo Branco foi o Decreto-lei nº 200, de fevereiro de 1967. Pois bem, o Gen. Castelo Branco foi meu companheiro de turma e eu conhecia muito bem o seu pensamento. Tinha idéia de criar o Ministério da Defesa, que não era aceito pelos seus colegas militares, sobretudo da Marinha, que não admitiam essa hipótese. No Decreto-lei nº 200, o presidente agrupou os ministérios em áreas, em regiões, digamos assim, como a Escola Superior de Guerra admitia: uma área econômica, uma área política, uma área psicossocial e uma área militar. Previa para essas áreas — a importância disso era formidável — que, em determinado momento e temporariamente, houvesse a presença de um ministro coordenador, que poderia ser ou um dos ministros da área ou o ministro do Planejamento, que evoluiu a coordenador-geral e não coordenação econômica, com era até então, passando de Extraordinário a Ordinário, submeter ao Presidente soluções que fossem coordenadas e harmônicas.

Pois bem, o Presidente Castelo Branco, com muito cuidado, opinou que, ao se tratar da coordenação de ministérios militares, criado um ministro coordenador, o Estado-Maior das Forças Armadas, órgão da Presidência da República, passaria a ser subordinado a esse ministro coordenador. Estava praticamente criado o Ministério da Defesa.

Quando o Presidente Costa e Silva ficou doente, assumiu o Governo a Junta de Ministros Militares: General Lira Tavares, Almirante Rademacker e Mal. Márcio de Souza e Mello. Como o Almirante Rademacker era o mais antigo, assumiu, de direito e de fato, a presidência da Junta. Sendo elemento de Marinha, não suportava a idéia...

Oswaldo Trigueiro — A antigüidade era do Ministério...

Francisco Sousa Brasil — Ele era o primeiro de todos. Mas o fato é que a Junta baixou o Decreto-lei nº 900, alterando substancialmente o De-

creto-lei nº 200, inclusive nessa parte de coordenação das atividades militares, atribuindo-as diretamente ao presidente da República. Uma idéia que seria experimentalmente muito boa foi posta totalmente à margem, porque o individualismo não se compadecia com o coletivismo, através de uma solução integrada, coordenada.

A legislação é muito boa, muito bem feita, mas padece desse erro fundamental, que é o de ter sido feita sem se levar em conta esse aspecto pessoal que, infelizmente, prevalece entre nós. Por aí se vê como é difícil a solução do problema em áreas nacionais, eis que, até mesmo em áreas setoriais, não são acordes ao interesse nacional, mas ao personalismo existente em determinado momento. Depois pode até desaparecer aquele interesse, mas naquele determinado momento é o que prevalece.

Djacir Menezes — Tem a palavra o Prof. Litrento.

Oliveiros Litrento — Muito obrigado. Ouvimos com muito cuidado as propostas formuladas, não apenas no temário, já previamente programado, quanto através também de "Uma nova federação", publicado em o *Jornal do Brasil* de 8 de abril de 1979, trabalho elaborado por Alfredo Rui Barbosa, professor de direito constitucional na Faculdade Cândido Mendes, Ipanema.

Há, ao nosso ver, quanto ao aspecto apresentado em "Uma nova federação" como simples proposta da ilustre debatedora que nos antecedeu, alguns pontos muito objetivos e sugestivos para o debate. Acreditamos, contudo, sem ser praticamente uma crítica, que não se apresentaram nesse trabalho "Uma nova federação", aqueles pontos que gostaríamos fossem apresentados, a reformulação federativa em termos realmente políticos. Sem dúvida alguma, o trabalho apresenta, sugere e, como todo artigo de índole doutrinária, é válido. Quanto às sugestões propostas pela direção para esta segunda mesa-redonda, sob o título O regionalismo na federação, alguns aspectos nos parecem muito importantes. Temos a impressão de que do debate aqui apresentado podem sair algumas sugestões, para não dizermos soluções, ou pelo menos para um bom encaminhamento do problema. Por exemplo: em princípio, está-nos parecendo não ser redundância voltar ao tema, reexplicando o que vem a ser federalismo, o que vem a ser federação. Federação é uma forma de Estado, federalismo é um sistema baseado estruturalmente na federação. Se a federação é forma de Estado composto, através do qual há a atuação de duas formas de governo, o federal e o estadual ou providencial ou cantonal, agindo harmônica e simultaneamente, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas temos evidentemente o que chamamos a federação. Não é preciso dizer historicamente o que seja federação, porque o termo é conhecido de todos. Surgiu com a Constituição de Filadélfia de 1787. Foi utilizado depois do término da confederação helvética a partir do Congresso de Viena, para alguns, e para outros a partir de 1848, mesmo porque ainda havia nos cantões uma grande parcela residual de soberania. Quanto ao aspecto da federação levando-se em conta os Estados independentes dos EUA depois de 1776, as 13 antigas colônias inglesas, houve

realmente uma confederação de 1781 a 1787. A partir daí, com a célebre Constituição de Filadélfia, já referida, tivemos de fato uma federação, tanto que sua complementação, a dos direitos humanos, veio a ser feita posteriormente em 1789. Na verdade, a federação atual é uma forma de Estado, dada a tipicidade e a apresentação aglutinante ou incorporativa sob o aspecto de associação de autonomias de determinados estados do mundo. Até certo ponto é processo em expansão, tanto que verificamos, não queremos dizer quanto ao maior número, mas quanto a uma expansão sempre continuada.

Aqui na América, exemplificando, encontramos o Brasil, uma federação, a Argentina, a Venezuela, os EUA, o México, e, até certo ponto, o Canadá. Na Europa, temos o caso da Suíça, da Alemanha com aquele intervalo de Hitler, em que realmente passou a Estado unitário, mas depois voltando a ser federação como a República Federal da Alemanha, após a II Guerra Mundial.

Além da Suíça e da Alemanha, até certo ponto, o que foi muito bem explicado pelo Min. Oswaldo Trigueiro, em aula magistral na mesa-redonda anterior, *sui generis* é o caso da URSS, mais uma descentralização administrativa, mas que por sua constituição é uma federação. E vamos encontrar também como federação, em seu sentido moderno, a Iugoslávia, como encontramos a Índia na Ásia, e também a Austrália, etc.

Verificamos, então, ser a federação forma muito utilizada de Estado. Vamos ver seu aspecto essencial. Não iremos imitar o Conselheiro Acácio, dizendo que federalismo e federação seriam praticamente uma coisa dependendo da outra, mas, na verdade, um sendo sistema e outra forma de Estado, já por si com diferença inicial. O federalismo, como um sistema baseado estruturalmente na federação, implicaria, desde a sua própria aplicação, o dualismo. Esse dualismo seria, notem bem, o governo federal e o governo estadual, cantonal ou providencial. Observem que esse dualismo bem estruturado pela constituição norte-americana, com seus freios e contrapesos, apresenta simultaneamente a soberania da União, ou *self determination*, e a autonomia, ou *self government* dos Estados-membros. Claro que aí existe uma vinculação, porque em tudo que não fosse possível a harmonia haveria uma intervenção da União. Mas a União vem-se sobrepondo a partir das constituições e das leis federais das constituições estaduais e evidentemente também das leis estaduais, através de competência arrasadora. Deveria ter competência relativa e aquilo que não fosse determinado expressamente pertenceria residualmente aos Estados-membros ou vice-versa, como no Canadá. Então se nota — isso é importante — que não haveria um Estado unitário. Por quê? Porque no Estado unitária não existe essa descentralização política, existe a desconcentração, a descentralização administrativa no mais alto grau, razão da preferência, hoje acentuada, da federação.

Djacir Menezes — A defesa da nossa unidade durante o Império foi muito violenta, não é? A repressão bragantina contra todos aqueles que andaram perto do intuito federalista...

Oliveiros Litrento — Tivemos oportunidade de ler ontem à noite um trabalho de um amigo, prof. Nelson Saldanha, *O pensamento político no Brasil*. Íamos dizer que ele é um jovem, mas aí é forçar muito, porque é quase da nossa idade; contudo, é um rapaz, forçando o termo, de muita e muita cultura, um estudioso e ensaísta brilhante. Quanto à repressão bragantina...

Oswaldo Trigueiro — Ele é professor aqui no Rio?

Oliveiros Litrento — É professor no Recife, professor titular de uma faculdade e professor adjunto de outra. Aliás, é uma figura humana extraordinária e de uma cultura que nos parece, para o seu momento, muito grande. O Prof. Nelson Saldanha — coadjuvando a participação, a intervenção e também a cultura do nosso prezado Djacir Menezes — diz que realmente se não houvesse a centralização, o Brasil se teria fragmentado, como a América espanhola, não há dúvida alguma. Um dos aspectos mais importantes dessa centralização foi, realmente, não vamos esquecer isso, o *ius possidetis de facto* e não o *ius possidetis iuris*, o primeiro ajudando a formação da unidade brasileira, um continente dentro de outro continente. Isso é sabido, é conhecido, mas nos parece que não é demais repetir. Exatamente por isso, por um vício, vamos dizer, de origem — e aí está o ponto nuclear — o Brasil, praticamente, nunca teve uma federação, no verdadeiro sentido do termo. Por quê? Porque a federação brasileira partiu do poder central, centrifugamente enquanto que os EUA foram soberanos e depois renunciaram à sua soberania para se tornarem autônomos dentro do *self government* do sistema federativo. O Brasil, a partir de 1889 e antes da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, havia praticamente delineado, através do mandato da Comissão dos Cinco, que iria realmente estruturar a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, tendo como redator final Rui Barbosa, numa compreensão de federação completamente diferente dos moldes americanos. Uma era de fora para dentro, outra de dentro para fora.

Acontece que no Brasil nós nos dividimos porque, havendo um poder centralizado, este determinou a descentralização política a partir da qual houve, sem dúvida, a federação orgânica. Aliás, estou dizendo isso diante do Prof. Oswaldo Trigueiro rezando padre nosso para vigário. Ele já explicou isso muito bem quando situou este problema quanto à questão do município que teria, como tem realmente, dentro de um contexto histórico, muito mais autonomia do que a do próprio Estado-membro brasileiro.

Djacir Menezes — É a opção aberta pelo Rui, nos fins do Império, no célebre artigo Federação ou República.

Oliveiros Litrento — O caso de Rui é interessante por que ele, como todos sabem, era monarquista. Acontece que se esperava que houvesse um III Reinado com federação, o que não aconteceu. Para muitos a surpresa foi a República, embora — note-se bem — isto seja assunto polê-

mico. De qualquer forma, Rui sempre esteve não propriamente com os republicanos, mas com os monarquistas. E Joaquim Nabuco foi também outro exemplo conhecidíssimo. Que se recorde *Um estadista do Império* e *Minha formação*.

O que se quer dizer, e isto é muito importante, é que culturalmente o dualismo, característica essencial do federalismo na federação, não existiu no Brasil. Não existiu plenamente; foi sempre limitado. A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 resume claramente, num só artigo, toda a competência da União. Esta competência da União e sua intervenção estão assimiladas naquela Constituição em quatro itens. Atualmente, passe-se uma vista no art. 8º da atual, e verifique-se o número de casos em que realmente pode haver intervenção federal. E as atribuições da União aumentaram muito.

É só ver a Emenda nº 1 de 17 de outubro de 1969 vigente, com suas emendas que vão a 12, inclusive a do divórcio, além de toda a legislação complementar, e verifique-se a competência da União no art. 8º. É fantástica!

Ana Maria Brasileiro — Não sobra nada para mais ninguém.

Oliveiros Litrento — São seis páginas somente sobre a competência da União. A competência da União é tão grande que residualmente ficou muito pouco para os estados membros. E depois ainda se acrescente a questão de saber exatamente a peculiaridade correspondente à parte, que nos parece essencial, no tocante ao aspecto econômico-financeiro. Isto mostra que o estado-membro foi sempre subsidiário da União em tudo.

Ana Maria Brasileiro — Se me permite, gostaria de acrescentar alguma coisa nessa linha.

Oliveiros Litrento — Pois não.

Ana Maria Brasileiro — O campo de atuação, que seria a competência residual que ficaria com o estado, se restringe ainda mais à medida que a Constituição reconhece a autonomia do governo municipal e reserva ao município esta esfera de competência indefinida que é o seu peculiar interesse local. Se de um lado nós damos ao Governo federal aquela quantidade imensa de atribuições, como o senhor mencionou, atribuições de disciplinar, do desenvolvimento econômico e social, que é toda globalizante; e, de outro, atribuímos ao município cuidar de seu peculiar interesse — e tudo, na verdade, passa a ser seu peculiar interesse — do ponto de vista formal, jurídico, temos que registrar que o estado fica muito *esprimidinho*.

Oliveiros Litrento — Sua participação sempre me honra muito, mas quero dizer o seguinte: é preciso saber que a União tem uma fiscalização permanente sobre os estados e os municípios, não apenas através desta

parte financeira mas também de órgãos próprios. É o poder federal sempre presente através de órgãos típicos de fiscalização. O município — é preciso observar — por sua vez, é fiscalizado também pelo estado-membro, sempre. Sob o aspecto que nós chamamos de autonomia, os municípios sempre tiveram, por tradição, muito mais autonomia do que o próprio estado-membro.

Agora, que vem a ser uma região no Brasil? O Prof. Sousa Brasil mostrou exatamente esta questão da região. Existem as regiões social, militar, psicocultural, geopolítica, administrativa, estatística, e assim por diante.

Francisco de Sousa Brasil — Existe a ficção jurídica que admitiu a peculiaridade do antigo Estado da Guanabara, para evitar a repartição de rendas dos impostos.

Oliveiros Litrento — O Gen. Golbery do Couto e Silva, um dos melhores ensaístas geopolíticos do Brasil, quando escreveu *Geopolítica do Brasil* dividiu nosso País em regiões. E é preciso observar o seguinte: as regiões colocadas por Golbery nos parecem muito válidas, porque ele faz uma inclusão da Bahia na região Nordeste. Na divisão daquelas cinco regiões, o aproveitamento geopolítico serviria estruturalmente de um fundamento econômico, social e político para as regiões vistas, em termos de futuro, como percursoras do estágio de associação política. Porque, se levarmos em conta que atualmente a Constituição admite três pessoas no direito público interno — União, estado e município — a região, sob seu aspecto político, teria que ficar depois da União. Seria: União, região, estado-membro e município.

Djacir Menezes — A configuração política da região deve procurar evitar, o mais possível, todas as demais.

Oliveiros Litrento — Ecológicos, sociopolíticos, culturais, etc., são também configurações regionais.

Francisco de Sousa Brasil — O Sul da Bahia, por exemplo, é completamente diferente da parte norte. Eles próprios, quando se referem ao norte, falam "a Bahia". Não se consideram baianos, no sentido regional, local, do termo.

Oliveiros Litrento — Como V. Exª compreendeu muito bem, Prof. Djacir Menezes, a região, vista sob os aspectos aqui explanados, se presta a várias interpretações. Tem-se a interpretação social, a econômica, a geopolítica, a psicossocial, a estatística, a militar, etc. No momento, está-nos parecendo que ela deve mais prestar-se à possibilidade de ser considerada visual politicamente. É assunto polêmico, não é ainda aceito, mas é uma viabildade levando-se em conta — e é isso que queremos seja observado — que se continuarmos na presente caminhada vamos voltar ao

Estado unitário, se já não estamos nele. Levando-se em conta que essa possibilidade, a da região, pode aglutinar os interesses econômicos e financeiros de determinados estados, juntos, associados, poderiam fazer frente a adversidades e reivindicações, muito mais do que isoladamente. O estado do Piauí, por exemplo, tem baixa renda *per capita*. Dos incentivos fiscais pega 0,5, 0,4, por aí. Só Pernambuco e Bahia levam 73 a 76% e o resto é dividido para os outros estados da região. Note-se bem, então, que já se percebe um aspecto interessante: estados muito mais favorecidos, muito mais ricos, dentro da própria região. Então, o problema de estados pobres e ricos que na vez anterior abordamos, já evoluiu para estados pobres e ricos dentro da mesma região.

Ana Maria Brasileiro — Se V. Exª me permitisse fazer um parêntese, eu diria que isso está muito ligado à idéia de pólo econômico. É o que está sendo enfatizado no momento.

Oliveiros Litrento — Mas está dentro do aspecto essencial. O que queremos dizer é que esse aspecto político jamais ficará distanciado do aspecto econômico. E se os outros são coadjuvantes necessários, este aspecto puro e simplesmente econômico nos parece o predominante, sem entrarmos no aspecto marxista de que a infra-estrutura econômica condiciona a superestrutura ideológica. Sob esse aspecto, vamos dizer que se não é o único é um dos mais importantes, é terminantemente vital. Então, quanto a esse aspecto focalizado para a ficção das regiões institucionalizadas, levando-se em conta a difícil definição de região que tem vários matizes e diferentes interpretações, a região política seria, em princípio, aquela com viabilidade de reunir, dentro de uma base geopolítica, toda uma área territorial que tivesse aproximadamente caracteres comuns, desde os geográficos e políticos até a compreensão da sociedade local dentro de uma mesma conjuntura econômico-financeira.

Ana Maria Brasileiro — Aí o senhor está cortando a possibilidade de existir a região, porque não há essa viabilidade.

Oliveiros Litrento — Há. Por exemplo, o Prof. Paulo Bonavides, que reputamos um mestre, paraibano de nascimento, mas cearense de grande estirpe como o Prof. Djacir Menezes, Joaquim Pimenta e outros, diz o seguinte a respeito de região: "A região, politicamente, oferece ao País uma saída exclusiva para a renovação de um federalismo de bases aluídas. O federalismo contemporâneo no Brasil é cada vez mais um problema de estados e cada vez mais um problema de regiões. Como a enfermidade política das autonomias estaduais, que sempre reputamos incurável no seio de certa forma de pluralismo liberal ultrapassado, fez sucumbir em larga parte exatamente o autogoverno dos estados, é de se esperar que a federação possa ressurgir na legitimidade de seus traços mais característicos, alinhando-se em linhas estruturais profundas de um federalismo regional."

Então, está-nos parecendo o seguinte. Nossa opinião é que se para alguns isso possa ser no momento inviável, no sentido de não ter bases

concretas, nada impede que o problema seja colocado em bases objetivas, levando-se em conta exatamente que a região seja um grau intermediário entre a União e o estado-membro, e, inclusive, que a Constituição seja modificada; quanto a isso não haverá dificuldade, porquanto a emenda, que requeria maioria de 2/3, agora pode ser aprovada por maioria absoluta.

Um mandato regional permitiria que representantes falassem em nome de interesses comuns. Hoje, a bancada da Sudene reúne, inclusive, adversários políticos. Por exemplo, em certas situações na Câmara e no Senado, o representante do MDB se une ao representante da Arena em defesa de assuntos comuns regionais. É conhecida a bancada da Sudene da Arena e a bancada da Sudene do MDB e elas se juntam quando se trata de interesses regionais do Nordeste. Também se verifica, ultimamente, na questão da Sudam. A questão amazônica está despertando, sobretudo com o Projeto Jari, as maiores controvérsias e, até certo ponto, em defesa regional. A Amazônia está sendo desmatada de uma maneira incoerente e irracional, contra os interesses brasileiros e universais, porque é uma questão sobretudo de política internacional, desabrida, inconseqüente. Então, verificamos que até certo ponto o problema regional é um problema de interesse, em princípio, de bases da região, depois de interesses nacionais e também internacionais, levando-se em conta que essa associação de estados-membros em defesa de seus interesses não iria de encontro aos legítimos interesses da nação. Por quê? Porque a União estaria acima dessa unidade intermediária para vetar. A intervenção federal continuaria porque se houvesse a possibilidade de a região — note-se bem — como um órgão político, intermediário entre a União e o estado-membro, fraudar outra região, a União interviria. Citemos o caso de São Paulo, um estado poderosíssimo, cuja renda do ICM é extraordinária, às custas da sua maior industrialização, vendendo seus produtos aos estados do Norte que exportam a sua matéria-prima, tornando esses estados-membro cada vez mais pobres e os ricos, como São Paulo, cada vez mais ricos.

Ana Maria Brasileiro — Eu quero tomar a sua linha de raciocínio, retomando aqui uma colocação. Em princípio, não significa que eu esteja contra a região, não é o caso. Quero apenas explorar as conseqüências de nossa realidade, isto é, lutarmos por uma nova reorganização político-territorial do País, tomando por base a região.

Queria dizer que ficou evidente que uma das nossas preocupações é que a região, congregando estados que têm interesses semelhantes, que são interesses localizados no espaço, mais do que semelhantes...

Oliveiros Litrento — A região aí seria um órgão que não incluiria somente estados. A Bahia, por exemplo, poderia ser incluída com o polígono das secas, parcialmente.

Ana Maria Brasileiro — Estou usando a categoria estado para dar a localização especial.

Oliveiros Litrento — Porque o estado-membro tem sempre uma conotação política.

Ana Maria Brasileiro — Então vamos falar em parcelas do território onde vivem populações e onde são exercidas atividades econômicas. A idéia então seria a seguinte: essas regiões já têm existência de direito na medida em que são regiões — problema identificadas que têm uma série de atribuições não são regiões políticas mas elas existem no arcabouço administrativo do País e fazem efeito. A Sudene, por exemplo, tem...

Oliveiros Litrento — Pediríamos aí permissão para discordar. No caso em apreço não, porque essas regiões, como vêm sendo tratadas, no caso do ICM, por exemplo...

Ana Maria Brasileiro — Nesse ponto eu não estou em desacordo com o senhor. Quando digo que elas têm efeito, na realidade é porque elas servem como elemento de canalização de recursos, de formulação de política. Por exemplo, a Sudene, embora ela nãc seja uma região política no sentido de que não há um sistema de representação política, não se vota num Senador *sudeniano*, não se tem um deputado da região, não há nenhum arcabouço representativo, ela não pode formular leis, não pode dispor de orçamento autônomo, não tem competência autônoma; na verdade; é um desmembramento da parcela do poder federal e se exerce através desse poder federal.

Oliveiros Litrento — É uma intervenção, não há dúvida nenhuma.

Ana Maria Brasileiro — Eu não chamaria nem de intervenção.

Oliveiros Litrento — ... tecnológica. Hoje não existe só a intervenção política. A intervenção tecnológica se faz sentir também.

Ana Maria Brasileiro — Não há dúvida; tudo é intervenção, porque o Governo federal está presente em todo o território. Haveria interesses legítimos e, se mencionarmos a dualidade, é, em uma das partes, e a mais importante, na medida em que tenha a função de articular, de integrar — a União. Seria uma dualidade assimétrica, quase por força da própria concepção federalista. Mas, no caso, estamos pensando que essa região facilitaria a representação dos interesses legítimos dessa parcela do território da população, das atividades econômicas que se realizam nessa parcela do território. Então o senhor dividiria o Brasil, que é dividido em 22 estados, em 5, 6 ou 8 regiões, cujo limite territorial poderia coincidir ou não com os limites do estado. Teríamos esse novo nível de governo com atribuições, competências, possibilidade de arrecadação de tributos, possibilidade de gastar livremente suas receitas, enfim, imaginando mesmo como nível de governo, com possibilidade de impor o direito naquela região.

Oliveiros Litrento — Mas aí a federação, nesse aspecto quanto à região, não tiraria de maneira alguma a autonomia dos estados.

Ana Maria Brasileiro — Não é esse o caso. Eu estou pressupondo que não tiraria.

Oliveiros Litrento — O estado-membro ficaria com sua autonomia, mas, preservando os interesses desse estado-membro, haveria uma associação que poderia ser representada por mandato, através do representante da região, que poderia participar junto ao governo federal, inclusive minimizando essas diferenças. No caso prático, o ICM, por exemplo, desapareceria. Não desapareceria em si o ICM, mas quanto ao modo como atualmente é cobrado. A arrecadação poderia ser feita pelo estado, mas passaria a ser federal. Estaria acima inclusive da região, mesmo em termos políticos porque essa distribuição já não teria mais efeitos.

Ana Maria Brasileiro — Então o senhor está defendendo aí que tiraria a autonomia do estado, porque se imaginarmos que o poder é um bolo só e o senhor pega uma fatia, tira e vai ceder essa fatia... Mas não é esse o ponto. As prioridades são prioridades de quem estabelece. O que é prioritário para o senhor não é para outra pessoa.

Oliveiros Litrento — Mas estamos falando em função da arrecadação. Desde o começo tornei nossa proposta muito clara. Como se sabe, há a arrecadação e a questão de compra, notem bem. O estado-membro é um estado consumidor. Quanto mais problema ele tem mais consumidor é. Nessas condições, ele se torna cada vez mais individado, porque a sua possibilidade de enriquecimento é muito pequena.

Ana Maria Brasileiro — Então o senhor está colocando as bases onde quero chegar, porque ainda não consegui chegar ao final para lhe dar os argumentos para o senhor derrubar toda esta tese, ou então estarmos de acordo a respeito do interesse de uma região no nosso arcabouço organizacional da estrutura governamental.

Mas a idéia seria a seguinte: se nós queremos promover ou facilitar a promoção de interesses espacialmente localizados nas regiões que atualmente, em virtude de serem principalmente consumistas e não produtoras, estão pagando um preço de vassalagem econômica aos estados do Sul, nós, ao instituirmos a região para o País todo, talvez estejamos facilitando o domínio das regiões mais fortes sobre as mais fracas do que promovendo. Não tenho certeza se isto é verdade ou não.

Só quero levantar a questão, porque acho que é pertinente. Na medida em que damos votos a um senador da região Sudeste, que terá de se contravir com votos de senador da região Nordeste, essas pessoas vão reproduzir, ao nível da região, o que ocorre ao nível dos estados. Então aí eu me pergunto se é conveniente a descentralização nesse nível, porque ela pode ser conveniente por outras razões, talvez não por estas. Ela pode ser

conveniente para a eficiência econômica, enfim, por várias outras razões talvez.

Do ponto de vista de na verdade se transformarem em mecanismos poderosos para articulação de interesses espacialmente localizados, e dar a esses interesses condições de enfrentarem outros interesses que já são mais poderosos, portanto, estão ocasionando essa drenagem de recursos do Nordeste para o Sul; se na verdade isso resolveria o nosso problema, na minha idéia, se o senhor imaginar que é sempre válida uma descentralização, que a fragmentação do poder trará sempre vantagem, porque são novos canais de participação que se abrem, são novas pessoas que, com idéias novas, irão contribuir para a formulação, se é possível, dessa vontade geral da nação; então aí a região talvez seja interessante, na medida em que trará mais o poder e esse poder talvez se fragmente.

Agora, há o risco também de o poder fragmentado se enfraquecer. São essas as questões que, se parecem muito de ordem prática, têm a ver com o que nós vamos pensar em termos institucionais para o País; se com isso estaremos realmente promovendo uma divisão mais harmônica de recursos entre as diversas populações.

Oliveiros Litrento — Vamos responder à sua pergunta, já que estávamos com a palavra e a professora nos pediu um aparte. Gostaríamos de completar nosso raciocínio, se V. Exª permite, e dizer que toda a explanação feita por V. Exª tem muita lógica, não há dúvida, mas parece que nosso ponto de vista pessoal não vai ser aceito por uma razão simples: porque ele, até certo ponto, é idealista e romântico. Compreendo perfeitamente que, quanto à objetividade, é muito mais lógico, mais cômodo e melhor mesmo ficar com a descentralização administrativa, até certo ponto, da região, e a desconcentração, mas não com a descentralização política da região, como órgãos intermediários entre a União e o estado-membro. Mas, de qualquer maneira, nossa tese, que é a tese do Prof. Paulo Bonavides e de outros, vem a ser a seguinte: a federação pode comportar, neste momento... Eu vou ser muito claro para a senhora verificar que não estou em desacordo... No momento, estamos no puro unitarismo, o federalismo apenas tem o aval constitucional. O que queremos que se diga e esteja muito claro é que, no momento de transição que estamos atravessando, uma vez que não temos, a não ser fracamente, uma federação, mas um Estado unitário com um rótulo de federação, para todos os efeitos, nesse estágio de transição que atravessamos, a viabilidade da Região como forma política ou aproximada levaria a evitar o unitarismo atual do Brasil através da União. Seria uma forma de chamar a atenção para esse problema, que diríamos muito importante sob o aspecto político. Agora, essas regiões seriam estruturalmente de bases políticas, mas deveria ser evitado, por exemplo, que o estado de São Paulo ficasse ligado a outros estados mais fortes, porque assim a região viria para pior. Ele poderia muito bem ficar reduzido ao estado de São Paulo somente, outras regiões mais fortes poderiam se unir a regiões mais desprotegidas e que realmente, na ocasião, houvesse reformulação de aspectos objetivos, como por exemplo o ICM, que deveria ser reformu-

lado, não o ICM em si, mas o seu *modus operandi*. Como está sendo, é impossível. Está havendo o esvaziamento, o empobrecimento, sobretudo da região nordestina. Então, essa base em termos regionais seria o toque de alerta, a possibilidade de também se lutar através de um mandato regional, no Congresso, junto aos órgãos federais para que houvesse uma melhor redistribuição das riquezas. O problema não é o bem comum? Se o bem comum, como disse Santo Tomás de Aquino, é o bem de todos e o de cada um, não o entendemos com o esvaziamento dos estados pobres se tornando cada vez mais pobres e os estados ricos ficando cada vez mais. Então, é uma incoerência *in limine*. Nestas condições, apelamos para uma solução de transição, uma solução que talvez seja paliativa, mas que pelo menos abriria perpectivas para um debate amplo, um debate nacional, uma vez que, no momento, está bastante enfraquecida a memória nacional.

Djacir Menezes — O ministro quer fazer alguma observação?

Oswaldo Trigueiro — Em primeiro lugar, eu perguntaria aos ilustres debatedores qual a região que se pretende institucionalizar, e de que maneira poderia ser feita essa institucionalização. Seria a região uma entidade política a situar-se entre os estados e a União, ou estaria ao lado dos estados atuais? Tanto quanto pude perceber, parece que a idéia é a de criar-se mais um nível de governo: em vez dos três existentes — federal, estadual e municipal — teríamos quatro, com o acréscimo do regional.

Creio que, do ponto de vista prático, a idéia encontra dificuldades intransponíveis. A começar pelo problema da representação no Congresso Nacional. Seria esta composta de deputados e senadores eleitos pelas regiões? Os estados perderiam a sua representação no Congresso Nacional, passando a compor apenas o Congresso regional? Teríamos um Congresso Nacional misto, composto de representantes das regiões e dos estados? Estas dificuldades seriam facilmente superáveis?

Do ponto de vista do direito constitucional, a complexidade não seria menor. Porque a regra, tanto nos estados unitários quanto nos federais, é a divisão do País em três planos políticos — o governo nacional, o governo dos estados-membros, províncias, departamentos, condados e, na base, o governo dos municípios.

Os exemplos de regionalização, na forma pretendida, são muito raros e nenhum teve êxito comprovado. O Império austro-húngaro teve esse tipo de descentralização. Nele o grau de descentralização política era variável, para atender às peculiaridades dos diversos países que o integravam. O direito moderno apresenta-nos os modelos da Espanha e da Itália. A Constituição espanhola de 1931 admitia a criação de governos regionais, agregando várias províncias. Sob esse regime instituiu-se a Generalidade da Catalunha, que teve vida efêmera e trágica. Seu primeiro presidente, Luiz Companis, foi fuzilado pela revolução franquista. A nova Constituição, aprovada há menos de um ano, restabeleceu a regionalização que a Catalunha já reconsquistou e está sendo cogitada para outras regiões.

A atual Constituição da Itália dividiu o país em regiões, mas a experiência italiana não parece aplicável ao Brasil.

Ana Maria Brasileiro — Regionalismo com representação política da região ou só administrativo?

Oswaldo Trigueiro — A Itália, apesar do regionalismo, continua a ser uma república unitária. A representação no parlamento nacional é oriunda de bases regionais. Mas lá não existe o problema da autonomia dos estados, ou das províncias, como ocorre entre nós. Na Itália procurou-se conciliar o unitarismo com o regionalismo. Aqui teríamos de conciliar o federalismo com o regionalismo que, aparentemente, *hurlent de se trouver ensemble.*

Djacir Menezes — Haveria problemas. Qual o estado que iria preponderar dentro da região?

Oswaldo Trigueiro — Na Itália, como na Espanha, o expediente da regionalização atende a diferenciações mais nítidas que as existentes entre os estados brasileiros.

A Espanha, desde vários séculos, é um Estado-unitário, com administração territorialmente descentralizada em províncias que não gozam de autonomia de natureza constitucional. A regionalização da Catalunha — que foi dotada de estatuto político especial — atendia evidentemente a peculiaridades geográficas, econômicas, sociais e até lingüísticas. O regime espanhol não é uniforme, como o norte-americano ou o brasileiro, onde todas as entidades, em todo o território do país, estão submetidas ao mesmo tratamento constitucional. Na Espanha, as províncias não-autônomas convivem com as regiões, dotadas de larga margem de autonomia.

O sistema italiano é semelhante, porém, mais aproximado do federalismo. Porque todo o território da república está dividido em regiões, dotadas de governo e administração próprios. Mas as regiões italianas são de duas naturezas — as regiões de estatuto comum e as de estatuto especial. As primeiras são entidades que obedecem a um mesmo tipo de governo e administração, definidos na constituição nacional. As segundas são as estabelecidas em áreas de maior diferenciação geográfica ou histórica. Nesta última categoria figuram a Sicília, a Sardenha, a Trentino-Alto Adige, a Friuli-Venezia Giulia e o Vale d'Aosta, cada qual com um estatuto diferente ajustado às particularidades de cada região. Nas regiões de estatuto especial, o sistema vem, bem ou mal, funcionando há 30 anos. Mas a regionalização de estatuto comum ainda não está perfeitamente implementada.

Entre nós a descentralização se concretizou, no Império, através das províncias. Na República, através dos estados, nos quais é profundo o sentimento de autonomia. Substituir a divisão em 22 estados pela divisão em 5 ou 6 regiões, parece-me de todo inviável. Na prática, iríamos transformar os grandes estados em países poderosos, de 20 e 30 milhões de habitantes. Evidentemente, os pequenos estados é que pagariam as despesas da festa. Sofreriam politicamente uma degradação injusta, porque ficariam reduzidos à condição de capitanias subalternas, quando não

de municípios de primeira classe. Na federação atual, ao menos em teoria ou sob o aspecto formal, os pequenos estados juridicamente são iguais aos maiores.

Creio que, no Brasil de hoje, não há força política — movimentos revolucionários, campanhas partidárias, presidentes autoritários — capaz de convencer, para exemplificar, Sergipe e a Paraíba da conveniência de se transformarem em dependências políticas da Bahia e de Pernambuco. Pode-se facilmente imaginar as resistências que uma reforma desse gênero enfrentaria.

Djacir Menezes — É inviável.

Oswaldo Trigueiro — Tudo considerado, vê-se que a regionalização não prejudicaria os grandes estados, porque ninguém divide São Paulo, Minas Gerais ou o Rio Grande do Sul. Então, seria justo anexar o Rio Grande do Norte ao Ceará?

Francisco de Sousa Brasil — Alagoas a Pernambuco...

Oliveiros Litrento — Isso não!

Oswaldo Trigueiro — Não vejo que vantagem de ordem cultural, social ou econômica, o Brasil possa auferir com a supressão dos pequenos estados. Num país novo e de poucas tradições, capitanias, províncias e estados — grandes e pequenos, ricos e pobres — são uma realidade de mais de 400 anos. Não vejo por que nem como repudiá-la, por amor às reformas políticas, por mais nobre que seja a sua inspiração. Não pretendo ser tão prolixo quanto da outra vez...

Os senhores debatedores — Não apoiado.

Oswaldo Trigueiro — ... mas quero insistir nas dificuldades de ordem jurídica, que me parecem intransponíveis. A criação de mais um plano de governo — com o seu Poder Executivo, o seu Poder Legislativo e todos os serviços administrativos que o empreendimento requer — exigiria também uma soma de recursos que obrigaria o governo federal a pensar duas vezes. Pode-se ter idéia disso com os dispêndios exigidos pela recente fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro, em processo inverso que, pela lógica, deveria reduzir o funcionalismo e economizar recursos. Ora, não é isso o que está acontecendo. A fusão importou na soma dos recursos das duas entidades, que sempre figuraram entre as mais desenvolvidas do País. Mas são diárias as reclamações do esvaziamento do novo estado e da necessidade de auxílios maciços da União, a fundo perdido.

Ana Maria Brasileiro — É estratégia estadual.

Oswaldo Trigueiro — Com o processo de fusão não se criou nova entidade política, suprimiu-se uma. Não é fácil entender-se que o êxito

desse processo esteja condicionado a auxílios substanciais por parte da União.

Francisco de Sousa Brasil — Houve a supressão de uma Assembléia e de órgãos do Poder Judiciário.

Oswaldo Trigueiro — Em síntese, acho que o problema, do ponto de vista jurídico, apresenta grandes dificuldades que o legislador, de uma forma ou de outra, poderia vencer. Do ponto de vista político, porém, penso que a criação de regiões integradas por vários estados encontraria resistências invencíveis. A meu ver, nenhum partido, ainda que apoiado por um presidente forte, tem condições de levar a termo uma reforma dessa natureza.

Em nosso regime a liderança legislativa é muito fraca. As chefias partidárias têm grandes dificuldades em coordenar a maioria das Câmaras para a votação de qualquer reforma política mais profunda. Ainda há pouco vimos que a reforma da legislação do inquilinato só se tornou possível em razão do suicídio de locatários ameaçados de despejo. Pelas vias ordinárias, as iniciativas dos legisladores são tímidas.

Ana Maria Brasileiro — Tímidas, quando vêm do Poder Legislativo. Mas o senhor atribui isso também ao Executivo?

Oswaldo Trigueiro — O Congresso sempre foi lento em sua função de elaborar o direito escrito. Mas agora, com a possibilidade da aprovação presumida dos projetos originários do Poder Executivo, a liderança legislativa passou para este. Mesmo assim, o processo legislativo continua emperrado. Quem exerce função executiva não tem tempo para legislar.

Ana Maria Brasileiro — Mas o senhor não acha que se houvesse interesse real por parte dos detentores do poder isso se faria? Nós tivemos, neste período de 14 anos, coisas muito mais violentas, inclusive à revelia do Poder Legislativo, que foram feitas rapidamente. A Lei Falcão, recentemente, mudou todo o sistema de representação. Criou uma figura nova, a do senador biônico, criou um novo mecanismo eleitoral. Há casos até que convém ao poder público fingir interesse por determinados assuntos sobre os quais ele, realmente, não tem. Então, a matéria entra em debate, não se exige prazo e a coisa se dissolve, os grupos se esvaziam. A reforma agrária, por exemplo, ninguém no poder parece estar convencido de que ela é interessante.

Oswaldo Trigueiro — É que a reforma agrária é demasiado complexa, não havendo consenso sobre a maneira de torná-la efetiva. Os problemas de terra variam de região para região e até mesmo de uma área para outra, dentro de um pequeno estado. A lei pode atender a essa diversidade, parecendo certo, entretanto, que a divisão política e administrativa do País em nada dificulta a solução do problema. As variações regionais

— em países federativos, como os EUA, ou unitários, como a França — não são empecilhos ao progresso legislativo.

Do ponto de vista administrativo, a regionalização é uma realidade. Todos os serviços militares são regionalmente desconcentrados, e todos os serviços civis são regionalmente descentralizados.

Ana Maria Brasileiro — Todos os estados já se estão regionalizando.

Oswaldo Trigueiro — É verdade. Creio mesmo de os grandes estados — Minas Gerais, São Paulo, Bahia — dentro de pouco tempo serão levados a racionalizar a sua administração, através de entidades territoriais — províncias, departamentos, regiões, ou o que for. Pode-se dar um exemplo dessa necessidade: Minas tem mais de 700 municípios que não podem depender das autoridades sediadas na capital, para a solução de qualquer problema intergovernamental grande ou pequeno.

A própria Justiça terá de ser descentralizada. O estado de São Paulo — que por si só é maior do que 20 nações do continente americano — já conta com quatro Tribunais Superiores, todos localizados na capital. Ora, dentro de pouco tempo, terão de ser instituídos outros Tribunais de Alçada em Santos, em Ribeirão Preto, em Bauru. Mas isso não está condicionado à regionalização política, que é objeto deste debate.

Para concluir, penso que a regionalização, política, dentro do nosso quadro federativo, é impraticável.

Djacir Menezes — A sua argumentação, para mim, trucidou o tema.

Oswaldo Trigueiro — Politicamente, tenho dúvidas sobre as vantagens dessa reforma, do ponto de vista do desenvolvimento social ou econômico. Do ponto de vista financeiro, ela seria certamente onerosa — mais órgãos governativos, mais encargos, mais impostos. Acredito mesmo que a inovação contribuiria para aumentar a distância existente entre o país legal e o país real.

Por muito tempo ainda a nossa estrutura constitucional conservará o molde republicano tradicional — a federação, o presidencialismo, os estados, os municípios. Esse quadro, está claro, sofre ajustamentos periódicos. Mas, basicamente e a médio termo, não mudará.

Francisco de Sousa Brasil — Vejam o caso do território do Iguaçu. O Paraná, muito forte, veio o regime constitucional, e o primeiro cuidado que tiveram foi extinguir o território. Ficaram os territórios nos estados que não tinham força: Pará com Amapá; Roraima com Amazonas, Rondônia, etc.

Oswaldo Trigueiro — Em relação a estes havia uma espécie de consentimento tácito. Os próprios estados estavam convencidos que não tinham condições para desenvolvê-los.

Francisco de Sousa Brasil — O Paraná não aceitou Iguaçu e depois a Constituição de 46...

Oswaldo Trigueiro — Encerro o que tinha a dizer, porque vejo que o meu tempo já está terminado.

Ulhôa Cintra — Sr. presidente, agradeço mais uma vez a oportunidade de estar aqui, diante de mestres tão expressivos. Acredito que a primeira finalidade foi plenamente atingida, porque coordenamos um estudo, uma pesquisa sobre a federação brasileira e a maneira pela qual foi abordado o problema já nos traz elementos valiosíssimos. Todavia, um fato é indiscutível. O Brasil se situa entre aqueles países de grande extensão territorial, dos quais o Prof. Litrento nos deu notícia de como eles solucionam seus problemas, todos através do sistema de federalismo. Não tenho notícia da China, não sei se poderiam dizer alguma coisa a respeito; é o único país de grande extensão territorial que ficou de fora, mas não é de grande interesse para nós.

Então é muito oportuno ao tema — e me parece que já nos lembramos disso na outra mesa-redonda — o discurso que o presidente da República fez aos governadores de estado. Recordamos que apenas um governador de estado não era da Arena portanto S. Exª fez essa fala aos governadores da Arena, à quase-totalidade dos governadores no Brasil.

Dizia S. Exª:

"Queremos, porém, uma federação moderna. Que disponha de instrumentos ágeis de articulação e equilíbrio. Baseada na redistribuição harmoniosa de responsabilidades e de meios para a elas corresponder. Tudo isso pressupõe, no plano mais amplo, uma reforma tributária, capaz de diminuir as desigualdades entre as pessoas e as regiões. Mas pressupõe, também, no plano operacional, a coordenação entre a ação federal e a estadual — em todos os programas de interesse comum."

Eu indagaria também se nesses países todos de grande extensão territorial, ou algum de menor extensão territorial, como o nosso, existem essas diversidades tão marcantes, como é o caso do Brasil. Eu me lembro sempre que, em todas as conversas que tenho ouvido, quando se procura solucionar qualquer problema, de qualquer natureza, se diz: isso serve para o Amazonas mas não serve para São Paulo; isso serve para Sergipe mas não serve para Minas Gerais; isso vai servir para o Rio Grande do Sul mas não servirá para Alagoas; quer dizer, há sempre no Brasil a dificuldade de se equacionar os problemas de modo geral, diante dessas diversidades.

Outro fato que é notório, todos conhecem, é que existem organismos regionais que foram sendo criados a partir da segunda década do século. Eles têm uma atuação através de seu funcionamento como autarquias ou como sociedade de economia mista. Foram instituídos por lei federal e estão aí funcionando. Aí vêm as perguntas já anteriormente feitas: será que a institucionalização deles, ampliados, e com uma atuação em todo o Brasil, dividido o Brasil em regiões pelos critérios julgados mais convenientes, não ajudaria a se encontrar uma forma de federação mais moderna, mais atuante, e que reduzisse esse desequilíbrio?

A pergunta continua no ar. Há defensores de um federalismo regional e o nobre Min. Oswaldo Trigueiro praticamente reduziu, quanto ao aspecto jurídico-constitucional, a possibilidade dessa institucionalização.

Tendo trabalhado muitos anos no Poder Legislativo — cerca de 32 anos — confesso que acho a capacidade do Legislativo para resolver os problemas muito diminuta. E mesmo se se instituísse uma região, se se institucionalizasse uma região, acho que seria de todo contraproducente atribuir a essas regiões Poderes Legislativo e Judiciário. O município não tem Poder Judiciário. Ele vive, tem autonomia, mas não tem um Poder Judiciário. Então não seria conveniente que essa institucionalização se fizesse onerosamente, com a criação de poderes.

De que forma então poderíamos recomendar ou chegar a um acordo, em torno dessa institucionalização? Seria através de superintendências regionais, superintendências que, definidas, evitassem esse repasse das rendas para o governo da União, fizessem um manejo das rendas dentro da região?

Seria possível a criação dessas superintendências sem ferir a federação?

São perguntas que deixo no ar. Não quero com isso provocar outra mesa-redonda, como da última vez, quando as perguntas que ficaram mereceram de todos, com a compreensão do Prof. Djacir Menezes, a idéia da convocação de nova mesa-redonda. Mas vejam os senhores que o problema continua. Hoje as regiões existem.

O Prof. Dalmo de Abreu Dalari tem um livro muito interessante, *Tendências atuais do direito público*, que todos devem conhecer; é uma homenagem ao Prof. Afonso Arinos, no qual ele termina mostrando a divergência entre o federalismo tradicional e o federalismo atual. Ele mostra que o federalismo tradicional tem as três entidades: União, estado e município. E hoje já existem no Brasil a União, a região socioeconômica e o estado; a região metropolitana entre o estado e o município, e o município. Isto é uma realidade. Agora, a disciplina dessa realidade é que seria talvez...

Francisco de Sousa Brasil — Aí o problema é que essa região metropolitana foi estabelecida para efeito administrativo. Ela não absorveu o município. A região metropolitana do Grande Rio compreende Petrópolis, mas não extinguiu o município de Petrópolis. É apenas para um planejamento global, para efeito administrativo.

Ana Maria Brasileiro — É planejamento interno do estado, principalmente.

Djacir Menezes — Quer dizer, a região interestadual e a metropolitana também, ambas são falhas constitucionais.

Oliveiros Litrento — metropolitana estaria abaixo do estado e acima do município.

Djacir Menezes — Pois é, mas todas as duas regionalizações estariam nesse sistema massacradas por essa argumentação.

Ana Maria Brasileiro — Mas, terminando, eu queria só fazer uma pergunta, que cabe no tema, porque fiquei curiosa para saber. O senhor mencionou que na Espanha há regiões, como a Catalunha, que existem junto com o Estado unitário. Então, fiquei curiosa para saber qual o arcabouço institucional que possibilita isso, qual o esquema institucional?

Oswaldo Trigueiro — A Espanha é uma república unitária, territorialmente dividida em províncias e municípios. Mas a constituição permite que, dentro do Estado unitário, grupos de províncias — com características históricas e econômicas comuns — se organizem em comunidades autônomas, dotadas de estatuto e governo próprio. Os deputados às cortes são eleitos pelas províncias. No senado, porém, estão representadas as províncias e as comunidades autônomas.

Ana Maria Brasileiro — E só tem um voto?

Oswaldo Trigueiro — O senado é definido como a câmara da representação territorial. Cada província elege quatro senadores. Cada comunidade autônoma elege um senador e mais tantos quantos milhões de habitantes tiver. O voto dos senadores, como o dos deputados, é individual.

Ana Maria Brasileiro — Como é que a *generalidade* relacionava com o Estado unitário?

Francisco de Sousa Brasil — No tempo de Franco, isso não existia.

Oswaldo Trigueiro — Exatamente.

Francisco de Sousa Brasil — E, agora, foi restabelecida pela monarquia, mas no tempo de Franco não existia, era unitário mesmo. Agora, é interessantíssimo o seguinte: eles não falam espanhol . Eu sei, porque sou beneditino. Recebem-se notícias de mortes de beneditinos de todas as partes do mundo, que se pregam num quadro. Dos que morrem na Catalunha, vêm em catalão, eles não fazem a comunicação em espanhol, fazem em catalão, que é uma língua que se entende, porque é uma língua latina, mas não é espanhol . Eles têm muito medo, na Espanha, de organizar regiões, por uma razão muito simples: porque a Galícia também fala uma outra língua muito parecida, o galego.

Oswaldo Trigueiro — A Constituição permite a criação de regiões. Não é um regime exclusivo para a Catalunha. Eu creio que, no momento, há outras regiões que estão sendo organizadas.

Francisco de Sousa Brasil — A Espanha é um exemplo que não se pode citar muito, porque tem uma situação interessantíssima. A Andorra, que é encravada na Espanha, juridicamente independente, tem três governadores, o presidente da França, o rei da Espanha e o bispo da cidade de Argel. É um triunvirato, como São Marino, na Itália.

Oswaldo Trigueiro — Na Itália o sistema de regiões foi criado pela constituição atual, promulgada em 1947. Todo o território da república está dividido em regiões. Estas estão distribuídas por duas categorias: 14 de estatuto comum e 5 de estatuto especial. Nesta segunda categoria a autonomia é mais ampla, para atender às diferenciações de maior profundidade — geográficas, históricas, culturais, econômicas. As regiões são dotadas de governos próprios, cabendo o poder legislativo a um Conselho e o executivo a uma junta e seu presidente. A representação no parlamento é de base regional. Há receio, na Espanha, de organizar regiões, por uma razão muito simples: outras áreas também falam uma outra língua, turvando a desejável unidade nacional.

A constituição nacional permite a criação de regiões, não é um regime exclusivo para a Catalunha. Eu creio que, no momento, há outras regiões que estão sendo organizadas.

Francisco de Sousa Brasil — A Espanha é um exemplo que não se pode citar muito, porque possui singularidades, tais como Andorra, um enclave, juridicamente independente, com três governadores, o Presidente da França, o Rei da Espanha e o Bispo da cidade de Argel. É um triunvirato, como São Marino, na Itália.

Oswaldo Trigueiro — Na Itália, o sistema de regiões está institucionalizado há uns 40 anos, mas há essa diferença em relação à Espanha. Há dois tipos de regiões. Uma são as regiões de estatuto comum. Toda a Itália é dividida em regiões. Quer dizer, o único exemplo que poderia servir para esse tema em discussão, seria o da Itália, por que a Itália se divide em regiões, ao nível do governo nacional, governos regionais, governos provinciais e governos municipais. De modo que lá, realmente, há quatro níveis de governos. Compreende-se perfeitamente na Sicília, na Córsega e em outras regiões. Agora, são cinco regiões de estatuto especial, o que significa que cada uma tem grau variável de autonomia, não é uniforme. A autonomia da Sicília é muito mais avançada que a das outras. Cada região tem seu poder legislativo, seu poder executivo, suas juntas, e perante cada região o governo nacional está presente, através de um presidente. Aí há a coordenação, ele é uma espécie de delegado residente. O jogo de poderes, o relacionamento é complexo, porque não é uniforme. Aqui, no Brasil, é fácil definir, o molde é um só para todos os estados.

Francisco de Sousa Brasil — O Brasil é um país novo.

Oswaldo Trigueiro — A região, como o próprio nome indica, marca uma área diferente das demais. Por isso pede um regime jurídico especial.

Francisco de Sousa Brasil — O problema não é fácil.

Oliveiros Litrento — Pediríamos ao Sr. Presidente que nos concedesse dois minutos. Gostaríamos de dizer, ao terminar esta mesa-redonda, que o

problema suscitado, longe de terminar, está agora se iniciando. O assunto é realmente vital. Como Fênix, ressurgindo sempre das próprias cinzas, o assunto ressurgirá não nesta, mas em outras mesas-redondas que certamente serão realizados. Podemos garantir desde já que, com as informações preciosas do Prof. Oswaldo Trigueiro — insistimos em chamá-lo professor, porque é tão didático na sua exposição, que se apresenta, realmente, como um ministro com alma de professor e um professor com categoria de ministro...

Oswaldo Trigueiro — Muito obrigado, mas sou um professor bissexto.

Oliveiros Litrento — Aliás, os poetas bissextos, alguns deles, são admiráveis.

Podemos, então, terminar dizendo o seguinte: achamos, como o próprio ministro apresentou, a descentralização da Catalunha com um grau muito mais avançado do que o atual estado-membro, do Brasil, vale dizer, sem a gradualidade com a qual iniciamos nossa participação nesta mesa-redonda. Na verdade, o nosso regime, o nosso sistema federativo, no momento, descaracteriza por completo a federação. Ora, se descaracteriza, estamos falando apenas numa federação no Brasil em termos teóricos e constitucionais de direito, porque de fato é praticamente um Estado quase unitário, onde os estados-membros gozam de pouca auto-organização, residualmente quase nada. Então, está nos parecendo que o problema continua atualíssimo, embora haja, como houve realmente, uma crítica contundente, magnífica, expositiva, sem nenhuma dúvida admirável, mas isso de maneira nenhuma encerra o problema ou acaba com o assunto. Muito pelo contrário, o ressuscita, porque mostra exatamente certos aspectos importantíssimos, como por exemplo o apresentado pelas superintendências regionais. Esse problema poderia, realmente, ser bem estudado. As superintendências regionais, com atribuições definidas e constitucionais, poderiam levar para a compreensão ou a perspectiva de uma nova federação. A federação deve ser estudada nos termos em que a colocou Dalmo de Abreu Dalari em trabalho, aliás muito bom, incluído em *Tendências atuais do direito público*, de que fez parte também o Prof. Oswaldo Trigueiro com outro trabalho magnífico. Muitos deles, que também participaram daquele livro-homenagem, estão citados aqui, como o Prof. Paulo Bonavides, mostrando a validade e a oportunidade do livro. Em seu trabalho, Dalmo de Abreu Dalari mostra novo aspecto, que foi apresentado aqui por um dos debatedores, Dr. Miguel Ulhôa Cintra, ressaltando o papel da União, regiões socioeconômicas e estados-membros. Sem querer entrar nesta parte programática, poderíamos dizer o seguinte: que ele coloca a região — note-se bem — socioeconômica acima do estado-membro.

A nossa tese apresentada, assim, não está sozinha. Atualmente, pode ser idealista, romântica, pode ser inviável, mas é uma sugestão que, nos parece, não morrerá. A situação do Brasil, quanto à federação como está, pode ser defendida, pode ser rebatida, mas não é boa. Deverá ser modificada. Não atende, começando pela disparidade quanto a regiões econômicas, quanto às zonas de áreas crescentes e quanto à maneira ou *modus*

operandi por que é feito o ICM atual. Só estas questões, por si, demonstram a atualidade do problema.

Há um aspecto importantíssimo, que ainda o nosso Min. Oswaldo Trigueiro levantou. Como seria, nesta atual federação brasileira — ela pode ter defeitos mas é uma federação — a sua representação? O Congresso? Muito bem, sabemos perfeitamente que o Senado é representação federativa. O poder é claro, é representado através dos deputados, cuja votação é proporcional à população e ao número de eleitores. Então surge a pergunta essencial: se os estados-membros não vão sofrer nas suas prerrogativas, por que esquecer o exemplo histórico que no momento está sendo revitalizado? A confederação, por exemplo, no passado, reuniu estados soberanos. Então perguntamos: a reunião daqueles vários estados-membros, associados, tendo ao lado deles também uma representação do estado composto, associado, unido por interesses regionais, dentro daquelas características apontadas realmente não prima em definir a região? Porque a região — aqui muito debatida — caracteriza territorialmente, não apenas o aspecto geopolítico, como sobretudo o aspecto político. Então caímos naquele aspecto essencial do Golbery, quer dizer, a divisão do Brasil em região estruturalmente geopolíticas, através das quais levantaríamos a perspectiva de uma federação. Como está, já não é possível. O próprio Min. Oswaldo Trigueiro, que esposou uma tese — com brilhantismo — diferente da nossa, acha e concorda em que não é possível continuar um estado-membro, como o de Minas Gerais, lidando com 700 municípios, um estado como o de Mato Grosso, em que só o Mato Grosso do Norte tem um município, Chapada dos Guimarães, com 220 mil km², veja-se bem, quase 10 vezes o estado de Alagoas.

Quer dizer, é quase impossível a federação brasileira continuar nestas condições, como está atualmente configurada, a não ser em termos geopolíticos. Pelo menos está anacrônica e já existe a possibilidade de um debate para a transformação, não sabemos como, porque tudo isto no momento é pura e simplesmente uma sugestão, mas com perspectivas absolutamente viáveis e pertinentes para o futuro.

Eram estas exatamente, Prof. Djacir Menezes, as palavras que queríamos dizer.

Djacir Menezes — Senhores, muito obrigado pelo comparecimento, pela participação e pelo brilhantismo de suas exposições em torno de um problema que não só é atual, como ainda continuará, pelos anos afora, desafiando a inteligência dos que estudam esses assuntos.

O Min. Themistocles Cavalcanti havia me comunicado ontem que a nossa colaboradora Ana Lucia Lyra Tavares estava fazendo um trabalho a respeito desses problemas da federação, e ele tinha ouvido a leitura e gostado muito. Tinha imaginado que ela poderia lê-lo na sessão de hoje, mas infelizmente, ela não só chegou atrasada, como o tempo está esgotado. Vamos ver se publicamos o seu trabalho na revista.

As provas taquigráficas serão depois distribuídas pelos que aqui compareceram para a devida revisão.

Creio que podemos considerar encerrada a sessão.