FEDERALISMO E CENTRLIZAÇÃO

SILVIO A. B. MEIRA*

1. A Constituição federal brasileira em vigor ostenta logo em seu art. 1º — pórtico de entrada — a definição, muito clara e incisiva: "o Brasil é uma República federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios."

República federativa, diz o texto, isto é, República como forma de governo; federação, como forma de Estado.

Federação pressupõe a reunião de vários estados, sob a égide da União, não-soberanos, apenas autônomos, cada qual com as suas características peculiares, e os poderes que a mesma Carta, no § 1º do art. 13, lhes reserva: "Aos estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição."

No art. 8º se enfileiram, em 17 incisos e numerosas alíneas, todos os superiores poderes que competem à União. Esse artigo e seus correspondentes nas Constituições brasileiras, desde 1891, têm sido a chave que abre, a favor da União, todas as portas da sua supremacia sobre as unidades federadas. Ora restringe, ora alarga, como se fora um leque imaginário, a área em que a União exerce as suas atribuições. E de tal forma se vem abrindo esse leque, a partir de 1934, que na Constituição atual, segundo alguns comentadores, pelo § 1º do art. 13 quase nada sobraria para os estados em decorrência da reserva, de poderes explícita ou implícita.

Este é um tema atraente, atual, de alto interesse para a nacionalidade: federalismo e centralização. Até onde se pode conciliar o federalismo com a mais alta centralização de poderes, sem que a nação perca as suas características federativas nem venha a transformar-se em um Estado unitário?

A matéria é de tal relevância na hora atual que a Fundação Getulio Vargas, por seu Instituto de Direito Público e Ciência Política, realizou recentemente interessante debate em mesa-redonda, da qual tivemos a honra de participar, sob a presidência do eminente Min. Themistocles Cavalcanti e com a presença de Djacir Menezes, Carlos Medeiros Silva, Arthur César Ferreira Reis e Raymundo Faoro, Themistocles Cavalcanti e Djacir Menezes formularam então nove proposições, a seguir enumeradas:

1. O atraso no processo de descentralização do poder durante o Império e instituição de um regime descentralizado e federativo não terá sido benefício para a consolidação do processo e da unidade nacional?

* Catedrático da Universidade Federal do Pará. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros e do Conselho Federal de Cultura.

2. O quadro físico do Brasil e as suas dimensões não conduz a um tipo de federalismo que alguns chamam centralizador ou *cooperativo*, ou *operacional*; admite esses tipos de *federação*?
3. Em que medida as nossas federações de 1891, 1946 e 1964 se assemelham ao modelo americano?
4. A intervenção da política federal na área política dos estados não constituiu sempre uma prática constante na Primeira República?
5. Teria o processo intervencionista da Primeira República (art. 6º da Constituição de 1891) minado os alicerces do nosso sistema federal? Não teria a política dos governadores e o processo político da Primeira República desvirtuado a autonomia política dos estados?
6. A característica encontrada pelo Prof. Frederich, de uma federação constituída de estados ricos e estados pobres, seria motivo para tornar impraticável um processo de desenvolvimento pela exigência de uma maior intervenção do poder federal? Em outras palavras, essa *intervenção* terá descaracterizado ou dado novo conteúdo ao sistema federal?
7. O que *sobra* da autonomia dos estados no comando federal, nas áreas política, administrativa e econômica, basta para descaracterizar o sistema federativo e admitir uma federação chamada por alguns *centralizadora*?
8. O intervencionismo econômico, que constitui política comum aos estados modernos, não determinará a formação de um novo tipo de federalismo?
9. Poder-se-ia formular, nesta fase que vivemos, um tipo definido de federalismo brasileiro, atendendo às considerações feitas?

E Djacir Menezes apresentou, na mesma oportunidade, 15 proposições conclusivas do tema, nos seguintes termos:
1. A centralização administrativa não contrariava a tendência ditada pela diversidade ecológica: incentivou a unidade política, cujos vínculos interprovinciais eram débeis.
2. A lei de interpretação atenuou os efeitos centrífugos ao Ato Adicional, propiciando instrumentos de vigor público necessários a uma monarquia onde a ideologia do federalismo sempre se manifestou na imprensa e no Parlamento.
3. A unidade política não resistiria ao federalismo de 1823, afirmava Vergueiro, que o apontou como ameaça à integridade nacional.
4. O quadro físico oferece fatores desagregantes. Simultaneamente, se as regiões não são sufocadas por uniformidades centralizantes de ordem administrativa, o equilíbrio pode favorecer laços integrativos. E uma contradição viva: não elimina o fator contravariante da descentralização política.
5. Resumiu o Visconde de Uruguai: "Sem centralização não haveria império." Sob o signo do federalismo, palpitou sempre o espírito localista e autonomista, que viu com simpatia insurreições republicanas e repudiou o unitarismo constitucional.
6. Criamos um Estado unitário, que procurou fabricar uma federação de estados-membros, conforme sustentou Rui. Quase todos os ideólogos de republicanismo viam o exemplo norte-americano, e aquele paradigma

de federalismo dificultava a compreensão de um federalismo diferente, que nossa experiência política tendia a estruturar.

7. A descentralização administrativa se impõe dentro do crescente processo de centralização política, efeito de circunstâncias nacionais e hoje também internacionais.

8. Sob o pretexto de autonomia dos estados, a ação dos patriotas estaduais (Bocaiúva) tendia para restauração de oligarquias, e não uma composição de forças que desse vigor à ação, cuja integridade era ameaçada por um federalismo que se radicalizava.

9. Sob ação dessa preparação radical, alguns confundiam soberania e autonomia: o poder público no seu mais alto grau — *summum imperium* — se limitaria a *jus cogendi et obligandi.*

10. Percebe-se o compasso do centripetismo político na sucessão dos textos constitucionais de 1934, 1937, 1946 e 1967 que não destoam da descentralização administrativa. Através daqueles diplomas, armam-se os dispositivos de tendência centralista.

11. Alguns constitucionalistas julgaram que emendas constitucionais destruíam os caracteres federais, deixando os governos estaduais à mercê do Legislativo federal. Carl Friedrich preferiu caracterizar o fenômeno como *federalismo centralizador.*

12. A estrutura federalista debuxada no texto de 1891 sofreu desgaste crescente, com o intervencionismo federal nos estados, fazendo com que à volta da oligarquia dos grandes estados gravitassem as dos pequenos estados, desmoralizando o sistema representativo, na farsa do reconhecimento dos eleitos pelo Congresso.

13. Exaurido o velho federalismo autonomista, três fatores sobrevieram, alterando-lhe a fisionomia política: a opressão ideológica, a sociedade de massas e a tecnologia eletrônica.

14. Na reformulação do federalismo, é importante descobrirmos métodos racionais, de direito público, que fortaleçam o Executivo dentro do jogo econômico da sociedade industrial.

15. O intervencionismo crescente determinará, na unificação progressiva, o novo tipo de federalismo administrativo descentralizado, planificante, decisório.

Vê-se, pela leitura das proposições enumeradas, que os seus debatedores deram ao tema a merecida altitude, procurando investigá-lo sob todos os ângulos.

2. Para chegar a conclusões satisfatórias, na análise do fenômeno da centralização nos dias atuais, cabe dar um mergulho no passado próximo e no remoto. O federalismo no Brasil, como ideal, antecedeu a federação. Esta foi instituída com a proclamação da República, pelo decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, do Governo Provisório, que assim dizia: "Art. 1º: Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de Governo da nação brasileira — a República federativa."

E logo no art. 2º: "As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil."

Pelo art. 3º prescrevia que cada um dos estados, o exercício de sua legítima soberania (veja-se bem: soberania), decretaria oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

Esse decreto traz a assinatura do Mal. Deodoro da Fonseca e de S. Lobo, Rui Barbosa, Quintino Bocaiúva, Benjamin Constant, Wandenkolk Correia. Teria sido da lavra de Rui Barbosa, que posteriormente viria a afirmar os seus sentimentos de paternidade com relação ao decreto instituidor da República e a própria Constituição promulgada a 24 de fevereiro de 1891. Nesta, novamente, se disse: "A nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil."

Mandou também que cada uma das antigas províncias formasse um estado e o antigo município neutro, o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto não se desse execução ao artigo seguinte, o 3º, assim redigido: "Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura capital federal."

O papel desempenhado por Rui Barbosa, nos primeiros tempos da República, todos sabem, foi relevante. Cabe registrar três observações interessantes: a) a referência à forma de Governo, a República federativa; b) o uso da palavra soberania, em vez de autonomia no decreto nº 1 (art. 3º); c) a denominação Estados Unidos do Brasil.

Muito influíram, na elaboração artística — perdoem-nos o adjetivo, mas que é bem aplicado — da Carta de 1891, as idéias provindas dos EUA, onde, no entanto, a federação nascera de forma completamente diferente, oposta mesmo.

Enquanto, no Brasil, partia-se de um Estado unitário para uma federação, abrindo mão o centro de poderes a favor das unidades federadas, nos EUA o que se observou foi o fenômeno contrário, isto é, a reunião voluntária de estados, enlaçados primeiro por uma Confederação, que evoluiu para a federação.

Foram origens historicamente díspares, e as conseqüências, decorrentes do tempo e do espaço, não poderiam ser idênticas e nem mesmo semelhantes. A roupagem americana não poderia ajustar-se totalmente ao corpo da nova nação.

3. Cabe observar, no entanto, que o ideal da federação, no Brasil, teve também as suas origens autóctones, não obstante a influência provinda da grande nação norte-americana.

Antes de aceitar a federação, já havia no Brasil o federalismo como idéia e até como realidade geográfica.

Recuando no tempo, verificamos que em 1870 o Manifesto do Partido Republicano pregava a federação; o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 (Lei nº 16) abriu o progresso de descentralização e conferiu, nos art. 10 e 11, considerável soma de poderes às Assembléias Legislativas Provinciais

entre outros: legislar sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica; sobre a instrução pública, desapropriação, polícia e economia municipal, fixação de despesas municipais e provinciais, fiscalização do emprego das rendas públicas; criação, supressão e nomeação para empregos municipais e provinciais; obras públicas, estradas e navegação; construção de casas de prisão, trabalho, correção e regime delas; casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas, nomeação e suspensão, pelo presidente, de empregados provinciais; autorização para empréstimo às câmaras municipais e ao Governo provincial; regulamentação da administração dos bens provinciais. Outros, muitos outros poderes ali foram consignados, tentando fortalecer as províncias em face do poder imperial.

A Ato Adicional foi, sem dúvida, uma reação ao espírito centralizador da Carta de 1824. Mas aquela centralização também apresentava aspectos positivos.

Arthur Cezar Ferreira Reis, em conferência pronunciada em 25 de abril de 1974,[1] destaca a função centralizadora da Carta de 1824, concorrendo para a salvação da unidade nacional:

" Constituição de 1824, evidentemente, era peça magnífica na linha de uma ordem jurídica que principiara com as revoluções americana e francesa e se estendera às Américas. E, o que é fundamental, a nosso ver, mantinha, na forma unitária adotada, a unidade nacional, assegurando os laços de solidariedade do continente-arquipélago que Portugal criara e poderia ter sido destruído na hora grave da independência, como sucedera, será bom recordar, com as antigas colônias espanholas. A unidade importava no reconhecimento de que já éramos um povo certo de seu destino e esse destino alicerçado no quadro imenso, mantido, do espaço físico que tornáramos espaço político, por nós possuído sem reservas e hesitações."

Já o projeto de 1831 desejava instituir a Monarquia federativa. Era o ideal do Partido Liberal, consignado no § 1º art. 1º: "O Governo do Império do Brasil será uma Monarquia federativa." O Partido Progressista pensava de forma diferente e, em 1862, afirmava que a descentralização era "incompatível com a integridade e a força do Império".

A verdade, no entanto, é que o Império se dividia em províncias, que deram a base geográfica para a formação dos estados, em 1889, quando da lavratura do Decreto nº 1 que instituiu a República. E, muito antes das províncias, desempenharam notável missão histórica as municipalidades, cujas raízes provinham da organização política da península ibérica, remanescente da civilização romana, criadora do *municipium*.

Levi Carneiro ensina que "historicamente, as municipalidades precederam no Brasil, a província e o Estado."

"Muitas vezes o povo elegeu as Câmaras, criando novos municípios — e só depois o Governo ratificou a eleição, expressamente ou apenas tacitamente".[2]

[1] *Carta Mensal 974* (81):13, jul. 1974.

[2] Carneiro, Levi. O federalismo. Suas explosões. A Confederação do Equador. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 3*:207, 1914.

As câmaras municipais no Brasil e cabidos da América espanhola teriam sido "a sementeira colonial das franquias liberais". As atribuições das Câmaras decorriam das Ordenações Filipinas.[3]

Na Corte de Lisboa tiveram assento procuradores ou enviados de câmaras municipais brasileiras, como ocorreu em 1641 com um da Câmara Municipal do Rio e, em 1681, com outro da do Maranhão. Os poderes das Câmaras se alargavam a ponto de suspenderem governadores e nomearem substitutos, antes que a Corte providenciasse o preenchimento do cargo vago. Salienta ainda Levi Carneiro:

"A Constituição do Império não foi obra da Constituinte dissolvida, embora reproduzisse as idéias capitais do projeto. Na discussão deste apareceu, sob a forma de emendas, a idéia, já a esse tempo em boa marcha, da federação provincial, aspiração que cacteriza todo o nosso passado, mas que, naquele momento histórico, teve que ceder à conveniência superior da unidade nacional."[4]

4. Pelo exposto verifica-se que a idéia ou o ideal da federação vinha de longe. Falou-se em federação provincial ao tempo do Império, nos algozes da Independência; o ato adicional tentou conceder autonomia às províncias, no que foi obstado pela afamada lei nº 105, de 12 de maio de 1840 — conhecida como Lei de interpretação — que restringiu o quanto pôde os poderes das assembléia provinciais.

Toda a história política brasileira em suas fases sucessivas, desde a Independência em 1822, apresenta esse fenômeno de centrifugismo e centripetismo, como se fosse a sístole e a dístole da nação, impulsionada para o futuro. Federação provincial e Monarquia federativa foram expressões de um federalismo latente na alma nacional, federalismo que parecia decorrer das próprias condicionantes geográficas colocadas em relevo de maneira até lírica no Manifesto Liberal de 1870:

"No Brasil, antes da idéia democrática encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários, as produções diferentes, as cordilheiras e as águas, estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o Governo local, acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território. Foi a necessidade que demonstrou, desde a origem, a eficácia do grande princípio que, embalde a força compressora do regime centralizador, tem procurado contrafazer e destruir..."[5]

O federalismo teve aquilo que Levi Carneiro chama "as suas explosões". a Confederação do Equador, a revolta dos liberais contra a outorga da Constituição de 1824 jurada a 25 de março de 1825; a Revolução Farroupilha de 1835, culminada com a efêmera proclamação da Independência, a 5 de novembro de 1836, pela Câmara Municipal de Piratini. São explosões, interpretadas por Felisbelo Freire: "Se a Confederação do Equador

[3] L. 1, t. 67 e L. 1.1.66, § 29.

[4] Carneiro, Levi. *Do Estado federado e sua organização municipal.* p. 42.

[5] Id. ibid. p. 274.

é o berço histórico da federação, ainda que se limitasse a delinear os princípios gerais do direito republicano, a República do Piratini é o berço histórico desse direito. Nela estão os seus primeiros fatores de elaboração."

Mas tarde, em 1893, outro movimento incendiou o extremo-sul, nos albores da República — chamada revolução federalista. Ainda nesse episódio se observa a competição entre o centro e unidades federadas com o surgimento, em 1892, do Partido Federalista.

As agitações que cobriram o Governo Floriano só encontraram fim sob o de Prudente de Morais. Mas é preciso deixar bem claro que por trás dos ideais de federalistas e republicanos permanecia imune a idéia de Federação, embora uns a quisessem centralizada e outros descentralizada.

Maiores ou menores vínculos com o poder central, maior ou menor autonomia, essa a razão das controvérsias e das lutas.

5. O federalismo, portanto, em nosso país, como ideal político, antecedeu de muito a Federação, só instituída em 1891.

Historicamente o princípio se perde no tempo. Recua séculos e séculos até as suas origens romanas, onde a palavra *foedus* significava tratado, aliança, pacto, e *foederatus*, aliado.

São passados mais de dois milênios e meio da instituição romana das ligas e federações. Os romanos, nos primórdios de sua civilização, possuíam duas maneiras de consolidar o seu poderio: a anexação e a federação. A anexação, mais antiga, era a conquista pela força, uma espécie de *Anschluss*, com morticínio dos habitantes, sua venda como escravo ou remoção. Na federação o território não era anexado, respeitando-se os habitantes, estabelecendo-se o equilíbrio nas relações jurídicas, complexo de direitos e deveres. Ensina Leon Homo: "O território não anexado, os países federados submetidos a dupla preponderância, política e militar de Roma, se distingue do precedente (o anexado) por duas características principais: os habitantes não são cidadãos romanos, mas estrangeiros ou peregrinos ante a lei romana, e, por outro lado, como cidadãos de direitos limitados, ficam fora das 35 tribos. Estes países federados compreendem dois elementos distintos: as colônias latinas e as cidades ou povos federados."[6]

E mais adiante: "As cidades ou povos federados compreendiam a massa da população italiana. Sua condição estava regulada por um tratado formal — o *foedus*, assertava no momento em que cada um devia reconhecer a supremacia de Roma..." No século IV a.C já havia federações na península italiana, como as chamadas Liga Latina, Liga Hérnica, a Liga Etrusca.

O *foedus*, ensina ainda Homo, que une cada uma delas (cidades federadas) a Roma, regula teoricamente sua situação política e jurídica. Assim é que existem a esse respeito diversas categorias entre as cidades federadas. As mais favorecidas de todas, as cidades federadas, no pleno sentido da palavra, trataram com Roma em pé de igualdade e com ela concluíram um *foedus alquum*, por exemplo Nápoles, Preneste e, sem dúvida, também a maior parte dos etruscos, úmbrios e dos povos do Apeni

[6] Homo, Leon. *La Italia primitiva y los comienzos del imperialismo romano*. Barcelona, Est. Cervantes, 1926. p. 285.

no Central incluso *aequissimum* — como Camerino na Úmbria, a Heracléia na Magna Grécia, cujo *foedus* qualifica Cícero de excepcional, de *aequissimum* e de *prope singulare.*"[7]

Essas cidades conservavam direitos soberanos, como o de cunhar moedas de cobre, mantinham suas instituições locais, magistrados, tribunais, o uso da própria língua; os habitantes das cidades e colônias latinas usufruíam de direitos comuns aos romanos quanto ao casamento (*conubium*) e à aquisição de bens (*commercium*). Nos próprios tratados formadores das federações havia prioridades com maiores direitos no *foedus aequum*, mas amplo que o simples *foedus*. Certos pactos federais, salienta Homo, constituem "verdadeiros tratados de clientela e protetorado; as cidades federadas desta espécie, que constituem a grande maioria, renunciam a toda política exterior autônoma, a todo poder militar próprio, digamo-lo, em uma palavra, a toda independência nacional."

O tratamento conferido pelos romanos às unidades federadas variou, portanto, observando-se o velho fenômeno — que se repete em nossa era — da centralização e da descentralização. O que unia as cidades era o tratado, o pacto — o *foedus* — como hoje em dia o que une os estados é a Constituição, pacto fundamental.

Observa-se, dessa forma, que a federação não constitui fórmula mágica oferecida ao mundo pelos americanos, que apesar de sua origem anglo-saxônia foram buscar, para o seu direito público, muitas riquezas do tesouro romano, eterno e indestrutível.

A federação se desenvolveu consideravelmente na península itálica, com as *cavitates foederatae*, e a sua origem remonta, como ensina Juan Iglesias, à civilização etrusca, que antecedeu a romana, enriquecendo-a consideravelmente.[8]

Raoul de La Grasserie aponta 20 critérios para distinção do governo unitário do federativo. Tais critérios variaram segundo as diversas épocas da evolução histórica, "c'est ce qui fait que la fédération est un mot à vague acception qu'il importe de preciser". Apresenta aquilo que chama "os graus do federalismo".[9]

Ao analisar o 11º, critério salienta esse autor que o governo federativo tende a aproximar-se do unitário, como ocorreu na Alemanha no fim do século passado. O domínio invadido pela federação é o da legislação. Há interesses semelhantes de província a província, principalmente quando se trata de direito comum, leis gerais que formaram os códigos civil, comercial, penal, processual.

Longo seria o estudo de todos 20 critérios apresentados pelo autor francês, que afinal pergunta: "Qual o verdadeiro?"

Sob o aspecto histórico todos são verdadeiros sucessivamente.

7 Homo, Leon. op. cit. p. 288.

8 Iglesias, Juan. *Instituciones de derecho romano*. Barcelona, Ariel, 1965.

9 La Grasserie, Raoul de. *L'État fédératif Legislation comparée et sociologie*. Paris, Fontemonig, 1897. p. 28 e seg.

Cremos que a realidade social de cada nação indica o critério a escolher e o *grau* mais consentâneo com suas necessidades de segurança e desenvolvimento.

Deve haver um justo equilíbrio entre a União e os estados, nos campos legislativo e administrativo.

Quando se cogitou de elaborar o Código Civil argentino, a cargo de Dalmacio Velez Sarsfield, na segunda metade do século passado, um dos argumentos violentamente apresentados por Juan Bautista Aberdi era o de que cada província deveria ter e seu Código Civil.[10]

6. Conclui-se disso tudo que a federação em todos os tempos, apresentou mil faces diferentes, ora mais centralizada, ora menos centralizada, não constituindo novidade as fórmulas que alguns constitucionalistas contemporâneos apresentam como mágicas, de federações solidárias, federações cooperativas e outras.

Muito do que hoje existe, ou do que se faz, ou do que se pensa, já foi vivido, feito e pensado pela civilização romana, objeto de estudos monumentais, de Niebuhr, Mommsen e Paul Krüger. Ligas, federações, municípios, cidades, colônias, maior ou menor poder central, tudo isso foi objeto de experiência trepidante. As colônias no sentido romano como dizia Cícero, mais pareciam baluartes do Império do que cidades da Itália: "Ut esse non oppida Italia, sed propugnacula imperii viderentur."[11]

7. Chegando a esta altura desta exposição, em que todo o passado foi fracamente esboçado, voltamos ao seu início, o art. 1º da Constituição federal vigente, emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969:

"O Brasil é uma República federativa, constituída, sob o regime representativo, pela União indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios."

Esse dispositivo não fala mais em Estados Unidos do Brasil, como a de 1891, mas em Brasil apenas. E faz muito bem. Evita associação de idéias com a grande nação norte-americana. Marca logo o princípio unificador: o Brasil, nada de Estados Unidos do Brasil. E faz muito bem, repetimos.

Mas o *punctum dolens* da Carta é o art. 8º, que enumera os poderes da União, tornando-o a sublimação do princípio centralizador. Desde 1934 vem a União a pouco e pouco chamando a si poderes que antes pertenciam aos estados federados; poderes legiferantes, tributários, administrativos, econômicos, poderes, em suma, que fortalecem a União.

Tremem alguns constitucionalistas e perguntam se a federação não vai transformar-se num Estado unitário. Surgem as fórmulas mágicas — a que já nos referimos — da federação solidária ou cooperativa.

Qualquer que seja o nome que se lhe dê, o essencial é encarar de frente a situação e abrir para a nossa federação os caminhos do futuro, dentro da realidade econômica e social.

[10] Ver Texo, Jorge Cabral. *Juicios criticos sobre el Projecto de Codigo Civil.* Buenos Aires, Jesus Menendez, 1920; *Historia del Codigo Civil Argentino*; e ainda de Chuneton, Abel, *Historia de Velez Sarsfield.* Universitária, Buenos Aires, 1969.

[11] Cícero. *De legibus.* agr., II, 27, 73.

A centralização levada a extremos poderia confundir-se, afinal, com o Estado unitário. Esse é o ponto nevrálgico, sensível do problema. A poda que se fizer na árvore federativa poderia levá-la a perder os galhos e as imagens, restando apenas o tronco, embora vigoroso. No equilíbrio entre os estados e o centro é que repousaria o ideal federativo, mas esse equilíbrio nem sempre se consegue sem fortalecer a União.[12]

Cabe então realçar que a centralização, até certo limite, pode ocorrer, sem que a República deixe de ser federativa. Não há um padrão único. Nem nos interessa que os instituidores da República hajam concebido uma federação com exageros de autonomia, aquilo que Rui Barbosa acabou por denominar "a doença da autonomia", levando o experimentado jurista a afirmar, um tanto desalentado: "Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste."

Todas as federações envolvem e se desenvolvem. Como salienta Pontes de Miranda: "A marcha da evolução alemã foi mais normal: confederação, 1815; confederação atenuada, 1871; Estado federal, 1919. A do Brasil só seria normal se lhe déssemos explicação fora dos seus fatos, isto é, mediante fatos norte-americanos ou alemães, então essencial é enunciarmos o problema dentro da História do Brasil e dos seus momentos políticos, que a teoria de pacto inicialmente livre para explicar a federação seria de extremo ridículo diante do que se operou no Brasil. Os estados-membros nunca tiveram no Brasil tal liberdade de convenção: a federação nasceu como dádiva, como obra de resolução e de arte política do centro (Governo Provisório de 1889). Os estados-membros, antigas províncias, não se ordenaram dentro do sistema político global, foi o poder central que reputou mais conveniente ao todo deixá-los com movimentos administrativos e tributários mais livres. Sabedoria maior foi, em 1934, em 1937 e em 1946, emendar-se um pouco; e maior ainda será emendar-se mais, daqui por diante, porém com prudência."[13]

Esse "emendar-se mais" veio a ocorrer em 1967 e em 1969, agora com uma Carta em vigor com extremos de centralização, decorrentes de fatores que a motivaram e preocupam a todos os brasileiros, interessados no encontro do modelo que venha a atender à nossa realidade e às nossas aspirações.

"O Brasil é todo — escreveu ainda Pontes de Miranda a respeito da Carta de 46 — que, privado de qualquer parte, ficaria profundamente comprometido na estrutura orgânica do Estado." E em outro passo: "A eternidade teórica da indissolubilidade não foi, no Brasil fundada; sempre

[12] Orlando Carvalho, referindo-se à Carta de 1946: "A tendência centralizadora se manifestou no título inicial da Constituição relativo à organização federal, onde a distribuição de poderes formalmente favorável aos estados-membros — porque lhes deixa os poderes residuais — enumera, entretanto, tais poderes para a União, que realmente pouco restará nos demais níveis de Governo." (*Relações financeiras da União com as outras órbitas de governo* — Perspectivas do Federalismo brasileiro. Belo Horizonte, 1958. p. 81.)

[13] Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio, Max Limonad. 1953. v. 1, p. 294.

existiu, com o Brasil. Indissolubilidade no futuro e no passado. Não provém das Constituições dos estados-membros essa perpetuidade; as Constituições e os estados-membros já a encontraram, e a vedação de projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa que se continha na Constituição de 1934, art. 178, § 5º foi preceito votado pelo povo, e não pelos estados-membros, e votado por maioria, portanto, ainda que contra o voto de todos os deputados de um ou alguns estados-membros. Sob a Constituição de 1934 e sob a Constituição de 1946, a federação não pode desaparecer — isto é, não pode desaparecer o Brasil como todo."

Estendendo o argumento de Pontes de Miranda aos dias atuais, dizemos nós que, sob a Carta vigente, não pode desaparecer o Brasil como todo federativo. Apesar de centralizadora, a Constituição de 17 de outubro de 1969 manteve o preceito no art. 47, § 1º: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a federação ou a República."

A federação subsiste. A soma de poderes que a União chamou a si, apesar de tudo, não invalida a federação.

O centripetismo é um fenômeno universal, que atinge as federações no século XX e a ele não escapam nem mesmo os EUA onde o poder central pouco a pouco vence terreno, superpondo-se poderosamente aos estados. A Suíça não fugiu a esse determinismo histórico, como bem ensina Seabra Fagundes: "Do Pacto de Aliança Perpétua, firmado no século XIII, entre os primeiros cantões a se acordarem (Uti, Schwyz e Unterwalden) se caminhou lenta, mas gradativamente, para o fortalecimento do poder central. Com a instituição de 1815, estruturada em base confederacional, até as Constituições de 1848, em que, não obstante guardar-se a referência à confederação, na verdade é um estado federativo que se organiza, e de 1874, onde surge referência expressa ao regime federativo. E muitas das emendas — cerca de 50 — modificativas desta última revelam propósitos de unificação nacional e de centralização administrativa".[14]

Se confederações, como a americana e a suíça, evoluíram para a federação e, agora, para a federação centralizadora, que dizer do Brasil, que nasceu politicamente unitário e se transformou em federação em 1891, por *dádiva* do poder central?

Repetimos que o centripetismo é um fenômeno do século XX, decorrente da necessidade de, cada vez mais, se unirem os estados, num bloco comum, sob um forte comando, em face dos dois brutais conflitos mundiais. O fortalecimento da União constituiu uma condição até de sobrevivência em face da competição de outras nações na guerra ou na paz. Na guerra pela necessidade de comando uno e forte; na paz pela premência da organização e disciplinação da vida econômica, da produção, da exportação, do desenvolvimento global. Em nosso país vemos surgirem planos gigantescos de valorização de áreas como a Amazônia e o

[14] Seabra Fagundes. Novas perspectivas de federalismo brasileiro. *Revista de Direito Público*, (10):1-7, 1969.

Nordeste, e a organização de entidades como a Superintendência do Vale de São Francisco (Suvale), Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (Sudesul), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), entidades que se estendem, com os braços protetores da União, por várias regiões brasileiras.

As próprias denominações possuem conteúdo político: superintendências, isto é, supervisões, de quem? da União; do desenvolvimento, meta central, ao lado da segurança, que constituem objetivos nacionais maiores. Desenvolvimento de quê? Da Amazônia, do Nordeste, do vale do São Francisco, das fronteiras, etc.

Só por isso deixamos de ser federação? Por que a União traz a essas zonas os recursos e as técnicas que elas seriam incapazes de obter sozinhas?

A idéia, algures aventada, de uma espécie de federação constituída pelas regiões, com grupamentos de estados, não parece aceitável, mas a revisão da divisão territorial é desejável, é imperiosa mesmo. As velhas províncias imperiais, transformadas em estados, não possuíam limites inalteráveis, como uma camisa de força da federação.

A divisão administrativa deve ajustar-se ao progresso, ao desenvolvimento, dividindo-se estados, ou fundindo-se, quando as necessidades e o bom senso o aconselharem. A federação política, assim como a federação geográfica, não são estáticas, inalteráveis; devem obedecer ao comando das forças maiores que o progresso engendra, no seu constante movimento de avanço para o futuro.

Outros fatores que vêm concorrendo, neste século, para o fortalecimento da União, são os aperfeiçoamentos das comunicações e dos meios de transporte, que parecem reduzir distâncias. Quando se instituiu a federação, em 1891, uma viagem de Belém ao Rio de Janeiro só podia realizar-se por mar, em várias semanas. É notório que na Primeira República poucos presidentes visitaram a Amazônia. Alguns o fizeram uma única vez, quer antes, quer depois de eleitos, e às vezes manifestaram a sua surpresa, como o fez Washington Luiz, ao encontrar em plena selva uma cidade com tantos palácios (Belém). Hoje em dia um presidente e um ministro podem em poucas horas cortar o país de Sul a Norte, ou comunicar-se por vários meios com todas as regiões e até com todos os continentes. Tudo isso gera a aproximação, a unificação econômica, política, e até psicológica, apresentando-se a nação como um todo orgânico, sob o comando supremo do poder central, que socorre regiões, faz presença onde é chamado. Para que não se entrave o desenvolvimento é necessário que, na partilha de poderes entre União e estados, aquela se revista dos mais altos — por ser soberana — estes dos indispensáveis ao seu progresso e governo — por serem autônomos.

É preciso acabar com certos pruridos de soberania de estados-membros, como ocorreu no passado, de estados que, como certos jovens rebeldes, necessitavam de corretivos...

A federação une, como bem salientou o eminente jurista Prof. Mário Masagão na Constituinte de 1946, ao discutir a redação do art. 1º do projeto da Constituição: "A federação é vínculo. Em vez de exprimir divisão, exprime união."

Pontes de Miranda escreveu: "Federal é unir; une-se o que está separado. Quando se faz federal o estado que era unitário, e. g., o Brasil em 1889-1891, é à arte política e não a realidade, que se deve isso. A realidade, em virtude da lei sociológica, que temos estudado em diferentes obras, reduzirá progressivamente o que a arte política fizer. Melhor teria sido que a arte política houvesse atendido à ciência, à realidade, à vocação unificante do arquipélago político, que o federalismo de 1891 tentara cortar, sempre se inspirou em unificação."[15]

Parece-nos que alguns autonomistas exagerados querem levar a federação aos extremos da confederação, como ocorreu no início da Primeira República, com cartas constitucionais de estados, em linguagem atrevida, falando em soberania e estadistas, como Campos Sales, defendendo teses altamente descentralizadoras, quase separatistas.

A Constituição atual avançou muito no caminho do fortalecimento da União, completando a tarefa iniciada pela de 1934 e a de 1946. Na de 1934 concedeu-lhe poderes para legislar sobre direito processual, normas gerais de direito rural, penitenciário, arbitragem comercial, estatística, organização, instrução, justiça e garantias de forças públicas, estaduais, matéria eleitoral, diretrizes da educação nacional, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca, o comércio exterior e interestadual, instituições de crédito, câmbio, transferência de valores para o exterior, normas gerais de trabalho, produção e consumo.

O poder legislativo estadual se fazia presente supletivamente em vários setores.

A Carta de 1946 continuou a percorrer os mesmos caminhos, alargando-os ainda mais no campo de saúde e do direito financeiro.

A de 1967 e a atual, de 1969, Emenda nº 1, atingiram o que Seabra Fagundes chama o clímax desse processo gradual de ampliação dos poderes federais — normativos e executivos, de direito e de fato.

Segurança e desenvolvimento são as duas metas que isso justificam. Política financeira integrada, estendendo a União sobre os estados a rede de malha de reforma tributária, cobrindo todo o País. A presença federal se faz sentir em numerosos setores, como o administrativo, o da segurança, o da repressão ao tráfico de entorpecentes, o das nomeações de prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional, o tributário.

É preciso não confundir os fatores positivos, que reclamam a centralização, com os negativos, a que se referia Orlando Carvalho, citado por Seabra Fagundes: "Elementos humanos da atividade estatal — os polí-

[15] Pontes de Miranda. op. cit. v. 1, p. 163

ticos e os burocratas — se associavam na obra comum de destruir a federação e abrir o caminho para o Estado unitário."[16]

É ainda o eminente Seabra Fagundes quem realça: "A União comanda, portanto, a política econômico-financeira de modo global; e regula o comércio interno e externo, controla o câmbio, dispõe sobre o comportamento dos estados na arrecadação e aplicação de determinadas receitas, interfere nas medidas e planos econômicos ou financeiros de iniciativa estadual, estabelece e executa planos regionais de desenvolvimento."

É a União que mais age. Assim se consolida a federação com o qualificativo que lhe quiserem adicionar: solidário, cooperativa, dualista, operacional, unitária mesmo, até onde as palavras não se repelirem. A adjetivação adequada, a que se apegam alguns constitucionalistas, não nos preocupa tanto. O que interessa não é a nomenclatura, mas a implantação real da federação política à geográfica. Palavras, nomes — já o dizia Goethe através da figura satânica de Mefisto — são apenas som e brume: "Ich habe Keinen Namen Dafür! Gefühl ist alles, Name ist Schall und Raunch."

Entendemos, com Seabra Fagundes, que "essa incoercível tendência centralizadora não chega a conflitar, no entanto, com uma forte consciência federalista".

Há um princípio, o da cooperação, que neste século se somou ao da autonomia. De que serve a autonomia na pobreza, no abandono, na corrupção, na desesperança? A autonomia levada a extremos não beneficiava nem mesmo os estados ricos, às vezes dependentes das mercês do poder central.

Ao velho federalismo dual se superpõe hoje em dia o novo federalismo, com características especiais, em que surge até a possibilidade de revitalização dos municípios, dentro dos quadros regionais dos estados-membros.

O Brasil é um só. A federação une os estados-membros, num corpo ideal e real ao mesmo tempo: a nação brasileira.

[16] Carvalho, Orlando. Apud: Seabra Fagundes. O federalismo e a universidade rural. *Rev. Forense*, v. 155, p. 482-486.