FEDERAÇÃO E PARLAMENTARISMO

MILTON CAMPOS
Senador pelo Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO: — *Nova discriminação de rendas — Opinião de Rui Barbosa — Federação, presidencialismo e parlamentarismo — Autonomia dos Estados-membros — Decadência da federação — Conclusão.*

* Tive a oportunidade, há alguns dias, de ocupar esta tribuna para analisar a posição do Senado no nôvo sistema de govêrno entre nós instituído. É êsse um dos problemas criados pela nova ordem e está relacionado com outro, de transcendente importância, que é o da federação.

Muito nos inquietamos por ela, nestes últimos dias, os que a consideramos necessária à nossa organização política. É que por aqui passou, com uma velocidade inédita para casos de igual natureza, a emenda constitucional que, alterando a discriminação de rendas, aumenta a receita dos municípios em detrimento da dos Estados. Êstes, já tão depauperados, iam ceder uma parte de seus precários recursos às comunas em que se subdividem. Não me pareceu desarrazoada a medida, sob o aspecto do fortalecimento do município, que sem dúvida precisa ser revitalizado através de melhores rendas. Preocupava-me, porém, o que de certo modo me parecia indiferença pela situação dos Estados, significando, talvez, insensibilidade em face do drama com que hoje se apresenta o problema federativo.

Felizmente, essa impressão se desvanece ou se atenua diante da nova emenda constitucional que acaba de ser oferecida no Senado e que se destina a compensar os Estados do desfalque sofrido. Ainda bem. Esta Casa do Congresso Nacional se reintegra na sua posição

(*) NOTA DA RED.: Discurso pronunciado no Senado Federal, em novembro de 1961.

peculiar, que é a da representação direta dos Estados-membros, como tais. O que foi motivo de apreensões torna-se auspicioso, pelo ressurgimento da sensibilidade federativa, que parecia embotada. E é chegado o momento de se insistir no tema, para que êle permaneça vivo no espírito dos responsáveis, na hora em que se institui entre nós o sistema parlamentar de govêrno, considerado por alguns como incompatível com a forma federativa do Estado.

Em que se firma essa incompatibilidade ? Não parecem procedentes as razões dos que sustentam êsse ponto-de-vista.

Cita-se muitas vêzes um texto de Rui Barbosa, e não poderia haver, entre nós, maior argumento de autoridade. Mas, se houve assunto, entre tantos que versou magistralmente, no qual Rui Barbosa vacilou, êsse assunto é o da incompatibilidade que examinamos. Em conferência na Bahia, em 1910, êle fazia, ao mesmo tempo, uma afirmação e uma reserva: "A natureza democrática das nossas instituições nada perderia com a substituição do govêrno presidencial pelo govêrno de gabinete. O que eu, porém, não saberia é de que modo conciliar com êste o mecanismo do sistema federal". Já em 1917, entretanto, em entrevista a um jornalista francês, publicada no *Jornal do Commercio*, êle, embora "hesitasse ainda", declarava "começar a sentir" que não havia outro meio, para se chegar a uma solução verdadeiramente democrática, senão promover aquela substituição; e já não repetia a reserva de sete anos antes.[1] De resto, o próprio Rui antes da República, pregava a federação com ou sem a Coroa. Sob a Coroa, tínhamos o parlamentarismo monárquico, um parlamentarismo que em verdade não se configurava na Constituição de 1824, mas que resultou da prática das instituições. Conclui-se então que à sensibilidade e ao pensamento do grande mestre não repugnava substancialmente a coexistência da forma federativa com o sistema parlamentar de govêrno.

O Partido Liberal, a que êle pertencia, propugnava, em programa de 1888, a monarquia federativa e êle próprio, em voto em separado no Congresso do Partido Liberal de 1889, chegou a formular o projeto que estabelecia, no Império, a organização federal.[2] Êsses movimentos federalistas no Império parlamentarista revelam a inexistência da incompatibilidade argüida, até porque não é razoável que haja choque entre conceitos de tão diversa natureza: uma forma de Estado, como é

1) Agenor de Roure, *A Constituinte Nacional*, 1920, págs. 362 a 367.

2) Rui Barbosa, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligida por Homero Pires, 1939, I, pág. 58.

a federação, e um sistema de govêrno, como é o parlamentarismo. Se houvesse choque, êle seria pelo menos sentido ao se debater e aprovar a emenda n.º 4, pois a federação, com a República, é entre nós ortodoxia constitucional, como um dos poucos limites impostos ao poder constituinte atribuído ao Congresso Legislativo ordinário.

Os que sustentam o contrário partem, em geral, de um tipo rígido de federação, concebido simultâneamente com o govêrno presidencialista. Foi assim, por exemplo, nos Estados Unidos, onde os dois tipos de organização política, por inspirações conhecidas, nasceram juntos e vêm servindo de modêlo a muitos outros povos. Também nós utilizamos êsse exemplo e, em 1891, adotamos a República federativa e presidencial. Ainda que por adaptação e em circunstâncias históricas muito diversas, aqui, como lá, nasceram juntos os dois sistemas. Então o que se poderá dizer é que a federação de 1891, prevista para o sistema presidencial, não se concilia com o parlamentarismo. Argumenta-se precisamente com a posição do Senado. Êle é o órgão dos Estados-membros, que nêle se representam igualitàriamente, e está ao mesmo nível da Câmara dos Deputados no exercício do poder legislativo. Se ao Senado se subtraem funções relevantes e se apenas à Câmara dos Deputados passa a caber o encargo de fazer e desfazer o govêrno, os Estados-membros perdem a sua autonomia e seu poder, e a federação perece.

Sim. Admita-se que pereça a federação tal como fôra instituída nos textos primitivos. Mas o tipo federativo de Estado é tão rígido que não possa sofrer variações ?

O que ensinam os doutos e o que nos mostra a realidade política do mundo contemporâneo é que o Estado federal não tem contornos precisos. As medidas do federalismo não são as mesmas nos Estados Unidos e na Suíça, no Canadá e na Alemanha Ocidental. Assim também no tempo: tomando-se o modêlo americano, verifica-se que a federação dos patriarcas, embora permaneçam os primitivos textos, não é a mesma de hoje, após as convulsões mundiais e os progressos da técnica. Sem embargo, há um mínimo denominador comum que identifica o sistema, onde quer que êle se implante, e êsse mínimo, como geralmente se ensina, caracteriza-se por êstes dois traços: a autonomia dos Estados-membros, traduzida na esfera própria de govêrno; e a participação dos Estados-membros na formação da vontade do Estado federal.

Que os Estados-membros da federação brasileira continuam autônomos, é o que não se pode negar. Essa autonomia se define sobretudo

no art. 18 e seus parágrafos da Constituição, os quais não foram alterados pelo chamado Ato Adicional que instituiu o parlamentarismo. O nôvo sistema de govêrno afeta especialmente o Poder Executivo, ao qual imprime nova técnica de organização, e altera as relações entre êsse Poder e o Legislativo. Daí muitas repercussões, explícitas ou implícitas, que a reforma trouxe ao sistema da Constituição, mas nenhuma delas atinge necessàriamente os princípios da autonomia estadual. Observados os princípios estabelecidos na Constituição federal, cada Estado continua a se reger pela Constituição e pelas leis que adotar. Mantém-se a reserva aos Estados de todos os podêres que, implícita ou explìcitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição. Continuam êles com o mesmo poder tributário, para que possam prover às necessidades do seu govêrno e da sua administração.

Está, assim, mantida a autonomia estadual.

Quanto à participação dos Estados-membros na formação da vontade do Estado federal, não foi eliminada, ao menos necessàriamente, pela emenda parlamentarista. Essa participação se faz por muitas maneiras, como as condições políticas, econômicas e populacionais dos Estados, as quais, entretanto, funcionam em qualquer sistema, federativo ou não. O que especìficamente caracteriza a participação, na federação brasileira, são estas duas peculiaridades: o Senado, com igualdade de representação dos Estados e competência legislativa relativamente ampla, acrescida da atribuição exclusiva de aprovar a nomeação de determinados funcionários de alto nível; e o poder de iniciativa de emenda à Contituição, conferido às Assembléias Estaduais mediante certas condições.

Êsse poder de iniciativa foi mantido. Também se conservou o Senado, com as mesmas características acima assinaladas, embora com sua posição na dinâmica das novas instituições enfraquecida sensìvelmente por estar excluído da formação do govêrno nacional, matéria que constitui o ponto alto da vida política do país e que ficou entregue exclusivamente à Câmara dos Deputados.

Aí é que pode estar o sinal de debilidade da federação, a qual se teria desfalcado da característica mais marcante da participação. Mas, como procurei mostrar em discurso anterior, êsse enfraquecimento da posição do Senado não chega ao extremo de eliminá-lo nem lhe embaraça a influência na prática dos negócios públicos. Pode não ser mais o mesmo Senado do outro regime e por isso a federação deixa de ser

a mesma que, nos textos, embora não na realidade, se configurou mais acentuada e mais clássica, sob o sistema presidencialista. É que a federação não se define em tipo rígido e uniforme e, ao contrário, suas linhas estruturais variam sempre. E se, no seu principal modêlo, que é a grande República norte-americana, como em outros Estados, a forma federativa coexiste com o presidencialismo, outros povos têm organizado a federação com o sistema parlamentar. Assim na Alemanha Ocidental, na Áustria, no Canadá, na Austrália.

Não é a maneira como se organiza o poder executivo que embaraça ou facilita a federação. Num ou noutro sistema, o que importa é verificar se, na ordem estatal, ocorrem, em grau maior ou menor, os traços definidores daquela forma de Estado. O problema, como lùcidamente observa Carl J. Friedrich, se reduz às respostas que se possam dar a estas três indagações:

"1) Existe uma assembléia representativa que legisle e em que estejam representados os governos locais como se fôssem iguais ou quase iguais ? 2) Têm as unidades locais, como tais, participação na designação do executivo ou na execução das tarefas executivas da União ? 3) Existe um corpo judicial para a solução dos conflitos entre as unidades constituídas pelos governos locais e o govêrno central ?." [3]

Entre nós, as respostas são ainda afirmativas. À primeira pergunta responde plenamente o Senado, órgão legislativo com representação igualitária dos Estados-membros. À segunda a resposta é menos satisfatória depois que a formação dos governos se tornou pràticamente da competência exclusiva da Câmara dos Deputados, mas ainda aí não pode ser negativa a resposta, porque as bancadas estaduais, na Câmara, asseguram a participação, e, de resto, embora secundàriamente, também o Senado influi e o faz diretamente participando de determinadas nomeações. Por último, quanto ao órgão judicial para delimitação das competências e os contrôles da constitucionalidade das leis, responde o Supremo Tribunal Federal, que, no nôvo sistema, continua com as mesmas e relevantes atribuições, a velar soberanamente, de um lado, pela autonomia estadual e, de outro lado, pelo respeito aos princípios fundamentais com que a Constituição limita os podêres.

A verdade é que o parlamentarismo não oferece nenhum embaraço à Federação. Os embaraços são outros. Tanto são outros que, sob o

---

3) Carl J. Friedrich, "*La Organización Constitucional Democratica*", trad. de Vicente Henero, México, 1946, pág. 196.

presidencialismo, o sistema federal brasileiro vinha, desde muito, sofrendo enorme desgaste. Quem compara o sonho dos fundadores com a realidade de cinqüenta anos depois, verifica que a federação ficou sendo, na realidade brasileira, nada mais que uma saudade. Havia, na Constituição de 91, os federalistas extremados. Êsses não se satisfaziam com a construção que ia nascendo dos trabalhos e invocavam ainda a "soberania" dos Estados-membros, a que se referira, com evidente imoderação e impropriedade, o Decreto n.º 1, de 1889. Veja-se a amargura com que se exprimiam, nos debates da Constituinte, alguns representantes, que, no seu federalismo extremado, consideravam insatisfatórios os traços de autonomia ou mesmo de soberania estadual que iriam caracterizar a nossa primeira Constituição republicana e que estavam muito longe dos sonhos da propaganda.

A despeito dêsses lamentos, a federação entre nós se constituiu em têrmos vigorosos e, após os tumultuosos primeiros dias da República, sua prática correspondeu aos textos. Revigorou-a a "política dos governadores" de Campos Sales, de quem ficou famoso o conceito que considerava o art. 6.º da Constituição de 91 (regulador da intervenção federal nos Estados) "o coração da República". Chegou-se a temer o exagêro federalista, como advertia o próprio Rui Barbosa, um dos pioneiros do sistema. E assim foi até 1930, excluído o intervalo turbulento das "salvações" que, no período 1910 a 1914, e em outras oportunidades esporádicas, oprimiram alguns Estados, especialmente do Norte, com intervenções caprichosas, arbitrárias e violentas. Curioso depoimento foi o que prestou o Presidente Washington Luís. Obstinadamente silencioso, todavia, certa vez falou em Paris, no exílio. Falou em tese. No "Prefácio Sintético" com que abre o livro "Constituições da América Latina", o prof. Mirkina Guezevitch, tão em voga entre nós nas alturas de 1934, adverte contra os perigos da exacerbação do federalismo; e, em nota, para ilustrar a advertência, refere-se a uma comunicação de Washington Luís, na Sociedade de Estudos de Direito Público de Paris, na qual o antigo presidente brasileiro revela, em tom doutrinário, que, em certas federações, a União se enfraquece tanto que dois ou três Estados mais poderosos, aliando-se, asseguram por vêzes a vitória contra ela de movimentos revolucionários. Era o episódio de 1930, do qual o presidente deposto extraía o "saber de experiências feito"...

Depois dêsse marco histórico, veio a decadência da federação. Longo período de ditadura centralizadora, em que os Estados se de-

sabituaram do zêlo pelas suas tradições autonômicas. Concentração do poder econômico e financeiro na União, em conseqüência das novas condições que se criaram em geral para o mundo moderno. Alterações profundas na escala de valôres da política. Desenvolvimento prodigioso da técnica. Novos métodos da ação pública. A inflação delirante e subversiva. Tudo isso foram fatôres que contribuíram para o abalo da estrutura federalista: o fenômeno não ocorreu apenas entre nós, mas em outros países onde a federação era mais sólida e tinha raízes históricas mais profundas. O exemplo clássico é o dos Estados Unidos, onde alguns dos fatôres mencionados e especialmente o esfôrço de guerra alteraram sensìvelmente a estrutura tradicional, aumentando a parte da União nas rendas públicas e diminuindo a dos Estados, de tal forma que se multiplicaram os *grants in aid,* pelos quais a União presta auxílio às unidades mais necessitadas, para determinados serviços da esfera estadual. Ao lado disso, ou por causa disso, expande-se a competência da legislação federal, sob as vistas compreensivas e construtivas da Suprema Côrte, a grande corporação judiciária que assegura a permanência das instituições constitucionais norte-americanas pela lenta adaptação às mutações do tempo.

Entre nós, a deterioração da ordem federativa chega a ser alarmante. Acentua-se dia a dia a penúria financeira dos Estados-membros, que não vivem sem as subvenções federais, as quais, de outro lado, são deferidas sem critério objetivo e sistemático. Ora, bem se pode aplicar à ordem política o velho adágio pedagógico: quem dá o pão dá o bordão.

Assim, no estender as mãos súplices à União, os Estados vão perdendo o sentido e a tradição da sua autonomia, que acabam sacrificando no pires da munificência federal.

Para não fatigar em demasia a atenção do Senado, deixo para outra oportunidade a análise dos fatôres dêsse movimento centrípeto, que vem debilitando a federação sem sequer substituí-la pela descentralização racionalizada que mesmo os Estados unitários consagram como processo administrativo mais eficiente. Sei que muitos dêsses fatôres são irreversíveis e constituem dados irrecusáveis da realidade política, social e econômica do nosso tempo. Mas nem por isso se justifica o abandono do problema, nem deve êle ser considerado bisantino em face das aflições que oprimem o povo nas suas angústias quotidianas. Precisamos ordenar a República, porque não será uma República em desordem que há de criar as condições para a solução dos

problemas do povo. E, entre as ordens que não temos, está a ordem federativa, inscrita nos textos, mas inteiramente perturbada na prática. A aprovação da emenda chamada municipalista, * cuja promulgação se dará esta noite festivamente, se a princípio contribuiu para perturbar a organização federal, foi também um sinal de alerta para a defesa da federação brasileira. Daí a nova emenda, que cuida de compensar os Estados dos desfalques sofridos. Mas isso não basta. Urge restabelecer no Brasil a perdida mentalidade federativa, através da qual se reveja e se formule êsse grave problema. Entre as reformas que tão nervosamente se reclamam e anunciam, bem poderia ser incluída a revisão das bases da nossa ordem federal. Nenhum lugar mais indicado para isso do que o Senado, casa dos Estados. Mas seria bom que o govêrno incluísse o tema entre as preocupações e os planos do seu programa. Já que nenhuma incompatibilidade existe entre o Estado Federal e o parlamentarismo, saiba êste pôr ordem naquilo que o presidencialismo desordenou. E não será pequena tarefa para o nôvo sistema — a de estabelecer as condições para a sobrevivência da Federação, a fim de que ela, através das autonomias locais efetivamente exercidas, torne cada vez mais indestrutível a unidade da pátria.