

- SUMÁRIO: 1) O Império, um Estado unitário. 2) O pseudocaráter federativo das instituições monárquicas. 3) O Executivo forte, uma constante do Estado brasileiro. 4) A natureza *política* do federalismo da Primeira República e a ilusão recente de um "federalismo cooperativo". 5) Necessidade de revisão da forma de Estado. 6) Um mandato que não está na Constituição: o dos representantes das Regiões. 7) Tensões regionais e intrarregionais alteram a índole do sistema federativo no Brasil. 8) A luta no Congresso contra as disparidades regionais. 9) A institucionalização política das Regiões mediante a criação de um quarto nível de governo.

1) O IMPÉRIO – UM ESTADO UNITÁRIO

O estudo histórico das nossas origens federativas é o primeiro requisito para uma análise compreensiva das mudanças por que há passado a forma de organização do Estado brasileiro desde a Constituição Imperial até aos dias em curso. Fomos Estado unitário com o Império e Federação com a República. As nascentes federativas a que nos vamos reportar de imediato pertencem, sem dúvida, à fase imperial, bastante rica de importantes dados com que estimar o quadro subsequente de implantação do sistema federativo, desde o advento da República aos nossos dias.

Afigura-se-nos errôneo supor que a federação no Brasil foi produzida unicamente pelo Decreto nº 1 do Governo Provisório de 1889. Se o presidencialismo colheu de surpresa o País (1), desconhecido que era a todas as tradições de embate doutrinário em que nos havíamos empenhado durante a fase anterior à República, tal não se deu porém com a federação que ou já se desejava, no sentir de monarquistas abalizados da índole liberal de Nabuco e Rui, ou já se aguardava, por solução lógica e idônea aos antagonismos e crises que desde muito dilaceravam o corpo político da monarquia. O Decreto nº 1 foi apenas o coroamento vitorioso de velhas aspirações autonomistas que, não se podendo fazer nos quadros institucionais do Império por um ato reformista, se fizeram pela via imprevista da ação revolucionária de 15 de novembro de 1889, resultando assim na implantação do sistema republicano.

Cabe agora determinar se o princípio federativo durante o Império foi tão-somente uma palavra que fazia adeptos e se convertia afinal num movimento de opinião com eficácia política ou se foi algo mais, isto é, um modelo que se introduziu nas instituições monárquicas a ponto de alterar-lhe substancialmente a natureza de Estado unitário, e apagar assim a linha divisória com que sempre se estabeleceu um dos mais visíveis contrastes institucionais entre o Império e a República.

Temos que a presença de correntes federalistas na monarquia jamais logrou ir além da proclamação teórica de seus pontos de vista e de um ocasional influxo descentralizador na órbita das instituições, sem alcançar nunca um efeito que pusesse em dúvida aos olhos do historiador e do cientista político o reconhecimento da estrutura unitária do Império. Tal estrutura permaneceu sempre como o traço mais significativo da organização monárquica. O Brasil, portanto, foi inquestionavelmente Estado unitário durante todo o Império, apenas com um certo grau de descentralização de que resultou a órbita do legislativo provincial, sendo esta, aliás, uma das poucas conseqüências palpáveis da pregação federalista. Tendo os monarquistas liberais estendido por mais de meio século essa pregação, coadjuvada depois pela propaganda republicana, não lograram todavia implantar a monarquia federativa, fórmula diante da qual esbarrou Rui Barbosa, monarquista ainda, mas que invocava já com incongruência uma dúvida sobre a possibilidade dessa monarquia, ao emitir o célebre voto em separado ao Programa de Reforma do Partido Liberal.

2) O PSEUDOCARÁTER FEDERATIVO DAS INSTITUIÇÕES MONÁRQUICAS

Durante a Constituinte de 1823, a idéia federativa fora objeto de debates, o que de certo modo não constituía surpresa diante da índole e da crônica do movimento da Independência. A fixação do ato de emancipação em 7 de setembro é de teor simbólico, porquanto a Independência, ao contrário da República, não se fez por decreto, nem foi fruto de um golpe de Estado; representou um processo com os riscos inerentes a toda espécie de caminhada revolucionária.

Desdobrou-se em vários episódios de distintos matizes no decurso dos anos críticos de 1821 a 1822, com antecedências não raro relevantes, tais como a abertura dos portos e a elevação do Brasil à categoria de Reino, e sobretudo com as subseqüências políticas e militares que consolidariam o fato emancipador, comunicando-lhe a feição definitiva de uma separação consumada. Mas separação feita afinal com sacrifício da união luso-brasileira — o que não estava no programa nem no ânimo dos que, lançando representações de apoio a D. Pedro, cuidavam menos em desfazer os laços com Portugal do que em preservar um "status" de liberdade já parcialmente adquirido, ou em opugnar a política das Cortes de Lisboa, cujos decretos, se executados, dissolveriam os reiterados propósitos de união das províncias, implicando uma recaída no domínio colonial.

O movimento teve seu ponto de irrupção nas províncias do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas, donde se irradiou depois pelas demais, até formar uma cadeia de adesões, cuja ocorrência denota já o caráter agregativo e solidariante típico de toda a colaboração federativa. A tese federativa não seria por conseguinte peça estranha ou simples abstração para a ideologia liberal dos constituintes de 1823, se estes houvessem porventura tomado o compromisso de

estabelecer a forma de Estado federal uma vez sugerida pelos propósitos de união das províncias, cuja expressão de vontade, alentando o ânimo irresoluto do Príncipe Regente, foi decerto decisivo no fazer a Independência.

Os projetos de reforma da Constituição, apresentados durante a menoridade, renovaram o debate sobre a organização monárquica em moldes federativos, não sendo tampouco estranho a essa idéia o relatório de Alves Branco, em 1835. Desde o princípio da Regência, toda a obra reformista, desencadeada pelos movimentos de opinião, guardava certa inspiração federalista, que culminou com o ato adicional. Se a Federação deixou de implantar-se com a monarquia, tal não se deve a ausência de aspirações reformistas neste sentido. À medida que o Império entrava em declínio, o movimento federalista tomava corpo e avançava impetuosamente, de par com idéias tanto monarquistas como republicanas. O projeto de Nabuco, em 1885, e a campanha de imprensa desfechada por Rui Barbosa em prol de uma definição federativa para as instituições do Império denotam suficientemente que a tese chegara amadurecida tanto para a solução dada no Decreto nº 1 do Governo Provisório como para sua consagração irretirável pelos constituintes de 1890.

Cumpra, todavia, analisar o grau político de descentralização a que se eleveu o Império, com a consagração e o influxo das teses federalistas, cujos efeitos redmndaram em importantes alterações institucionais consubstanciadas no ato adicional.

Ao nosso ver, o enxerto federativo mais considerável do ato adicional se deu com a criação das assembléias legislativas provinciais. O poder legislativo das províncias foi o que mais aproximou o Império de uma versão incipiente de organização federativa e o que conduziu mais longe a descentralização institucional na monarquia.

As assembléias tinham uma faculdade constitucional, estabelecida por aquele Ato, que lhes consentia exercer ampla autonomia em matéria de legislação ordinária de peculiar interesse das províncias — o que já era deveras surpreendente. E tanto mais surpreendente quanto ditas assembléias foram dotadas de um poder de rejeição do veto acaso fulminado pelo Presidente da Província aos seus atos legislativos. A posição do Presidente da Província como delegado do Poder Central, que o nomeava e demitia a seu talante, era menos invejável que a das assembléias, do ponto de vista federativo. Agentes da confiança do Ministério, atuando em matéria executiva em nome do interesse geral e do interesse local, representavam os presidentes provinciais o braço político de uma administração rigidamente unitária, que espancava todas as sombras de veicidade federativa sobre as bases de um sistema com indole manifestamente centralizadora, qual o do Império.

Dilatória porém aquela autonomia das assembléias provinciais, autonomia que não bastava a configurar a presença de um poder legislativo em bases federativas. Haja vista o que acontecia com a possibilidade constitucional de rejeição do veto pela assembléia, mediante o voto de dois terços dos membros da casa. Numa assembléia autônoma, ocorrendo a rejeição do veto, aí findaria a sorte do projeto rejeitado. Assim, porém, não ocorria nas assembléias provinciais do Império. O projeto, depois de a assembléia provincial haver derribado o veto, era então levado, juntamente com as razões alegadas pelo Presidente da

Provincia ao exarar seu veto, ao conhecimento do governo e assembléia-geral, para que esta definitivamente decidisse se ele devia ser ou não sancionado. Um poder legislativo provincial, debaixo dessa sujeição, possuía, sem dúvida, autonomia deveras discutível, sendo em última análise um prolongamento descentralizado da assembléia-geral, nunca um poder político autônomo com natureza de poder estatal. Via-se ele atado nas circunstâncias críticas do veto não somente à vontade do poder legislativo central como do próprio governo geral, de quem o Presidente da Provincia — autor do veto — era também mero instrumento. Com efeito, não passava este de um delegado do Poder Central, demissível *ad nutum* desse mesmo poder. Achava-se à testa de um Executivo cujos laços de subordinação e obediência à autoridade imperial, nomeadamente ao Ministério, afastavam toda veleidade autonomista de teor político.

Demais, o exercício da competência das assembléias provinciais, ainda em matéria de seu peculiar interesse, poderia ser alterado por lei ordinária, à vista do que dispunha a Constituição Política do Império no artigo 178. Efetivamente, aí se declarava que era “só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições dos poderes políticos e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias”. Quais eram, porém, os poderes políticos? A Constituição Imperial respondia no artigo dez, ao dizer que “os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial”. E depois de asseverar que os representantes da nação brasileira são o Imperador e a Assembléia-Geral, acrescentava que todos estes poderes no Império do Brasil são delegações da nação.

Um dos poderes políticos a que se referia o artigo 178 era, portanto, o Poder Legislativo da assembléia-geral. A competência estabelecida pela reforma constitucional e exercida por meio das assembléias provinciais implicitamente pertencia ao Poder Legislativo central, sendo por este tão-somente delegada aos órgãos provinciais. Como não se tratava em seu exercício de matéria constitucional, mas, somente, de matéria da Constituição, nos termos mesmos da distinção assentada pela carta outorgada, a que já nos reportamos, é óbvio que o Poder Legislativo central poderia, mediante lei ordinária, revogar a delegação feita às assembléias provinciais de algumas matérias contidas no permissivo constitucional, e entrar a exercê-las, se assim pretendesse, sem maiores embaraços e sem ferir a Constituição, porquanto não teria havido extinção de competência, mas unicamente transferência — constitucionalmente possível — de seu exercício. Bastaria aos juristas do Império um entendimento interpretativo nos moldes do que se fez com a Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, para obter-se esse resultado.

Demais, é de ressaltar o estado de inferioridade e dependência do legislativo provincial do Império pela carência de autonomia constitucional, ou seja, pela falta do elemento interno da soberania, esse poder de autodeterminação sem o qual inexistente o Estado-membro de uma Federação. Falecia às provincias, por conseguinte, a face mais importante com que na doutrina se identificam as características políticas da autonomia, a saber, a capacidade autodeterminativa cuja presença empresta ao poder o caráter de estatalidade.

Ora, à margem do modesto quadro de competência, cujo exercício fora constitucionalmente deferido às assembleias provinciais, pouco ou nada mais resta que possa com seriedade *induzir o reconhecimento* de natureza federativa nas instituições políticas do Império.

3) O EXECUTIVO FORTE, UMA CONSTANTE DO ESTADO BRASILEIRO

Com a instauração formal do sistema federativo pela nova ordem republicana no País, presenciámos mais uma vez durante o fim do século passado, e por todo o decurso deste século, uma realidade incômoda, que avulta em toda a nossa história: a trajetória do executivo forte, menos com a força da lei, talvez — porquanto esta sempre esteve em crise — do que com o arbítrio, servido de avultada massa de poderes materiais, com que fazer a decisão e impor o estilo de obediência social a classes raramente auscultadas e ordinariamente intimidadas pelo emprego de meios coercivos. Não é à-toa que se tem observado a ausência do empenho sério por parte dos nossos federalistas do Império e da República em fortalecer a órbita federativa do legislativo, relegada a plano injustamente secundário, como se a Federação, para ser pura ou legítima, consistisse somente numa equilibrada e formal repartição de competência — que aliás nunca tivemos — entre o poder federal e os poderes federados.

Constitui indubitavelmente um dado valioso para a compreensão de nossas instituições políticas o vício do executivo forte. A imagem desse executivo lavrou sulcos profundos na consciência brasileira, por motivos que decerto se prendem à natureza de nossa formação histórica e ao sentido em que evoluímos como organização política, na qual fez-se o Estado predecessor da Nação e bem cedo se converteu no centro capital de unidade e promoção de nossa existência como povo.

Tivemos, assim, Executivo forte para fazer a Independência, forte também para consolidá-la, não menos forte para golpear a Constituinte, em 1823, e de vocação sempre forte, quando objeto de contestação no decurso das crises que traumatizaram a comunhão política do País. Aí sua fraqueza ocasional foi sempre pretexto para levantá-lo depois copioso de forças e carregado de onímodas prerrogativas, conforme tem acontecido até aos nossos dias. Assim na Abdicação, na Maioridade, na República, na Revolução Liberal, no Estado Novo, na Redemocratização, no suicídio de Vargas, na renúncia de Jânio Quadros, na deposição de Goulart, servindo todos esses momentos históricos de marcos com que assinalar uma inclinação pendular do País para o advento do executivo forte. Aqueles episódios ou antecederam ou sucederam a estados passageiros de fraqueza e abatimento e desorganização política, logo ultrapassados pelo estabelecimento da autoridade, dotada de instrumentos fortes de ação executiva.

Tudo isto vem em abono da tese de que nunca tivemos autêntico e genuíno federalismo, nem na doutrina nem nas instituições, e sempre nos voltamos para o alargamento progressivo das atribuições cometidas às autoridades depositárias do poder central. Quando se deu o ato republicano de instituição do sistema federativo, as províncias foram declaradas "soberanas" por decreto tecnicamente errôneo dos federalistas da Proclamação da República, menos ver-sados talvez em teoria federativa do que os da Constituição de 1890-1891 e,

portanto, sem nenhuma lição teórica daqueles fatos desenrolados na guerra civil dos Estados Unidos, país que, por um paradoxo, lhes serviu de modelo ao projeto federativo e onde os adeptos da causa vitoriosa foram às armas justamente para provar que não há nem é possível haver Federação de Estados soberanos e, portanto, aptos à secessão (2).

Os acontecimentos cedo se incumbiram de cortar os excessos da abstração federativa, fazendo as águas volver ao leito por onde sempre correram: o dos executivos fortes e prestigiados. Com efeito, a autonomia outorgada aos Estados aproveitou apenas, como já era de esperar, aos executivos estaduais, expressão oligárquica de um poder aparentemente constitucional, mas em verdade baseado na força do coronelato. Os mais poderosos dentre esses executivos se coligaram de modo instintivo para fazer face à fraqueza constitucional e federativa de cima, inaugurando a célebre política dos governadores, a fórmula "café com leite", do eixo Minas-São Paulo, e que dominou boa parte da Primeira República, forçando a eleição dos nossos Presidentes, numa escolha fechada, produto das transações de cúpula. Ao invés de um Congresso forte, em substituição de um Executivo federal passageiramente obnubilado, tivemos a base da liderança política deslocada para os governadores. Ficavam estes em órbita federativa inferior, mas ainda assim de natureza executiva, em coerência, pois, com a nossa História, consoante intentamos demonstrar.

Demais, federalismo não quer dizer unicamente feixe de relações verticais entre a União e o Estado, entre a política de baixo, das entidades autônomas, e a política de cima, da entidade federal, senão também sistema horizontal e harmonioso de relações recíprocas e de coordenação de competência entre poderes políticos independentes em suas respectivas esferas de ação. Fora daí não há que falar de federalismo verdadeiro, mas de uma deformação que perverte o caráter das instituições. O executivo forte, preparando o Estado Leviatã, constituiu sempre em nossa história um desafio angustiante à ação dos constitucionalistas, que o queriam amoldado às exigências mais abstratas do liberalismo brasileiro. Não souberam estes porém usar da imaginação política para conceber nova estrutura federalista acomodada aos imperativos indeclináveis do Estado de direito. Se a consciência dessa verdade fosse presente, não teríamos apenas nos cingido a avolumar a competência da União e a dilatar as atribuições presidenciais. Houve em consequência uma obesidade constitucional em proveito do executivo e em detrimento das unidades federadas e dos demais poderes constitucionais da Federação, nomeadamente o legislativo.

4) A NATUREZA POLÍTICA DO FEDERALISMO DA PRIMEIRA REPÚBLICA E A ILUSÃO RECENTE DE UM "FEDERALISMO COOPERATIVO"

Um dos traços mais curiosos do federalismo da Primeira República foi seu caráter preponderantemente político, quase sem mescla de ingredientes econômicos e financeiros, desses que estorvam a repartição de rendas ou o exercício da competência tributária e abalam as bases do sistema, dificultando a convivência das unidades federadas. A guerra interna das tarifas, que decerto houve, foi antes uma controvérsia jurídica à face de uma correta aplicação do texto constitucional do que propriamente um conflito econômico de vasta potencialidade política, como o que de último estala no federalismo contemporâneo, com

o País se repartindo economicamente em Regiões. Nestas, a identificação de interesses produz uma solidariedade nova, de teor regional, prestes a demandar contornos políticos, fora do que a Constituição desatualizada prevê ou consente. São interesses que se agrupam ao redor de uma expectativa de favores, concessões e ajudas. De 1946 a 1964, tomaram eles a forma de paternalismo assistencial com programas de ajuda da União às Regiões, inclusive pelo emprego de recursos provenientes de receitas orçamentárias vinculadas (os percentuais da Constituição de 1946). Esse paternalismo, tão manifesto e agudo na Terceira República, já se fez todavia declinante, desde a SUDENE e a intensificação recente das fórmulas econômicas de planejamento em esfera global e regional.

Sendo realidade nova a comunhão regional de interesses — hoje ainda numa fase mais econômica do que política — cedo ou tarde demandará, conforme já se vislumbra, o reconhecimento institucional no corpo da Federação.

Vamos, porém, ao passado para receber as lições que o magistério da História nos oferece. O federalismo político do Império, que malogrou, batia-se em mais larga escala pelo princípio de eletividade dos presidentes provinciais (sempre a advocacia e a urgência de instrumentos de ação executiva), perdendo de vista o princípio da autonomia legislativa plena para as assembleias provinciais.

Quanto ao federalismo político da Primeira República, mesmo institucionalizado, não se apartou do combate pela domesticidade do Poder Executivo, acoimado então de ingerências perturbadoras e ruinosas ao invadir a órbita de autonomia dos Estados. As intervenções federais, num sistema de representação que se conservava falseado, a despeito das promessas republicanas de higienização da vida eleitoral do País, constituíam o flagelo daquele amplo período de inautenticidade constitucional, com a verdade do compromisso federativo frontalmente desvirtuada.

A intervenção do poder forte — o poder executivo federal — há sido uma constante histórica, assim no Império como na República, e algo que se tinha imposto ao País como fatalidade, ditada aparentemente pela natureza das coisas. Ontem eram as exigências da unidade nacional por fazer, hoje as exigências dessa mesma unidade por preservar⁽³⁾. Faz-se mister notar que tal intervenção, sem diminuir ou quebrantar-se, variou de caráter, mas não desapareceu, nem vemos sequer na sociedade contemporânea como fazê-la desaparecer, como extingui-la, vivendo, como temos vivido, época de compromisso governativo volvido para a edificação de uma sociedade cujo malogro ou feliz êxito se medirá em termos quantitativos (volume físico) e qualitativos (índices tecnológicos) de produção da riqueza e sua respectiva distribuição social.

Outrora, quando revestiam ostensivo matiz político, as intervenções federais eram malsinadas, reputando-se uma calamidade, que punha de pé as resistências autonomistas dos Estados-membros. Hoje, as intervenções federais, de ocorrência cada vez mais freqüente, porém de natureza diversa, sobretudo de teor econômico, recebem o endosso das Constituições e como instrumentos legítimos de ação administrativa do poder central, passam a ser aclamadas pelos Estados-membros e até sofregamente desejadas em nome do desenvolvimento regional, do desafogo financeiro e das promessas materiais de riqueza que poderão trazer às economias estaduais.

O trânsito da velha e combatida mentalidade federativa para os novos rumos da ordenação política nacional já fora assinalado e pressentido, há cerca de dez anos, pelo publicista Oswaldo Trigueiro. Concluindo um trabalho sobre o federalismo, escreveu ele: "Os Estados aos poucos vão deixando de ser coletividades públicas dotadas de efetiva autonomia para transformar-se em entidades autárquicas de governo regional amplamente descentralizadas sob o aspecto administrativo, mas estritamente subordinadas à hegemonia política, à supremacia legislativa e ao imperialismo econômico da União" (4).

De último, o conceito de federalismo, se o traduzirmos na linguagem clássica da sociedade liberal, tende a desvanecer-se. Os fatos fizeram ontem a teoria federativa (sociedade do "laissez-faire"), os fatos estão hoje a desmanchar essa teoria (sociedade do intervencionismo estatal). Breve, ou a palavra federação estará riscada do vocabulário político ou nos chamados países federalistas uma Constituição ousada já não terá necessidade de empregá-la, a menos que saiba utilizar aquele termo com respeito a uma estrutura organizada de Estado que nada tenha que ver com a doutrina dos compêndios nos quais leram outras gerações, atormentadas de problemas diferentes e movidas de distintas preocupações políticas.

O chamado "federalismo cooperativo" tem sido uma palavra amena e esperançosa, de emprego habitual pelos publicistas que ainda acreditam comodamente na sobrevivência do velho federalismo dualista, batizado com outro nome, posto que esteja a encobrir realidade nova. Mas não se trata de dar nome novo a realidades extintas. Urge reconhecer o desaparecimento da velha ordem federativa, esteada no binômio Estado autônomo e poder federal. Com efeito, a intervenção econômica da União, já institucionalizada, cassou praticamente a autonomia dos Estados, desfazendo a ilusão que publicistas de boa-fé e inocência vêm desde muito acalentando, mercê de um eufemismo corrente — "o federalismo cooperativo" — expressão confortável, mas ingênua e nem sempre bem arrazoada com que se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo das autonomias estaduais.

A esse federalismo há de suceder decerto um federalismo sobre novos pressupostos ontológicos, alternativa que cuidamos plenamente exequível com o federalismo das Regiões. A não ser assim, descambaremos, debaixo da capa do "federalismo cooperativo", no Estado unitário monolítico, desenvolvimentista, tecnocrático, autoritário, superintendente dos objetivos econômicos permanentes, que nada deixaria ocioso ou autônomo às esferas intermediárias.

Examinem-se os reflexos da política unificada de promoção do desenvolvimento, de que resulta um impiedoso Estado centralizador. Tudo aí patenteará como estamos vivendo uma idade antifederativa, que já se não deixa prender aos moldes das autonomias estaduais. Se não cogitarmos desde já de reformular o federalismo com alternativas democráticas e abertas, que não sejam simplesmente a conservação rebuçada do modelo federativo do passado, ainda hoje de vigência formal, a saber, Estado autônomo e União, acabaremos inevitavelmente, com o gigantismo descomunal deste último, por institucionalizar o Estado Leviatã, cujos braços já nos apertam e cuja sobrevivência não seria a resposta que as gerações de amanhã aguardam das promessas generosas e recentes de quantos hoje se empenham na modernização política e social do Estado brasileiro.

5. NECESSIDADE DE REVISÃO DA FORMA DE ESTADO

A saída para um federalismo das Regiões é o que preconizamos, não porque o vejamos já desenhado sociologicamente nos traços mais recentes de nossa evolução, mas por afigurar-se-nos a única alternativa ao Estado unitário de asfixiante centralização.

Faz-se mister, por conseguinte, ver se é possível concretizar essa fórmula de modo racional, incorporando-a aos quadros jurídicos da Nação, à sua moldura constitucional. Decerto que haveríamos, primeiro, de tropeçar em obstáculos políticos e jurídicos — os preconceitos de ontem, o medo de inovar de hoje.

As cinco Constituições republicanas que reproduzem o surrado chavão segundo o qual em nosso texto magno tudo pode ser objeto de emenda, menos o regime republicano e a federação, oferecem ironicamente, ao cabo de oitenta anos de existência republicana, essa dolorosa e paradoxal verdade política, escoltada do irrefutável argumento dos fatos: nada com efeito padeceu maiores mudanças na Constituição do que precisamente o sistema federativo. A erosão tem sido tamanha que não sabemos se ele ainda existe. Cremos que não, em congruência com as razões antecedentes expostas. Mas sabemos que não há juiz que declare essa inconstitucionalidade produzida em nossa história pelo próprio costume constitucional, auxiliado das contradições acumuladas nos últimos textos constitucionais, decorrentes da ampliação das prerrogativas presidenciais e unionistas, que sepultaram na prática as instituições federativas.

A história e a vida, zombando, pois, da vedação contida no dispositivo inalterado mas írrito, fizeram da Federação coisa inteiramente oposta aos termos e às bases sobre as quais o ânimo programático dos nossos constituintes lhes havia decretado a perpetuidade. Seria tolice querer debruçar-se agora com respeito sobre aquele artigo. Foi-nos legislado por uma geração sem os nossos problemas. Não há conseqüentemente como procrastinar uma reforma necessária, por mero aferro e veneração a um axioma constitucional duvidoso, baldo de todo o sentido histórico, político e doutrinário, porquanto gerado nas reflexões racionalistas de constituintes republicanos, atados em 1891 ao influxo da ideologia do liberalismo. Não há Federação intocável. Demais, o que o texto imutável literalmente proíbe é abolir o regime republicano-federativo, coisa completamente distinta de transformá-lo ou alterá-lo para ditar-lhe aperfeiçoamento e acomodação a circunstâncias novas advenientes dos imperativos sociais e econômicos de nossa época. São essas circunstâncias que reclamam não raro uma politização oposta aos moldes tradicionais daquele federalismo contido na região teórica e dotado de rigidez incompatível com a flexibilidade de ação inerente ao Estado moderno, e que uma vez ausente paralisaria o Executivo, gerando em conseqüência crises constitucionais ruins à Federação.

O que nos estarrece numa hora de mudança e desafio do esquema federativo em crise é a nenhuma preocupação com a revisão da forma de Estado. Tem havido no País louvável empenho reformista cujos frutos na órbita financeira e econômica já entramos a apanhar numa colheita próspera e rendosa. Tem-se manifestado por igual uma ansia de abertura para o Estado de direito e para o retorno à normalidade constitucional, mediante a consagração de uma forma

política que ainda se busca. Uma forma genuinamente brasileira e democrática, que permita o reenquadramento da vida pública em moldes que não sejam os de uma simples restauração do passado. Mas quantos forcejam por abrir essa nova estrada às instituições políticas parecem supor que basta animar de um sopro de plena liberdade as duas tribunas reprimidas — imprensa e Congresso —, para que subitamente ocorra a pronta e eficaz restauração democrática. Há vozes políticas ardorosamente entregues ao debate, com apresentação de esquemas e projetos de reabertura, sem tocarem, todavia, num ponto que merece aprofundados estudos: o da reformulação do sistema federativa, que a nosso ver é de capital importância. Com efeito, a crise desse sistema, enquanto perdurar, afetará a normalidade das instituições. Não há razão, portanto, para que esse ponto subsista deslembrado e ausente das reflexões mais usuais feitas ao redor da eventual reforma política.

É inexplicável essa indiferença à questão federativa, naquilo que entende com a necessidade de um remédio eficaz, de natureza institucional, e não simplesmente paliativa, aos problemas federativos já presentes e em debate, e que, conforme veremos, não poderão nunca ser resolvidos nas dimensões de um federalismo clássico do modelo liberal. Não se deve redemocratizar o País sem cogitar por igual na modalidade de federalismo que se perfilhar. Os vícios que mataram o federalismo das autonomias não poderão conviver com uma estrutura legitimamente democrática. Cedo a massa de atribuições e prerrogativas concentradas nas esferas executivas e presidenciais da União por decorrência do rompimento do antigo equilíbrio federativo se abateriam sobre o novo organismo jurídico-democrático, destroçando-o por inteiro. A presente forma de federalismo se apresenta mais extinta que a democracia mesma; esta respira nos partidos do sistema único, ao passo que o federalismo padeceu graves golpes a que já sucumbiu tanto na letra da Constituição como nas práticas políticas vigentes.

Urge, por conseguinte, um novo quadro federativo para o Brasil. Não basta pleitear a consagração de novo modelo político de relações de governo no âmbito de um retorno democrático. A desatualização constitucional do presente federalismo brasileiro nos assombra. Seu teor de profundo irrealismo e inveracidade configura uma hipocrisia que se confirma numa superstição. O preconceito das palavras na linguagem constitucional fez da separação de poderes e do federalismo um dogma. Em verdade, o mais desacatado e desobedecido de todos os dogmas da doutrina constitucional. É, enfim, o culto de formas peremptas. Em verdade, não possuímos nem uma coisa nem outra, nem separação com representatividade genuína, nem federalismo com autonomias autênticas. E o pior é que o texto da Constituição veda, conforme já acentuamos, que se toque naqueles princípios; um, escorado pelo regime representativo intangível; o outro, por idêntica proibição exarada no texto sonolento, repetido sem crítica e sem acuidade lógica e que, à força de inércia, subsiste desde a Constituição de 1891. Nunca se fez um exame profundo e atento dos novos imperativos institucionais em matéria federativa que a realidade nacional parece estar levantando a cada passo. A despolitização da classe jurídica brasileira e o despreparo jurídico das lideranças políticas talvez respondam pela presente omissão. É chegada, pois, a hora de fazer essa indagação e suscitar esse problema, colocando-o em debate. Não queremos abolir a Federação, mas apenas revitalizá-la.

6) MANDATO QUE NÃO ESTÁ NA CONSTITUIÇÃO: O DOS REPRESENTANTES DAS REGIÕES

A princípio teve-se a impressão de que o desenvolvimento *despolitizara* o problema federativo no Brasil desde que as relações entre a União e os Estados entraram normalmente num quadro de flagrante supremacia do poder federal, justificando-se esse grau de ascendência tanto em tese como na prática pela possibilidade que só aquele poder possuía de levar a cabo a revolução industrial do País. E com tanto mais razão visto que em suas mãos concentrava a massa de recursos indispensáveis à implementação de tal objetivo, bem como o poder decisório necessário.

O declínio do federalismo dualista no Brasil coincide pois com a ascensão dos problemas desenvolvimentistas, medindo-se a queda do antigo desenho de organização política pelo grau de intensidade que os ditos problemas tomaram na consciência do País, em ordem a arredar das preocupações primárias de governo a simples relação política União-Estados, tão preponderante ainda durante a Primeira República. Desde a Revolução de 1930 que se opera o abalo das autonomias estaduais. Em algumas fases de modo quase imperceptível, como ao início da vigência da Constituição de 1946, noutras com mais estrondo, como depois da Revolução de 1964. A verdade porém é que o federalismo dualista chega ao seu termo.

Mas uma nova politização se esboça no horizonte federativo; se não nos enganamos ela deriva das Regiões como um processo em que tal resultado virá suceder a um extremado e sufocante centralismo operado pelos poderes federais. Os Estados se aglutinam hoje numa dimensão regional, desconhecida ao federalismo de cunho clássico. Fortalecidos por esse laço entram eles a requerer. E o fazem com a plena força que lhes confere a comunhão de interesses disciplinados ao redor de uma política econômica projetada em âmbito regional (⁵).

Alcançamos, por conseguinte, um ponto em que o País, dando impulso à planificação econômica e social, já não pode desprezar e ignorar os novos aspectos políticos da questão federativa, a menos que incorra em inteiro irrealismo constitucional, ou nesta conjunção seja cego à formulação de seu desenvolvimento político.

As disparidades regionais aí estão como um grito agudo de crise, que fez estalar a medula do velho federalismo. O combate a essas disparidades tem, mais que qualquer outra causa, predisposto o parlamento brasileiro a exercer uma função modificadora da natureza do sistema federativo, pela formação de uma consciência regional que já se elabora, posto que formalmente ignorada do texto da Constituição. O grupo de pressão parlamentar mais atuante em termos de política regional, fiscalização e combate pelos interesses da Região é sem dúvida o dos deputados e senadores do Nordeste, a chamada Bancada da SUDENE. Vozes de outras Regiões, por sua vez, já têm ecoado uníssonas e organizadas na tribuna parlamentar, tendendo aliás a um eventual concerto de atitudes, que se cristalizariam em torno dos respectivos interesses regionais.

Debates havidos no Congresso Nacional mostram, com clareza, o fenômeno político diferente que estamos presenciando e cujos efeitos já afetam o federalismo vivo, pai do centralismo unitário do Poder Federal e da inanição e inibição das autonomias estaduais. Franco Montoro, num aparte ao Senador João

Cleofas, quando este se ocupava do problema das desigualdades regionais, assim se exprimiu em agosto de 1971: "Isto precisa ser dito aqui com frequência para que exerçamos a função de fiscalização e de representante das diversas regiões. Estas para aqui nos enviaram a fim de, em seu nome, trazer ao conhecimento da Nação seus problemas" (6).

Aí o representante paulista punha de manifesto a natureza de um novo mandato que a Constituição escrita não prevê — o mandato regional — mas a que ele, como tantos outros, se tem antecipado, sobraçando a Constituição viva, aquela que um dia acaba por impor-se aos textos sempre defectivos e sempre necessitados da complementação valiosa e fecunda do costume constitucional, a cuja sombra as Constituições rígidas prosperam em termos de estabilidade e sobrevivência, ultrapassando crises que sua inadequação não suportaria.

Não menos características de uma conscientização progressiva da mentalidade regional de nossos parlamentares são as palavras proferidas pelo Senador Paulo Guerra, em maio de 1972, num aparte ao Senador Arnon de Mello: "Mas é tão palpitante o assunto e tão atualizado que nós que integramos a representação nordestina não temos força para conter o nosso desejo de participar também da brilhante peça oratória, do brilhante trabalho que V. Ex^a faz nesta tarde" (7).

Do mesmo senador, quando aparteava o seu colega João Cleofas: "A SUDENE também não tem culpa, pelo contrário, ela incorporou o Piauí ao Nordeste. Criou no Nordeste a mentalidade regional. Erradicou a mentalidade de cada Estado lutar individualmente" (8).

De idêntico teor as palavras do Senador Dinarte Mariz, quando exprimia a nova representatividade de cunho regional: "Estou certo de que o Nordeste vai não só se enriquecer, mas também ficar realmente tranqüilo quanto aos serviços que nós nordestinos estamos prestando e à capacidade que teremos, realmente, não só hoje como no futuro, de continuar a defender os interesses da nossa Região" (9).

A tônica verbal da representatividade regional se acha também presente nas palavras do Senador Eurico Rezende, Líder da Maioria no Senado, quando assim se exprime: "O que nós, do Sul, perdemos, para os eminentes representantes do Nordeste, é quanto ao conhecimento dos seus problemas, assim mesmo de alguns problemas" (10).

Esse senador, que principiara seu discurso sobre a ação dos representantes nordestinos, declarando que "o quorum daquela Região hoje, é aqui majoritário" acrescenta com forte teor regionalista: "Estou procurando levar o debate até dizendo que, num pronunciamento básico, detalhado, inclusive de representante do Nordeste, há necessidade de auscultar as estatísticas. Não tem o Congresso Nacional um representante do Nordeste capaz de, num discurso de improviso, oferecer detalhes" (11).

O Senador José Sarney não mede expressões quando se reporta a "nossa dedicação" e "nossa fidelidade àquela Região à qual servimos e da qual somos intérpretes" (12).

Só os constitucionalistas infensos à mudança que se opera na estrutura federativa do País poderão ignorar a nova linguagem política empregada no rosto parlamentar, bastante para corroborar o teor novo que o mandato representativo vai espontaneamente alcançando, a ponto de tornar-se cada vez mais um mandato regional e cada vez menos um mandato estadual.

Com efeito, hoje a realidade nova é a presença política da Região, combatendo politicamente no legislativo federal. A matéria de que se alimenta o debate que ora enseja o amadurecimento de uma consciência regional é sem dúvida de elevado cunho federativo, conforme vemos, porquanto entende com as desigualdades regionais. Os debates mais fortes se travaram a propósito da legislação tributária, concentrando-se ao redor da injustiça que o ICM representa para os Estados consumidores, nomeadamente os da região nordestina. A questão regional foi aí levantada em toda a sua plenitude, politizada em termos surpreendentes, que denotam a necessidade de uma revisão federativa profunda e não apenas adstrita a uma passageira acomodação de interesses antagônicos. Parece que os nossos parlamentares, presos apenas aos aspectos aparentes da questão, não perceberam o feixe de conseqüências que se poderiam extrair dos problemas analisados.

7) TENSÕES REGIONAIS E INTRA-REGIONAIS ALTERAM A NATUREZA DO SISTEMA FEDERATIVO NO BRASIL.

Vejamos a seguir se as tensões regionais e intra-regionais existem e se o remédio a esses males não se acharia talvez numa representatividade regional claramente formulada e estabelecida. O ponto de fricção mais ostensivo no desequilíbrio dos interesses econômicos inter-regionais ocorre entre a Região Nordeste e a Região Centro-Sul do Brasil. A recapitulação sumária das queixas que têm encontrado eco nas duas Casas do Congresso Nacional faz transparecer a importância política do problema no âmbito da Federação brasileira. Os representantes nordestinos mais obstinados em sufragar a tese da redenção regional do Nordeste como um fator dominante para a integração nacional têm sido os Senadores José Arnon de Mello e João Cleofas, sobretudo o primeiro.

Cumpra investigar, por conseguinte, como deveras esclarecedor da questão federativa brasileira, em nossos dias, naquilo que ela oferece de mais surpreendente em seus novos aspectos, o comportamento da "bancada da SUDENE" no Congresso Nacional. Os temas essenciais que tem levado ao Plenário, colocando-os na pauta dos debates, são quase todos relativos a correção imediata dos largos desníveis regionais, cuja continuidade — perceberam com sutil engenho — pode comprometer a unidade nacional, fazendo estalar os cimentos da comunhão federativa ou anular de modo não menos funesto as possibilidades de um poder central limitado, cujo pêndulo já se move violento e rapidamente para as instituições de competência altamente concentrada, típicas da organização do Estado Leviatã.

Observa-se toda uma série de interesses regionais e até intra-regionais defendidos com extrema tenacidade fora da "área autônoma" dos Estados, que a planificação, toda ela orientada em âmbito regional plenamente unitário, reduziu a nada. Há doravante um contexto econômico maior — a Região — em que aquela área estadual foi absorvida por superiores razões técnicas que o desenvolvimento de maneira irrevogável trouxe. A repercussão política tem

sido imediata com o novo elo regional que já se observa, alterando o caráter do mandato e da representatividade parlamentar, conforme anotamos.

Por outra parte, verifica-se não ser apenas a Região nordestina que movimenta seus interesses econômicos, organizando-se para tanto numa cruzada reivindicatória, que busca a audiência da Nação e por essa via favorável disposição dos centros decisórios supremos com assento na esfera do governo federal. Também outras Regiões despertaram para a participação no distributivismo do poder central cuja política assume sem dúvida o interesse nacional, mas que na consecução desse mesmo interesse não poderá nem deverá nunca dispensar o valioso concurso de opiniões e interesses regionais competitivos. De saudável efeito, redundaram já numa compreensão mais exata e mais perfeita dos problemas e das necessidades de cada Região, em termos federativos.

A batalha pelos incentivos fiscais demonstra que outras Regiões entraram na mesma arena, disputando também os favores do Fisco, até há pouco quase um monopólio da política desenvolvimentista do Nordeste. A luta das Regiões é uma espécie de luta de classes noutra esfera política — a federativa. A pulverização dos incentivos (artigos 34 e 18) patenteia que essa luta já se vem travando com algumas conseqüências de todo desfavoráveis à Região nordestina, cujas queixas a esse respeito têm eco na tribuna parlamentar.

Em agosto de 1971, o Senador João Cleofas apresentava no Senado um quadro dos incentivos fiscais por opções, ponderando a seguir: "Esse quadro evidencia que até 1965 a SUDENE absorvia 90% do montante dos incentivos, passando a 80% em 1966, decrescendo para 75% em 1967, caindo para 62,5% em 1968, declinando para 59,8% em 1969 e reduzindo-se de modo sensível para 52,5% sobre o montante dos incentivos captados em 1970. Enquanto isto está crescendo, no mesmo período, a parcela dos incentivos para reflorestamento, turismo e SUDEPE". Um aparte doutro senador elucidava que em 1971 haviam eles caído para 47% (13).

O desvio dos incentivos fiscais da área nordestina tem produzido amargas reflexões dos parlamentares daquela Região, não faltando vezes que insinuem haver partido das Regiões mais desenvolvidas do País resistências à política de industrialização a todo vapor do Nordeste, sobre a qual parecia haver fixado a SUDENE seus objetivos de redenção econômica da área. O Senador João Cleofas chegou a queixar-se dos efeitos danosos de "uma publicidade excessiva no sentido de que o problema do Nordeste era rivalizar com São Paulo", por tratar-se sem dúvida duma distorção que abria espaço a conjecturas sobre um eventual e futuro confronto de economias rivais (14).

Esse temido confronto, aliás, já teria ocorrido, conforme se deduz das palavras do Senador José Sarney ouvidas no Senado. Mas com a diferença de que não se há travado entre economias de forças iguais, senão entre uma economia fraca e incipiente, a do Nordeste, e outra economia satisfatoriamente desenvolvida, qual a do Centro-Sul. O desfecho tem sido a inevitável absorção e desintegração da primeira pela segunda, ou, em outros termos, como no apólogo, a panela de ferro quebrou a panela de barro na descida da correnteza.

Ilustrativos desse estado de competição entre as duas Regiões são os clamores do Senador José Sarney em 1971: "Tenho a impressão de que é aquilo

que podemos ver atualmente caracterizado como fenômeno que enfrenta o Nordeste: é o confronto da poderosa economia do Centro-Sul, construída com o apoio, com os dólares, com o trabalho do Nordeste, Nordeste que se preparou e, quando descoberto para o Brasil, essa economia nos encontrou desarmado para enfrentar essa concorrência. Este o fenômeno que presenciamos no momento: o Nordeste desarmado, o Nordeste despreparado, o Nordeste descalço diante de uma confrontação, não para enfrentá-lo, mas para liquidá-lo de qualquer maneira". E a seguir com insopitável pessimismo: "Temos de começar tudo de novo, para poder mostrar que o problema do Nordeste ainda não começou a ser resolvido" (15).

A "luta das Regiões", projeção geográfica da luta social, provoca no ânimo de alguns senadores fortes ressentimentos regionais. Haja vista esse lugar de um aparte do Senador Dinarte Mariz ao seu colega João Cleofas: "Começarei citando apenas três produtos do Nordeste: o petróleo. Onde está sendo produzido o petróleo brasileiro? No Nordeste. Onde ele está sendo refinado? Na Região Centro-Sul do País. Quanto valerá ele em dólares para promover o desenvolvimento do País e quem é o maior beneficiado, senão a Região mais desenvolvida? Outro produto — o algodão de fibra longa. Quem o produz? Exclusivamente o Nordeste. Onde estão as fábricas de fios finos e de tecidos finos? Na Região Centro-Sul do País. Quanto valerá isto em dólares para o nosso País, promovendo o desenvolvimento? Quem aproveita esse desenvolvimento? Exatamente a faixa mais desenvolvida. O sal, onde se produz o sal? No Nordeste. Onde ele é consumido em mais de 2/3? Na Região Centro-Sul. Tivéssemos capacidade ou tempo para fazer uma avaliação, e o País ficaria estarrecido. O Nordeste não seria mais este Nordeste empobrecido e tão malsinado, como se nós estivéssemos a vida toda de mãos estiradas a pedir favores a outras Regiões. E teríamos, de volta, a compensação das nossas riquezas que estão servindo exatamente para desenvolver a Região mais enriquecida de nossa Pátria" (16).

Pondo ênfase no desnível das Regiões, o Senador Arnon de Mello traça um quadro desalentador: "A situação é grave. Hoje, o Nordeste está mais pobre em relação ao Centro-Sul do que antes da SUDENE. A SUDENE, que foi fundada para reduzir ou acabar com a disparidade entre o Norte-Nordeste e o Centro-Sul não conseguiu atingir aquele objetivo e hoje estamos mais distantes do Centro-Sul do que estávamos há 12 anos" (17).

A injustiça de uma política econômica que poderá perpetuar a disparidade inter-regional no País, abalando o equilíbrio federativo, tem sido assinalada, como se vê, com toda a energia pelos representantes nordestinos. O Senador Dinarte Mariz, por exemplo, invocando um texto do Professor Eugênio Gudin, em que este declara que "o Nordeste é uma Região que tudo que exporta é dentro da concorrência internacional e tudo que consome é subsidiado pelo próprio País aos Estados do Sul, aos Estados industrializados", assevera que "muitos artigos que necessitamos comprar para o nosso desenvolvimento nos chegam com o aumento de talvez 20% em relação ao preço internacional e, seguramente, nunca menos de 100% em cada um dos produtos. Então, não é possível uma região progredir, desenvolver-se dentro de uma nação, quando produz e exporta no preço da concorrência internacional e tudo que recebe é subsidiado a outros Estados por um aumento, nesse nível, de 100%" (18).

8) A LUTA NO CONGRESSO CONTRA AS DISPARIDADES REGIONAIS

Tem sido constante o empenho da Bancada do Nordeste no Congresso Nacional em levar a cabo um exame completo das causas que mais contribuem a debilitar a economia nordestina e aprofundar as disparidades regionais.

Uma dessas causas é o volume de transferência de dinheiro do Nordeste para o Centro-Sul, por via bancária, numa sangria impressionante, que decorre principalmente do ICM e da ação de empresas financeiras, entregues à tarefa de captar recursos regionais de poupança e deslocá-los para as matrizes instaladas na Região Centro-Sul.

Os dados estatísticos do Sr. Arnon de Mello, de procedência bancária, são de uma eloquência sem par, mostrando nesse tocante a injustiça tributária de que é vítima a Região nordestina, com a adoção do ICM nos moldes presentes. O desfalque de recursos que esse tributo acarreta ao Nordeste mede-se pelos seguintes números: "em 1968, o Nordeste exportou para São Paulo, Guanabara e Estado do Rio Cr\$ 373.622.000,00 e importou Cr\$ 2.553.376.000,00, o que quer dizer que pagou de ICM àqueles Estados Cr\$ 333.006.400,00, e deles recebeu, em ICM, Cr\$ 56.043.300,00. Houve portanto uma diferença contra o Nordeste, em valores de 1968, de Cr\$ 326.963.100,00" (19).

O Senador José Sarney, por sua vez, dá conta de uma pesquisa a que procedeu e cujos resultados entregou ao Ministério do Planejamento. Esse estudo técnico apresentava a conclusão de que o Nordeste pagava mais impostos que todo o Estado de São Paulo. Aliás, não ficava nisso o ônus tributário da Região sacrificada, o qual vinha mais à tona com a revelação feita pelo mesmo Senador de que no seu Estado — Maranhão — pagavam-se mais impostos ao Centro-Sul do que ao próprio Estado do Maranhão! (20)

Argumentando contra a injustiça do ICM, o Senador Arnon de Mello, escorado outra vez em dados estatísticos, apresentou considerações deste teor: "O eminente Senador João Cleofas, em discurso aqui pronunciado, demonstrou que em 1968 coube ao Nordeste, de incentivos fiscais provenientes de outros Estados e da Região, Cr\$ 456.682.000,00. Calcula-se que, retirados os incentivos fiscais originados do próprio Nordeste, tal quantia desce a cerca de Cr\$ 338.000.000,00, o que equivale a quase o total do que pagou o Nordeste em ICM, naquele ano. E a situação piorou depois de 1968, pois a 30 de dezembro desse ano o Fundo de Participação foi diminuído de 50% — recordam as classes produtoras — de 20% passou para 10%, sendo 5% para o Estado e 5% para os Municípios. E reduzidos também foram de 30%, no decorrer de três anos, os incentivos fiscais da SUDENE: em 1968, a sua percentagem era de 65% e hoje é de 47,3%, destinado o restante ao IBDF (reflorestamento), SUDEPE (pesca), EMBRATUR (turismo) e SUDAM (Amazônia). A redução dos incentivos para o Nordeste baixa a 40% se considerarmos que 50% das deduções totais correspondem a São Paulo (21).

Numa veemente defesa dos interesses regionais em reação organizada contra a espoliação tributária do ICM, a palavra parlamentar dos representantes nordestinos fez frontal advertência sobre as implicações federativas das disparidades regionais, não se cansando de recorrer a análises oriundas das esferas tecnocráticas, em abono de seus pontos de vista. Eugênio Gudín, Otávio Gouvêa de Bulhões, Rubens Vaz da Costa e os autores da Carta Econômica da Guanaba-

ra são as vozes mais freqüentemente invocadas, pela insuspeição que seus pronunciamentos revestem. Todos bradam contra o profundo agravamento das desigualdades regionais, da injustiça distributiva que o ICM produziu, do fosso aberto e crescente que se alarga entre irmãos ricos e irmãos pobres, entre Estados produtores e Estados consumidores, entre Regiões fracas e Regiões fortes. E se referem à possibilidade de um conflito nocivo à causa da unidade nacional, conforme inculcou a Carta Econômica da Guanabara.

Aprovado pela III Conferência Nacional das Classes Produtoras, esse documento não se arreda das conclusões da Bancada parlamentar do Nordeste. Vem reforçá-las poderosamente com essas conclusões: "O imposto de circulação de mercadorias, que substituiu, com vantagem, o imposto de vendas e consignações, vem enfrentando dificuldades na sua aplicação, num país de regime federativo como o Brasil, provocando grandes dissensões entre os Estados, cada um buscando o aumento da sua arrecadação.

Para evitar a permanência desse conflito nocivo à causa da unidade nacional é recomendável a federalização do imposto de circulação de mercadorias, cabendo à União a competência exclusiva para legislar sobre o tributo, deixando-se aos Estados a tarefa de sua arrecadação. Dentro dessa linha, poder-se-á cogitar de unificação do sistema IPI-ICM.

A sistemática atual do ICM acentua o desnível econômico entre os Estados produtores e os Estados consumidores pela transferência de uma maior soma de recursos dos últimos para os primeiros, representada pela agregação do tributo ao preço de mercadoria" (22).

Dessa análise persuasiva passaram as Classes Produtoras a recomendações concretas, contidas na Carta Econômica:

- a) distribuição igualitária da alíquota do ICM, cabendo 50% ao Estado produtor e 50% ao Estado consumidor;
- b) exclusão, na base de cálculo do ICM, do imposto pago na operação anterior, com o que se respeita o princípio da não-cumulatividade do tributo;
- c) proibição a qualquer Estado de conceder isenções do ICM;
- d) não-incidência do tributo sobre os encargos financeiros em quaisquer vendas a prazo, a exemplo do que ocorre quando a operação é praticada através de instituições financeiras" (23).

A Carta se reporta a "grandes dissensões entre os Estados, cada um buscando o aumento da sua arrecadação". Se os Estados, porém, procedem ainda insuladamente na adoção unilateral de medidas próprias de defesa, buscando aumento de arrecadação, a verdade é que se trata de um expediente transitório, porquanto os mais atingidos da injustiça já atuam no campo parlamentar em congregação de vistas, com propósitos claros e definidos, buscando a consecução de uma política de conjunto que, antes de aproveitar a este ou àquele Estado, há de aproveitar a toda uma Região, em cujo nome se fazem as súplicas de governo. Não é Alagoas, Maranhão, Sergipe, não são os Estados "autônomos" da Federação que se batem cada qual contra aquilo que lhes fere o interesse econômico, mas o grupo, a Região, conforme vimos.

Quando a Região Norte-Nordeste opõe à Região Centro-Sul um protesto com argumentos decisivos acerca de danos causados, menos a este ou àquele Estado de per si, do que a toda uma Região, a todas as suas populações, não padece dúvida que ela fala e reclama e brada como órgão de um alto interesse regional, condensado na voz de seus parlamentares. Acham-se eles dotados, aliás, de um novo título de representatividade que, embora ignorado do texto constitucional, tem curso na oratória política do Congresso.

O Senador Arnon de Mello, expondo a dependência amarga da economia nordestina bem como a pressão econômica adveniente do desequilíbrio que colocou a Região Centro-Sul e os Estados produtores numa posição privilegiada, derivada da injustiça tributária, assim comenta a anomalia que fez o consumidor nordestino ser tributado fora de sua Região: "Lembro, Senhores Senadores, que nenhum país colonial, por mais cruel que fosse seu colonialismo, jamais, em nenhuma época da História, cobrou Imposto de Consumo das suas colônias" (24). A isto segue-se o desabafo contido noutro discurso: "O que defendemos é que o imposto de consumo deve ser pago ao Governo de cada Estado consumidor, o que é de inteira justiça, além de toda conveniência. Não seria melhor para os Estados pobres viverem da sua própria receita tributária do que destinarem parte substancial dela aos Estados desenvolvidos e ficarem a ver navios, na condição de pedintes e dependentes da assistência financeira da União?" (25).

Todo esse doloroso quadro atesta que o problema federativo em âmbito econômico se deslocou por inteiro do velho dualismo União-Estados para esfera nova e mais elevada, a saber, União-Região, cabendo ao poder federal a tarefa básica de operar a *composição política* dos interesses discrepantes. A *composição econômica*, esta já se alcançou teoricamente desde o advento do planejamento econômico, concebido em bases regionais, ao passo que a *composição política* com participação regional só se alcançará mediante uma reforma profunda da carta constitucional, que coloque o País em dia com as suas novas dimensões e realidades no campo federativo.

Mas não foram unicamente as tensões resultantes das disparidades inter-regionais que demoliram o federalismo dos Estados autônomos, determinando a perda de significado dessas unidades que já deixaram de ser encaradas politicamente como expressões ou categorias econômicas insuladas. Também as tensões intra-regionais estadeiam a importância e complexidade da concepção regional, bem como a necessidade urgente de politizá-la em âmbito federativo, para que se chegue a uma solução mais segura e estável de problemas que já não são deste ou daquele Estado, mas antes desta ou daquela Região.

As lutas intra-regionais tiveram, por igual, eco no Congresso. Seu palco tem sido a Região-problema mais sensível do Brasil, que é o Nordeste.

Com efeito, ainda há algum tempo levantava-se no Senado um representante piauiense — o Senador Helvídio Nunes — com a assertiva de que não existe apenas um Nordeste, mas vários Nordestes. Referia ele então que 76% dos incentivos fiscais cabiam à Bahia e Pernambuco, ficando o Piauí apenas com a fatia de 0,3%, o Piauí que, segundo outro Senador, produzia em um mês o que São Paulo produz em quatro horas!

Outra queixa intra-regional contra a SUDENE procede do Deputado Manoel Novaes. Alega ele que os 893 projetos industriais aprovados pelo sobredito

órgão ficaram quase todos localizados na faixa litorânea do Nordeste, provocando, em conseqüência, uma nova e inesperada desigualdade entre os habitantes do litoral daquela Região e os do Sertão e do São Francisco. Acrescentou Novaes a esse respeito: "E se assim continuarmos, fácil será admitir que a renda *per capita* do setor rural do Nordeste, que envolve o médio São Francisco, de US\$ 136 em 1970, conservar-se-á, dentro ou pouco além deste índice, se qualquer empreendimento de envergadura não for demarrado imediatamente pelo Governo Federal para impedir que até 1980 o contraste do desenvolvimento entre o São Francisco e o litoral Nordeste seja mais chocante que o vigente entre o Centro-Sul e o Norte-Nordeste e combatido pelo Presidente Médici" (26).

Mostrando-se ainda melindrado com o órgão precursor do planejamento econômico no Brasil, que é a SUDENE, por haver perdido de vistas a Região do São Francisco, o mesmo Deputado Novaes, depois de fazer o elogio do PROVALE, declara que daí resultou o fim do "falso conceito de que o Nordeste carregava o São Francisco na garupa de seu cavalo magro, quando em verdade era o São Francisco, desde 1954, com a inauguração da USINA I de Paulo Afonso, quem injetava sangue fresco no organismo combatido e quase inanido do Nordeste" (27).

9) A INSTITUCIONALIZAÇÃO POLÍTICA DAS REGIÕES MEDIANTE A CRIAÇÃO DE UM QUARTO NÍVEL DE GOVERNO

De tudo quanto vimos infere-se que é vã a pretensão de estudar os problemas do federalismo no Brasil fora do quadro político-econômico das tensões regionais e intra-regionais. A nova moldura se apresenta com aspectos completamente desconhecidos a outras épocas federativas de nossa história, nada ficando, no espaço observado, para o velho federalismo das autonomias estaduais. A teoria federativa clássica é estrondosamente refutada pelos fatos novos surgidos depois que ingressamos na idade do planejamento econômico e da racionalização científica das medidas de governo. É óbvio que todo federalismo importa em equilíbrio, coordenação, harmonia, consentimento, pluralismo, em suma, representa sempre uma fórmula desejada de compatibilidades. Mas nunca devemos, por outro lado, perder de memória que o ponto de partida para essa fórmula é justamente o desencontro, a disputa, a confrontação dialética, a diferenciação, a multiplicidade que compõem o volume inicial das forças centrífugas.

A verdade federativa no Brasil como possibilidade de renovação está hoje posta toda em âmbito regional, sendo as Regiões do ponto de vista tributário, financeiro, político e econômico uma palpável realidade do período que atravessamos. Por se achar o seu processo de autonomia numa fase ainda postulante, de mera iniciação, é de todo ponto desejável que essa autonomia seja estipulada e depois consolidada, de modo que a Região não fique sendo tão-somente repartição econômica e administrativa, a saber, circunscrição meramente descentralizada de um Estado onde o poder central possui monopólio tanto de ação como de decisão sobre as esferas regionais.

A esse respeito a analogia histórica é tentadora. Assim como o federalismo das autonomias estaduais partiu do centro para a periferia, foi na sua feição institucional primitiva obra do poder unitário, ato da vontade central, numa ocasião de crise das instituições, quando passávamos do sistema monárquico ao

sistema republicano e fizemos então a opção federativa, nada obsta a que se faça o mesmo com o federalismo das Regiões e que este provenha também da iniciativa do poder central, e seja por igual um federalismo "criado", elaborado, desenvolvido e sancionado pelo consentimento oficial, mediante reforma concebida no último andaime da Federação, por obra do próprio Poder Executivo Federal.

A sociologia política do presente federalismo brasileiro reconhece nesse Poder a sede das forças supremas aptas a traçar e aplicar um projeto cuja concretização fora o advento de novo federalismo. Um federalismo de bases regionais, com adoção de um quarto nível do governo, que se moveria dentro do sistema federativo no mais alto grau de autonomia, superior ao dos correntes níveis estaduais e municipais.

Perpetuar, porém, o intervencionismo e a capacidade decisória unilateral do Poder Central sobre as Regiões, como acontece ao presente, seria matar e sufocar desde o nascedouro as admiráveis virtualidades federativas das Regiões brasileiras. A politização destas deve ser estimulada como um passo largo no sentido da reforma federativa.

Institucionalizar politicamente as Regiões, complementando a institucionalização econômica, já em curso com os programas desenvolvimentistas de planejamento, afigura-se-nos a primeira das tarefas que o futuro, em nome da salvação federalista, reclama da presente geração.

Ficar desatento a esse problema significa, por outro lado, cerrar os olhos às possibilidades de ultrapassar uma crise cujo centro de incidência já se transferiu do âmbito estadual para o âmbito regional. O Estado autônomo deixou de lutar e postular. Hoje lutam e postulam as Regiões. Sociologicamente, já existe o mandato político regional. Nada mais forte, mais vivo, mais atuante — e por que não dizer também? — mais consciente e mais solidário do que a representação regional no Parlamento. Que bancada estadual atua perante o Congresso com a força, a inteireza, a disposição de ânimo da "bancada nordestina"? Que grupo parlamentar ostenta a massa de pressão facilmente avolumada no plenário quando os Deputados e Senadores da SUDENE e do São Francisco e, de último, os da SUDAM e da SUDECO se arregimentam para agitar um determinado interesse ou para bater-se pela melhoria e desenvolvimento das suas áreas? Não são esses Deputados ou Senadores que ocasionalmente fazem aquele "quorum" majoritário, a que se reportava, entre surpreso e irônico, um dos nossos Senadores? Acaso não existe já uma solidariedade regional conscientizando politicamente aquilo que poderíamos chamar, como se tem feito no Congresso, a representação parlamentar do Nordeste?

A representatividade regional é tão intensa que não conhece partidos, unindo ao redor da causa comum da Região o Deputado do MDB e o Senador da ARENA.

Em determinadas ocasiões a posição constitucional que estabeleceu rígida disciplina partidária é como se não existira, com a ARENA de Pernambuco se sentindo talvez mais à vontade ao lado do MDB de Sergipe e Bahia do que da ARENA do Rio Grande do Sul. A voz da representatividade regional se ergue com toda a força, de modo que "o partido da Região" parece tomar o lugar das legendas convencionais e formais — MDB e ARENA. Sociologicamente, é o que se há deduzido, de último, do comportamento das duas bancadas no Parlamento.

Na conjunção atual, o remédio que o País emprega para curar os males das tensões e desequilíbrios regionais lhe é ministrado tão-somente pelo braço executivo federal, cujo poder centraliza todas as faculdades decisórias. As providências concretas de correção dos agravos econômicos contra os quais bradam as Regiões desfavorecidas e injuriadas partem unilateralmente daquele poder. Toda iniciativa e decisão lhe pertence. Posto numa elevação olímpica, dali contempla, dali dirige, dali inspeciona o quadro interno dos interesses em conflito e das súplicas regionais. Juiz supremo e onipotente, esse poder de cima tanto poderá ser dadivoso como avarento, sendo a incerteza a nota que sempre afligirá os pugnazos interesses regionais.

No caso concreto dos antagonismos regionais em nosso País, o Poder federal tem sido sensível ao emprego de alguns corretivos. Fazendo uma atenta e contínua corregedoria do planejamento aplicado ao País, tem ele não raro dado audiência às reclamações e críticas que partem da representação parlamentar contra as disparidades regionais. Há até um órgão ministerial a quem a reforma administrativa cometeu o encargo de programar a integração da economia nacional — o Ministério do Planejamento — uma espécie também de observador de plantão do Poder Executivo para ver e corrigir as deformidades econômicas mais ostensivas produzidas pelos desníveis regionais.

Mas se hoje algumas soluções são encaminhadas, segundo essa linha de procedimento, nada afiança, porém, que, de futuro, aconteça sempre assim, isto é, que amanhã, ao invés do racionalismo esclarecido ou do paternalismo demasiado benevolente de algumas ocasiões, tenhamos a contrapartida de um autoritarismo repressivo e contensor das aspirações regionais.

Precisam estes, portanto, de uma instância política própria, constitucionalmente definida, expressão da vontade regional, que lhe sirva de órgão e respiradouro. Urge criá-la mediante estudos que reformulem a organização federativa, que contemplem a possibilidade de levar a bom termo um ensaio de governo regional (executivo e legislativo) ou, pelo menos de início, em estilo ainda rudimentar, um centro superior de ação, coordenado em âmbito regional, que estaria para os Estados autônomos assim como os governos ou as prefeituras metropolitanas para os respectivos municípios autônomos. É de recomendar que se faça com as Regiões, numa esfera sem dúvida diferente e qualificada, o que já se intenta fazer com os pólos urbanos, que são as chamadas áreas metropolitanas: institucionalizá-las assim jurídica como politicamente.

A Região oferece ao País a saída exclusiva para a renovação de um federalismo cujas bases foram aliadas. O federalismo contemporâneo no Brasil é cada vez menos 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 uma organização do pluralismo liberal já ultrapassado, fez sucumbir por inteiro a autodeterminação dos Estados, é de esperar que a Federação possa ressurgir na legitimidade de seus traços mais característicos, mediante as linhas estruturais de um federalismo regional. Fora daí, a alternativa será o Estado unitário com nome de federação, esse contra-senso que repugna e fere a delicadeza do sentimento federalista, arraigado em cento e cinquenta anos de existência pátria e cuja trasladação à ordem constitucional, tendo sido já objeto de tantos litígios desde o Império à República, viria enfim perecer às mãos de um possível Estado Leviatã, erguido à sombra de esquemas centralizadores.

Não é isso, porém, o que a Nação política espera na ocasião em que houver a abertura do debate institucional. Ai o País decerto se capacitará de que há necessidade de fazer também a revisão do sistema federativo, como o primeiro de seus deveres para com o futuro. Do contrário, a raiz da centralização fará renascer o Estado unitário de vocação absolutista, que dificilmente se compadece com o Estado de direito.

NOTAS

- (1) O fato de os três projetos da "Comissão dos Cinco" haver-se inclinado pela forma presidencial de governo (Projeto Brasillense, art. 27, Projeto Magalhães Castro, art. 71, e Projeto Werneck-Pestana, art. 112), a verdade é que nem na "Comissão dos Cinco" nem depois, na Constituinte, esse ponto se converteu em tema central de debates, certamente por não perceberem os autores da nova Constituição o grau de importância que assumia para as instituições e para o futuro político do País o trânsito do regime parlamentar do Império ao regime presidencial da República.
- (2) É de pasmar que o Decreto nº 1 haja sido da lavra de Rui Barbosa no que toca ao emprego da expressão Estados soberanos, tão destoante do equilíbrio federativo que Rui sempre preconizou e que suas posteriores e manifestas tendências unionistas vieram corroborar. Aliás, o unionismo de Rui não se exteriorizando ali com clareza é, todavia, patente nos Decretos nº 7 e nº 12, de 20 e 23 de novembro de 1889, respectivamente. Sobretudo no primeiro, em que o centralismo político, vício acoimado ao Império, triunfa no artigo 3º do Decreto nº 7, que dispunha: "O Governo Federal Provisório reserva-se o direito de restringir, ampliar e suprimir quaisquer das atribuições que, pelo presente decreto, são conferidas ao Governo Provisório dos Estados, podendo, outrossim, substituí-las conforme melhor convenha".
- (3) Tudo isso sem falarmos dos novos imperativos do desenvolvimento que a promoção da revolução industrial retardada engendrou, em meio a preciosa tempestade de ideologias que tem abalado o século.
- (4) Oswaldo Trigueiro, "A Crise do Federalismo", RBEP, II, junho, 1961, pág. 56.
- (5) Num Seminário de Administração Municipal, celebrado em Vitória, em 1968, sob os auspícios da Associação Brasileira de Municípios, houve vozes que reiteradamente se manifestaram pela integração do Espírito Santo num órgão de planejamento regional, ressaltando em primeiro lugar as dificuldades que resultavam para aquele Estado em matéria de desenvolvimento, em razão da singular e solitária posição de corpo desgarrado de uma órbita regional e portanto desamparado do respaldo e das vantagens que só a Região, organizada politicamente como grupo de pressão — haja vista a Bancada da SUDENE — pode proporcionar. A um Estado pobre, fora dos organismos regionais de planejamento, como, por exemplo, a SUDENE, a SUDAM ou a SUDECO, de pouco ou nada lhe vale a autonomia federativa, pois o presente contexto político e econômico acentua a olhos vistos o novo binômio União-Região, o de mais futuro para os respectivos Estados participantes. Pobre autonomia fora dos vínculos regionais!
- (6) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de sexta-feira, 20 de agosto de 1971, pág. 4.112.
- (7) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de quinta-feira, 11 de maio de 1972, pág. 0653.
- (8) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de sexta-feira, 20 de agosto de 1971, pág. 4.117.
- (9) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 20 de agosto de 1971, pág. 4.022.
- (10) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de sábado, 19 de agosto de 1972, pág. 2.340.
- (11) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 19 de agosto de 1972, pág. 2.340.
- (12) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 19 de agosto de 1972, pág. 2.340.
- (13) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 20 de agosto de 1971, pág. 4.107.
- (14) Efetivamente, antes da seca de 1970, que pôs de manifesto a vulnerabilidade de certos aspectos da política de desenvolvimento da região nordestina, lavrava em alguns meios a impressão falsa, demasiado eufórica e por isso mesmo nociva, de que "a industrialização havia criado um novo São Paulo no Nordeste", conforme fez observar o Senador João Cleofas em alocução proferida sobre o assunto no Senado.
- (15) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 20 de agosto de 1971, pág. 4.121.
- (16) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 20 de agosto de 1971, pág. 4.022.
- (17) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 20 de agosto de 1971, pág. 4.123.
- (18) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 11 de maio de 1972, pág. 0652.
- (19) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 11 de maio de 1972, pág. 0652.
- (20) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 11 de maio de 1972, pág. 0652.
- (21) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 11 de maio de 1972, pág. 0653.
- (22) Carta Econômica da Guanabara, in *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 11 de maio de 1972, pág. 0654.
- (23) Carta Econômica da Guanabara, in *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 11 de maio de 1972, pág. 0654.
- (24) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 11 de maio de 1972, pág. 0655.
- (25) *Diário do Congresso Nacional* (Seção II), edição de 9 de junho de 1972, pág. 1.306.
- (26) *Diário do Congresso Nacional*, edição de 20 de junho de 1972, pág. 0791.
- (27) *Diário do Congresso Nacional*, edição de 20 de junho de 1972, 0789.