

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1985

ANO 22 • NÚMERO 85

O sistema federalista e a integridade do Brasil

PAULO DE FIGUEIREDO

Ex-Consultor-Geral, ex-Secretário-Geral da Presidência e ex-Diretor da Assessoria Legislativa do Senado Federal. Ex-Presidente do Conselho Administrativo e ex-Professor da Faculdade de Direito do Estado de Goiás. Ex-Professor da Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas do Rio de Janeiro. Ex-Assessor Parlamentar da Presidência da República

I – PRELIMINARES

A política é a ciência das ciências. Inclui, integra e supera todas as demais ciências sociais. Ciência do Estado, e sendo o Estado o instrumento de “construção” dos povos, ela se utiliza de todos os elementos fornecidos pelas outras ciências – a sociologia, a economia política, a psicologia social, a antropologia, a geografia econômica, o direito, a estatística etc. – para a elaboração dos planos de edificação das nacionalidades.

Se o seu objetivo é, pois, “construir” a nação, a política há de ter não só uma *motivação* como, também, uma *finalidade*. Constrói-se de *certa maneira*, para atingir *tal resultado*. A política é, assim, teleológica. Inscreve-se, por conseguinte, numa filosofia, pois só a filosofia revela as primeiras causas, indica as razões fundamentais, aponta os fins últimos.

O comunismo tem por base a doutrina marxista, ou seja, o materialismo histórico; o liberalismo se enraíza no racionalismo cartesiano e no romantismo de ROUSSEAU; o fascismo busca a sua tônica no intuicionismo.

Povo são os homens todos de um país. Os homens têm uma razão de ser, visam a metas, e a política, ao organizar a vida dos homens em comum, através do Estado, manifesta a sua *qualidade* pelo valor de seus propósitos últimos:

“A política, que não deixa de ser *filosofia*, ou de integrar uma *categoria filosófica*, fornece os elementos objetivos indispensáveis ao estudo dos princípios que orientam a formação de um povo, as suas condições de território e de governo” (MANOEL DE OLIVEIRA FRANO SOBRINHO) (1).

(1) FRANCO, Manoel de Oliveira. *Estudos de Direito Público*. Brasília, Edições do Ministério da Justiça, 1977.

Dessarte, ligada a uma filosofia, a política, na "construção" dos povos, procura o bem comum; logo, o bem de todos os homens e de cada um dos homens, mas de homens localizados num determinado espaço e vivendo num determinado tempo. Por conseguinte, além de teleológica, há a política de ser, também, realista. Porque cada Estado que ela estrutura, ordena e dinamiza, é edificado num espaço próprio, de características típicas, de condições peculiares, onde, portanto, o homem joga com elementos existenciais diferenciados.

Evidentemente, o que se procura, em última análise, é o bem do homem, e, assim, cabe, antes de tudo e sobretudo, indagar *que homem* é esse que devemos considerar como ponto de partida e meta final da política. E, então, logo teremos de afirmar que o homem que se busca é o homem total, o homem-indivíduo e o homem-pessoa, o homem-cristão.

Esse homem não poderá, certamente, ser encontrado no regime liberal-democrata, cuja filosofia, em sua projeção social, transformou o homem em simples mercadoria, barco sem leme ao sabor das ondas da livre concorrência... Nem no regime comunista, que o considera mero atributo da economia. Nem nos fascismos, onde deixou de ser um agente para ser um simples objeto do Estado.

A filosofia em que se deverá inspirar a política, se quisermos, no Brasil, organizar um Estado que seja, de fato, um instrumento de edificação do homem, há de ser a cristã, a qual se traduzirá, necessariamente, num modelo social-democrata onde o homem, considerado como um ser feito à imagem e à semelhança de Deus, mas vivendo numa terra e num tempo, terá sua sociedade estruturada em termos adequados à sua plena expansão como um ser humano, sim, mas um ser igualmente *nacional e temporal*.

Uma nação é uma sociedade, é a sociedade por excelência. E o Estado, que organiza a nação, é, em síntese, uma ordem jurídica. Todos os demais componentes desse todo orgânico, que é o Estado, deverão estar submetidos a essa ordem e serão utilizados para a satisfação dessa sociedade. Entretanto, repita-se, observe-se que "não é possível, a rigor, tratar do *jurídico* e do *social* sem implicitamente envolver a questão dos fins da instituição, o problema *teleológico-político*" (MIGUEL REALE) (2).

O Estado é a nação em movimento. É a nação personalizada, como entidade portadora de direitos e deveres. A nação é um organismo vivo, natural, e o Estado, em que ela se inscreve, se ordena e se modela, abrange e vincula, hierarquicamente, todos os seus elementos condicionantes: o social, o econômico, o jurídico, o religioso, o político, o filosófico. A nação é, pois, a "alma" do Estado. Este há de expressá-la, organizá-la e conduzi-la para fins condizentes com a sua "vontade". Os nossos "pragmáticos" não entendem isso; acham que essas especulações são coisas de teóricos sonhadores, sem nenhuma utilidade. Mas os "pragmáticos", os que, sem princípios, vêm na política apenas um instrumento de conquista do poder pelo poder, estes jamais serão *políticos*, jamais farão *política*, serão sempre meros *polítiquesiros* que passam a vida a fazer *politicagem*... São esses indivíduos que desonram a classe política e desva-

(2) REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. São Paulo, Livraria Martins, 1942.

lorizam a própria política. Não sabem o que querem, ou melhor, só querem satisfazer seus interesses pessoais, o que explica a união, em certas "Alianças", em certas "Frentes", em certos "Movimentos", de indivíduos "pragmáticos" da esquerda, do centro e da direita, crentes e ateus, nacionais e estrangeiros, mas quase sempre, e quase todos, comprometidos com organizações multinacionais. Dizem-se "práticos", esses falsos políticos, mas são apenas abúlicos, seres incaracterísticos, apátridas, nocivos e que desconhecem que "las especulaciones intelectuales, según PLATÓN y ARISTOTELES, no son entretenimientos caprichosos que estimulan la risa o el asombro, sino que son ejercicios de la inteligencia y de los sentimientos respecto del hombre en el Gobierno: previenen, estimulan, informan. Pretenden revelar lo más recóndito del espíritu del hombre. Muestran como las mentes y las personas, en un determinado momento, hacen frente a los problemas que se les presentan según el lugar que estos ocupan. Actúan a través de la necesidad o de la obtención de un fin hasta llegar al éxito práctico, la victoria o la derrota. Proclamen un bien o un deber supremos, como la justicia o la virtud, sacando sus conclusiones de la naturaleza del universo y del hombre y de las disposiciones rectas y lógicas necesarias para servir a esos fines" (HERMAN FINER) (3).

Não há, portanto, como se divorciar a política da filosofia, pois só alicerçada em motivos humanos e visando a fins humanos pode a política, ao organizar a nação, modelando-a juridicamente num Estado, servir ao homem.

O que o homem quer é sua plena realização como pessoa. O que a nação quer é a sua plena realização como sociedade. Essa plena realização os homens só alcançam se possuídos de uma filosofia cristã, a única que vê o homem na totalidade de suas virtudes. E só um regime democrático possibilita a realização política dessa doutrina cristã, eis que lhe dá os suportes de fraternidade, de igualdade e de liberdade, onde ela pode germinar e florescer.

Atentos às nossas origens, à nossa formação e às nossas realidades, ou seja, à nossa história, à nossa gente e ao nosso meio, fácil é concluir que o nosso destino tem de ser programado nas linhas do cristianismo (o qual dará ao nosso Estado uma essência humanista) e do nacionalismo (que balizará as instituições pátrias pelas realidades do País).

Dentro de um propósito alto, de dignificação do ser humano, e sem esquecer as condicionantes nacionais de nosso desenvolvimento, assim há de agir a política, cujos postulados e cujos projetos devem ser, portanto, elaborados dentro de uma orientação democrática e brasileira.

Os problemas de nossa organização social, econômica e política, para serem resolvidos, terão de sujeitar-se a esses postulados.

O homem, vivendo em sociedade, tem seu destino vinculado ao destino de todos os outros homens. Por isso, as instituições sociais não são criações arbitrárias, antes expressam realidades humanas, pois os homens *estão* nelas, *vivem* nelas, vencem ou são derrotados *dentro* delas. Dentro desse entendimento pode-

(3) FINER, Herman. *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*. Traducción de Enrique Tierno Galván. Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1964.

se dizer que a sociedade é o "homem dilatado". O Estado, sociedade nacional juridicamente organizada, é o homem em sua dimensão política mais vasta. O Estado não existe por si, não age por si, ele é a sociedade inteira buscando afirmar-se, os homens todos em sua marcha histórica: "Lo mismo que la empresa política es por y para los hombres, estos son, a su vez, para las instituciones, que no son otra cosa que hombres que actúan de una manera mas o menos deliberada de común acuerdo respecto de un determinado complejo de fines", ensina HERMAN FINER (4), que acrescenta:

"El filósofo político persigue un fin y para ello busca caminos y medios, es decir, las instituciones" (5).

Assim, quando se fala em instituições democráticas, em instituições comunistas, em instituições fascistas ou em instituições liberais, fala-se em instituições ligadas a determinada filosofia, isto é, a uma concepção do homem, da sociedade, da vida e do universo. A filosofia, diz ainda HERMAN FINER (6), "es inmanente a la institución de gobierno, porque un gobierno es el ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres, y la filosofía guía la distribución de esta autoridad".

Realmente, o Estado atua através de um governo. Ora, governa-se por homens, com homens, para homens. E o homem é uma idéia em marcha. Um governo é um ideário em ação. A política, como arte de governar, é a prática daqueles princípios que, como ciência, aplica na estruturação e condução do Estado.

Essas verdades precisam ser reconhecidas e ficar devidamente assentadas, para um perfeito equacionamento político das coisas e a fim de que a sociedade nacional, que o Estado exprime, aja conscientemente em sua caminhada histórica. Pois a nação é, em suma, uma massa social, suscetível, como "la matière cosmique", "sous l'action du mouvement" de "se resserrer et de se dilater continuellement, en d'autres termes, de s'associer et de se dissocier" (DE LA GRASSERIE) (7). Esse movimento, que leva a sociedade a se retrair ou a se expandir, a se unir ou a se dividir, a seguir tal ou qual rumo, é ditado pela ideologia política dominante no governo, e uma ideologia política é, sempre, expressão de uma filosofia, apenas transposta do plano metafísico para o plano da realidade.

No projeto de modelação jurídica da sociedade nacional, através do Estado, há de se levar sempre em conta, necessariamente, a realidade da nação. Pois cada nação é uma só e ela só. Tem *facies* próprio. É uma *persona*. Tem necessidades típicas. Possui forças específicas. Dispõe de recursos peculiares. Há, portanto, de buscar caminhos diferentes de outras nações, conquanto todas pretendam chegar ao mesmo fim. Desse modo, a sua realidade há de ser sempre

(4) FINER, Herman. Ob. cit.

(5) FINER, Herman. Ob. cit.

(6) FINER, Herman. Ob. cit.

(7) GRASSERIE, De La. *L'État Fédéralist*. Paris, Ancienne Librairie Thorin et Fils — A. Fontemoing, Editeur, 1897.

considerada, toda vez que se pretenderem criar, nela, com ela e para ela, instituições capazes de atender às suas necessidades e às suas aspirações: "Siempre que se reflexiona sobre la sociedad política se tropieza con un hecho ineludible: la diversidad social. Esta diversidad no puede negarse, pero toda reflexión política coherente debe intentar conducirla a una síntesis no destructora, mejor aún, a un orden vivo. Tratándose de la nación, la variedad de sus componentes no puede ser ni pura y simplemente negada ni pasivamente aceptada" (GEORGES VEDEL) (8).

No desenvolvimento da tese que aqui vamos sustentar, será de grande importância considerar essas diversificações de ordem social, eis que, sabendo-se que há uma tendência natural à organicidade, no mundo dos seres humanos, os fatores sociais não, por isso mesmo, de ser posicionados em função de sua capacidade de coesão e integração, com vistas a neutralizar fatores outros diversionistas e divisionistas. Em países como o Brasil, de dimensões continentais; com regiões, algumas, como que "ilhadas"; com riquezas diversificadas; com populações culturalmente diferenciadas; com rarefação demográfica em imensas áreas e congestionamento demográfico em outras; com insuficiência e deficiência de meios de comunicação e outros elementos desintegradores — mas com um povo homogeneizado pela religião, pela língua, pela miscigenação e pela história, é de ter-se sempre em conta a já citada observação de DE LA GRASSERIE (9), segundo a qual "la matière sociale est susceptible de se dilater continuellement, en d'autres termes, de s'associer et de se dissocier".

A propósito, cabe, de passagem, salientar que o homem não é fruto do meio, não é o resultado do jogo de forças econômicas, não é um mero produto da sociedade — e, sim, um ser racional e voluntarioso, que domina as coisas, dá-lhes forma, empresta-lhes sentido, orienta-as para um fim.

Assente-se, de pronto, que a ação dispersiva de elementos da natureza pode ser neutralizada pela inteligência e pela vontade do homem. Mais fortes e mais influentes que os fatores telúricos, pesam, na conformação política de uma nação, os sociais, e, no caso brasileiro, o que a história tem demonstrado é a prevalência de um espírito coletivo, *nacional*, tendente à unidade.

A verdade, entre nós, é que o Norte e o Nordeste estão cheios de sulistas; o Sul está repleto de nortistas e nordestinos; o Centro, o Leste e o Oeste têm brasileiros de todas as partes; em cada família, o pai é de um Estado, a mãe de outro, os filhos de outros. Os hábitos e os costumes, as técnicas, os sistemas de vida, os critérios de julgamento, o modo de pensar e as aspirações dos agrupamentos humanos têm sempre um sinal comum, um certo "parentesco", uma tônica brasileira. Isso é importante, pois, repitamos GEORGES VEDEL (10)

(8) VEDEL, Georges. Las grandes corrientes del pensamiento político y el federalismo. *El Federalista*. Madrid, Editorial Tecnos, S.A. Vários autores. Traducción de RAUL MORODO. 1965.

(9) GRASSERIE, De La. Ob.cit.

(10) VEDEL, Georges. Ob. cit.

"siempre que se reflexiona sobre la sociedad política se tropieza con un hecho ineludible: la diversidad social. Esta diversidad no puede negarse, pero toda reflexión política coherente debe intentar conducirla a una síntesis no destructora, mejor aún, a un orden vivo. Tratándose de la nación, la variedad de sus componentes no puede ser ni pura y simplemente negada ni pasivamente aceptada". Ora, repisemos, o Brasil é um continente. Diferenças marcantes, sobretudo geográficas, mas também sociais e econômicas, existem entre as diversas gentes e regiões. O regime federalista teria sido implantado para responder às solicitações desses setores diversificados. Na prática, não satisfaz. As queixas continuam. As diferenças persistem. Temos Estados grandes e pequenos. Privilegiados e esquecidos. E nenhum se basta a si próprio, todos apelam para o Poder Central. O Estado (União) está sempre presente em todos os setores da vida nacional. E deve estar. Porque isso é da sua própria natureza de Estado. Contudo, essa presença tem de ser equitativa. Para isso, não há que pensar em "Estados", e, sim, nos *brasileiros*: nos nordestinos que estão na Amazônia, nos mineiros que vivem em Goiás, nos paulistas que trabalham em Mato Grosso, nos nortistas que estão em São Paulo, nos que emigram para o Rio, nos cariocas de Brasília, nos brasileiros todos, cujos interesses transbordam das fronteiras artificiais que, traçadas ao tempo do Brasil colonial, ainda persistem, a permitir que se fale em "Estados" politicamente autônomos...

O brasileiro é um só. O interesse nacional é o interesse de todos os brasileiros, de todas as regiões do Brasil, e esse interesse só pode ser satisfeito pelo poder do Estado (União), que, para fazer-se realmente valer, há de ser forte, incontestável, uno, sempre presente e atuante em todas as áreas de atividade.

O regime federativo redundou nessa diferenciação de "Estados" grandes e pequenos, ricos e pobres, desenvolvidos e atrasados, privilegiados e esquecidos. Disso resultaram ciúmes, bairrismos, ressentimentos, conflitos, idéias e até movimentos de cunho separatista. Disso resultou um estado de coisas perigoso e que nos coloca, atualmente, em situação difícil, alvo de apetites estrangeiros, como acontece com a Amazônia.

Evidentemente, há de se considerar o regional, mas situando-o dentro e em função do nacional, o que só é possível num Estado unitário, onde as populações sejam equitativamente assistidas.

II — QUE É ESTADO FEDERAL? O FEDERALISMO NO BRASIL

Para, no entanto, tomar-se, conscientemente, uma posição face ao problema do federalismo, cumpre, preliminarmente, ver que sistema é esse, em sua essência, em sua forma, em suas possibilidades, em seus resultados. Não pretendemos proceder a divagações filosóficas sobre o assunto. Nem em pormenorizar os vários significados do vocábulo em suas aplicações nos diversos setores da cultura. Nossa intenção, bem mais modesta, é encarar o sistema federativo em si, como modelo político, e em seu funcionamento no Brasil.

Que é o Estado federal? Assim o conceitua — e bem — RAUL MACHADO HORTA ⁽¹¹⁾:

“A tipicidade do Estado federal pode ser sustentada com fundamento nas seguintes características dominantes na organização federativa:

I — dualidade de ordens governamentais e sua coexistência, cada uma dotada de órgãos próprios de expressão;

II — repartição constitucional de competências, a ser feita de acordo com o método preferido pelo constituinte federal. No Brasil, a forma mais freqüente é a que enumera a competência da União e reserva aos Estados os poderes não delegados, isto é, os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam proibidos pela Constituição federal;

III — autonomia constitucional do Estado-Membro, com maior ou menor limitação do poder de auto-organização segundo critério do constituinte federal;

IV — organização peculiar do Poder Legislativo federal, permitindo participação destacada do Estado-Membro na formação de órgão daquele poder;

V — existência de técnica específica, a intervenção federal, destinada a manter, em caso de violação, a integridade territorial, política e constitucional do Estado federal.”

Impõe-se, no regime, “duas ordens governamentais”, cada uma “dotada de órgãos próprios de expressão” e isso, vê-se logo, são coisas que podem levar a confrontos, a desavenças, a choques. Duas ordens governamentais num Estado significam a negação mesma de governo e do próprio Estado. Governo é direção, direção é um rumo comum. É Estado é Estado, ou é, ou não é. Um ente político soberano, uno, nacional, incontestável e incontestável. Politicamente, não se pode aceitar, num território, senão um Estado e um governo. O que não impede que esse Estado se faça presente em todo o território, através de órgãos administrativos autônomos, com poderes e recursos capazes de propiciar o atendimento dos apelos das populações diferentemente localizadas no espaço.

A autonomia política deferida aos Estados, não raro, tem sido interpretada como soberania, tanto mais que, nos diversos Estados-Membros, existem “liberalões” a falar em “Poder Legislativo”, em “Poder Executivo”, em “Poder Judiciário”, como se esses “Poderes” não fossem meros desdobramentos do Poder Nacional, ao qual estão submetidos.

Certas revoluções acontecidas no Brasil, no Norte e no Sul, durante o Império e na República, demonstram como essa autonomia foi, não raro, confundida com soberania, e como é perigoso alimentar tais idéias num país onde há

(11) HORTA, Raul Machado. *Problemas do Federalismo. Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte, Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, UMG, 1958.

Estados grandes e pequenos, ricos e pobres, fortes e fracos, populosos e desertos, privilegiados e esquecidos...

O que se tem a considerar, repitamos, são os brasileiros todos, que se espalham, de maneira diferente, pelas diversas e variadas regiões do País, acima das fronteiras artificiais arbitrariamente fixadas. O piauiense que reside em São Paulo merece o mesmo tratamento que o paulista que porventura resida no Piauí. É o brasileiro, pois, esteja onde estiver e tenha nascido onde for, que deve ser objeto dos cuidados do Poder. Ele é que *participa* do processo de nosso desenvolvimento. Ele, o elemento a se pesar. Os "Estados" não têm que participar de coisa alguma, devem ser todos fundidos e confundidos na comunidade política nacional. O lema há de ser: de cada brasileiro segundo as suas forças, a cada brasileiro segundo as suas necessidades. Isso o que o Estado brasileiro pode e deve fazer, sem se preocupar em que zona de nosso espaço físico esses brasileiros se localizam, trabalham, vivem.

ROSA MARIA GODOY SILVEIRA (12), estudando o tema, repete:

"... agrupando os elementos imprescindíveis ao Federalismo, portanto, dando-lhe uma conotação jurídico-política, conforme NEUMANN expressou, as bases de um Estado federal são: dualidade de ordens governamentais e sua coexistência; repartição constitucional de competências; participação do Estado-Membro na formação da vontade federal, expressa comumente no Poder Legislativo federal; autonomia constitucional do Estado-Membro, com maior ou menor limitação ao poder de auto-organização."

Como se verifica, a preocupação federalista se prende a aspectos jurídicos da organização do Estado, menosprezando-se os sociais e principalmente os políticos, estes últimos inerentes às realidades nacionais, que transcendem dos estreitos quadros desse juridicismo de gabinete, porque o direito há de sempre ser a expressão de uma realidade política, tomada esta expressão em seu significado lato, abrangente de todos os fatos condicionantes da vida de um povo. Por sinal, a nossa história, na República, demonstrou à farta a falsidade desse sistema que, por fugir às realidades nacionais, jamais realmente existiu, nunca foi positivo, constituindo-se, ao contrário, um empecilho ao desenvolvimento harmônico do País.

A realidade brasileira aconselha, no plano político, um Estado nacional, unitário e forte.

Federação, com Estados diferentes, significando forças diferentes, exige, para estes, tratamento diferenciado, o que leva a ressentimentos, incompreensões, revoltas, reivindicações.

Como admitir-se num Estado outros Estados, às vezes com governos divergentes — uns da direita, outros do centro, outros da esquerda? Se numa Federação todos os Estados-Membros são iguais perante o Estado federal, como seria isso possível num país onde, na Câmara dos Deputados, há Estados com

(12) SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *Republicanism and Federalism*. Coleção Bernardo Pereira de Vascelos. Brasília, Senado Federal, 1978. Co-edição com a Editora da Universidade da Paraíba.

sete representantes e Estados com mais de cinquenta representantes? Como se considerar iguais Estados onde não chega a haver um habitante por quilômetro quadrado, e outro com uma densidade demográfica explosiva? Estados sem nenhuma indústria, com Estados superindustrializados? Estados imensos — Amazonas, Pará, Mato Grosso, Piauí, Goiás etc. — e Estados pequenos — Alagoas, Sergipe?

Tudo isso é falso, tudo isso é fruto de um “bacharelismo” de inspiração estranha, tudo isso é aleatório e alienante, tudo isso precisa acabar.

Se os Estados são “autônomos”, se têm “poderes”, se “participam” da formação nacional, então agem segundo as suas forças, logo, uns dominam os outros e estabelecem, na prática, uma organização nada *nacional*, porque expressa em termos de domínio de Estados mais desenvolvidos, traduzida essa situação, por exemplo, na política do “café com leite” (domínio político de São Paulo e Minas), com intervalos de predominância gaúcha, também o Rio de Janeiro sempre na crista dos acontecimentos, enquanto a Amazônia e o Pantanal, o Centro, o Norte e o Nordeste, continuam esquecidos, abandonados, desesperados, apesar de os “Estados” situados na Amazônia serem autônomos, autônomos os dois Estados de Mato Grosso, e Goiás, e os Estados do Norte e do Nordeste...

Estados constitucionalmente autônomos, contando com poderes independentes, são Estados que, situados num mesmo território, acabam por conflitar, privilegiando-se uns, apequenando-se outros, assim se desrespeitando o princípio da igualdade dos Estados (membros) perante a União (Estado federal).

É verdade que, na prática, e dentro do contexto legal, cabe a intervenção do Poder Central, medida sem dúvida antipática e que dá o caráter de arbitrária à presença, de outro modo legítima, da União, em coisas que interessam a toda a nação.

O Estado é um só, é o Estado nacional. Os Estados-Membros não têm vontade, a vontade é a dos brasileiros diferentemente localizados no espaço físico ocupado pela nação.

No Brasil, cidadãos nascidos em um Estado representam outros Estados na Câmara dos Deputados ou no Senado; homens do Norte são governadores no Sul e vice-versa; prefeitos de naturalidade diversa administram Municípios de diversos Estados; as magistraturas, nos Estados, estão cheias de elementos de origem a mais diversa; na área dos esportes, principalmente no futebol, o percentual, em diferentes Estados, de atletas vindos de outros, é enorme. Não há, pois, que falar em voz de Minas, em pretensões do Rio Grande, em reivindicações de São Paulo, mas tão-somente de problemas que, em Minas, no Rio Grande e em São Paulo devem ser enfrentados, em benefício de todos os brasileiros. Esses brasileiros, do Norte, do Centro e do Sul, do Leste e do Oeste, vivam onde viverem, é que, integrados, formam a nação, e o Estado (União), em que a nação se integra, se projeta e se expressa, age em função de todos os brasileiros, cuja vontade traduz. Não são os “Estados”, portanto, que têm “vontade”, e sim os brasileiros neles residentes, independentemente do torrão

em que nasceram, pois todos, em seu conjunto, formam a nação, que o Estado retrata, estrutura e movimenta, acima das contingências regionais.

Num Estado federal puro os interesses gerais do país poderiam, teoricamente, ser equitativamente considerados. Mas a conceituação desse Estado federal revela, primeiro, que, na prática, ele não existe, e, em segundo lugar, que os seus propósitos de união e igualdade entre os "Estados" federados melhor podem ser alcançados, no Brasil, por um Estado unitário, onde os "Estados" percam essa qualidade, que de fato não têm, e passem à condição de meras essências, ou seja, simples circunscrições administrativas. Em verdade, "o Estado federal, partindo de uma premissa de descentralização política, caracteriza-se pela superposição de duas ordens jurídicas: *federal*, representada pela União (embora com esta não se confunda) e *federada*, representada pelos Estados-Membros. A esfera de atribuições de cada uma é determinada por um critério de repartição de competências, ressaltando-se, porém, por essencial, que as unidades federadas participam da formação da vontade maior, da vontade federal. Detêm os Estados-Membros as autonomias, conceito de direito público interno, enquanto a soberania, conceito de direito internacional, é exercida pelo Poder central" (LUIZ ROBERTO BARROSO) (13).

Evidencia-se, nítido, nesse conceito teórico, todo o artificialismo federalista. Fala-se em *duas* ordens, a federal e a federada, quando, na realidade, não existe senão *uma só ordem* jurídica, a *federal* (nacional), em que a federada se insere, inclusive por vontade própria... Fala-se em vontade maior, a federal, como se existisse outra vontade que não fosse a nacional. E, embora se reconhecendo que a soberania (que não é só externa, mas também interna) é exercida pelo Poder central, admite-se, para os Estados-Membros, a existência dos "três Poderes" — Legislativo, Executivo e Judiciário — "independentes e harmônicos", o que só não é trágico porque é ridículo, eis que todas as instituições estaduais são alcançadas pela instituição maior — o Estado nacional, que as submete, ordena e direciona.

Urge não confundir competência política com competência administrativa. O Estado unitário não exclui nem impede a descentralização administrativa, tão necessária: "o Estado democrático tanto pode ser unitário como federativo" (A. DE SAMPAIO DORIA) (14). Nem o Estado federal, em tese, renega a centralização política, disto sendo exemplos todos os Estados federais, inclusive o Estado federal padrão — Estados Unidos da América. Na realidade, essas figuras jurídicas do federalismo — Estados, poderes, vontades — são meras abstrações, mentiras jurídicas, impropriedades políticas que só servem para dificultar um melhor ordenamento nacional dos problemas que, nas diferentes regiões do país, reclamam a presença do Poder central.

O certo, porém, é que "a idéia do federalismo no Brasil sempre se condicionou por dois fatores extremos a determinar a tônica de sua manifestação: por um lado, o desnível no desenvolvimento regional, que conduz à centrali-

(13) BARROSO, Luiz Roberto. *Direito Constitucional Brasileiro: O Problema da Federação*. Rio, Forense, 1982.

(14) DORIA, A. Sampaio. *Direito Constitucional*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1953.

zação do governo para proporcionar condições de transferência de recursos das regiões ricas para as regiões mais pobres; por outro lado, a imensidão do território nacional e conseqüente diversidade de condições regionais, a imporem a necessidade da descentralização do comando, pelo estabelecimento de governos locais" (LUIZ ROBERTO BARROSO) (15).

O desnível denunciado existe. E se esse desnível sugere uma administração direta, isto é, uma autonomia administrativa, indica, ao mesmo tempo, a necessidade de um comando único, capaz de firmar diretrizes que garantam o equilíbrio necessário a um desenvolvimento harmônico da sociedade nacional.

Não se poderá, por exemplo, resolver os problemas da Amazônia senão através de órgãos administrativos locais, mas esses órgãos só teriam condições de bem administrar se dispendo de recursos que só a União pode proporcionar e a sua atuação teria que ser pautada pelas diretrizes estabelecidas pelo Poder central.

Não se deve olvidar nunca que o Estado é um todo orgânico, de que os Estados-Membros são simples partes constitutivas.

O sistema federal é, no Brasil, uma coisa irreal, e, por isso, fracassou. Registre-se, ademais, que não existe um regime federativo universal, aplicável, de maneira uniforme, no tempo e no espaço. O sistema sofre ajustes e reajustes nos países onde foi adotado. Falhou, por isso, a tentativa de sua transplantação para o Brasil nos moldes em que foi imaginado para os Estados Unidos. É que "el éxito de cada uno de estos sistemas depende en diferentes grados de condiciones políticas, y de otra índole, adecuadas. Por lo tanto, para que este material sirva de guía, es importante analizar cuidadosamente el medio político dentro del cual habrán de funcionar las instituciones así como también las dificultades que pudieran presentarse" (R. BOWIE Y J. FRIEDRICH) (16).

Nem sempre se pensou assim, no Brasil, e o resultado político prático disto foi a confusão de autonomia com soberania e as questões daí decorrentes.

Implantada a república, e, com ela, o sistema federativo, logo surgiram os exageros, tais e tantos que as Constituições de alguns Estados-Membros atribuíam a eles uma estrutura jurídica própria de Estados soberanos... É que se seguiu, à risca, o exemplo norte-americano. O resultado foi desastroso. Até movimentos separatistas ocorreram, em nome da "independência" de determinados Estados...

O sistema federalista, igualitário, foi imposto de cima para baixo e de fora para dentro. Sem consideração pelas realidades nacionais. Donde o seu fracasso. A realidade é esta que ainda está aí, visível, gritante: Estados pobres, a maioria, ao lado de alguns Estados ricos, clamando por uma igualdade que não existe, pois não pode haver igualdade entre Estados de forças desiguais.

Tudo no Brasil, principalmente a atual conjuntura internacional, condena o sistema federalista. Tudo clama pela unidade nacional. Tudo exige a pre-

(15) BARROSO, Luiz Roberto. Ob. cit.

(16) BOWIE, R. e FRIEDRICH, J. *Estudios sobre Federalismo*. Traducción de SUSANA BARRANOS. Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina.

sença do Poder central em todos os cantos do território pátrio. A tal teoria de que a Amazônia é o oxigênio do mundo, tão do agrado de americanos e soviéticos, é um sinal de alarme, ao lado de outros, por exemplo: recentemente debateu-se na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos a necessidade de se desestimular os esforços do governo brasileiro em prol da conquista da Amazônia, propondo-se fossem cortados recursos financeiros para a Transamazônica, notícia logo seguida por comentários de certos jornais patricios criticando aqueles gastos em obras faraônicas e inúteis...

O perigo se torna maior se, levando ao pé da letra os termos de sua autonomia, os Estados-Membros mais favorecidos tentarem afirmar-se como forças dominantes dentro da Federação. Já tivemos, na chamada República Velha, o exemplo de Estados que, além de suas bandeiras, seus emblemas e seus hinos, possuíam verdadeiros exércitos. Ora, "los Estados miembros, al tener sus propias fuerzas, tratarían de competir en armamentos, y permitiría que los Estados más fuertes pudieran dominar la Federación o retirarse de ella con impunidad" (R. BOWIE y J. FRIEDRICH) (17).

Afora isso, o abandono de alguns Estados e a privilegiação de outros podem gerar descontentamentos e confrontos que fazem periclitar a segurança e a integridade nacional: "una amenaza al orden constitucional en cualquiera de los Estados constituye una amenaza a toda la estructura federal o puede dar oportunidad de ayuda a los enemigos externos de la Federación" (R. BOWIE y J. FRIEDRICH) (18). O tamanho e as riquezas do Brasil incomodam a muita gente...

O tratamento privilegiado a Estados mais ricos e desenvolvidos fez outros, mais pobres e atrasados, sonharem com a separação.

Não se deve olvidar que o Brasil está cheio de imigrantes. Que tínhamos, aqui, antes do Estado Novo, escolas estrangeiras, onde se desconhecia o idioma português e se ignorava o pavilhão nacional. Que Hitler sonhou com uma Alemanha Antártica no Sul do Brasil. Que certas potências estrangeiras estão de olho na Amazônia, vendo nela o "oxigênio do mundo", inventando projetos Hudson e quejandos. Que grupos separatistas, talvez com ligações lá fora, atuaram na Revolução paulista de 32. Que há, no Nordeste, elementos suspeitos, pregando a separação daquela região. Missões religiosas um tanto "fechadas", e outras, militares ou econômicas, não conseguem explicar bem os objetivos de sua presença no País. Há uma campanha organizada, inclusive através de uma imprensa brasileira meio alienada, contra as empresas estatais. E tudo isso é facilitado pela continuidade de um sistema político — o federalista, que vale como um obstáculo a uma política de plena conquista do Brasil pelo Brasil.

Doutrinariamente, o sistema é bonito. E lógico. No plano teórico, seus princípios e postulados convencem. A massa ignora se deixa facilmente empolgar pelos dogmas de que os federalistas são pródigos. Contudo, é preciso não esquecer que "a natureza essencial do federalismo não se esgota no exame de sua terminologia constitucional ou legal, mas decorre também de forças econômicas, sociais, políticas, culturais, que contribuem, muitas vezes, para que

(17) BOWIE, R. e FRIEDRICH, J. Ob. cit.

(18) BOWIE, R. e FRIEDRICH, J. Ob. cit.

ele se torne necessário" (JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO) ⁽¹⁹⁾. Perfeito. Não basta firmar, nos estatutos políticos fundamentais, princípios federalistas. Estes só valem se responderem realmente a necessidades econômicas, sociais, políticas e culturais do povo. Ora, no Brasil, onde as regiões são diferenciadas em suas potencialidades econômicas; onde não existem minorias raciais; onde a população tem uma certa homogeneidade étnica; onde só se fala uma língua; onde a religião católica é aceita pela quase totalidade do povo; onde os movimentos migratórios confundem as populações de todos os Estados; onde o movimento bandeirante deu um sentido de brasilidade aos movimentos políticos renovadores; onde a história tem sido escrita com a participação de brasileiros de todos os cantos do nosso território; onde uma área de oito milhões e meio de quilômetros quadrados ainda não está suficientemente ocupada; onde existe um litoral imenso que precisa ser devidamente resguardado — no Brasil, tudo está a exigir um regime político unitário, onde se veja em cada brasileiro apenas um filho do Brasil, interessado, unicamente, no desenvolvimento global do País.

Autonomia política, em País como o Brasil, é algo de desnecessário e perigoso. Como a descentralização administrativa é um imperativo social e econômico, valendo como um princípio irreversível de divisão de trabalho. Essa descentralização administrativa pode e deve ser feita sem a federalização do Estado. Uma coisa independe da outra. Tanto que, decorrido mais de um século do regime, os problemas regionais só são solucionados, na maioria dos Estados, pela União, cuja presença é cada vez mais solicitada.

Governo quer dizer rumo. Todo governo, enquanto governo, representa um caminho, um princípio, um propósito, um ideal. Ora, como se governar um país com governos ideologicamente se conflitando, buscando rumos diferentes, servindo a filosofias políticas diversas e até antagônicas? "O que caracteriza o Estado federal, ensina EUZÉBIO DE QUEIROZ LIMA ⁽²⁰⁾, é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação política de governos distintos, o federal e o estadual." Pois bem: e se governos estaduais forem estabelecidos com ideologias contrárias à ideologia que informa a União? Como admitir, num Estado, a existência de Estados-Membros com governos de esquerda, do centro e da direita?

Sendo o Estado (União) a nação juridicamente organizada e sendo a nação o povo, lógico que todas as correntes de opinião (ideologias) devem ser consideradas. Entrementes, essas divergências doutrinárias das diversas camadas da sociedade podem ser satisfeitas através dos Partidos Políticos, que, em todos os "Estados", terão oportunidade de eleger seus representantes ao Parlamento. O Estado unitário pode perfeitamente refletir, em seus órgãos de representação, todas as tendências dos múltiplos segmentos da sociedade, mas a vitoriosa — a da maioria, a nacional —, esta há de ser a todos imposta e por todos acatada.

A verdade, no entanto, é que, ao se propor a tese federalista, nem sempre se consegue esconder as suas conseqüências lógicas. Assim, reconhece-se na

(19) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte, FUNARC — UMG, 1982.

(20) LIMA, Euzébio de Queiroz. *Teoria do Estado*. Rio, Livraria Freitas Bastos, 1943.

Federação “duplicidade de atribuições, de competências e de poderes, como esferas distintas de autoridade, inclusive na elaboração do direito” (ADERSON DE MENEZES) (21). A observação, exata, espelha o perigo do sistema. Em verdade, como aceitar, num Estado, “esferas distintas de autoridade, inclusive na elaboração do direito”? Como admitir, nele, “duplicidade de poderes”? Essa compreensão, certamente correta, do federalismo, demonstra os riscos a que está sujeito um Estado federal do tipo do nosso, com os Estados federados desigualmente desenvolvidos e desigualmente situados no contexto político nacional. Não se pode, é claro, aceitar dualidade de atribuições, de competências e de poderes sobre o mesmo povo, em um mesmo território, para resolver os mesmos problemas e alcançar os mesmos fins. Como concordar com Constituições diferentes para o mesmo povo, apenas localizado, em parcelas díspares, em Estados-Membros artificialmente criados. Como pensar em justiça diferente em cada Estado? No regime federal autêntico estas coisas ocorrem, e, quando isso não acontece, ou seja, quando um Poder maior, central, nacional, se impõe a todos, então é porque a federação só existe no papel, não valendo como sistema político.

O que importa, em países como o Brasil, é que o Estado, através dos órgãos e subórgãos da administração pública, possibilite o atendimento de todos os setores da população, em todos os cantos do território nacional, isto é, urge que se garanta a descentralização, mas esta não passa de um simples processo, um modo de chegar a um objetivo, e, assim, pressupõe e exige um ideal e um comando. Cumpre, pois, não esquecer que “na época presente pode o Estado simples ou unitário ser descentralizado, da mesma sorte que o Estado federal, para falar do tipo estatal mais em moda, tender para o processo centralizado” (ADERSON DE MENEZES) (22). O fato, verificável no mundo moderno, é que todos os Estados federais tendem à centralização política. Assim, para que insistir num regime cujos riscos são visíveis e cuja eficácia é nenhuma? Sim, o Estado federal, hoje, deve ser entendido como, apenas, “uma afirmativa do princípio da divisão do trabalho” (WASHINGTON ALBINO) (23). Conceituado dessa maneira, é válido, mas, no que tange à essência das coisas, fiquemos com o Estado unitário que pode absorver as virtudes do federalismo, sem prejuízo de seus erros, impondo-se em uma morfologia política que alcance o povo inteiro num modelo instituído em função de princípios e fins que façam a nação marchar unida para um fim comum.

A *divisão de trabalho* há de ser feita pelo reconhecimento de competências administrativas autônomas. O *sentido do trabalho*, no entanto, será dado por um *centro político nacional*. Não há que “trabalhar” *por* São Paulo, *por* Minas, *pelo* Rio Grande, e, sim, trabalhar, *em* São Paulo, *em* Minas, *no* Rio Grande, mas *pelo* Brasil. Essa advertência é necessária e oportuna, pois existem os que, na defesa do sistema, resvalam para desvios imperdoáveis, como adverte JUAN

(21) MENEZES, Aderson. *Teoria Geral do Estado*. Rio, Forense, 1967.

(22) MENEZES, Aderson. *Ob. cit.*

(23) SOUZA, Washington Peluso Albino de. O federalismo sob o prisma econômico. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos — UMG, 1958.

FERRANDO BADÍA (24): "Hay una caricatura de federalismo que sus adversarios pretenden confundir con él y que es todo lo contrario: se trata del particularismo. Este es una voluntad de separación, en tanto que el federalismo es voluntad de cooperación. Es deseo de poderío en lugar de ser intención de servir, búsqueda de ventajas y conservación de privilegios y no una devoción al interés general". Realmente, há essa "caricatura" de federalismo, mas, em verdade, é de observar-se que, em geral, consolidado o sistema, a tendência dos Estados-Membros mais fortes é no sentido da "busca de vantagens" e da "conservação de privilégios", e a dos mais fracos, por se considerarem menos-prezados, para a separação.

O federalismo "puro" não é encontrável senão em teoria. O federalismo, em sua projeção política, é *competição* e não *colaboração*, *bairrismo*, *separatismo*, *domínio* dos mais fortes, *desequilíbrio*. A união de todos para o bem de todos, à base do respeito às características regionais, não existe. Cada qual procura o melhor bocado. Pensa-se no Estado-Membro como um Estado autêntico. Ora, "no hay federalismo posible sin un sentimiento muy vivo del *bien común*" (GASTON BERGER) (25). Esse sentimento do bem comum é, efetivamente, na prática, incompatível com o sistema federalista.

No Brasil, instituídos os Estados-Membros artificialmente, à base de uma arbitrária divisão territorial, herdada da Colônia, o sistema redundou na formação de grandes e pequenos Estados, dominando os mais fortes. Por isso, a miséria do Nordeste é um barril de pólvora. O esquecimento da Amazônia é um estímulo à *cupidez* de certas potências. O Pantanal mato-grossense é um convite ao aventureirismo internacional. O sistema federativo não integrou, separou. Não uniu, dispersou. Permitiu e favoreceu a hipertrofia do eixo Rio-São Paulo-Minas. Incentivou a política de uma locomotiva puxando vagões vazios... No Norte, no Centro e no Sul houve, por causa disso, mas felizmente sem êxito, movimentos de cunho separatista.

O que se tem a fazer é um trabalho de união nacional, a ser levado a cabo tendo-se em conta não os limites dos Estados-Membros, mas os interesses de todos os brasileiros. E uma das providências prioritárias, com vistas a uma política de integração nacional e de um desenvolvimento comum, harmonioso e racional, de todo o país, estará na redivisão política, a ser realizada em moldes inspirados em características regionais e evitando-se que haja "Estados" *grandes e pequenos*. De qualquer modo, isso serviria apenas de "pano de fundo" para se chegar ao objetivo maior, que é a assistência efetiva a todos os brasileiros, a fim de que encontrem, em qualquer parte do território nacional, condições existenciais que lhes permitam um pleno desenvolvimento, visto que, "sin una misma concepción general de la persona humana y de sus derechos, la convivencia es imposible o llena de peligros" (GASTON BERGER) (26).

(24) BADÍA, Juan Ferrando. *El Estado Unitario, el Estado Federal y el Regional*. Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1978.

(25) BERGER, Gaston. Introdução psicológica y filosófica a los problemas del federalismo. *El Federalismo*, ob. cit.

(26) BERGER, Gaston. Ob. cit.

Dentro dessa compreensão, *universal e nacional*, comprova-se que a *convivência* dos brasileiros, para se processar em termos de equilíbrio, reclama uma unidade política de comando, incompatível com o sistema federalista, cuja estrutura, entre nós, levando enormes contingentes da população às mais baixas condições de existência, constitui uma afronta aos direitos da pessoa humana.

Entretanto, a nossa mentalidade, no caso, foi informada pelo exemplo norte-americano. A idéia federalista, mal examinada embora, transformou-se, aqui, em um sentimento. Sentimento forte, que obnubilou as inteligências. E aqui ficamos (conquanto tão carentes de um Estado nacional e forte, abrangente, atuante, onipresente) a cacarejar princípios e teorias de outras plagas, como se fossem imperativos da sobrevivência nacional. Donde o entendimento de que “repugna a existência da federação sem a concomitante autonomia do Estado-Membro”, não se concebendo “tal autonomia sem que o Estado-Membro seja realmente um Estado, na acepção mais ampla do termo, que requer a existência, quando se trata de Federação, dos três Poderes, harmônicos e independentes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário” (ONOFRE MENDES JUNIOR) (27).

É assim que se deve compreender o federalismo. Em seu conceito clássico. De outro modo, deixa de ser federalismo. Porque, se se pretende realizar, mesmo, o regime federalista, ou se chegará ao absurdo, ou o regime será negado. Porque não pode haver Estado dentro do Estado, salvo na Confederação. Nem, em um Estado autêntico, admite-se a dualidade de poderes; estes pertencem a um Estado único, o Estado nacional. Federação, em sua forma tradicional, nunca chegou, porém, a existir realmente, pois, ao ser aplicada, ou foi negada ou transformou-se numa ambiência política de conflitos permanentes.

O Estado federal é “uma descentralização política, a saber, é a autonomia concedida aos Estados-Membros no sentido de terem governo, legislação e administração próprios, possuindo, para isso, órgãos competentes” (28).

Ora, insistamos, os problemas dos diversos Estados brasileiros não são problemas desses “Estados”, são problemas dos brasileiros, apenas localizados em espaços diferenciados. Esses problemas devem ser equacionados em *termos nacionais*, segundo os *interesses nacionais* e visando-se a *objetivos nacionais*. Os “governos” locais não passam de órgãos administrativos, não se lhes devendo atribuir valor político. A política há de ser uma só, a nacional. E o Poder central, pelo Estado nacional, há de implantar diretrizes únicas, a serem seguidas, por todos, em todo o território pátrio. Apenas, a aplicação das diretrizes governamentais ficará a cargo de órgãos administrativos regionais de governo (os chamados “Estados-Membros”). A autonomia será exclusivamente administrativa.

(27) MENDES JUNIOR, Onofre. A unidade da Justiça e a autonomia do Estado-Membro. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte, Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos — UMG, 1958.

(28) MENDES JUNIOR, Onofre. *Ob. cit.*

O povo brasileiro, repitamos, é um povo homogêneo. Tem uma história única. A religião católica é seguida pela maioria dos habitantes. Há uma certa identidade étnica. Falamos o mesmo idioma. Não temos minorias raciais. A miscigenação, entre nós, é um fato, os grupos imigrantes sendo absorvidos de maneira relativamente fácil; o Sul está cheio de gente do Norte; o Norte está cheio de gente do Sul; o Centro, o Leste e o Oeste, com gente de toda a parte. De outro lado, a presença do governo federal em todas as áreas administrativas dos vários Estados é uma constante que todos já acham natural. A Justiça federal, a Justiça do trabalho, rodovias e ferrovias federais, serviços de saúde pública, universidades, correios e telégrafos, bases militares, usinas hidroelétricas, açudes, colônias-agrícolas, estabelecimentos industriais, financiamentos etc., tudo isso congrega a nossa gente em torno de um pólo político nacional e neutraliza as forças diversionistas. Mas tudo isso só é possível porque, em verdade, o sistema federalista brasileiro praticamente não existe.

O essencial, para os defensores da tese federalista, é que “todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones” (DANIEL ELAJAR) (29). Pois bem, para que todos participem da adoção e execução das decisões não se faz necessário o sistema federalista, pois nele há Estados fortes e fracos, os mais fortes sempre dominando, impondo sua “vontade” aos demais. Já num sistema unitário, o povo, indiferente à sua localização geográfica, atua diretamente no governo, pelos seus representantes nas Assembléias, na Presidência da República, nas Prefeituras, tendo em mira, somente, o objetivo comum.

Nos regimes federalistas, as questões são colocadas em termos *estaduais*. No unitário, *em função dos interesses nacionais*. E os interesses nacionais são os interesses de todos. O Poder central, para enfrentar essas questões, está *presente* em todas as áreas de atividade. Operando, inclusive, *regionalmente*, através de órgãos administrativos próprios. Essa descentralização administrativa se fará, contudo, em obediência a propósitos gerais, situados acima e além dos interesses locais.

Em países de homogeneidade étnica, religiosa, lingüística e histórica, como o Brasil, a maneira de todos (povo) participarem das decisões é, principalmente, pela sua representação no Congresso, que poderá ser equânime e equilibrada, se se proceder a uma redivisão político-administrativa e a uma reforma institucional em termos racionais e objetivos.

Não há de se falar em unidade política de Estados-Membros, mas do Estado nacional. Estados-Membros — que não deveriam denominar-se *Estados* — são meras parcelas de um todo, participam da natureza desse todo, estão a serviço desse todo.

Entre nós, não há que dividir o Estado em Estados, o poder em poderes, o povo em povos, eis que possuímos identidade espiritual, cultural e étnica. Só o que se pode e se deve admitir é uma divisão de trabalho, mas isso dispensa o federalismo, pois o Estado unitário pode atuar mediante uma estrutura administrativa descentralizada.

(29) ELAJAR, Daniel J. In *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* — Vol. 4. Madrid, Aguilar, 1974.

Certamente, em países como a União Soviética e a Suíça, para só citar dois exemplos, o sistema federalista é aceitável. É que, ali, são marcantes as diferenças entre os agrupamentos raciais das diversas zonas. Então, é de levar-se em conta o sistema, visto que ele "est à la fois une structure et un processus et tend à garantir à la fois l'unité et la diversité de l'ordre étatique composité. Il peut être défini de façon sommaire comme une mode de partage de l'autorité étatique entre le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés. et comme un processus d'association des collectivités composantes aux décisions de la collectivité composité" (JEAN ANASTOPOULOS) (30). Adaptável a países assim, como o soviético e o helvético, o federalismo não se ajusta ao Brasil, pois aqui lhe faltam aqueles motivos que o explicam e justificam naqueles países.

O certo é que, ao fim, todo Estado acaba por se impor como uma Unidade incontrastável. O que distingue um Estado de outro é o seu método de atuação, que há de adequar-se às condições ambientes. Daí se ter dito que "l'unité d'État n'existe pas moins dans l'État fédéral. C'est la structure de l'État, l'aménagement des organes et la répartition des compétences qui est, ou non, "unitaire", ou mieux centralisée" (ROGER PINTO) (31).

III – O ESTADO É OU NÃO É

Dentro dessas considerações havemos que repisar que o Estado é ou não é. Uno, indivisível, soberano. Mesmo o Estado federal é assim, na medida em que os Estados-Membros não são, realmente, Estados. Dessarte, a diferença entre Estado unitário e Estado federal deve ser buscada entre centralização e descentralização política. Porque, na esfera administrativa, nada, nem na teoria nem na prática, impede o Estado unitário de ser descentralizado, nem o Estado federal de ser centralizado. Aliás, o Estado unitário, pela força do Poder central e pelos recursos de que dispõe, está muito mais apto a atender, através de órgãos administrativos estrategicamente localizados nos diferentes pontos do território nacional, às necessidades do povo, do que os Estados-Membros, sempre com recursos minguados. Dessa maneira, tal como no Estado unitário, "en la federación existe un órgano común que toma decisiones creando obligaciones jurídicas hacia todas las colectividades federadas, y, en general, se prevén sanciones. Es posible que estas decisiones exijan el acuerdo de una mayoría de las colectividades representadas por sus órganos respectivos, pero no de todas, y la decisión vincula de derecho incluso a aquellas que se han opuesto a ella. Al ingresar en una federación (según el sentido correcto de este término) una colectividad se somete, pues, en una medida variable, a una autoridad jurídica superior" (CHARLES DORAND) (32).

Ora, se assim é em Federações surgidas das "vontades" dos Estados, antes praticamente independentes (Estados Unidos da América), com muito mais razão assim será onde a Federação foi implantada em Estados anteriormente

(30) ANASTOPOULOS, Jean. *Les Aspects Financiers du Fédéralisme*. Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand, 1979.

(31) PINTO, Roger. *Éléments de Droit Constitutionnel*. Lille, Morel et Corduant, 1948.

(32) DORAND, Charles. *El Federalismo* — Vários autores, cit.

unitários e onde o sistema foi imposto de cima para baixo, por força de concepções jurídicas cerebrinas então em voga, e adotadas por mero diletantismo de intelectuais culturalmente alienados, como no Brasil.

Certamente, há enormes diferenças entre os diversos Estados federais. Na União Soviética existem grandes variações étnicas e culturais entre os povos dos diversos Estados federados. Também na Suíça. Já nos Estados Unidos, não existem essas diferenças, mas os Estados-Membros eram praticamente independentes e se uniram numa Federação por um acordo voluntário, motivados pela necessidade de uma união de forças contra o poder da metrópole distante. Quanto ao Brasil, a adoção do sistema deveu-se à nossa mania de imitação, pois não tinha sentido a sua instituição num País despovoado, sem vias de comunicação, atrasado, com uma população étnica e espiritualmente homogênea. Seja como for, em todo Estado, mesmo o federal, há um Poder maior. E, se isso acontece, por que, então, um Estado como o brasileiro (que, antes unitário, e onde o regime federativo não passou de uma "doação" de intelectuais, prosseguiu, na prática, abrangente, por força de contingências nacionais típicas) há de dar a seus Estados-Membros, *artificialmente* criados, uma independência que realmente nunca tiveram, não têm e nem precisam ter? Não há por que um Estado substancialmente unitário dar-se ao luxo de, por iniciativa própria, correr o risco de uma desagregação. Se mesmo no Estado federal naturalmente instituído se admite a coerção do Poder central, melhor será que esse Poder central seja logo reconhecido como o único a que o povo todo, de todo o Estado, está sujeito, e através do qual tente afirmar-se como uma nação.

O federalismo só é admissível ali onde há culturas diversas, minorias raciais ponderáveis, grupos historicamente definidos, agremiações religiosas conflitantes, economias rivais. Como na Comunidade Britânica. Como na Suíça. Como na União Soviética. Entretanto, mesmo nesses países, o que se verifica é uma crescente centralização do poder político.

No Brasil, sempre prevaleceu, na política, um sentido unitário, e, nas vezes em que os seus laços se afrouxaram, houve o perigo de mutilações. Nos Estados Unidos da América ele foi freado em seus excessos.

A concepção unitária, no Brasil, deve ser assegurada, respeitando-se as peculiaridades regionais. Como se fez no Império, no Estado Novo, no Regime de 64. A República federalista não cuidou melhor dos Estados-Membros do que o Império, o Estado Novo e o Regime de 64, quando o Poder operou dentro da compreensão de que os problemas dos Estados-Membros são problemas nacionais que interessam a todos os brasileiros, e assim devem ser enfrentados e resolvidos.

Não devemos, por amor a modismos (literários, econômicos, artísticos ou, como no caso, jurídicos), ficar apegados a ideais distanciados de nossas realidades. No que toca ao regime federalista, particularmente, há que se compreender que os Estados federados "não são senão frações do Estado, não são verdadeiros Estados" (ANTÔNIO ASSUMPTÃO) (33). Por que insistir em posicionamentos políticos assim irrealis e mesmo perigosos? Pelo fato de serem cha-

(33) ASSUMPTÃO, Antônio de Castro. *O Estado Federal*. Rio, Gráfica Laemmert Limitada, 1903.

madas "Estados" as nossas Províncias não deixaram de ser Províncias, não alcançaram melhor situação, não se tornaram mais fortes, e, por não serem chamados de federados esses "Estados", nem por isso deixarão de estar integrados no organismo nacional. Devemos dar menos valor às palavras. *Res, non verba*. . . E a verdade é que o sistema unitário, com o poder político centralizado e forte, é um imperativo de segurança nacional. ALMIR DE ANDRADE (84) ressalta a sua necessidade: "Tudo, entre nós, concorre para a dispersão e a desagregação das energias nacionais: a diversidade de condições das várias regiões, a dificuldade de transportes, a lentidão exagerada das comunicações, a impossibilidade de um controle seguro sobre todas as articulações da vida nacional. E o único contrapeso natural a essas deficiências de nossa estrutura política é a centralização do governo, o fortalecimento da unidade nacional." Unidade que — acrescentemos — é estimulada e favorecida pelo fato de sermos um povo étnica, cultural e espiritualmente homogêneo, o que facilita a adoção de medidas políticas capazes de neutralizar as forças dispersivas da nacionalidade. As diferenças regionais, geoeconômicas, com implicações sociais, persistem, e não foram ainda de todo contrabalançadas por medidas políticas inteligentes, no regime federativo. O Nordeste continua uma região potencialmente explosiva. A Amazônia está deserta e estimulando apetites alienígenas. O Pantanal também já está na mira da ganância estrangeira. Não temos, praticamente, estradas de ferro. Nossa rica rede fluvial não está sendo devidamente aproveitada. As populações rurais, em geral, vegetam em deploráveis condições de vida. Enquanto isso, missões estrangeiras, inclusive "evangélicas", andam por aí a fazer levantamentos de nossas riquezas, a comprar terras, a construir aeroportos, a dar pílulas às mulheres, a promover distúrbios, a amotinar trabalhadores. . . Por isso, proclama, ainda, ALMIR DE ANDRADE (85), "o fortalecimento do espírito nacional é, para nós, condição de vida ou de morte".

O regime federalista é, pois, além de artificial, antinatural, alheio às nossas realidades, perigoso para a nossa integridade. Já OLIVEIRA VIANA (86) tocava com mão de mestre no ponto crucial do problema: "O erro fundamental dos nossos constituintes tem sido dar à autonomia local um conteúdo demasiadamente amplo — ou porque anglo-saxônico, ou porque meramente teórico; conceito que não atende às nossas realidades de *formação social* e de *estrutura cultural*. Estamos, neste ponto, em contradição aberta com as indicações da ciência social e da ciência política". Trata-se, na espécie, da velha contradição entre a teoria e a prática. Vivemos, durante quase todo o período da República Velha, com os olhos voltados para além-mar, costas viradas para o Brasil. Pensávamos e sentíamos através de escritores e políticos estrangeiros. Como papagaios, repetíamos suas idéias e proposições. E o Brasil ficou sendo aquela figura esquecida, ridícula, usando cartola e fraque a 40 graus à sombra; falando em liberdade num país onde o povo era escravo de todas as dificuldades; falando em igualdade onde os negros não tinham acesso a certos cargos, a certas carreiras e a certos lugares; falando em fraternidade onde os ricos e privilegiados viviam à custa da miséria da maioria. Como se diz na gíria, "a teoria na prática é outra". Foi só depois de 30, principalmente com o advento

(84) ANDRADE, Almir de. *Força, Cultura, Liberdade*. Rio, José Olympio, 1940.

(85) ANDRADE, Almir de. *Ob. cit.*

(86) VIANA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio, José Olympio, 1955.

do Estado Novo, que retomamos o caminho bandeirante de brasilidade e os caminhos cristãos da fraternidade. Só então a nossa política passou a ter um conteúdo humano e nacional. Porque só de então se compreendeu que a nação é o povo, que o Estado se organiza com esse povo, por esse povo e para esse povo, que o Estado ou é assim, nacional, realista e democrático, ou não faz nada que preste...

O unitarismo é, em suma, uma vocação geral, pois, em toda parte, "existe la tendencia a ampliar en todos los sentidos la competencia de la Unión" (HANS Kelsen) (37). É que o Estado, ente político, como todos os seres, é um organismo. E em todo organismo há uma ordenação das células que o compõem e uma natural hierarquização de funções. Não se institui uma Federação para dar independência aos Estados-Membros, e, sim, para unir os Estados-Membros num todo orgânico. É o que salienta, também, JUAN BADÍA (38): "... podemos señalar que la evolución de los Estados federales se ha efectuado generalmente en el sentido de un reforzamiento de los poderes centrales en detrimento de los Estados federales", porque, acrescenta, "la materia de comunicaciones, la complejidad de las relaciones internacionales y un largo etcétera, son factores que han contribuido, e incluso determinado, la continua concentración de poder en manos del Estado federal".

Efetivamente, uma análise objetiva do panorama político internacional leva à conclusão da necessidade de os Estados se fortalecerem, sob pena de sucumbirem. O atendimento aos apelos regionais será mais fácil no Estado unitário, pelo Poder central, que concentra a maior gama de recursos e que, pelas tecnologias modernas e através de órgãos racionalmente distribuídos pelas diversas zonas, mais fácil e prontamente estará presente onde reclamado. A força do Estado moderno provém de sua unidade. Não há lugar, no mundo atual, para os regimes federalistas clássicos. Não que se menosprezem as necessidades características das diferentes regiões do Estado, mas porque, hoje, sabe-se que "a estrutura unitária do Estado não é incompatível com uma descentralização que reconheça uma independência ou autonomia limitadas às coletividades territoriais ou institucionais" (MARIA HELENA F. CÂMARA) (39). Oportuna, também, na hipótese, a observação do Professor PEDRO CALMON, ao recordar como políticos e teóricos da ciência política não raro desvirtuam a terminologia jurídica, ao abordar o problema da Federação: "A propósito da organização federativa, abusou-se da denominação de *Estado*, considerando-se assim as Províncias coligadas: *Estados Unidos da América*, *Estados do Brasil*, *Estados do México*, da Venezuela. Podemos designá-los, não como semi-Estados (cujo presuposto é um abatimento de classe, superior e inferior, pela perda da independência) porém como Subestados (descentralização política com autonomia regional como elemento indestrutível, ligado à sorte do pacto federal). Subes-

(37) KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. Traducción directa del alemán por LUIS LEGAZ LACOMBE. Barcelona — Madrid — Buenos Aires, Editorial Labor, S.A., 1934.

(38) BADÍA, Juan Ferrando. *Ob. cit.*

(39) CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federalismo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, n. 71.

tados ou Províncias — como foram chamados, mais exatamente, no Brasil imperial e na Argentina. São apenas Províncias, porque o seu atributo de autoterminação não implica soberania: é *concedido* e delimitado pela Constituição da República” (PEDRO CALMON) (40). A observação do mestre baiano é perfeita. A terminologia foi deturpada. Impõe-se a obediência à semântica. Estado é Estado, Província é Província. Igualar coisas desiguais leva à confusão. A Federação, no Brasil, é algo de falso. Mas as palavras têm um poder mágico e podem induzir a posicionamentos ideológicos aleatórios e nocivos. Urge se institucionalizar, em termos constitucionais brasileiros e realistas, o regime unitário, o mais adequado às nossas realidades. O sistema federativo pode favorecer os interessados — de dentro e de fora do país — em seus propósitos, visíveis ou ocultos, de cunho separatista. É preciso deixar bem claro que não existem “vontades estaduais” participando da “vontade nacional”. O que há são problemas regionais, a serem resolvidos pelo Estado nacional, segundo uma única *vontade nacional*, expressa no Poder central.

Concluindo este capítulo, cremos oportuno ressaltar que o Estado não pode ser conceituado como um *ser abstrato*, mas — como de fato é — um *ente real*. Porque o Estado é a nação juridicamente ordenada e politicamente se movimentando segundo princípios, métodos e diretrizes, para fins predeterminados. É uma *pessoa* e não apenas uma ficção jurídica. Tem uma alma, uma consciência, uma vontade. Conseqüentemente, atua através dos órgãos que o integram, mas não pode dividir-se. Assim, os Estados-Membros têm de ser colocados em sua real condição de províncias. De partes de um todo. Ora, “el federalismo suena en la historia de las ideas como una protesta contra el régimen de Estado, contra el régimen de centralización a que tiende por esencia el Estado moderno, contra la dimensión excesiva del Estado moderno que hace inevitable la centralización” (J. J. CHEVALLIER)(41). O federalismo é, portanto, algo que atenta contra a natureza mesma do Estado. Imagine-se, por exemplo, o Estado de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Minas ou do Rio Grande, dispondo de forças armadas. Imagine-se alguns desses Estados dirigidos por governos da direita, outros do centro, outros da esquerda. Imaginem-se os Estados pequenos e pobres entregues à própria sorte. Imagine-se um Estado federal abstermo, apenas intervindo para garantir a “independência” dos Estados-Membros. Imaginem-se estes Estados-Membros invocando *suas* Constituições, para fazerem prevalecer suas reivindicações. Reconheçamos, então, que o Estado há de ter uma só cabeça, um só “espírito”, uma só vontade. Porque o Estado é assim. E, quando não é assim, *não é*. Orgânico por natureza, o Estado tem de ser unitário. Só desse modo se impõe como um ser organizado, *vivo* e atuante. Só assim representa realmente a nação em sua projeção na história, pois a nação “não é uma noção artificial, nem uma simples ficção política”, “existe como uma formação cultural histórica”, “contém em esboço ou em estado latente a personalidade que só se torna completa mediante o ordenamento jurídico”, como ensina MIGUEL REALE (42). A nação se impõe, pois,

(40) CALMON, Pedro. *Curso de Direito Público*. Rio, Freitas Bastos, 1938.

(41) CHEVALLIER, J. J. El federalismo de Proudhon y de sus discípulos. *El Federalismo*, cit.

(42) REALE, Miguel. Ob. cit.

como uma entidade diferenciada. Não é criada: nasce, cresce, torna-se adulta (Estado). É um ente real. Mas que só se firma e só se afirma pelo Estado, em que se incorpora, em seu estágio final de desenvolvimento. Quando, então, se transforma numa pessoa. Em si, "est larvaire, seule sa métamorphose en État centralisé en fera un être parfait; son individualité est passive; elle ne réagit pas sur les nationaux d'une façon formelle; la personnalité raisonnable, active, puissante, que cette individualité amorphe est susceptible d'engendrer, c'est seulement l'organisation de l'État qui la fera jaillir" (HAURIOT) (43).

De tudo se conclui que o federalismo, em suas conseqüências lógicas, é um sistema que dilui o Estado e atomiza a nação. Porque separa o que é uno, divide o indivisível, possibilita caminhos onde só deve existir um caminho, aceita direções onde só cabe um rumo, confunde objetivos, incapacita o Estado para o exercício de sua natural atividade de ente em busca de um fim.

O Estado unitário é o destino necessário da nação. A marcha, mesmo, da evolução dos povos demonstra essa verdade. Começando pelo Estado isolado, os povos passaram pelo federativo e, culturalmente maduros, acabaram no tipo unitário.

IV – TENDENCIA UNIVERSAL (E NATURAL) PARA A UNIDADE

As instituições políticas são como organismos: um *todo* constituído por órgãos, cada um com uma determinada função. Trabalham como um sistema de vasos comunicantes. Nelas vale o ditado: todos por um, um por todos. Assim, o Estado, "organização jurídica de um povo, sujeito, em determinado território, a um poder supremo", na definição de JOSÉ EDUARDO DA FONSECA (44). O povo, vivendo num território de zonas diversas, tem, decorrentemente, situações e necessidades diferenciadas, e, portanto, organizações políticas próprias. Em países continentais, como o Brasil, essas variações regionais se acentuam. E a situação se torna ainda mais complicada quando se sabe que a divisão política do Brasil não obedeceu a critérios racionais. Os limites das antigas Províncias, hoje "Estados", são arbitrários. De qualquer modo, sempre há, em qualquer nação, reivindicações típicas, de cunho regional. E foi justamente isso que, em tese, sugeriu o sistema federativo. Mas este não resolveu, no Brasil, os problemas regionais. Porque as Unidades federadas nunca dispuseram de recursos materiais e técnicos bastantes à solução desses problemas. Estes, pelo menos os mais importantes, foram e continuam sendo enfrentados pela União. O que mostra a desnecessidade do sistema, de resto oneroso e até perigoso, pois ameaçador, às vezes, de nossa unidade e favorecendo, pelos descontentamentos que as desigualdades entre os "Estados" geram, possíveis pretensões alienígenas...

Cuidar das partes, sem esquecer que elas pertencem a um todo, é, assim, algo de essencial, no que tange aos organismos políticos: "... estos problemas (do federalismo) se hallan inscritos en el corazón mismo de la Naturaleza y

(43) HAURIOT. Cit. por Miguel Reale, in *Teoria do Direito e do Estado*, cit.

(44) FONSECA, José Eduardo da. Lições em aula, de Direito Constitucional, na Faculdade de Direito da UMG. Belo Horizonte, 1934.

del hombre, igualmente avidos de unidad y de diversidad, de eficacia y de libertad" (GEORGES VEDEL) (45).

De fato, um país abrange numerosas e diversificadas regiões. Além disso, a nação se compõe de agrupamentos étnicos às vezes variados. Há, assim, em cada Estado, problemas gerais e problemas regionais, necessidades comuns e necessidades características dessas regiões. Teoricamente, a solução estaria no sistema federativo, mas a prática do federalismo, em outros países e, mais ainda, no Brasil, demonstrou o contrário. Durante todo esse longo período republicano, implantado aqui o sistema federalista e até hoje constitucionalmente proclamado, verificamos que ele nada resolveu, pois as populações regionalmente localizadas e diferenciadas em seus processos sociais de vida e em suas necessidades e aspirações mais imediatas, continuam com os seus problemas sem solução. O pouco que se fez por aquelas regiões foi feito pela União e é para a União que se voltam as esperanças de uma solução definitiva para os seus problemas...

Essas "autonomias" dos Estados, essa grita pela "liberdade", essa insistência na proclamação de "Poderes", na forma tríplice, tradicional, mesmo na área estadual, tudo isso não passa de ato arda inútil de indivíduos destituídos do senso de brasilidade, indivíduos culturalmente defasados, eis que, embora vagando pelos espaços, de há muito já morreram no tempo. São os remanescentes do liberalismo caduco, a repetir, como fantasmas, velhos e surrados dogmas hoje completamente desacreditados.

Fala-se em liberdade, mas a grande maioria dos brasileiros não tem liberdade de trabalhar, de se nutrir, de morar, de se alimentar, de se instruir, de se divertir. Fala-se em igualdade, mas a sociedade, por força da livre concorrência entre forças desiguais, está dividida entre uma minoria de afortunados e uma grande maioria de seres infelizes. Fala-se em fraternidade, mas as promessas de amor ao próximo não vão além dos recintos dos templos; eis que, fora deles, a sociedade está cada vez mais possuída pela violência; gerada pelo ódio e pelo egoísmo. Fala-se em federalismo, mas este só é visível na existência de Assembléias Legislativas onerosas e improdutivas, em uma Justiça sujeita às pressões dos oligarcas e dos caciques, em governos que se aproveitam da sua autonomia para, não raro, manejar a máquina administrativa em proveito de interesses próprios, familiares ou grupais.

Por isso mesmo, cresce a corrente unitarista no Brasil, e, em consequência, observa-se uma crescente dilatação e intensificação do Poder central.

Doutrinariamente, o sistema federal forma "uma estrutura complexa, de base social e política, onde as dessemelhanças das unidades federadas, que são acessórias, se tornam gradativamente eliminadas, mediante a sua integração em uma unidade social mais ampla, cujo ordenamento jurídico, para usar de uma linguagem filosófica, permite a consubstanciação da *multiplicidade dos Estados-Membros* na *unidade-múltipla* do Estado federal", como diz, engenhosamente, PINTO FERREIRA (46). Vê-se, dessarte, que mesmo os simpatizantes da

(45) VEDEL, Georges. Ob. cit.

(46) FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*. Tomo II. Rio, José Kofino Editor, 1951.

tese federalista concordam em que a tendência dominante é para a unidade. Os propósitos federalistas acabam sempre desaguando no estuário do Estado unitário. Usa-se o termo *Federação* como sinônimo de *unidade*. Fala-se em Poder federal como se fora (e é) o Poder nacional, que enfeixa, coordena e subordina os demais "Poderes". Se as dessemelhanças tendem a ser superadas, se as Unidades federadas buscam a igualdade, se a "multiplicidade" se faz "una" e a "unidade" se faz "múltipla", se o objetivo final é a grandeza de todos na grandeza do Estado que a todos congrega, vê-se que a idéia de unidade é a tônica do Estado moderno. Desigualdades não se superam com simples "autonomias". Forças desiguais exigem que uma força maior as domine, iguale e oriente. Necessidades múltiplas são, é certo, atendidas por ações múltiplas, mas por um propósito geral e único, imposto por um Poder maior que expresse a vontade nacional... Daí se ter dito que "o que é federativo supõe unidade, indissolubilidade, conciliação do regime dentro da própria Pátria" (JOSÉ DUARTE) (47). Daí, também, se ter escrito que "le sens du fédéralisme est ainsi de superposer, aux ordres juridiques étatiques, un ensemble de règles obligatoires pour tous les groupes associés, monobstant leurs systèmes normatifs particuliers" (GEORGES BURDEAU) (48).

Deduz-se, de tudo, que o federalismo é um processo político através do qual os povos procuram e alcançam a unidade. Ora, se assim é, porque *federalizar* um Estado *naturalmente* unitário, como se fez no Brasil?

Certamente, de modo especial em países de grandes áreas geográficas e regiões diferenciadas, o Estado (União) só pode cumprir suas finalidades mediante métodos que lhe permitam atuar eficazmente nas diversas regiões, atendendo às peculiaridades de cada uma, no que diz respeito a sua gente e a seu meio. Para isso, no entanto, não se faz mister a Federação. Esta foi implantada no Brasil com a República, e os Estados-Membros continuam, uns mais, outros menos, com os mesmos problemas que sempre tiveram, assim se dividindo em grandes e pequenos, ricos e pobres, desenvolvidos e atrasados, privilegiados e esquecidos, todos apelando, sempre, para o Poder central, em busca de toda sorte de auxílio.

Se todos buscam a unidade, o Estado unitário se impõe. Como se impõe, supervisionado por ele e como um substitutivo vantajoso à chamada autonomia, um racional processo de divisão de trabalho, a ser efetuado mediante uma descentralização administrativa nacionalmente planejada. Assim, sob este aspecto, concordamos plenamente com DEBBASCH, quando diz que "la décentralisation constitue en outre une excellente formule d'organisation du travail dans l'Etat", pois "permet de libérer le pouvoir central et de confier les responsabilités à ceux qui sont les plus compétents pour les résoudre" (CHARLES DEBBASCH) (49).

(47) DUARTE, José. *A Constituição Brasileira de 1946*. Rio, Imprensa Nacional, 1947.

(48) BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. Tomo II — "L'Etat". Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.

(49) DEBBASCH, Charles. *La décentralisation*. *Cahiers Français*. Paris, n. 204, jan./fév., "La Documentation Française", 1982.

Nunca é demais lembrar que o Poder político unificado não exclui a descentralização administrativa. Aliás, a unidade política é uma característica de qualquer Estado. Do Estado em si. Onde a necessidade de o Estado ser nacional. Porque a unidade do Estado é decorrente da unidade da nação: O Poder central (*nacional*) dá o rumo, único, para todo o povo, em toda parte. Política, porém, é ciência do Estado. E o Estado, em sua projeção nacional, desdobra-se, no plano administrativo, em órgãos e subórgãos, estes, sim, autônomos, mas operando segundo normas, princípios e diretrizes traçados pelo Poder central. Se, como recorda JOÃO CAMILLO DE OLIVEIRA TORRES (50), "o conceito de Estado unitário é jurídico e político", o "de centralização é administrativo, apenas", e "haverá descentralização se houver uma hierarquia e um escalonamento de funções e órgãos". "Governo descentralizado" — escreve, ainda, o ensaísta mineiro (51) — "é aquele em que os detalhes da execução ficam entregues a órgãos subalternos, aos quais se reconhece certa margem de autonomia para a decisão e solução dos problemas específicos, dentro da lei geral". E completa: "Na administração descentralizada, o planejamento compete aos órgãos centrais e a execução aos órgãos locais, que aplicam as diretrizes gerais aos casos isolados, interpretando-as, adaptando-as, alterando-lhes detalhes se as circunstâncias o exigirem."

Reconhecido como natural, necessário e imperativo, o caráter unitário do Estado, há de se reconhecer, igualmente, a necessidade de esse Estado unitário operar no plano administrativo através de um sistema descentralizado. Como um organismo que funciona pelos seus diversos órgãos. Assim se conciliam o geral e o particular, o comum e o específico, o nacional e o regional. Pois, em verdade, não se trata, na hipótese, "solamente de comunidades autônomas, sino de su necesaria coordinación (ALEXANDRE MARC) (52)". As comunidades autônomas são as unidades administrativas, de cunho local; a coordenação se fará conforme às linhas traçadas pelo Poder central e em função dos interesses nacionais. Só a União deve dar os rumos.

A evolução do sistema federalista no sentido do sistema unitário é regis-
tável não somente em países como o Brasil, onde o Estado federal foi mais um
fruto de atitudes acadêmicas, sem raízes nos interesses brasileiros, mas, também,
em países onde a Federação resultou de um processo político natural, ade-
quado às necessidades ambientais: "Pour beaucoup d'observateurs, l'évolution
des fédéralismes internes vers une plus grande centralisation est une tendance
générale qui se manifeste aussi bien aux États-Unis qu'au Canada ou en
Suisse, pour prendre trois exemples d'expériences fédéralistes plus que séculai-
res. Malgré leurs spécificités historiques, constitutionnelles et politiques, ces
pays connaissent, à des degrés différents, des difficultés semblables. Celles-ci
découlent de l'inadaptation du schéma dualiste de répartition des compétences

(50) TORRES, João Camillo de Oliveira. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1961.

(51) TORRES, João Camillo de Oliveira. *Ob. cit.*

(52) MARC, Alexandre. *Historia de las ideas y de los movimientos federalistas desde la Primera Guerra Mundial. El Federalismo*, cit.

constitutionnelles aux impératifs et contraintes des économies occidentales” (MAURICE CROISAT) (53).

Como se vê, até em países tradicionalmente federalistas, busca-se, hoje, a centralização política do poder. Tornou-se pacífico o entendimento de que o Poder há de ser um só, nacional. Que, onde ele se divide em poderes, desaparece. Que, onde há poderes, não há poder...

Essa tendência do federalismo para o unitarismo nada tem, afinal, de extraordinário, pois vale como um fenômeno natural e lógico: “Asistimos, pues, por todas partes al acrecentamiento de la competencia del Poder central, en detrimento de las competencias de los Estados miembros. Por otra parte, nada de insólito tiene esta evolución; responde, por el contrario, de una manera perfecta a aquella otra evolución que transforma las necesidades locales en necesidades generales, y, naturalmente, la gestión de estas necesidades generales debe recaer en los órganos generales” (M. MOUSKHELLI) (54).

A busca da centralização é, pois, um anseio universal. Máxime em países do tipo do Brasil, não há como admitir-se Estados dentro do Estado. Estado-Membro é apenas Província, departamento, circunscrição. Tudo, menos Estado. Não há, no Brasil, necessidades *estaduais*, no sentido em que se circunscrevem às fronteiras do Estado-Membro em que são detectadas e só interessam às suas populações. A questão amazônica, por exemplo, interessa a todo o país. O problema do Pantanal alcança a todos os brasileiros. As secas do Nordeste preocupam toda a nação. O desenvolvimento nuclear, iniciado em Angra dos Reis, é reclamado por todos. Assim o problema do petróleo, do álcool, da indústria pesada. São coisas de que todos os brasileiros participam. E nenhum Estado-Membro tem condições de, nos limites de seu território, resolver qualquer desses problemas. Além disso, os nordestinos estão trabalhando na Amazônia, em São Paulo, no Centro, no Sul. Há gente do Sul no Centro, no Norte, no Nordeste. Gente do Centro se espalha pelos outros Estados. Sentimos *nacionalmente* os nossos problemas, reclamamos para eles soluções *nacionais*, vivemos *nacionalmente* a nossa história. E sabemos, todos, que só com a conjugação de todos os esforços numa *vontade nacional* única, expressa no Estado nacional, poderemos bem resolver esses problemas fundamentais.

O Estado Novo, em 1937, deu um rumo nacional à nossa política, retomado pelo Regime de 64, após um breve interregno. O Estado, em consequência de uma pregação doutrinária sadiamente nacionalista, foi conscientemente aceito como instrumento de construção da nacionalidade, e, conseqüentemente, através de órgãos administrativos adequados, passou a atuar em todos os quadrantes do país, com os Estados-Membros, sem os Estados-Membros ou à revelia dos Estados-Membros, sempre que o exigiram os interesses do Brasil. Justiça, bases

(53) CROISAT, Maurice et TOURNOU, Jean. *Persistence du fédéralisme aux Etats-Unis? Revue Française de Science Politique*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, v. 31, n. 4, août, 1981.

(54) MOUSKHELLI, M. *Teoría Jurídica del Estado Federal*. Traducción del original francés por Armando Lazaro y Ros. Madrid, M. Aguilar Editor, 1931.

militares, colônias, saneamento, universidades, estradas, indústrias, usinas, centros de pesquisa etc., tudo isso tem sido levado pelo Poder central aos quatro cantos da pátria, interessando a todos os brasileiros e conclamando-os a uma obra comum e solidária.

Imperativo de ordem, segurança e independência, o Estado unitário vai se firmando por toda parte, conquanto respeitando as peculiaridades dos diferentes povos: "Aparentemente o fenômeno da centralização pode ser observado em todos os Estados federais. Predomina, sobre o princípio da diferenciação, o da unidade nacional. Se, na Alemanha, tão completamente se realizou, não é menor o movimento que se revela nos Estados Unidos, no Brasil, na Argentina, em virtude dos fatores combinados da intervenção do governo na economia, da neutralização das distâncias, do processo de permanente *homogeneização cultural*, da educação e da lei" (PEDRO CALMON) ⁽⁵⁵⁾. Essa tendência unionista é igualmente ressaltada por SEABRA FAGUNDES ⁽⁵⁶⁾: "... o certo é que em nossos dias, ou, mais exatamente, nos últimos quarenta anos, a marcha para o fortalecimento do poder da União, nos Estados federativos, se tem acentuado. A Suíça, como vimos de ver, e os Estados Unidos, talvez as duas Federações, por motivos históricos, mais inclinadas à preservação de larga esfera de autonomia para os Cantões e Estados, têm caminhado, sob o peso das circunstâncias conjunturais, para o ampliamto da presença federal no poder. O mesmo salienta ORLANDO CARVALHO ⁽⁵⁷⁾: "Nos principais Estados federais do mundo contemporâneo, nota-se a tendência para a concentração de poderes da União. É consequência de muitas causas políticas e econômicas, sobressaindo ora estas, ora aquelas, conforme o Estado examinado, mas a linha constante é o crescimento do governo central."

Ressalta, de tudo isso, que os povos como que reconheceram a necessidade de uma sólida união em torno do Poder central, que eles pressentiram como condição mesma de sua integridade, seu desenvolvimento, sua segurança e sua independência.

A conjuntura internacional, onde os fatos acontecem numa velocidade extraordinária, exigindo, em relação a eles, pronta tomada de posição; o gigantismo de questões fundamentais ao bem-estar e à soberania dos povos, reclamando tecnologias desenvolvidas e imensos recursos; o perigo das dissensões internas, que tanto enfraquecem as nações; as crises econômicas; a intolerância ideológica de certas agremiações político-partidárias; as pretensões colonialistas de algumas potências, as reivindicações sociais etc., tudo isso vai cada vez mais consolidando na consciência dos povos a necessidade da centralização política do poder, pelo que o regime federativo vai entrando para o rol das coisas caducas.

(55) CALMON, Pedro. *Curso de Teoria Geral do Estado*. Rio, Freitas Bastos, 1951.

(56) FAGUNDES, M. Seabra. A expansão dos poderes federais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, UMG, n. 28, jan. 1970.

(57) CARVALHO, Orlando. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte, Edições Estudos Políticos — UMG, 1958.

É quase ridículo, hoje, falar-se em problemas de um Estado-Membro qualquer. Esses problemas não podem ser colocados em termos regionais. São problemas que, juntos aos de outros Estados, compõem a problemática nacional. Pois um Estado-Membro é simples parte do Estado nacional. O petróleo de Campos não pertence ao Estado do Rio, é do Brasil; do Brasil é o ferro de Itabira, é o ouro de Serra Pelada, é o manganês do Amapá, é o café de São Paulo, são os minérios de Carajás, de Minas e de Goiás, é o Pantanal matogrossense, é Angra dos Reis, é Itaipu etc. Assim, não há problema de um Estado, não há riqueza desse ou daquele Estado, os problemas de todos os Estados interessam a todos os brasileiros, destes são as riquezas nacionais, estejam onde estiverem. Por isso mesmo “ninguém mais hoje discute a centralização de governo no sistema federativo. As causas genéricas que a determinam autorizam inclusive a visualizar o problema crescente do Poder central” (LUIZ NAVARRO DE BRITTO) (58). Essa evolução do federalismo para o unitarismo se fez tão constante, no mundo atual, com tal intensidade e em tão larga escala, que, nota RAUL MACHADO HORTA (59), “em face da organização dos Estados federais modernos, não constitui exagero afirmar que, sob muitos aspectos, o governo federal é a regra e o governo estadual é a exceção”.

Em síntese, o que se exige, hoje, num Estado autêntico, é um governo forte e responsável, só possível se nacional, centralizado. No que tange ao Brasil, nunca é demais recordar que as grandes transformações por que passou — políticas, sociais e econômicas — vieram de cima para baixo. Povo despreparado, o brasileiro, foram as elites que deram a tônica dos acontecimentos, sempre através do Estado, que modelou a sociedade, coordenou os seus movimentos, indicou-lhe os caminhos. As vezes errando, como ao instituir o sistema federalista, pecado de que o país, aos poucos, já se está redimindo. O fato é que o Estado é o instrumento do desenvolvimento nacional. Do bem comum. E o Estado só se torna visível no poder. E a tradição, no Brasil, é a do governo forte.

V — MANIA DE IMITAÇÃO

Desde a proclamação da República até, praticamente, o advento do Estado Novo, vivemos como que alienados. Pensando como os europeus ou os norte-americanos. Culturalmente distanciados do Brasil. Moços que estudavam “lá fora”, na Europa principalmente, aqui repetiam o que lá aprendiam e, embaçados, nós, os “bugres”, aplaudíamos o que apregoavam e os seguíamos às cegas.

Assim aconteceu no plano literário, no campo social, na esfera jurídica e, também, no tocante à doutrinação política. Bastava o carimbo “made in England”, “made in U.S.A.” ou “made in France”, para o produto, idéias ou coisas, ter plena aceitação entre nós. Por isso, “nossa história é toda feita dessas sucessivas peregrinações em prol de idéias arbitrariamente concebidas — para as quais caminhamos às cegas” (ALBERTO TORRES) (60).

(58) BRITTO, Luiz Navarro de. O federalismo na Constituição de 1967. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, UMG, jan. 1970.

(59) HORTA, Raul Machado. *Ob. cit.*

(60) TORRES, Alberto. *O Poder Nacional Brasileiro*. Rio, Imprensa Nacional, 1914.

Foi assim que proclamamos a República para um povo analfabeto, muita gente se decepcionando porque Pedro II não ficou como presidente. Assim abolimos a escravidão, sem antes criarmos uma infra-estrutura econômico-social que neutralizasse os efeitos da medida. Assim, vivíamos a nos babar com VICTOR HUGO e a ignorar MACHADO DE ASSIS, a nos empolgar com MARX e a desconhecer OLIVEIRA VIANA, a vestir "smokings" nas festas de fim de ano, o calor a quarenta graus à sombra, ignorando o caroá. Assim, pregamos um regime liberal-democrata num país sem gente e sem capital, a indústria incipiente, a agricultura rudimentar, o povo analfabeto. Esquecemos que "cada terra e cada povo tem a sua filosofia, a sua ciência, a sua arte, a sua política, que não alteram as idéias gerais" (ALBERTO TORRES) ⁽⁶¹⁾. Sim, um povo, numa terra, com uma cultura e uma organização, vivendo uma realidade própria, mas inspirado nos princípios humanistas universais, herdados de uma formação cristã - isto é, uma nação, esta, a brasileira, foi longamente desconsiderada, por força de uma distorção intelectual de suas elites, pois a República, entre nós, não passou de "um jogo floral de teorias, sobre um campo de misérrimas realidades" (ALBERTO TORRES) ⁽⁶²⁾. E, fruto também desse "jogo floral de teorias", o regime federalista foi, igualmente, arbitrária e despropositadamente, implantado no Brasil; desde 1891, com a República, donde se ter dito (ALBERTO TORRES) ⁽⁶³⁾ que a política, entre nós, era "um mecanismo alheio à sociedade, perturbador da sua ordem, contrário a seu progresso".

O federalismo foi, efetivamente, uma "roupagem" estranha, enfiada à força no "corpo" nacional. Não passou nunca de uma vestimenta exótica. De simples macaqueação: "Os chamados ultrafederalistas brasileiros transplantaram para o nosso ambiente político as caracterizações ideológicas que tiveram curso nos Estados Unidos, no período anterior à Guerra da Secessão, e que ali se explicaram como sobrevivência da organização política anterior; mas, no Brasil, equivaliam a pura sugestão imitativa" (RAUL MACHADO HORTA) ⁽⁶⁴⁾.

Artificial, desnecessário, inadequado, o federalismo funcionou muito mal. Ao invés de propiciar o desenvolvimento harmonioso das *partes* (Estados-Membros) dentro do *todo* (União), estimulou desigualdades, desequilíbrios, bairrismos, rivalidades e conflitos, dividindo-se os Estados em ricos e pobres, fortes e fracos, daí resultando ressentimentos, pretensões hegemônicas, descontentamentos, privilégios, omissões, até mesmo idéias separatistas. . .

A alienação cultural foi tão grande que nossas "elites" chegaram a exagerar no entendimento do sistema, mostrando-se "mais realistas do que o rei", como bem demonstra RAUL MACHADO HORTA: "A autonomia organizatória deixada ao constituinte do Estado-Membro vai ser posteriormente interpretada como consequência da *soberania do Estado*, expressão que se encontra, por isso, no pórtico das Constituições estaduais promulgadas em 1891 e 1892, assim a da Bahia (art. 1º); a do Espírito Santo (art. 1º); a do Rio de Janeiro (art. 3º); a de São Paulo (art. 1º); a do Paraná (art. 1º); a de Goiás (art. 1º); a do Mato

(61) TORRES, Alberto. Ob. cit.

(62) TORRES, Alberto. Ob. cit.

(63) TORRES, Alberto. Ob. cit.

(64) HORTA, Raul Machado. Ob. cit.

Grosso (art. 49)", e acrescenta⁽⁶⁵⁾: "O constituinte mineiro de 1891 não incorreu na demasia, mas elaborou, dentro da competência que-lhe tocava, texto constitucional que impressiona pela amplitude da matéria reservada, em 1891, ao Estado-Membro, bastando recordar, a título exemplificativo, que nela se incluía: I — legislar sobre o ensino secundário e superior (art. 365); II — processo civil, comercial e penal (art. 307); III — correios e telégrafos (art. 30.15); IV — bancos (art. 306); V — código florestal e rural (art. 30.28); e VI — direito eleitoral."

Aí está, gritante, o absurdo. Autonomia mal compreendida. Teoria mal assimilada e pior aplicada. Confusão de Estado-Membro com o Estado em si. De autonomia com soberania. Tudo isso valendo como um convite ao separatismo, estimulado pelas diferenças geoeconômicas, políticas e sociais que distinguiam os Estados. Foi por isso que, além de conhecidas revoluções no Norte, Nordeste, Minas e Sul do país, de cunho separatista, corremos serios riscos durante a Segunda Grande Guerra, Hitler sonhando com uma Alemanha Antártica no Sul do Brasil, japoneses confinados em "ilhas étnicas" que poderiam bem transformar-se em postos avançados de penetração colonialista em nossa terra, e até alguns seguidores de Mussolini imaginando uma Nova Itália aqui por estas bandas....

O certo é que o sistema federativo foi, no Brasil, uma criação arbitrária. Fruto de idéias exóticas, sem conteúdo de brasilidade. Por isso, foi um sistema não apenas inútil, mas até nocivo. Porque entrou a obra de integração nacional. De conscientização do destino comum de todos os brasileiros. Quando mais se exigia um trabalho de ordenação, solidariedade, harmonização e unificação de forças e ideais, o sistema abriu as portas à dispersão, à demagogia, às atividades desagregadoras. Aliás, atos remotos de velhos "liberalões" já aconselhavam, de há muito, o remédio unitarista: "O sentimento de uma pátria única não está ainda formado: as várias Capitânicas, que vão ser futuras Províncias, não se sentem membros de uma mesma família, cada uma tem sua evolução própria, sua história própria, sua administração própria; suas tendências próprias para este ou aquele ponto de atração. É completa entre elas a insolidariedade. Quando elegem seus deputados às Cortes de Lisboa, estes não se sentem unidos pelos sentimentos de conterraneidade: não se sentem representantes do Brasil, mas apenas das localidades que os elegem. Não há aqui mandatários do Brasil — exclama Feijó, deputado por São Paulo, em pleno recinto das Cortes —, os americanos neste recinto representam exclusivamente as Províncias, que os elegeram" (OLIVEIRA VIANÁ)⁽⁶⁶⁾.

Foi assim, àquela longínqua época. Regiões geoeconômicas diferenciadas, isolamento das populações nas Províncias, desenvolvimento desigual destas, predominância política de umas no plano nacional, abandono de outras, tendências divisionistas, incultura, intelectuais alienados pregando teorias inadapáveis ao meio indígena, tudo isso ia criando uma ambiência favorável às idéias separatistas. Tudo mudou, porém, quando, no alvorecer do Império, alguns brasileiros de escol, sob a batuta do imperador, mudaram os rumos da política:

(65) HORTA, Raul Machado. *Op. cit.*

(66) VIANÁ, Oliveira. *Evolução do Povo Brasileiro*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1933.

"Meditando bem, a obra que os nossos estadistas da independência e do Império empreenderam é realmente ciclópica. Eles são forçados a renovar tudo, tanto os métodos de política como os aparelhos de governo do período colonial, e o fazem com capacidade admirável. E a sua atuação, durante os quase setenta anos do Império, pode ser resumida nessa frase sintética: *uma luta heróica e contínua em prol da unidade nacional contra a formidável ação dispersiva dos fatores geográficos*", registra OLIVEIRA VIANA⁽⁶⁷⁾, que acrescenta: "O problema da unidade nacional impõe-se como o primeiro ponto a ser resolvido pelos organizadores das novas instituições: a colônia nos havia legado como vimos, com os seus métodos de política, um povo esfacelado em quase vinte partes autônomas, com pequeníssimas, senão nulas, relações de interdependência." Esse aspecto de nossa evolução política é também ressaltado por ORLANDO CARVALHO⁽⁶⁸⁾: "Outro problema que sempre existiu no Brasil republicano é que, vivendo em um Estado federal, cuja distribuição é reminiscência colonial, praticamente mantivemos os limites das antigas capitânias. Alguns desses territórios se desenvolveram mais, outros menos e não houve uma nova redistribuição, nem parece fácil fazê-la. O Brasil já está tão consolidado que a redistribuição territorial das áreas consolidadas vai ser um dos problemas mais duros que possamos encontrar." Duro ou não, o problema tem de ser enfrentado. E esse problema, da redistribuição política do país, condição de uma organização nacional em termos de equilíbrio e segurança, está estreitamente ligado ao federalismo, cuja sobrevivência seria um obstáculo à sua solução.

A verdade é que o tratamento de nosso povo tem de ser alterado. Não há mais que pensar em paulistas, cariocas, mineiros, gaúchos, nortistas, sulistas, nordestinos etc., mas tão-somente nos brasileiros, acima das fronteiras de seus Estados-Membros, que *como Estados*, devem desaparecer do nosso mapa político. Os limites a considerar, para efeito de promoção do bem-estar dos brasileiros, são os limites do Brasil, onde todos os habitantes devem ser igualmente responsáveis e participar, equitativamente, dos bens da cultura e da civilização. Essa a tônica de uma política nacional e racional. O fracasso do sistema federativo impõe o retorno ao regime unitário. Evidentemente, há que pesar as características regionais, as quais não estão definidas dentro dos atuais limites dos Estados-Membros. E essas peculiaridades regionais, que dão uma colocação própria às populações localizadas nessas zonas, devem ser equacionadas de maneira coordenada, dentro de um plano global de desenvolvimento a ser traçado, executado e garantido pelo Poder central. Porque temos de entender que os recursos do Brasil são de todos os brasileiros e para todos os brasileiros. Ora, "importado, contrário à nossa tradição jurídica, o sistema federativo no Brasil tem sido sustentado por dois ou três Estados que, numa vasta etapa de nossa vida política, têm exercido hegemonia e se beneficiado, politicamente, do sistema. Não fora isto e há muito teríamos reingressado definitivamente na vida originária do unitarismo, com ascensão municipalista, ou departamental, de base geoeconômica", comenta GERSON BOSON⁽⁶⁹⁾, que diz

(67) VIANA, Oliveira. *Evolução do Povo Brasileiro*, cit.

(68) CARVALHO, Orlando M. Os Partidos e a representação política no Brasil: uma visão histórica. *Modelos Alternativos de Representação Política*.

(69) BOSON, Gerson. O conceito de soberania aplicado ao Estado-Membro. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte, Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos — UMG, 1981.

mais (70): "A maioria dos Estados-Membros vive, hoje, do rateio orçamentário federal, não se agüentando sequer na manutenção da sua máquina administrativa, cada dia maior e mais ineficiente, duplicidade inútil de serviços públicos, com a União ou os Municípios, também estes de restritas possibilidades de desenvolvimento, porque o Estado lhes suga as fontes econômico-financeiras, como a União o faz com os Estados." E completa(71): "O inventário do federalismo brasileiro é, em tese, decepcionante, amargo, e clama por uma revisão de profundidade ou por sua extinção, em benefício da Pátria comum, cujas responsabilidades se multiplicam a cada dia."

Ninguém discute o artificialismo de nossa divisão política, herança colonial que o federalismo encampou sem maiores exames. A delimitação das Províncias não se fez em obediência a determinantes geoeconômicas. Donde a dispersão de forças, em vez de união de forças. Donde rivalidades e conflitos, no lugar de solidariedade e conjugação de esforços. E as disparidades aumentaram por influência de outros fatores, como a imigração, a migração e, dada a diversidade de situações e de recursos, o tratamento desigual para problemas em essência iguais. Ora, lembra BERNADETTE PEDROSA (72) "as acentuadas disparidades regionais (de natureza econômica, sobretudo), se não levadas em conta quando se procede à delimitação das fronteiras políticas internas, podem converter-se em obstáculos reais à existência de um federalismo efetivo. A necessidade de forjar uma certa homogeneidade, indispensável fundamento da unidade do Estado federal, conduzirá a uma inaceitável hipertrofia do poder central e ao sacrifício da autonomia dos poderes locais. O fenômeno ocorre, principalmente, quando entram em cena fatores econômico-financeiros de desequilíbrio regional; no entanto, o mesmo fenômeno pode ter por causa fatores culturais, associados ou não aos primeiros".

Assim, implantado no Brasil sem responder às necessidades políticas do país, o sistema federalista, estruturado numa irracional divisão territorial, redundou em uma organização não apenas inútil, mas também prejudicial, aí estando a razão por que "os Estados-Membros, por imprevidência ou por incapacidade, descansam na habitualidade das ajudas federais e comprometem cada vez mais a sua própria autonomia política, pela dependência em que ficam das decisões do Poder central; a ausência de planejamento racional no tocante aos auxílios concedidos pela União aos Estados e Municípios, e sobretudo a ausência de rigoroso mecanismo de controle sobre a aplicação dos recursos autorizados, anulam a eficácia dos programas oficiais" (BERNADETE PEDROSA) (73).

A situação é bem essa e tais verdades são comprovadas pela "indústria da seca"; pelo desvio, para finalidades menos nobres, dos empréstimos concedidos pelos Bancos oficiais (caso da mandioca); pelos financiamentos agrícolas utilizados na construção de "arranha-céus" nos centros urbanos ou na aplicação no "open"; pela mercantilização de produtos remetidos aos flagelados das secas

(70) BOSON, Gerson. Ob. cit.

(71) BOSON, Gerson. Ob. cit.

(72) PEDROSA, Bernardette. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, cit.

(73) PEDROSA, Bernardette. Ob. cit.

e das enchentes pela aplicação de verbas federais num empreguismo desenfreado nos diversos órgãos administrativos dos Estados etc.

VI — O FEDERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS E SEU TRANSPLANTE PARA O BRASIL. O ORGANISMO PATRIO RECUSOU O "ENXERTO"

A implantação da República, no Brasil, foi o resultado de uma longa elucubração intelectual meramente acadêmica, pois de brasileiros de formação cultural alienígena.

À base dos ensinamentos de Coimbra e, sobretudo, da influência da Revolução francesa e da Independência dos Estados Unidos, alguns brasileiros de vanguarda, empolgados pelos princípios e dogmas do demoliberalismo, então no apogeu, passaram a pregar aqui o que tinham aprendido além-mar, sem maiores considerações pelo nosso meio político, social e econômico.

Verdadeiros papagaios de fraque, cartola, colarinho duro e anelão no dedo, assim aqueles "líderes" republicanos cheios de Europa e de Estados Unidos, porém vazios de Brasil, aqui edificaram, vinda da França, a República, e, com ela, mas importado dos Estados Unidos, o regime federativo.

Entretanto — e por lógicas razões —, nem a República foi a "República dos nossos sonhos", nem o sistema federalista convenceu a ninguém. É que, em política, a imitação não dá resultados. Na espécie, o Brasil, do ponto de vista político, era como que o oposto dos Estados Unidos da América, pois enquanto aqui havia um povo étnica, espiritual e linguisticamente homogêneo, distribuído por um território de zonas geoeconômicas diferenciadas, mas sujeito a um regime unitário, lá existiam treze Províncias distintas, que alguns patriotas de visão queriam unir num todo nacional.

"O Estado federal americano nasceu de um movimento centrípeto, que aglutinou os treze Estados que se libertaram da dominação inglesa e que, pela conveniência de se unirem mais estreitamente, superando a precariedade de uma Confederação, abdicaram de sua soberania, delegando-a a um Poder central e se tornando simplesmente autônomos", anota LUIZ ROBERTO BARROSO⁽⁷⁴⁾, ao passo que, acrescenta; "no Brasil, deu-se exatamente o contrário. Passamos de um Estado unitário ao tempo do Império, altamente centralizado, cujas Províncias eram presas ao Poder central, por intensos laços de subordinação, para um Estado federal idealizado, que deu ampla autonomia às ex-Províncias, transformadas em Estados-Membros". E assim, como bem diz, ainda, LUIZ ROBERTO BARROSO⁽⁷⁵⁾, "o federalismo não foi uma imposição dos fatos, mas uma criação legal, surgida com a República".

Alienado, contrariando a natureza das coisas, o federalismo foi, por isso mesmo, sistematicamente negado no Brasil, eis que a nossa vocação de unidade jamais se conformou com o regime. Do mesmo modo, nos Estados Unidos, por força de uma tendência histórica irreversível dos povos à unidade, as Províncias

(74) BARROSO, Luiz Roberto. Ob. cit.

(75) BARROSO, Luiz Roberto. Ob. cit.

acabaram se integrando num sistema centralizado, sendo que o federalismo, lá, valeu como a vitória do desejo de união sobre a idéia (Confederação) de divisão, como salienta ANDRÉ MATHIOT⁽⁷⁶⁾: "... lo que da importancia a la obra constitucional de la Convención de Filadelfia es el pacto internacional celebrado en 1787 para poner fin al estado de anarquía que reinaba en las trece colonias para asegurar las funciones de interés general y crear un gobierno común que dispusiese de poderes que los Estados se habían resignado a delegar en él; sólo después se añadió a este pacto una Constitución cuyas diversas disposiciones regulan el ejercicio de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, su separación y el sistema de frenos y balances. Esta Constitución ha sido incorporada a un pacto de unión que es lo esencial. La intención de los autores ha sido proclamada desde el preámbulo en la famosa frase: Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, con el deseo de formar una Unión más perfecta, de establecer la justicia etc., ordenamos y establecemos la presente Constitución para los Estados Unidos de América". O que se buscava era uma união nacional de forças visando à garantia da independência do novo país. Donde se ter afirmado que "nascia, assim, o federalismo, nos Estados Unidos, sob o signo da unidade das forças contra a metrópole vencida" (PAULO LORO SARAIVA)⁽⁷⁷⁾. E sob esse signo da unidade, os americanos do norte foram, a pouco e pouco, integrando as antigas Províncias num Estado federal fortemente centralizado: "El régimen político americano, en su realidad actual, está lejos del texto constitucional, aun teniendo en cuenta las modificaciones. Estas se han realizado lentamente, incluso con retrocesos, debidos a las resistencias con que se ha tropezado, con sacudidas, pero han acabado por consagrar una preponderancia de la autoridad nacional sobre la de los Estados; lo cual no estaba previsto ni mucho menos, por los padres de la Constitución" (ANDRÉ MATHIOT)⁽⁷⁸⁾.

Seja como for, antigos Estados confederados, os Estados que compõem, hoje, os Estados Unidos, tiveram uma tradição de independência, o que favoreceu, lá, a adoção do regime federalista, por todos aceite e que lá funciona, razoavelmente, sob a tutela do Poder central...

No Brasil, porém, as diversas coletividades que integram a nação não eram individualizadas, nem étnica nem culturalmente, só se distinguindo por se localizarem em regiões geoeconômicas diferenciadas, situação contrabalançada pelo intenso movimento migratório que sempre se notou no Brasil, de natureza econômica, social ou política. A prata do ouro, a mineração em geral, a borracha, a cana-de-açúcar, o café, o pastoreio, as revoluções, as lutas contra os invasores, a Guerra do Paraguai, as bandeiras, as missões jesuítas, as competições esportivas etc., tudo isso levou brasileiros de todas as partes para todas as partes, homogeneizando ainda mais a nossa gente, já de si unida pela raça, pela língua e pela religião, e, com isso, os brasileiros todos se sentiram participantes da obra de construção da nacionalidade.

O regime federativo, dada a desproporção de recursos humanos e materiais, entre as Províncias brasileiras, jamais poderia possibilitar um desenvolvi-

(76) MATHIOT, André. El federalismo en Estados Unidos. *El Federalismo*, *op. cit.*

(77) SARAIVA, Paulo Loro. *Federalismo Regional*. Rio, Edições Saraiva, 1982.

(78) MATHIOT, André. *Op. cit.*

mento harmônico de todas elas, o que só seria viável por um Poder central, mediante uma política nacionalizante.

Estado é Estado. É toda a nação. O Estado autêntico é necessariamente nacional. Abrange, integra, reflete e supera todas as regiões, em todas se faz presente, assistindo, estimulando, coordenando, fazendo, dirigindo. Leva em conta as diferenças locais, mas sempre com vistas a um processo nacional de conduta e a um fim nacional a atingir. Isso demonstra a necessidade da centralização política, acoplada por ampla e racional descentralização administrativa.

Os movimentos políticos inspirados em teorias alheias às realidades nacionais não prevalecem nunca, pois contrariam a natureza das coisas. O homem é, por si e em si, uma unidade e tudo nele tende à unidade. Assim, também, quando age na sociedade. Atitudes dispersivas são sempre temporárias, ao fim recompõe-se o processo unificador. Isso sucede em toda parte, pois é da essência do ser humano, em sua vida privada e em sua vida social. Desse modo, o que aconteceu no Brasil ocorreu, igualmente, nos Estados Unidos:

“A letra dos textos não corresponde exatamente a realidade das práticas políticas e disso não há exemplo mais expressivo do que o da federação — tipo mais conspícuo: — os Estados Unidos. Se os Pais da Pátria lá ressuscitassem de seus túmulos venerandos não reconheceriam na república presidida por Lyndon Johnson aquela estruturada na Convenção de Filadélfia e justificada nas páginas oraculares do *Federalista* de MADISON, HAMILTON e JAY. Maior espanto fulminaria a geração imediata do Sul que, na primeira metade do século XIX, com JOHN CALHOUN e outros, sustentava a legitimidade do direito de recessão dos Estados-Membros, porque dele não abdicaram quando voluntariamente anuíram ao pacto federal pela ratificação da Constituição de 1787” (ALÍOMAR BALEEIRO) (79).

Sim, hoje os Estados Unidos da América têm um poder altamente centralizado. É que a teoria é uma coisa, outra a realidade. As idéias se inspiram em fatos, não devem contrariá-los. Entre os povos, a tônica política é, sem exceção, o sentimento nacionalista, que leva os homens a se unirem pelo bem comum. Mais do que em qualquer outra área, é na política que se faz valer o axioma de que a união faz a força.

É inegável que, ao incorporarmos, ao nosso organismo político, o regime federativo, limitamo-nos a transplantar, dos Estados Unidos para o Brasil, princípios e idéias sem raízes em nossas realidades, donde o seu fracasso: “Lá havia treze organizações de soberanias, fundadas com o sacudir do jugo da dominação inglesa, isto é, havia treze *Estados*. Estes Estados, por instinto de defesa comum, à intuição de grandezas futuras, resolveram unir-se, sob um governo comum. Embora, com estabelecer um poder acima do que cada um tinha, perdessem a soberania, pareceu-lhes de boa política conservarem as insígnias de *Estados*” (SAMPAIO DORIA) (80).

(79) BALEEIRO, Aliomar. A crise financeira do federalismo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte — UMG, 1970.

(80) DORIA, A. de Sampaio. Ob. cit.

Dessa maneira, obedecendo a injunções da natureza humana, a Federação, nos Estados Unidos, nasceu para unir. Surgiu como um imperativo de sobrevivência nacional, impossível com Estados rivais, isolados, com pretensões de hegemonia dentro de uma Confederação...

Convém não esquecer que, em si, "o Estado federal é uma forma de Estado composto, em que as partes componentes se situam em pé de igualdade" (ORLANDO M. CARVALHO) (81). Todos os Estados-Membros são iguais perante a Federação (Poder central). Ora, para haver essa igualdade é preciso que os Estados sejam realmente iguais e tratados com igualdade. No Brasil, nunca houve essa igualdade de Estados nem essa igualdade de tratamento dos Estados por parte da Federação. Sempre dominaram os Estados mais desenvolvidos, mais ricos, mais populosos, mais fortes. Os Estados maiores, ou melhor, mais desenvolvidos e populosos, sempre dominaram. Os Estados menores, mais pobres, atrasados e despovoados, foram sempre relegados à condição de satélites, a girar em torno daqueles. Enfim, eram e são Estados de mentira. A Federação, aqui, não existiu, não existe e não deve existir. Porque nada, entre nós, reclama o sistema federativo. Ao contrário, tudo, entre nós, exige a presença, nos quatro cantos do território pátrio, de um Estado nacional atuante, firme, capaz de promover um desenvolvimento harmonioso de todos os segmentos políticos da sociedade brasileira. Só ele tem condições de responder aos apelos das populações diversamente localizadas no espaço físico ocupado pela nação. Entregue a si própria, a Amazônia nunca deixará de ser o que é, um rico deserto a despertar a cobiça de potências estrangeiras. O Pantanal jamais será garantido, se deixado à proteção de Mato Grosso. Sem o Estado assumindo seu papel de promotor do bem comum, nunca teríamos petróleo na Bahia e em Campos, nem teríamos fábrica de aviões, arsenais, Carajás, Tucuruí e Itaipu, nem a Belém-Brasília, nem a Cuiabá-Porto Velho, nem universidades na maioria dos Estados-Membros, nem Volta Redonda, Brasília...

Por tudo isso, a intenção política dominante, entre os políticos esclarecidos e patriotas, no Brasil como em quase toda a parte, foi sempre, em última análise, a de atingir a unidade do Estado: "... quando se estabeleceu a União federal americana, nos fins do século XVIII, ser federalista era ser centralizador, era desejar o fortalecimento da União em relação aos Estados-Membros" (ORLANDO CARVALHO) (82).

Aliás, nos Estados Unidos, o romantismo jurídico andou, também, durante certo tempo, embriagando as mentes dos políticos, que, em função dele, tentaram, primeiramente, a união das treze Províncias em termos de "liberdade", para resguardo de suas "soberanias", mas cedo os seus sonhos se desvaneceram, pois a realidade mostrava a todos que o caminho da verdadeira independência de todas estava na unidade de sua organização política: "O governo resultante dessa coligação (das 13 colônias) não teria força nem autoridade para

(81) CARVALHO, Orlando M. *Relações financeiras da União com as outras órbitas de governo. Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, cit.

(82) CARVALHO, Orlando M. *Relações financeiras da União com as outras órbitas de governo*, cit.

cercear os direitos próprios, das regiões, que assim pactuavam um acordo de *efeito exterior*, incapaz de alterar-lhe a *ordem interna*, do respectivo desenvolvimento. Em pouco tempo o que se viu foi o descalabro geral, na incapacidade dos Estados isolados de enfrentarem as despesas da "guerra da libertação, na divergência de suas legislações, nas desconfianças mútuas, que prometiam colimar em agressões demolidoras, isomando tudo à falência das idéias nacionalistas, de Franklin, Washington, Hamilton... Daí o entendimento para a União federal, que desse energia e eficiência a um governo *nacional*, separado, e acima, dos governos *estaduais*, o incumbido de regular a vida financeira, militar e diplomática deles — dos Estados Unidos" (PEDRO CALMON) (83).

Tudo ao contrário do Brasil. Lá, Estados antes soberanos convenceram-se da necessidade de união sob um poder maior; aqui, tentamos separar o que era uno. Lá o federalismo valeu como uma relação centralizadora, aqui, como um fator divisionista. Nos Estados Unidos "partia-se da periferia para o centro, enquanto que, no Brasil, o movimento era no sentido inverso. O Poder central, organizado e forte durante o império, é que se demitia de suas prerrogativas, ao fundar-se a república, em benefício da descentralização política e administrativa" (CARLOS MEDEIROS) (84).

Nos Estados Unidos, anteriormente à Convenção de Filadélfia, havia uma tendência das Colônias ao isolamento, e a federação só foi possível pelo espírito de compromisso dos delegados dos diversos Estados, e, por isso, fazendo essa observação, ANDRÉ MATHIOT (85) assegura que "los factores de disociación eran muy potentes". Depois, por força de diversas e poderosas causas — econômicas, sociais e políticas — e devido a eventos internacionais, cresceu e fortaleceu-se o Poder federal.

É interessante registrar, a propósito, que não apenas no Brasil os Chefes de Estado, às vezes, desrespeitaram a Constituição, justificando seus atos na necessidade de atender aos superiores interesses da Pátria. No caso, quem menosprezou a Lei Magna dos Estados Unidos foi, precisamente, um dos seus maiores filhos e um dos grandes homens da história da humanidade: Abraão Lincoln. Quem o revela é GORE VIDAL (86), no livro *Lincoln*, de que nos dá notícia SÔNIA NOLASCO FERREIRA: "Lincoln violou a Constituição dos Estados Unidos ao tentar impedir que a Confederação dos Estados Sulistas se separasse da União. O nome do país, Estados Unidos da América, quis dizer originariamente que a União era voluntária, que cada Estado tinha de ser independente dos outros. Lincoln acabou com isso pela guerra". E, mais: "Um país unido é forte sob um Poder central e incontrastável em seus princípios básicos. VIDAL nota que a Paixão de Lincoln por essa idéia política fez dele, por algumas vezes, um virtual ditador. Em toda a história americana Lincoln foi o único Presidente a impor censura à imprensa, a suspender o direito de *habeas-corpus*, e foi o primeiro a ordenar o serviço militar obrigatório".

(83) CALMON, Pedro. *Curso de Teoria Geral do Estado*, cit.

(84) SILVA, Carlos Medeiros. Evolução do regime federativo. *Revista de Direito Administrativo*. Rio, Fundação Getúlio Vargas, jan./mar. 1955.

(85) MATHIOT, André. Ob. cit.

(86) VIDAL, Gore, *Lincoln* — livro anunciado e comentado por Sônia Nolasco Ferreira em *O Globo*, Rio, edição de 30 de agosto de 1964.

Eis aí: o campeoníssimo da liberdade, o grande Abrahão Lincoln, tomando medidas de exceção, em defesa da unidade e soberania de sua nação.

Tudo está, pois, na espécie, em corrigir as distorções motivadas pelas diferenças geoeconômicas das várias regiões. No Brasil estas são, realmente, as diferenças, visto que, no plano social, há que reconhecer que, de norte a sul e de leste a oeste, em toda parte, as diversas populações têm muito mais traços comuns do que diferenciados, o que devemos, de um lado, à nossa homogeneidade étnica e lingüística, de outro, à religião católica, e, de outro, ainda, à obra miscigenadora do português... Ora, assim aproximados pelos laços do sangue e do espírito, falando o mesmo idioma e participando das mesmas lutas históricas, as populações regionalizadas pouco diferiam culturalmente umas das outras, o que facilitava e aconselhava, no Brasil, um regime unitário: "Ce qui distingue l'État fédéral de l'État unitaire, c'est en effet l'existence dans cet État de collectivités publiques différentes de celles dont la réunion forme l'État unitaire. Si l'on fait disparaître le caractère particulier de ces collectivités publiques, on en fait de simples provinces, et par conséquent l'État fédéral se trouve transformé en État unitaire" (LE FUR) (87).

Não existiam no Brasil, a rigor, essas "coletividades públicas diferenciadas"; as diferenças entre as coletividades regionais estavam mais em fronteiras arbitrariamente fixadas...

Impõe-se aceitar e reiterar, como axiomático, que o regime político unitário não exclui nem nega o regime administrativo descentralizado. Política é uma coisa, administração é outra. Política é comando, e o comando há de ser uno, forte, responsável, consciente, orientado no sentido do progresso, da segurança e do bem-estar de todos os nacionais; já administração é trabalho, operação, aplicação de programa, e pode ser feito por órgãos especializados e para tanto convenientemente distribuídos por todo o território pátrio.

Porque tais verdades foram desprezadas, a república nos trouxe o sistema federativo, que, sem raízes em nossas realidades, fracassou, exigindo de todos nós, agora, uma atitude firme, que nos leve à retomada do caminho da unidade. Releva notar, na hipótese, que, justamente uma das grandes vozes republicanas — RUI BARBOSA (88) — em artigo publicado em 25 de novembro de 1898 no jornal *A Imprensa*, assim se exprimia: "Eis o que vem a ser a Federação no Brasil. Eis no que dá, por fim, a autonomia dos Estados, esse princípio retumbante, mentiroso, vazio de vida como um sepulcro, a cuja superstição se está sacrificando a existência do País, o princípio da nossa nacionalidade, oferecido em pasto às cobijas intestinas, até que outras a venham devorar."

VII — O PAPEL DO ESTADO NA ORGANIZAÇÃO DAS SOCIEDADES. O CASO BRASILEIRO

No enfoque desse problema institucional que discutimos, é fundamental compreender uma coisa: mesmo quando, num país, existe uma certa — digamos

(87) LE FUR, Louis, *État Fédéral et Confédération d'États*. Paris, Imprimerie et Librairie Générale de Jurisprudence — Marchal et Billard, 1896.

(88) BARBOSA, Rui. Cit por Carlos Medeiros Silva, ob. cit.

— uniformidade geográfica, e ainda que as suas populações se apresentem culturalmente homogêneas, isso, que é importante, não é, contudo, suficiente para assegurar a unidade política: "Nunca, sin embargo, el carácter relativamente unitario, en lo natural o cultural, de los habitantes, podrá engendrar por sí mismo la unidad del Estado. Esta sólo puede concebirse, en última instancia, como resultado de una acción humana consciente, de una formación consciente de unidad, como organización" (HERMAN HELLER) (89).

Não basta, pois, uma nação, para existir um Estado. Unidade lingüística, étnica, religiosa e cultural não garante a um povo um posicionamento independente no concerto político internacional. Faz-se mister uma *consciência nacional*. A igualdade de idioma, de credo, de raça e, sobretudo, a participação solidária de todos numa história comum, favorece a unidade política e, com esta, a afirmação nacional soberana. Mas, para isso, é indispensável que exista uma *vontade de poder*, simbolizada na união ideológica consubstanciadora de um propósito nacional comum. Assim, só o Estado, que é a organização perfeita desse povo vivendo nesse território, pode garantir essa unidade e, mediante ela, tentar o objetivo comum maior.

No Brasil, devido a circunstâncias personalíssimas, mais se evidencia essa verdade. País de território imenso e com zonas desertas; de riquezas enormes e mal aproveitadas; as vias de comunicação ainda deficientes; a sociedade separada em segmentos bastante distanciados uns dos outros, sob o aspecto cultural e financeiro; os indivíduos, em geral, tecnicamente despreparados para suas atividades profissionais; alguns Estados-Membros altamente desenvolvidos, ao lado de outros muito atrasados; potências estrangeiras dando sinais de cobiça em relação a nossas riquezas e até já tentando envolvê-las em suas negociações; os nossos avanços industriais sendo obstaculizados por óbices criados pelas potências interessadas em manter em suas mãos as rédeas da dominação mundial; governos estrangeiros já chegando a dar "palpites" sobre nossos negócios internos — tudo isso reclama um poder nacional forte e atuante, que não pode existir em uma organização federativa, onde os Estados-Membros às vezes se mostram tão ciosos de sua autonomia, não raro confundida com soberania. Assim sendo, "ante a realidade do Brasil, o papel do Estado não é refletir e conservar tal ou qual ambiência, mas assumir a função de reforma, criar, educar um povo" (NESTOR DUARTE) (90).

No Brasil, repitamos, tudo tem vindo de cima para baixo. A república, a abolição, a legislação social foram antecipadas, no tempo, por iniciativa do governo. Isso, no plano das ideologias. E não só: também na esfera das realizações práticas foi assim: não tivemos petróleo, siderurgia, usinas hidroelétricas, fábrica de aviões, indústria pesada, estradas, arsenais, enquanto o Estado não se pôs em ação.

(89) HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Versión española de Luis Tobío. México, Fondo de Cultura Económica, Edición y prólogo de Gerhart Niemeyer, 1942.

(90) DUARTE, Nestor. *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo, Editora Nacional, 1939.

Assim foi sempre. O Brasil só cresceu com a União presente nos acontecimentos, de modo direto ou indireto.

No Império, tínhamos como órgãos de unificação nacional, integrando e subordinando as Províncias:

- o Rei;
- o Presidente da Província, nomeado pelo Imperador e escolhido por ele;
- o chefe de polícia, escolhido e nomeado pelo Imperador;
- era o poder central quem nomeava o Juiz de Direito, o Juiz Municipal, o Promotor Público.

Depois, com o federalismo republicano, dividido o poder entre a União e os Estados-Membros, estes com Constituições próprias, a unidade nacional sofreu tremendos abalos, resvalando o país, por causa disso, para os abismos das lutas intestinas, algumas de cunho separatista.

O Estado Novo, instituído em 1937, recolocou a nação no caminho de sua unidade:

- rasgando as bandeiras estaduais;
- unificando o direito;
- transformando as polícias militares estaduais em corpos auxiliares do Exército e dando ao poder central competência para escolher seus comandantes;
- proibindo os emblemas, escudos e hinos estaduais, a todos impondo uma só bandeira, um só hino, um só emblema;
- tornando obrigatório o hasteamento da bandeira nacional em todas as escolas;
- tornando obrigatório, em todas as escolas, o ensino da língua portuguesa;
- dissolvendo os "quistos étnicos";
- controlando a política imigratória;
- criando a Justiça Federal;
- instituindo a Justiça do Trabalho;
- padronizando os orçamentos em todos os Estados e Municípios, através do DASP e da Comissão de Estudos de Negócios Estaduais;
- promovendo, através da Fundação Brasil Central, uma política de integração nacional;

- estabelecendo o Plano de Valorização da Amazônia;
- criando o Correio Aéreo Nacional etc.

Extinto o Estado Novo, voltou-se à prática federalista, em 1946, logo assanhando-se os liberalóides, insistentes em suas pregações fantasmagóricas, mas, com o golpe de 1964, inspirado num propósito nacionalista, o país retomou seu caminho natural, razão por que o Estado (União) tornou ainda mais intensa e abrangente a sua política nacionalizante e centralizadora, expressa:

- nos investimentos feitos pela União nos Estados e nos Municípios;
- em obras públicas de relevo, especialmente nos setores da saúde pública, da alimentação, do transporte e da energia, nos diversos Estados;
- em auxílios e subvenções às Unidades federadas;
- na construção de rodovias, ferrovias, açudes, pontes, aeroportos, hospitais, serviços de comunicação, estádios;
- na construção, em Municípios, de cais, matadouros, hotéis;
- na melhoria das cotas de impostos municipais aos Municípios;
- na construção de colônias agrícolas;
- na federalização de escolas e universidades;
- no BNH, no SERFAU, SUDESUL, SUVALE, SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, INCRA, DNOCS, VALE DO RIO DOCE, BASES MILITARES, FUNAI;
- em Itaipu, em Tucuruí, na Serra Pelada, em Carajás;
- no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, instituído pelo Conselho do Desenvolvimento;
- na Comissão de Desenvolvimento do Planalto de Ibiapaba, e em numerosos outros empreendimentos.

Aí está a verdade, por aí se vendo que “a absorção da administração estadual e municipal pela União é notória e inelutável e que ela se vem operando com a solicitação e o pleno assentimento dos Estados e Municípios”, como assinala CARLOS MEDEIROS ⁽⁹¹⁾, que adianta: “e este fato, de larga repercussão na vida nacional, vai subverter, dentro em pouco, os alicerces do regime federativo”. E se isso acontece é porque já se reconheceu, aqui e alhures, que, “entregados a ellos mismos, los Estados no podrían sobrevivir sino a costa de grandes esfuerzos” (ANDRÉ MATHIOT) ⁽⁹²⁾.

(91) SILVA, Carlos Medeiros da. Ob. cit.

(92) MATHIOT, André. Ob. cit.

A título ilustrativo, anote-se que, nos Estados Unidos, país rico, povo civilizado, oriundo de colônias antes independentes e que se uniram por iniciativa própria, o regime político estruturado nos dogmas da liberal-democracia, as empresas privadas poderosíssimas — mesmo assim, o Poder central, lá, está cada vez mais forte e presente. Assim é que, lá também, operam, em todo o país, entre outros, os seguintes órgãos federais:

- Interstate Commerce Commission
- National Security Council
- National Security Resources Board
- Office of Defense Mobilization
- Defense Production Administration
- Defense Transport Administration

A legislação federal norte-americana é cada vez mais abrangente e centralizadora, seja na concessão de subvenções e auxílios, seja nas obras levadas a efeito nas esferas da educação e da saúde, seja no controle das milícias dos Estados (espécie de serviços nacionais disciplinados por leis do Congresso), seja na extensão dos serviços públicos federais (há 2.500 servidores federais espalhados pelos Estados).

O sistema político unitário, natural, espontâneo, necessário, vai, dessa maneira, se impondo, todos reconhecendo as suas vantagens, que assim podem ser sintetizadas:

- concentração mais rápida e completa de forças militares;
- favorecimento das relações comerciais entre as diversas Províncias;
- racionalização das vias de comunicação;
- uma só capital política;
- economia de leis;
- direção única;
- uniformidade;
- fortalecimento do sentimento nacional.

Todavia, não apenas por isso o regime se impõe. Impõe-se, sobretudo, porque corresponde à marcha mesma da evolução. Todos os povos começam pelo Estado isolado, passam pelo regional federativo e chegam ao tipo unitário.

Por isso, "em um mesmo território não pode haver mais que um Estado" (93), "a unidade é uma característica do Estado" (94), os Estados-Membros "não são senão frações do Estado" (95), "não são verdadeiros Estados" (96), diz ANTÔNIO DE CASTRO ASSUMPÇÃO, o mesmo afirmando José Augusto Bezerra de Menezes (97): "Todas essas tendências federativas confundem-se em uma só: a marcha do mundo, de maneira lenta mas segura, para uma concepção mais perfeita, ou, antes, para a unidade, condicionada sobretudo pelo progresso científico e técnico, que cada vez mais aproxima os povos e solidariza os homens."

O Estado é a nação politicamente organizada. É pelo Estado, no Estado e com o Estado que ela se realiza. O Estado é, realmente, o instrumento de "construção nacional" dos povos. A nação é o povo; os homens com uma raça, uma língua, uma religião, um espírito, uma história, uma terra. Homens que têm interesses e objetivos comuns. Que, conseqüentemente, integram uma comunidade orgânica e teleológica. Logo, a nação é uma unidade. Essa unidade, no sistema federativo, pode ser prejudicada, por força de autonomias às vezes mal compreendidas, de pretensões de hegemônias, de conflitos de interesses entre as Unidades federadas, pelas rivalidades, pelo artificialismo das fronteiras, pelos privilégios de umas e o abandono de outras. A divisão do Estado em Estados leva à distinção entre homens de um Estado e homens de outro Estado. Até entre homens de Municípios diferentes. Não se deve admitir fronteiras separando brasileiros. O Brasil é de todos os brasileiros. A conscientização desse sentimento de brasilidade é um imperativo da união nacional: "... uma nação estará tanto mais formada quanto maior for a unidade do seu espírito e a solidariedade orgânica do seu todo" (98). A nação é um todo orgânico, porém só se afirma, como ente soberano, interna e externamente, quando se projeta no Estado, "a maior e a mais importante das sociedades de ordem temporal, abrangendo todos os outros grupos naturais, cujos interesses, subordinados ao bem comum, preserva, defende e promove" (MACHADO PAUPERIO) (99). Com esse caráter nacional e esse sentido abrangente, o Estado é, de fato, incompatível com o sistema federativo, pois este, na prática, destrói o Estado ou é por ele destruído: "Se o Estado é a nação politicamente organizada, *a fortiori* o Estado nacional será o tipo acabado de organização política" (100).

Federação pressupõe divisão. Estado federal significa Estado de Estados. Poder diluído em poderes. Competência indefinida em competências. Unidade fracionada em unidades. Povo diversificado em povos. Federação é, em suma, a

(93) ASSUMPÇÃO, Antônio de Castro. Ob. cit.

(94) ASSUMPÇÃO, Antônio de Castro. Ob. cit.

(95) ASSUMPÇÃO, Antônio de Castro. Ob. cit.

(96) ASSUMPÇÃO, Antônio de Castro. Ob. cit.

(97) MEDEIROS, José Augusto Bezerra de. A crise do federalismo, in "Carta Mensal". *Revista do Conselho Técnico da CNC e da Administração Nacional do SESC*, Rio, a. V, n. 53, ago. 1959.

(98) DUARTE, Nestor. Ob. cit.

(99) PAUPERIO, A. Machado. *Teoria Geral do Estado*. Rio, Forense, 1967.

(100) PAUPERIO, A. Machado. Ob. cit.

atomização do Estado. Ora, sem se integrar num Estado, a nação não se realiza. Assim, para ser autêntico, para expressar os aspectos humanos e nacionais de um povo, o Estado precisa ser unitário, democrático e realista: "O Estado nacional democrático não se constitui de partículas do povo, dividido em instituições, facções ou classes. A sua esfera sendo, como é, onicompreensiva, abraça toda a massa da população que viva no seu território e que, por suas condições mentais, por sua validade cívica, esteja à altura de manifestar suas convicções. Em tal regime o Estado é o próprio povo, na sua homogeneidade e unidade nacionais" (MONTE ARRAIS) ⁽¹⁰¹⁾. O Estado é, pois, a expressão, em termos políticos, da nacionalidade, e esta "es una cualidad de la personalidad corporativa de la nación, que da unidad al Estado y engendra una voluntad por encima de todos los súbditos", escreve HERMANN FINER ⁽¹⁰²⁾ e aduz: "es una personalidad en el sentido de un conjunto peculiar con jerarquías, energía e historia, más un sentimiento de unidad y pertinencia en el futuro, así como objetivos espirituales mantenidos por su energía" ⁽¹⁰³⁾. A nação é, assim, "a alma" do Estado, este só é real quando dela possuído e em função dela agindo. Isso posto, por paradoxal que pareça, só é verdadeiramente humano o Estado autenticamente nacional, pois o nacional é o humano em sua vivência espacial e temporal — espaço e tempo presentes no Estado, que existe como expressão típica de uma nação, em dado momento e em determinado território. A nação é uma pessoa, tem uma vida, uma história, uma vontade, um objetivo. Para alcançar seus fins, transforma-se num Estado. Este é, assim, orgânico, diferenciado, nacional. Só atua através de órgãos adequados, próprios, naturais. Quando se idealiza o Estado em termos abstratos, ele fracassa; ele só é eficaz dentro de uma realidade nacional: "Nación y Estado son dos aspectos de orden social occidental, y cada uno es ininteligible sin el otro. Un Estado debe poseer o surgir de una base de nacionalidad, y una nación debe someterse a una forma de control centralizado, si es que cualquiera de ambas organizaciones quiere perdurar" (R. H. S. GROSSMAN) ⁽¹⁰⁴⁾. Dessarte, quando se fala em nação, fala-se em um povo só, vivendo num território próprio, com uma organização típica, buscando um fim comum, personalizada num Estado. Este é uno e indivisível.

VIII — A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA NO ESTADO UNITARIO

Escreve ALBERTO TORRES ⁽¹⁰⁵⁾: "A idéia de autonomia precisa ser encarada como idéia de utilidade prática, no interesse da terra e das populações, sem o cunho afetivo que sua origem lhe imprimia e que lhe dava o aspecto de um fato necessário. A autonomia dos Municípios e dos Estados não é mais que uma concentração mais cerrada do tecido governamental, em torno do Município e do Estado; mas o tecido não se interrompe nem se cinde, para formar núcleos

(101) ARRAIS, Monte. *Do Poder do Estado e dos Órgãos Governativos*. Rio, Indústria Tipográfica Italiana, 1935.

(102) FINER, Herman. Ob. cit.

(103) FINER, Herman. Ob. cit.

(104) GROSSMAN, R. H. S. *Biografía del Estado Moderno*. Versión española de J. A. FERNANDEZ DE CASTRO. México, Fondo de Cultura Económica, 1941.

(105) TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. São Paulo, Editora Nacional, 1978.

intermédios: continua-se e entrelaça-se, até completar toda a trama da organização nacional, que termina, por fim, no relevo mais forte dos poderes federais. Cumpre não isolar nem desprender as autonomias do seu todo orgânico. A verdade é, entretanto, que os governos estaduais, no regime da nossa Constituição, com a interpretação que lhe emprestam, concentram efetivamente a força da política nacional — dividida, assim, em vinte eixos excêntricos. Não temos união política senão para as manifestações aparentes e formais da vida institucional; no que é orgânico, em tudo quanto interessa à sociedade e ao indivíduo, pode-se dizer que a nossa união é tão efetiva como a que se vislumbra, porventura, nas relações de um Município do Brasil com um Município argentino. O desencontro entre as direções, absolutamente livres, dos Estados e dos Municípios, e o interesse geral do país, e o conflito permanente entre o governo de cada Estado e cada Município com os outros — não quanto a esses casos que se apresentam, de tempos a tempos, como litígios ostensivos, como por exemplo, as questões de limites, mas quanto aos atos de legislação e administração que interessam à economia do país, à circulação comercial, às relações, importantíssimas hoje, no interesse da prosperidade econômica e da comercialização e distribuição da riqueza, entre a produção e o consumo — oprimem a sorte da população e o futuro do país, como um fardo, em relação ao qual todos os esforços harmonizadores da legislação e da administração federal são nulos, como um punhado de penas, pesados como um monte de aço.”

Aí está, traçado por mão de mestre, um triste quadro da nossa Federação. Fruto da imitação, ela separou os Estados em limites arbitrariamente traçados. Esquecidos uns, privilegiados outros, surgiram as rivalidades, os conflitos, os ressentimentos, as pretensões de liderança, as “alianças” espúrias. Nasceu o bairrismo. Esqueceu-se que as necessidades regionais, em um país, não passam de necessidades nacionais diferentemente localizadas, mas uniformemente sentidas por um mesmo povo. Os quadros geoeconômicos de um país compõem, em seu conjunto, um panorama único, onde se visualizam todos os habitantes e não os desta ou daquela região. A autonomia pode, assim, ser considerada, mas somente para efeito de um *processo* de conduta, jamais para se *dar sentido* a essa conduta. A *tônica* de qualquer atividade, esta há de ser dada pelo Poder Nacional. Autonomia não é soberania. Só o Estado é soberano. Os Estados-Membros são simples órgãos de um todo, em função do qual atuam.

Nem sempre essas verdades foram entendidas pelos nossos federalistas. Donde a hipertrofia de poderes estaduais, as oligarquias, o enfraquecimento do poder central, a diluição do sentimento nacional. Donde certos movimentos de cunho separatista. Donde, sobretudo, o desenvolvimento desigual das diversas regiões, todas carecendo do auxílio da União. O federalismo só não produziu conseqüências mais graves porque, por uma tendência natural, a política brasileira, operando acima de morfologia jurídica arbitrária, artificial, alienada, soube, nos momentos decisivos de nossa história, enquadrar o Estado brasileiro nos parâmetros de um programa nacionalista, inspirado em diretrizes unionistas.

Tudo no Brasil, ontem como hoje — hoje mais ainda, dada a conjuntura internacional —, clama por um Poder político centralizado e forte, capaz de

garantir, através de um aparelhamento administrativo racionalmente descentralizado, uma sistematização dos esforços de todos os brasileiros no sentido do desenvolvimento harmonioso de todas as regiões, dentro de um objetivo comum. Nessas realidades, geográficas e humanas, assim o exigem, e "as instituições políticas cujo êxito histórico se verifica, são as que representam apenas a sistematização legal de uma realidade preexistente no organismo nacional" (AZEVEDO AMARAL)⁽¹⁰⁶⁾. Faz-se mister uma administração elástica, mas cujo funcionamento obedeça a um propósito, a uma motivação, enfim, a uma filosofia política, expressa na ideologia em que o Estado se informou. Métodos de trabalho regionalizados, adaptados aos diversos meios, porém diretrizes uniformes, visando a um fim último, geral e comum. A igualdade estará em tratar desigualmente — mas com justiça — a coisas desiguais. Os problemas do Norte são diferentes dos problemas do Sul, estes dos do Centro, os do Leste dos do Oeste. Mas todos esses problemas são problemas de um só povo, o povo brasileiro, e têm de ser equacionados e resolvidos em função dos interesses da nação.

A verdade é que "a desproporção entre as áreas dos Estados não nos causou ainda surpresas e dificuldades, porque exatamente as unidades federadas mais extensas são quase todas as mais atrasadas e, portanto, as menos capazes de tornarem-se desde já núcleos de sentimentos particularistas em proporção incompatível com o equilíbrio da nacionalidade. Mas no dia em que Mato Grosso, Goiás, o Pará e o Amazonas tiverem uma população de densidade considerável e o seu adiantamento econômico houver criado ali as condições sociais e políticas para o surto de um particularismo análogo ao que hoje se observa em alguns Estados, será provavelmente um problema de solução difícil manter uma nacionalidade em situação de equilíbrio tão instável" (AZEVEDO AMARAL)⁽¹⁰⁷⁾.

O problema, tão grave, deixaria de sê-lo se os Estados perdessem essa condição de "Estados". Se se *sentissem* meras províncias do Brasil, simples parcelas de um todo, células de um só organismo. Todos se reconhecendo no Estado nacional e único. Enfim, extinguindo-se, de vez, o regime federativo. Isso deve ser feito já. Pois só dentro de um Estado nacional será possível a redistribuição política das hoje denominadas Unidades da Federação, de modo a garantir-se a sua integração e, com isso, o equilíbrio político necessário. Como se fez no Estado Novo. Antes de 30, rememora JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES⁽¹⁰⁸⁾ "o Governo federal somente dispunha de duas armas para manter a sua autoridade em todo o território brasileiro: o Exército e o Telégrafo Nacional". Depois da Revolução de 30, tudo mudou: "No plano puramente político, este movimento tomara feições definidas, na tríplice formulação do nacionalismo: defesa dos valores nacionais contra os estrangeiros; aumento do campo de ação e do poder do Estado; primazia da nação sobre os elementos locais" (JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES)⁽¹⁰⁹⁾. O Estado Novo, instituído em 1937, fortaleceu esse

(106) AMARAL, Azevedo. *O Brasil na Crise Atual*. São Paulo, Editora Nacional, 1934.

(107) AMARAL, Azevedo. *O Brasil na Crise Atual*, cit.

(108) TORRES, João Camilo de Oliveira. Ob. cit.

(109) TORRES, João Camilo de Oliveira. Ob. cit.

propósito. Inclusive, criando territórios federais. O mesmo ocorreu no Regime de 64, quando se criaram os Estados de Rondônia e de Mato Grosso do Sul. Surgiu o Estado do Rio de Janeiro, fruto da fusão do antigo Estado do mesmo nome com o Estado da Guanabara. Tudo isso manifesta a conveniência da reformulação; em termos de unidade, da nossa estrutura política, dentro do espírito bandeirante, eis que “o Brasil só se realiza plenamente toda vez que o revive” (CASSIANO RICARDO)⁽¹¹⁰⁾. Está faltando o passo decisivo: extirpar, de nossa estrutura constitucional, o sistema federativo.

Disserta, com acerto, PAULO BONAVIDES⁽¹¹¹⁾: “a reformulação do projeto federativo faz parte de uma solução institucional mais profunda, caso se pretenda efetivamente conferir estabilidade, equilíbrio e harmonia ao sistema político brasileiro”. Essa reformulação seria, no entender do ilustre professor⁽¹¹²⁾, no sentido do que ele classifica de “federalismo de região”. Sua tese é interessante e ele a adota pelo reconhecimento da inviabilidade nacional do sistema federalista nos termos vigentes. Contudo, respeitando essa tese (pois reconhecendo que o problema nacional só será resolvido em função das necessidades regionais), estamos que o objetivo que o erudito professor tem em mira poderá ser alcançado dentro do Estado unitário, mediante, como já dissemos atrás, métodos administrativos descentralizados de governo. Não atinamos com a razão de insistir-se no resguardo do sistema, ou melhor, do vocábulo *federalismo* (como *regime* é sistematicamente negado, mas como palavra, é *tabu*) quando este, em verdade, nada mais exprime. Cabe, porém, perseverar no propósito de, instituído o Estado unitário, redividir as províncias, de modo a evitar não só as criações arbitrárias e artificiais, como, também, disparidades insuportáveis, valendo registrar que, para ponto de partida de estudos para essa remodelação, já existe um esplêndido trabalho elaborado por MARIO AUGUSTO TEIXEIRA DE FREITAS, antigo Secretário-Geral do IBGE.

De qualquer forma, cumpre salientar que, “al ingresar en una federación (según el sentido correcto de este término) una colectividad se somete, pues, en una medida variable, a una autoridad jurídica superior” (CHARLES DURAND)⁽¹¹³⁾. Prevalece sempre, portanto, afinal, o poder maior, o poder central, o poder nacional. Não se pode satisfazer a um Estado quando isto implique prejudicar o Estado. O regional não pode sobrepor-se ao nacional. O *trabalho de construção* da nacionalidade há, pois, de ser feito por todos os brasileiros, com uma responsabilidade igual, dentro de uma mesma motivação e visando a um mesmo objetivo. Somente, esses brasileiros trabalharão em espaços diversos, com métodos diversos, em tempos diversos, com recursos diversos. O regionalismo é uma realidade e o Estado nacional se forma, se firma e se afirma de uma maneira

(110) RICARDO, Cassiano. *Marcha para Oeste*. Rio, José Olympio, 1942.

(111) BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo de regiões. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, n. 65.

(112) BONAVIDES, Paulo. Ob. cit.

(113) DURAND, Charles. El Estado federal en el derecho positivo. *El Federalismo*, cit.

abrangente, refletindo, por conseguinte, todas as realidades do espaço que ocupa. O regime unitário não exclui nem impede a descentralização administrativa, antes a favorece, pois o poder central age diretamente em cada região, para socorrê-la com seus recursos, sem maiores entraves. O que não se pode aceitar são as pretensões autonômicas despropositadas das províncias, impropriamente denominadas Estados. Porque, além de politicamente descabidas, são perigosas para a segurança, a integridade e a soberania do país. Compreendido o Estado como a própria nação em movimento, fácil se compreenderá a necessidade de um comando político centralizado e único. Esse comando, isto é, o *Poder*, há de fazer valer-se para a realização de um destino comum, porque, então, como ensina FRANCISCO CAMPOS (114) "o poder deixa de ser inimigo para ser o servidor, e o cidadão deixa de ser o homem livre, ou o homem em revolta contra o poder, para ser o titular de novos direitos, positivos e concretos, que lhe garantam justa participação nos bens da civilização e da cultura".

IX – O ESTADO UNITÁRIO COMO CONDIÇÃO DE SOBREVIVÊNCIA INDEPENDENTE DA NAÇÃO

Os velhos dogmas do liberalismo, tão do encanto dos nossos avoengos, que os aceitavam sem discussão e os repetiam, mecanicamente, como verdades indiscutíveis, são, hoje, considerados velharias imprestáveis, mas, para espanto dos estudiosos da ciência política, ainda existem os que os apregoam, assim posicionando-se, no mundo moderno, como verdadeiros fantasmas, eis que, se vivos no espaço, há muito já morreram no tempo. . .

De qualquer modo, muitos desses "fantasmas", no Brasil, são figuras de influência nos meios empresariais e jornalísticos, até mesmo nos universitários, alguns com projeção dentro dos partidos, isso tudo dificultando os movimentos de nossa Pátria em busca de uma ordenação nacional equilibrada, racional e justa, humana, forte, brasileira.

Isso explica a resistência que, uns por ingenuidade, outros por ignorância, muitos no interesse próprio, opõem à renovação de nossas instituições fundamentais, para efeito de uma reestruturação política em termos de um Estado unitário, abrangente e forte, capaz de orientar num só rumo a vontade de todos os brasileiros. Urge, porém, nos convencermos de que, realmente, "as alterações que se impõem e cuja extensão a experiência irá revelando, longe de se enquadrarem na categoria dos programas rotulados com a marca de um liberalismo retardatário, parece que terão de ser orientadas pelo mesmo critério que vai levando outras nações a robustecerem os órgãos executivos do Poder Público" (AZEVEDO AMARAL) (115), pois nas próprias Federações as elites autênticas sentiram a necessidade da integração da sociedade nacional num Estado de poder politicamente centralizado, vendo nisso um imperativo de afirmação e independência do povo: "La característica distintiva del federalismo es que hay

(114) CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional*. Rio, José Olympio Editora, 1941.

(115) AMARAL, Azevedo. *Ensaio Brasileiro*. Rio, Omena e Barreto, 1930.

un gobierno federal, una autoridad federal, es decir, una institución que puede mandar a los Estados, que tiene el poder jurídico de tomar decisiones y el poder material de imponer su ejecución" (MAURICE DUVERGER) (116).

Aliás, o verdadeiro federalismo nasceu da necessidade de união de Estados num Estado, os poderes dos Estados cada vez mais diminuindo em proveito dos poderes do Estado, estes cada vez mais amplos. Federalismo é, afinal, movimento centrípeto. Quando resulta de movimento centrífugo, como no Brasil, é irreal, falso, antinatural. Pois nos Estados Unidos, onde obedeceu a um processo natural de desenvolvimento, vindo de fora para dentro e de baixo para cima, cedo concluíram os seus líderes maiores que urgia a integração das províncias num Estado único, nacional e forte, sob pena de riscos irremediáveis, assim se pronunciando, por exemplo, JOHN JAY (117): "Não constitui novidade dizer que o povo de qualquer país (se, como os americanos, for inteligente e bem informado) raras vezes incide e persevera por muitos anos em uma errônea opinião a respeito de seus interesses. Essa observação naturalmente tende a despertar grande acatamento pelo elevado conceito que o povo da América há tanto tempo e tão uniformemente dedica à importância de sua contínua e firme unidade sob um governo federal investido de suficientes poderes para atender a todas as finalidades nacionais". E HAMILTON, também (118): "uma união sólida terá a máxima significação para a paz e para a liberdade dos Estados, como uma barreira contra as facções e insurreições internas". E JAY, novamente (119): "... é de perguntar-se com que direito ou para que propósitos confessáveis são feitas tentativas por alguns homens, neste período, para depreciar a importância da União?"

O regime federalista consiste na igualdade dos Estados federais frente à Federação. No Brasil, nunca houve essa igualdade. Porque essas unidades federadas são desiguais em tamanho, em recursos, em população, em influência. Donde os desníveis. Donde os Estados "grandes" e "pequenos", as rivalidades, os ciúmes, as reivindicações, os conflitos, os ressentimentos, os pruridos separatistas. A situação não é ainda pior porque a União, malgrado os entraves federalistas de natureza constitucional, nunca levou muito a sério as pretensões autonomistas dos Estados-Membros e neles se fez presente sempre que necessário. Mas isso só não basta. A nossa segurança, o nosso desenvolvimento, a nossa integridade e a nossa soberania exigem uma medida heróica, que reduza, de vez, esses "Estados" à sua real condição de simples Departamentos de um Estado único — o Estado nacional brasileiro, que esteja sempre presente onde, quando e como convier aos interesses nacionais. Porque o Brasil é um só.

(116) DUVERGER, Maurice. Los partidos políticos y el federalismo en Europa. *El Federalismo*, cit.

(117) JAY, John. *O Federalista*. Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay. Trad. de HEITOR ALMEIDA FERREIRA. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984.

(118) HAMILTON, Alexandre. *O Federalista*, cit.

(119) JAY, John. Ob. cit.