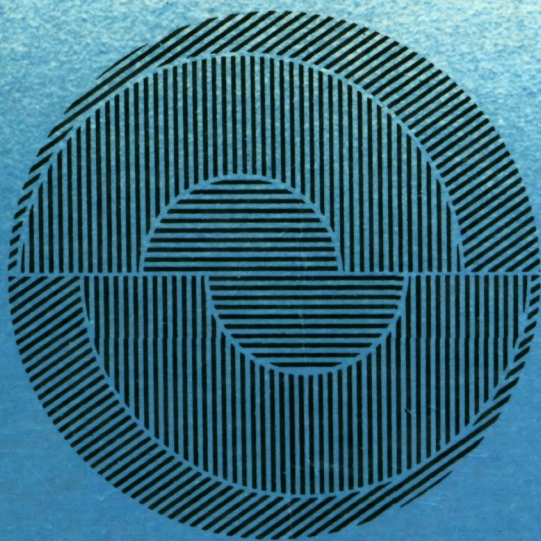


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1978  
ANO 15 • NÚMERO 57

# Contribuição ao estudo de um modelo político brasileiro

PAULO NUNES AUGUSTO DE FIGUEIREDO

Consultor-Geral do Senado

## SUMÁRIO

- Introdução
- Democracia, antes de tudo
- Pluripartidarismo, uma exigência da democracia —  
partido e ideologia
- É preciso rever o regime federalista
- Redivisão política do Brasil
- Federalização da Justiça
- Conselho de Estado
- Conclusão

## INTRODUÇÃO

Toda tese de natureza política, quando em debate, é diferentemente encarada por quem a discute, pois a sua compreensão, o seu encaminhamento e a sua possível solução estão estreitamente ligados à formação filosófica de cada um.

Assuntos desse jaez, essencialmente humanos, e, por isso mesmo, universais, contêm, entretanto, acentos nacionais específicos, que hão de ser devidamente considerados no exame dos problemas, sob pena de divagações inconsistentes.

A realidade nacional dos povos se inscreve na realidade internacional do mundo, da qual não pode dissociar-se, mas da qual, certamente, se diversifica.

Já se disse, a nosso ver com razão, que só o que for autenticamente nacional é autenticamente humano, e isto porque os homens que constituem a "humanidade" não são uma coisa abstrata, antes estão presos ao seu meio étnico, social, econômico, moral e geográfico.

Isso explica porque algumas questões como, por exemplo, o exercício da liberdade, a garantia de direitos individuais, a intervenção estatal, o regime da propriedade, a organização da família, o sistema de trabalho, a estruturação jurídica do Estado, que interessam a todos os homens, de todos os tempos e de todos os lugares, só poderão ser racionalmente equacionados se os considerarmos, não somente em seus termos ideológicos, mas, também, em seus termos nacionais, isto é, tendo-se sempre em mente as condições espaciais específicas de vida dos diversos povos.

A verdade é que qualquer acontecimento importante que ocorra, hoje, na vida de qualquer povo, de qualquer continente, tem repercussões, mediatas ou imediatas, tênues ou marcantes, sobre a vida de todos os outros povos, pois, embora acontecendo em um país, isto é, sendo nacional, esse acontecimento é **humano** e, como tal, **interessa** a todos os homens de todos os lugares.

Nesse sentido é que se pode dizer, com Cícero, que a pátria do homem é o mundo, ou, com Wendel, que o mundo é um só, afirmações que nos permitem assegurar que tudo que é humano é igualmente nacional, porque nada acontece fora de **um** clima, de **uma** economia, de **uma** "raça", de **uma** cultura, de **uma** sociedade, de **uma** nação.

Aceitas essas premissas, teremos estabelecido os fundamentos para o nosso trabalho, o qual se desenvolverá, portanto, em termos contingenciais e em função de um fim último e permanente, a ser tentado através de um regime político, por ser este o meio natural de coexistência dos homens, no qual eles implantam instituições capazes de possibilitar-lhes a consecução de seus ideais.

Pretendemos contribuir, de algum modo, para a descoberta de um "modelo político" para o Brasil, atendendo, assim, à chamada do Presidente da República, que, para tanto, convocou todos os brasileiros.

O tema a abordar é, logo se vê, vasto, complexo, profundo, difícil, comportando inúmeras facetas.

Evidentemente, um modelo político inclui um modelo econômico e um modelo social, visto que a política é abrangente, em sua acepção mais ampla, engloba todas as categorias de existência coletiva, ao mesmo tempo que, por ser uma ciência, está vinculada a uma filosofia, ou seja, a uma compreensão integral do homem e do universo.

Esse entendimento induz à convicção de que a "construção" de um modelo político brasileiro há de ser obra não apenas de políticos, mas ainda de filósofos, de sociólogos, de juristas, de economistas, de educadores, de psicólogos, de geógrafos, enfim, de quantos possam, de alguma maneira, participar do processo cultural do País.

Limitaremos, por isso, o nosso estudo a alguns problemas de caráter mais acentuadamente político, todos controversos, sem dúvida, mas todos, em nosso modo de ver, de importância fundamental para o Brasil e na solução dos quais achamos se devam fixar, com nitidez, certos marcos fundamentais para a instituição, no País, de um regime político realmente humano e realmente brasileiro.

## DEMOCRACIA, ANTES DE TUDO

Desde os começos dos tempos históricos os homens lutam renhidamente em busca de um sistema de vida em comum onde lhes seja garantida uma distribuição mais eqüitativa dos bens da civilização e da cultura, de forma que possam cumprir, superiormente, seu destino de seres livres e teleológicos.

E, dos entrechoques de idéias, muitas vezes sangrentos, chegou-se à conclusão de que, pelas experiências realizadas, o regime mais adequado às necessidades humanas, o único suportável (porque o único em que eles encontraram efetivas condições de vida e desenvolvimento), foi o democrático.

Quando, por conseguinte, se cogita de um modelo político, a primeira coisa a deixar bem clara é que esse regime há de ser democrático.

Sucede, todavia, que a palavra democracia é, hoje, não raro, uma bela bandeira a encobrir mercadoria suspeita, urgindo, pois, antes de tudo, fixar-se, com precisão, o seu conceito.

A democracia é ou não é. Pode-se, todavia, falar da democracia plena e da democracia em desenvolvimento. Porque as condições ambientais em que a democracia se realiza variam de país para país, de cultura para cultura.

Certo é, também, que a democracia é totalitária, na medida em que integra todas as categorias de vida coletiva: a política, a social e a econômica.

O desconhecimento — ou o esquecimento — desses aspectos que a cercam e a distinguem é que tem levado os homens a falsas definições.

Donde falarem alguns em *democracia econômica*, outros em *democracia social*, outros em *democracia política*, quando não se deve separar, nela, os elementos econômicos, sociais e políticos, que nela se entrosam, se condensam, se completam e se harmonizam, para, justamente, compô-la como um todo que, no consenso mundial, constitui a meta de todos os povos.

É claro, repitamos, que, em sua forma, a democracia pode apresentar-se de maneiras diferentes nos diversos países que a adotam, uma vez que o seu processo de execução está necessariamente vinculado às disponibilidades culturais desses países.

Inglaterra, França e Estados Unidos, para só citar três exemplos, são Estados democráticos e, no entanto, são grandes as diferenças nos sistemas políticos, dentro dos quais é a democracia perseguida, em cada um deles.

É que a nação é uma realidade positiva, inalienável, e, por isso, o **nacional**, ou seja, aquilo que cada povo tem de próprio, de típico, de específico, de **seu**, há de influenciar na sua organização política, social e econômica, informando, assim, as suas instituições e dando determinada fisionomia ao Estado em que a nação juridicamente se projeta.

Esse condicionamento nacional dos regimes políticos não implica, porém, nenhum conceito de relatividade, vale, exclusivamente, como uma maneira própria, digamos **pessoal**, de se procurar um mesmo objetivo: o bem comum.

Mediante **seus** recursos, de acordo com os **seus** métodos, dentro de **suas** oportunidades, os povos têm, contudo, na procura da democracia, **um mesmo e único objetivo**. Através da democracia, buscam-se aqueles fins superiores da existência, que só ela, no plano político, é capaz de ensinar. Isso mesmo é o que ensina Tristão de Athayde, quando escreve:

“Se aceitarmos aqueles princípios gerais da política que ontem desenvolvemos em resumo, como sendo a ciência, a arte e a virtude no governo do bem comum, podemos admitir que haja mais de um tipo de democracia. O que não podemos admitir, sem incoerência, é que possa haver uma democracia sem o respeito àquelas três notas típicas de autenticidade política. E a primeira delas é a universalidade e a intemporalidade de exigências fundamentais, com uma legalidade baseada no respeito à liberdade e à justiça, nos direitos intocáveis do cidadão, no voto livre, na liberdade de imprensa, na justiça social e em tudo que exprime a participação efetiva do povo no governo do Estado.” (1)

Os rumos da democracia são universais, invariáveis no espaço. O modo de segui-los é que depende das **condições** nacionais de cada povo, que os tenta, por isso, por **processos** variados.

De qualquer modo, seja em que país for, a democracia, em essência, é uma só, e — escreve Afonso Arinos (2) — o que a caracteriza — “são, primeiro, as fontes do poder; segundo, a temporariedade do poder; terceiro, respeito aos direitos humanos”.

(1) Tristão de Athayde — “Democracia e democracias” — in *Jornal do Brasil*, de 3-6-1977.

(2) Afonso Arinos de Melo Franco — Depoimento no inquérito feito pelo *O Globo*, publicado em 30-5-76, sob o título: “A democracia está morrendo?”.

Com a monarquia ou com a república, com o presidencialismo ou com o parlamentarismo, com o federalismo ou o unitarismo, com o bi ou o unicameralismo, a democracia é, em substância, sempre igual a si mesma, integraram-na certos valores permanentes, imutáveis, irreduzíveis às contingências nacionais.

O mesmo sucede com outras ideologias, como o socialismo. Seus processos variam na URSS, na China, na Hungria, na Iugoslávia, em Cuba, na Polônia, na Alemanha Oriental, no Vietnã e em outros países. Em cada um deles o socialismo apresenta uma cor própria. Entrementes, no que tem de essencial, ele é o mesmo em todas as nações que o adotaram.

Supremacia do fator econômico na estruturação da sociedade; intervencionismo estatal sem limites; luta de classes como determinante da história; propriedade coletiva dos bens de produção; materialismo como filosofia de vida, são, entre outros, acentos tônicos de todos os regimes socialistas (ditos comunistas), pois estão no próprio cerne da doutrina marxista, fonte inspiradora de todos eles.

Poder oriundo da vontade popular; prevalência dos valores espirituais sobre os materiais; liberdade de pensamento e de iniciativa; garantia da propriedade privada; representatividade do povo no governo; respeito aos direitos fundamentais do homem, são, a seu turno, princípios inerentes à democracia, seja esta tentada em países ultra ou subdesenvolvidos.

Conseqüentemente, quando, em debates sobre a democracia, se fala em relatividade, deve-se entender que, no que lhe toca, somente são relativas as possibilidades de cada povo de alcançá-la, visto serem os diferentes países diferentemente desenvolvidos.

Possui ela, fora daí, algo de absoluto, e esse absoluto está no seu conteúdo humanista, que faz da democracia um ideal político permanente, pelo qual os povos vêm batalhando há séculos.

Democracia é liberdade, é igualdade, é solidariedade. É regime do povo, com o povo, pelo povo, para o povo. Se o povo não está presente na condução da coisa pública, não se fale em democracia, mesmo que tudo esteja correndo às maravilhas.

Pode um ditador praticar atos genuinamente democráticos. Entre nós, inclusive, temos o exemplo de Vargas, que, quando ditador, iniciou, no Brasil, uma verdadeira revolução social, através de uma legislação trabalhista de largo alcance democrático. Nem por isso, no entanto, se deve confundir as coisas, e, por muito que o Estado Novo tenha feito — e fez — pelo povo e pelo Brasil, ele não foi um Estado democrático.

O mesmo se pode dizer em relação à Itália de Mussolini, à Alemanha da era de Hitler, ao Portugal Salazarista, à Espanha de Franco e à Rússia de Stalin.

Seria estupidez ou má fé não reconhecer que, naqueles países, com aqueles ditadores, não se tenha, em determinados setores de atividade,

feito algo de bom e de sério para o povo, conquanto a democracia tenha sido banida de todos eles.

De outro lado, ninguém ignora que, até nos Estados democraticamente mais adiantados, seus governantes — quando não seu próprio povo — às vezes praticam atos que ferem frontalmente a democracia. A discriminação racial, nos Estados Unidos, e a discriminação religiosa, na Irlanda, comprovam essa assertiva.

Assente esse entendimento, forçoso é reconhecer, também, que, justamente pela altitude em que se coloca o ideal democrático, é muito difícil atingi-lo e, para alcançá-lo, temos de caminhar por etapas, embora sem tergiversações.

O senso das realidades obriga, por isso, muitas vezes, a certas paradas e, mesmo, a certos recuos, que devemos tomar como estratégias, para efeito de resguardar a democracia, convindo firmar-se que esses recuos e essas paradas não de ser situados como incidentes, apenas, inevitáveis, porém temporários, no processo de desenvolvimento democrático.

O mal é que, ali como aqui, há os que procuram eternizar o efêmero, à base de argumentos especiosos, como o de que o povo não esteja preparado para a democracia.

Ora, os povos, todos os povos, não são mais do que agrupamentos de homens, os homens são todos iguais em natureza e todos, de qualquer parte, de qualquer condição e em qualquer situação, sonham, em sua vida comunitária, com aqueles valores que a democracia representa e por eles pugnam.

Dentro dessa visão política, havemos de admitir que todos os povos, em princípio, estão preparados para a democracia, se bem que, de acordo com os seus recursos e a sua cultura, a pratiquem com maiores ou menores imperfeições.

Assim, cabe afirmar, sem sofismas, que a democracia, seja qual for a sua modalidade nacional, exige:

- a) poder fundamentado na vontade do povo;
- b) regime representativo, com a participação do povo na condução da coisa pública, através das assembleias legislativas;
- c) eqüitativa participação de todos nos bens da civilização e da cultura, isto é, igualdade efetiva de oportunidades para todos os homens, o que significa justiça social;
- d) garantia dos direitos fundamentais do homem: direito à vida, direito à educação, direito ao trabalho, direito à assistência e direito ao ideal;
- e) pluralidade de partidos, a fim de que sejam aceitas todas as correntes de opinião;



- f) subordinação dos valores materiais aos valores humanos, posicionando-se o Estado como órgão a serviço do homem, logo, colocando-se no homem, na sua plena realização, o fim último do Estado; e
- g) decorrentemente, intervenção do Estado unicamente na medida em que se fizer necessária para que a sociedade que ele representa alcance os seus objetivos, ou melhor, para que a nação se estruture, se fortaleça, se afirme e se movimente, no concerto internacional, como uma coletividade humana.

Finalizando essas considerações em torno da democracia e do papel do Estado, lembremos um trecho das "Exigências Cristãs de uma Ordem Política", documento editado pela Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros, que se ajusta, com precisão, ao nosso pensamento sobre a matéria:

"No nível dos fins, o Estado ordena-se à pessoa. Essa, como sujeito de direitos naturais inalienáveis, é origem, centro e fim da sociedade. No nível da execução deste fim, as pessoas subordinam-se ao Estado, que dispõe da autoridade para urgir a colaboração de todos no esforço comum. Em virtude desta autoridade, que tem sua justificação nos planos de Deus, sendo o homem, por sua natureza íntima, um ser social, **o Estado pode tudo aquilo e só aquilo que é exigido para a realização do bem comum.**" (3)

#### PLURIPARTIDARISMO, UMA EXIGÊNCIA DA DEMOCRACIA — PARTIDO E IDEOLOGIA

Estabelecido ser necessário, em um modelo político brasileiro, resguardar-se a democracia, que a história demonstra ser o melhor dos regimes políticos, passemos a um outro tema de relevo, intimamente associado ao da democracia, também apaixonadamente discutido, nem sempre convenientemente equacionado, e que deve, igualmente, ser analisado a fundo, com honestidade, isenção e patriotismo, eis que de sua boa colocação depende a própria estabilidade da democracia.

Pronunciamentos os mais variados têm sido feitos a respeito, uns sérios, neutros, outros casuísticos; uns fundamentados, outros superficiais; uns idealistas, outros cínicos; uns bem intencionados, outros interesseiros; uns realistas, outros fantasiosos.

A verdade, não obstante, é que o problema dos partidos, em uma democracia, é dos mais importantes e deve ser encarado com objetividade, senso realista e civismo, considerados, apenas, os superiores interesses do homem e da coletividade.

Partido é uma organização que visa ao poder. Mas não ao poder pelo poder, como um fim, e, sim, como meio. Porque o poder não pode ser

(3) Exigências Cristãs de uma Ordem Política — documento da CNBB.



isolado de suas fontes e de seus fins. O poder, em si, é neutro. Não é um bem, nem um mal. A sua qualificação está na dependência do emprego que dele se fizer. E essa sua utilização está vinculada aos fins que o partido tem. A ideologia do partido. Porque o partido é uma ideologia em ação. O partido quer o poder para, através dele, realizar um programa. E um programa é uma carta de princípios. É uma filosofia política. É uma ideologia. Não se pode conceber um partido que pretenda o poder pelo poder. Isso seria o **não partido, o não poder**. Política, ciência do Estado, pressupõe uma compreensão do Estado, um conceito de Estado, um objetivo para o Estado. Que objetivo é esse? O que o partido que alcançar o poder inserir em seu programa. Isto é, a ideologia do partido que estiver no poder.

O partido comunista quer o poder para, pelo Estado, implantar o comunismo.

O partido fascista busca o poder para, por ele, organizar o Estado à imagem e à semelhança do fascismo.

Os partidos democratas não de tentar, também, pelo poder, a execução da ideologia democrática.

Todo partido político autêntico há, por isso tudo, de ser ideológico. O que não quer dizer que atue fora das realidades.

Um partido, por ser programático, nem por isso deve deixar de ser, igualmente, pragmático. Porque um programa não pode cegar os que o adotam, tirando-lhes o senso comum e a visão da realidade. Os homens de partido, sendo políticos, sabem que a política, sobre ser uma ciência, é, também, uma arte, a arte do possível, e esse **possível** é determinado pela realidade do meio em que os homens operam.

No Brasil, os velhos partidos, por vícios de nossa formação cultural, sempre estiveram alheios a essa realidade. Limitamo-nos, no passado, a imitar modelos alheios, europeus e americanos. Vivíamos de costas voltadas para a nossa terra, embasbacados com as coisas de além-mar. Vale, por isso, a crítica de Vamireh Chacon:

“O que nos faz falta é, acima de tudo, uma visão global da realidade nacional, para, a partir dela, tentarmos montar estruturas que sejam duradouras, isto é, atendam às realidades nacionais”. (4)

Depois de 1930, e, principalmente, depois de 1937, com a pregação nacionalista de Vargas, simbolizada na “marcha para o oeste”, passamos a olhar mais brasileiromente os nossos problemas.

Essa visão da realidade é indispensável aos partidos. Porque essa realidade é elemento típico, nacional, condicionante de suas atividades. É, em última análise, a **cultura** de cada país, o fator caracterizante da história de cada povo, inclusive de suas instituições.

(4) Vamireh Chacon — entrevista a O Globo, em 20-12-78.

Nenhum partido pode dispensar esse elemento, que é o **chão** em que ele pisa, e, se não o levar em conta, faltar-lhe-á base e ele não se firmará.

Isso explica as diferenças formais que existem entre os regimes socialistas na URSS, na Hungria, na Iugoslávia, na China, na Polônia e em Cuba, por exemplo; como explica, do mesmo modo, as diferenças entre os regimes democráticos na Inglaterra, na França, na Alemanha Federal e nos Estados Unidos; como explicou, no passado, as diferenças entre os regimes fascistas de Portugal, da Itália, da Espanha e da Alemanha.

Entretanto, malgrado essas nuances, o socialismo, como ideologia, é o mesmo na URSS, na Hungria, na Iugoslávia, na China, na Polônia e em Cuba; como a democracia é idêntica na Inglaterra, na França, na Alemanha Federal e nos Estados Unidos; como o totalitarismo da direita foi igual em Portugal, na Itália, na Espanha e na Alemanha.

Os valores fundamentais do socialismo não mudam na filosofia política que inspira os diversos países que o praticam, nem os valores últimos da democracia diferem nas nações que a adotam, nem os valores básicos do fascismo divergem nos Estados que o seguiram.

Nenhum partido é, portanto, autêntico, se não estiver a serviço de uma ideologia, pois esta é sua tônica, a nota que o marca, o traço que o distingue, o sinal que o qualifica.

Partido puramente pragmático, na acepção de organização que busque o poder pelo poder, é a negação mesma do partido, definido como instrumento institucional com que se tenta o poder, sim, mas, para neste, com este, e através deste, chegar-se à consecução daqueles ideais que os homens nele agremiados procuram. Só uma ideologia justifica a criação de partidos e a luta pelo poder que, dentro deles e por eles, os homens empreendem.

Partido sem ideologia não é partido, é simples aglomeração amorfa de indivíduos, é uma farsa, é um espetáculo triste, às vezes até circense.

Realmente, nada mais doloroso, no plano político, que presenciar-se, dentro de um mesmo "partido" alguns indivíduos defendendo a intervenção estatal, enquanto outros advogam o *laissez-faire*; uns pregando o federalismo, outros o sistema unitário; uns querendo o regime bicameral, outros o unicameral; uns a livre iniciativa, outros o controle das atividades produtivas. E, infelizmente, em muitas partes do mundo, inclusive no Brasil, é o que se tem visto.

Política é atividade ideológica, que se pratica com vistas a um objetivo. Lincoln, Hitler, Stalin, Salazar, Franco, Mussolini, Churchill, Kennedy, Gandhi, esses foram, realmente, políticos. E foram, todos, homens de partido. Homens que tinham uma ideologia e lutaram por ela (até morreram por ela). E que, no poder, tentaram executar seus programas, transformando suas idéias em realidades sociais.

Se, em todos os países, há múltiplos partidos políticos, isso ocorre justamente porque os homens têm diferentes e divergentes concepções

da vida, das coisas do mundo. Pensam diferentemente sobre os problemas da religião, da economia, da administração, da educação, da família, da política. E como todos se consideram certos, achando melhores que as dos outros as suas idéias, e desejando, por isso, que elas prevaleçam, reúnem-se em grupos afins, isto é, em diferentes partidos, dentro dos quais e através dos quais tentarão atingir o poder e, uma vez no poder, implantar suas idéias.

Isso explica os partidos da direita, do centro, da esquerda, da meia direita e da meia esquerda.

Há uma gama enorme de idéias, razão por que os homens se organizam em tantos partidos. **Trahit sua quemque voluptas**, já dizia Virgílio.

Não podemos, dessarte, admitir partidos exclusivamente pragmáticos, pois, fazendo-o, estaríamos criando partidos sem finalidade, cujos membros, ao invés de políticos, seriam a própria negação destes, eis que pretendendo o poder pelo poder, desvirtuariam o sentido da política, atividade necessariamente teleológica e que, desse modo, seria ofendida, humilhada, distorcida e degradada.

O poder, repitamos, em si, é neutro. E é, também, o elemento único pelo qual os povos podem realizar o seu destino. Esse destino está marcado pelo uso que se fizer do poder. E isso é obra dos partidos, que, pelo poder, procuram alcançar esse ou aquele fim, ou seja, realizar esse ou aquele programa, em suma, transformar, em vivências políticas, sociais e econômicas, as suas idéias, a sua filosofia, a sua concepção do homem, da vida e do universo. Como diz G. Burdeau: "le pouvoir est une force au service d'une idée". (5)

O que o partido faz, uma vez no poder, é, **mutatis mutandis**, o que o pai, no lar, procura fazer, exercendo seu **pátrio poder**; o que o professor tenta, nas escolas, com sua autoridade de mestre; o que o empresário, como chefe de empresa, executa no setor industrial ou comercial.

O pai usa seu poder para evitar aos filhos os maus caminhos e fazê-los seguir os bons; o professor prega as verdades que aceita e que julga as melhores para os seus discípulos, que procura, assim, modelar ao seu jeito; da mesma maneira, o empresário, na direção de suas empresas, conduz-se segundo um princípio e visando a um objetivo claro, para tanto servindo-se de um método adequado.

Em síntese, os homens, quando não fogem à sua natureza, agem sempre em função de uma meta a atingir, e, se assim procedem, em sua vida particular, não modificam sua conduta quando operam no plano coletivo, ao ingressarem num partido político.

Ter uma "filosofia de vida" é da essência mesma do homem, e este, que jamais renuncia a ela, sabe que, em política, o único modo de conseguir o que se almeja é chegando ao poder, e este, normalmente, só pode ser obtido através do partido.

(5) G. Burdeau — *Traité de science politique* — Paris, 1966.

A propósito, é verdadeiramente edificante o que se passou na URSS, do que nos dá notícia o escritor americano Joseph Davies. Conta ele, no seu livro "Missão em Moscou":

**"A 5 de março, no Plenário do Comitê Central do Partido, Stalin pronunciou um discurso extraordinário sobre esta questão. Criticou o Partido, por este ter dado excessiva atenção ao desenvolvimento econômico e muito pouca ao funcionamento da máquina partidária. Exigiu que cada membro do Partido se tornasse um soldado vigilante da proteção de seus ideais contra os Estados capitalistas, os espões estrangeiros etc."** (6)

E comenta:

**"na URSS a política penetra nas fábricas, nas oficinas, nas casas comerciais, nos transportes, etc."**

Dessa notícia, verdadeira aula de política dada por Stalin, cabe destacar:

**1º —** Justamente no maior país onde se processa a experiência do marxismo, sistema filosófico conhecido como "materialismo histórico", no qual se dá supremacia ao fator econômico no jogo das relações sociais, o Chefe de Estado condena a "excessiva atenção" dada ao desenvolvimento econômico, em prejuízo "do funcionamento da máquina partidária", conclamando os soviéticos a que sejam "soldados vigilantes da proteção de seus ideais".

Isso é bastante significativo e exprime toda a força das ideologias. Patenteia a primazia do ideal na informação das sociedades, mostrando a necessidade de não se fugir aos princípios e aos fins da filosofia que nós aceitamos para explicar e justificar a vida.

**2º —** Daí decorre, também, outro ensinamento: a necessidade da infiltração política em todos os setores de atividade humana. Porque uma ideologia só se realiza pela política, isto é, quando os seus princípios se traduzem nos órgãos institucionais que regem a vida coletiva.

Os democratas devem aproveitar a lição. Devem, também, estar presentes, com as suas idéias, nas fábricas, nas oficinas, nos lares, nos escritórios, nas repartições, nos quartéis, nos campos e nas cidades. Discutindo, doutrinando, tentando conscientizar os seus semelhantes para as excelências da democracia. É como indaga Maritain: "... não terá a santidade cristã que trabalhar no lugar onde também trabalha o heroísmo particular da foice e do martelo, do fâscio ou da cruz gamada?" (7)

A política (autêntica) é sempre um veículo de idéias, que ela semeia por todo o território humano dos Estados. Não há política verdadeira sem ideologia, sendo esta a medida do seu valor.

(6) Joseph Davies — *Missão em Moscou* — Editorial Calvino — Trad. de Eduardo de Sena Castro — Rio, 1942.

(7) Jacques Maritain — *Humanismo Integral* — Trad. de Afrânio Coutinho — Comp. Editora Nacional, 1942 — São Paulo.

Assim como variam ideologias, variam os problemas políticos. Entretanto, todo sistema político tem, como fim último, o bem comum. Para atingir esse fim é preciso, porém, um instrumento apropriado. Este instrumento é o Estado. É por intermédio dele que os partidos tentam efetivar o seu conteúdo ideológico. O Estado oferece, desse modo, uma outra face. Organizado em função de uma ideologia, já não vale apenas como um instrumento passivo nas mãos do partido. Coloca-se, agora, em posição ativa. Passa à condição de agente. Colhe, por isso, na hipótese, repetir Hans Eckardt: "O Estado não é só o objeto, mas também um artista". (8) Nesse sentido, pode-se dizer que o povo (nação) se realiza através do Estado. O Estado é, então, a própria nação em movimento. Em sua afirmação histórica. Donde a observação de Spengler: "a história é o Estado pensado em movimento". (9)

O valor insubstituível do partido se avalia justamente quando se chega à conclusão de que é ele que, no poder, informa o Estado em acordo com a ideologia que representa e que, por isso, o Estado passa a movimentar-se, no plano histórico, em busca de fins precisos.

Não há, pois, como negar: partido político, para ser autêntico, tem que ser ideológico. O que não significa dizer que opere "no mundo da lua". Repitamos: **o programático não exclui o pragmático**. Os dois termos se ajustam e se completam. O programa é o **ideal**, o processo é o **real**. E o ideal só pode ser tentado dentro da realidade, do possível, sem que, por isso, deva ser abastardado. J. Blanco Ande teceu, a respeito, considerações que se casam com muita precisão ao tema em debate:

"El Poder no puede reducirse a fuerza ciega, bruta. Esa fuerza material deve estar plegada a unas normas, y las normas promulgadas en función de una cierta ideología."

E mais:

"... no predomina la fuerza sobre la idea, sino al revés. Es la potencia de esa idea la que da fuerza al propio Poder." (10)

Expostas e analisadas assim as coisas, concluímos:

**a) Os partidos devem ser ideológicos.** Porque só dessa maneira serão realmente partidos políticos. O pragmatismo, de que todos igualmente precisam, vale, apenas, como um método de ação que eles não podem desprezar, porque imposto pela realidade das coisas. Certamente nenhum partido poderia atuar em um ambiente sem atentar para as suas condições específicas, ou seja, para as realidades circunstantes, e isso é ser pragmático. Isso não impediria, porém, que o partido, fosse qual fosse o meio em que operasse, tivesse um ideal a atingir e pelo qual lutasse. As ideologias, sendo naturalmente humanas, são universais, transcendem

(8) Hans Eckardt — *Fundamentos de Política* — Trad. esp. de Rafael Luengo — Editorial Labor, S/A — Barcelona — Buenos Aires, 1932.

(9) Oswaldo Spengler — *Anos de Decisão* — trad. de Herbert Castro — Edições Meridiano — Porto Alegre, 1941.

(10) J. Blanco Ande — *Teoría del Poder* — Ediciones Pirámide S.A. — Madrid, 1977.

dos espaços geográficos. A prova disso é que o mundo todo está, praticamente, dividido entre o socialismo e a democracia.

**b) Em uma democracia, impõe-se a pluralidade de partidos.** Realmente, regime autenticamente humano, pois é o homem a própria razão de ser da democracia, nesta não se pode admitir a existência de um só, ou de apenas dois partidos.

**Cada cabeça, cada sentença,** já diz o adágio popular. É claro que, em política, não se poderia chegar a tanto. Mas não podemos reduzir as aspirações políticas do homem a ponto de concentrá-las em um só ou dois partidos.

O Estado, reprimos, é um instrumento de realização nacional do povo. Através dele é que as nações se estruturam, se firmam e se afirmam, nele projetando sua vontade, expressa em uma filosofia política. *A partir daí, o Estado ganha autonomia. Movimenta-se por conta própria.* Mas, aí ele se confunde com a própria nação. Nesse sentido é que se pode dizer que ele é a própria nação em seus movimentos históricos, coordenados e conscientes. Como diria Pedro Calmon: "Encarado com realismo, é (o Estado) a própria sociedade nacional num alto grau de evolução." (11)

Nação são homens. E os homens se diversificam infinitamente em suas concepções de vida, todos se considerando "donos da verdade", todos sonhando com um mundo feito à imagem e à semelhança de suas idéias, o que explica a variedade imensa de doutrinas religiosas, filosóficas, políticas, sociais e econômicas.

Certamente não seria possível, no mundo político, admitir-se tantos partidos quantos fossem os entendimentos humanos acerca da organização das sociedades nacionais.

De outro lado, não podemos, a não ser violentando a natureza humana no que ela possui de mais legítimo, aprisionar milhões de seres humanos nos estreitos compartimentos de uma só ou de duas agremiações políticas.

**Nem tanto ao mar, nem tanto à terra,** diria Acácio, com o seu sábio senso comum...

Em defesa de nosso ponto de vista, cumpre precisar bem que não é função do partido ser a favor ou contra o governo, muito menos ser isso ou aquilo de maneira incondicional. O **incondicionalismo** é deprimente, humilha o homem, fá-lo decair de sua dignidade. Se há uma coisa que não admite condicionamentos é, justamente, a defesa de um ideal. E o ideal é a razão de ser do partido político autêntico. O que este busca é, pelo poder, realizar o seu programa, no qual está uma compreensão política, uma compreensão social e uma compreensão econômica das coisas. Visa, assim, a implantar uma organização coletiva, nacional, de vida, obediente a princípios determinados e a fins preestabelecidos.

(11) Pedro Calmon — Curso de Direito Público — Livraria Freitas Bastos — Rio, 1938.

Essa realidade humana, que deve estar na base, na essência e no fim do Estado, fulmina o uni e o bipartidarismo, porque tais sistemas fogem a essa realidade e ofendem a consciência política dos povos.

No atual estágio da civilização brasileira, estamos que cinco partidos poderiam englobar, de maneira satisfatória, as diversas tendências políticas do homem: um partido do centro, um da esquerda, um da direita, um da meia direita e um da meia esquerda.

Dentro deles caberiam, certamente, os ideais políticos da maioria dos homens, que, então, através deles, poderiam participar efetivamente do processo político, ou seja, de estruturação e movimentação do Estado.

Entre nós, cabe, por justiça, realçar a obra que, a respeito, efetuou a Constituição de 1967.

Pela primeira vez, no Brasil — e talvez, mesmo, entre povos civilizados —, uma Constituição dedicou um capítulo aos partidos políticos, institucionalizando-os, eis que lhes atribuiu um papel responsável dentro do Estado.

Ao prescrever (art. 152) que os partidos observariam, em sua organização e funcionamento, entre outros princípios, “o regime representativo e democrático, baseado na pluralidade” e “na garantia dos direitos fundamentais do homem”, bem como deles exigindo, como campo de ação, o “âmbito nacional”, a Constituição em vigor fincou alicerces realmente humanos e democráticos para a criação dos partidos, autenticando-os e valorizando-os, inclusive porque, ao proibir “coligações partidárias” e determinando a perda de mandato de parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, revelou neles, implicitamente, um conteúdo ideológico, a ser resguardado de alianças espúrias.

### É PRECISO REVER O REGIME FEDERALISTA

Amaro Cavalcanti, decorrido apenas um decênio da proclamação da República, já criticava o federalismo que se implantara no Brasil. Verberava ele os governos das antigas Províncias, que ele dizia se terem transformado em “uma espécie de patrimônio ou a presa exclusiva de certos indivíduos ou de um grupo, que explora irresponsavelmente, em nome de sua autonomia de Estado federado”.<sup>(12)</sup>

Esse fracasso do federalismo, esperado por muitos, teve as suas razões assim surpreendidas e expostas por Oliveira Viana:<sup>(13)</sup>

“Como já dissemos, na sua maioria, os Estados não estavam preparados para a autonomia plena, que lhes deu o regime federativo. Não havia em muitos deles elites locais, capazes de governá-los sabiamente, muitos deles não possuíam ainda uma base econômica suficiente para que sobre ela se pudesse assentar um regime tributário à altura das novas responsabilidades econômicas.

(12) Citado por Osvaldo Trigueiro em “Crise do Federalismo”, no livro — *Problemas do Governo Brasileiro* — Brasília, 1976.

(13) Oliveira Viana — *Evolução do Povo Brasileiro* — Comp. Editora Nacional — São Paulo, 1933.



De tudo isso resultou a mesquinhez e a insuficiência da ação administrativa dos poderes locais. Os grandes serviços públicos, especialmente a viação, o ensino, o fomento rural, não puderam ser empreendidos.

Dai a necessidade crescente da ação supletória da União. Dai conseqüentemente, com raríssimas exceções, o sentimento cada vez mais generalizado da incapacidade das administrações estaduais. Por toda a parte se difunde e se radica o sentimento contrário, o sentimento de superioridade do poder federal como força incomparável de organização, coordenação e administração."

Também Rui Barbosa curvou-se ante a realidade: (14)

"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, oferecida em pasto às cobiças intestinas, até que outras a venham devorar."

Mais:

"O federalismo desembocou no desgoverno, a anarquia, o absolutismo, a eliminação da lei, a quebra da Constituição Federal, praticados com impunidade, com desgarre, com estrondo."

Nos dias atuais, Osvaldo Trigueiro (15), mirando as situações do federalismo no passado e no presente, reconhece:

"De modo geral, as críticas têm procedência: a Federação não realizou, sob a primeira República, o ideal dos Constituintes, e, na fase atual, é evidente que não está tendo o desejado êxito."

E acrescenta:

"Nosso federalismo, como em geral o federalismo latino-americano, sempre foi tido como tanto ou quanto artificial."

Também Carlos Medeiros da Silva (16) é positivo na condenação do sistema. Fazendo um estudo do federalismo, da Proclamação da República aos nossos dias, conclui:

"... a idéia federalista, tal como foi concebida em 1891, é hoje um anacronismo."

Mais contundente, ainda, é Alfredo Valadão: (17)

"... a nossa extravagante federação: de Estados que são Estados e de Estados que não são Estados, porque há Estados que

(14) Rui Barbosa, citado por Osvaldo Trigueiro.

(15) Osvaldo Trigueiro, ob. cit.

(16) Carlos Medeiros da Silva — "Evolução do Regime Federativo" no livro *Cinco Estudos* — Instituto de Direito Público e Ciência Política.

(17) Citado por Carlos Medeiros da Silva, ob. cit.

deliberam e Estados que não deliberam; de Estados grandes e de Estados pequenos; de Estados ricos e de Estados pobres.”

O exame imparcial do assunto nos revela, na paisagem federalista, a seguinte situação:

Na República Velha:

- a) só Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul gozavam, efetivamente, da autonomia federativa. Os demais Estados só a possuíam nominalmente, pois, de fato, sofreram repetidas intervenções;
- b) o poder dos Estados de contrair empréstimos externos foi usado abusivamente, redundando em enormes gravames para o País, levando-o a situações vexatórias;
- c) as polícias militares eram potencialmente um perigo para a unidade nacional.

O Estado Novo, pela sua natureza, suprimiu, praticamente, durante oito anos, o regime federativo.

De 1945 em diante, é cada vez maior, mais poderosa e mais constante a presença da União nos negócios dos Estados, quebrando-lhes praticamente a autonomia.

Vargas extinguiu as polícias estaduais, transformando-as em forças auxiliares do Exército, de onde saem os seus chefes, e, com isso, eliminou o principal suporte de pretensas autonomias.

Em todos os Estados, quase, existem universidades e escolas federais de variados níveis.

Há Juízes Federais em todas as Unidades da Federação, em todas elas atua a Justiça do Trabalho, também federal.

Estradas federais, de ferro ou de rodagem, cortam todos os Estados do Brasil.

Empréstimos para os Estados só podem ser feitos com autorização e aval do Governo Central.

O Governo Federal fixa limites para a produção agrícola, impõe preços, compra, vende, financia, empresta, concede incentivos, enfim, controla amplos setores das economias estaduais.

Certas riquezas, estejam onde estiverem localizadas, são monopólios da União.

O salário dos trabalhadores, em seu limite mínimo, é estabelecido, em cada Estado, pelo Poder Central.

Há zonas do interesse da segurança nacional, controladas pelo Poder Central, espalhadas por todo o território pátrio.

O próprio funcionalismo público estadual está sujeito a normas federais, até no tocante a sua remuneração.

Os serviços de combate às endemias rurais pertencem à União.

Já funciona o Ministerio do Interior. E aí estão a SUDENE, a SUDAM etc.

Afora isso tudo, ninguém ignora que, desde os primórdios da República, o Poder Central, sempre que julgou necessário, fez valer a sua autoridade nos Estados, solicitado ou não para isso, e, com isso, contrariando os princípios autonomistas.

Dai as observações objetivas, realistas e verdadeiras de Osvaldo Trigueiro (18) que, depois de dizer:

“Os Estados aos poucos vão deixando de ser coletividades públicas dotadas de efetiva autarquia, para transformarem-se em entidades autárquicas de governo regional, amplamente descentralizadas sob o aspecto administrativo, mas estritamente subordinados à hegemonia política, à supremacia legislativa e ao imperialismo econômico da União”,

finaliza:

“Sob as aparências de uma Federação ortodoxa em sua formulação jurídica, os fatores continuarão a trabalhar no sentido do unitarismo, do centralismo, do predomínio esmagador do poder federal...”

Tudo isso, e muitas outras coisas, mostram que o federalismo, no Brasil, é um mito. Mas não só um mito, é um **tabu**, também. Um **tabu** liberaisco, que aqueles indivíduos, políticos ou não, que pararam no tempo, insistem em apregoar como algo sagrado e intocável...

Para nós, a Constituição deveria proscrever, da estrutura político-jurídica nacional, a condição federativa, por irreal, nela se declarando, tão somente, ser o Brasil uma República Democrática, deixando-se a questão da autonomia estadual para ser tratada não como um imperativo constitucional, mas como assunto de legislação ordinária, a ser regulado em termos realistas, formais e conjeturais.

Acreditamos, mesmo, que a sobrevivência desse **tabu**, ainda mais assim, em caráter imperativo, representa um empecilho à obra do Governo Federal.

País de imensa base geográfica; de população ainda rarefeita; de zonas diferentemente desenvolvidas, onde se alternam regiões ricas e pobres; de recursos variáveis, o Brasil, para sua perfeita integração, homogeneização e desenvolvimento, exige, hoje, em todas as suas áreas políticas, econômicas e administrativas, um poder capaz de bem responder aos reclamos regionais.

Esse poder é o poder central, que, por isso mesmo, não pode nem deve ser entravado por prejuízos fora de moda, líricos, só utilizáveis pelos fantasmas do liberalismo clássico que por aí perambulam, insepultos...

(18) Osvaldo Trigueiro, ob. cit.

A Amazônia, por exemplo, aí está, como um tremendo desafio. É um exemplo formidável, sobre que meditar. Se não a ocuparmos, outros a ocuparão. Sua conquista é um imperativo da unidade nacional. Só poderemos, no entanto, conquistá-la, pelo poder maior, o poder central, que outro não dispõe de recursos para fazê-lo. Poder que terá de agir maciçamente no setentrião brasileiro, a fim de incorporá-lo, de modo efetivo, ao todo nacional. Para isso, porém, teremos de saltar, sem hesitações, as barreiras autonomistas do federalismo.

## REDIVISÃO POLITICA DO BRASIL

Tarefa igualmente necessária para o Brasil, e que não pode ser esquecida no momento em que se cogita de um modelo político para a nossa Pátria, é a redivisão política do País, assunto que sempre preocupou os estudiosos de nossos problemas de base.

A fusão do Estado do Rio com o da Guanabara foi acertada, como o foi a divisão de Mato Grosso em dois Estados. Mas a obra renovadora não pode parar por aí. Há de ser planificada e globalizada. Sobretudo racionalizada.

"A desproporção entre as áreas dos Estados não nos causou ainda surpresas e dificuldades porque exatamente as unidades federativas 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",

comenta Azevedo Amaral (18), e prossegue:

"Mas no dia em que Mato Grosso, Goiás, 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 regionalista análogo ao que hoje se observa em alguns Estados, será provavelmente um problema de difícilíssima solução manter unida a nacionalidade em situação de equilíbrio tão instável."

Os Estados mencionados são dos que exigem divisões. Seu gigantismo geográfico e seu atraso econômico indicam a redistribuição, aliás associada à revisão do sistema federalista.

A criação de novos Estados, tal como se procedeu em relação ao Acre, não nos parece aconselhável. Talvez fosse preferível, pelo menos na conjuntura político-jurídica vigente, dar às novas unidades a condição de Territórios.

Se extinto o regime federativo, as coisas ficariam mais fáceis.

Essa divisão teria, é lógico, de ser feita em consonância, exclusivamente, com os altos interesses nacionais, sem a menor concessão a pretensões de ordem regionalista.

(18) Azevedo Amaral — O Brasil na Crise Atual — Comp. Editora Nacional — São Paulo, 1934.

Temos, por esse tema, uma predileção antiga. Já em 1943, em conferência feita no Instituto de Ciência Política do Rio de Janeiro e publicada em "Cultura Política" <sup>(20)</sup>, discorremos sobre o assunto, dizendo:

"Batamos na mesma tecla: é preciso povoar o Brasil. O lugar comum, no caso, impõe-se, mesmo, como a expressão de um imperativo de nossa própria existência. Como apelo profundo da terra. Como um toque de alarme, uma ordem de comando inapelável da Pátria. Porque povoar o Brasil é conquistá-lo, e enquanto as nossas fronteiras étnicas não se confundirem com as geográficas, enquanto existirem no País **terras de ninguém**, em suma, enquanto não conquistarmos o Brasil integralmente e brasileira-mente, as noites pátrias não serão tranqüilas, o nosso sono estará sujeito a toda sorte de pesadelos.

A realidade tremenda aí está, plena de sugestões grandiosas, sim, mas, também, espessa de inquietude: todo um mundo esplendido de riquezas jaz ainda no abandono, por falta de agente humano capaz de movimentá-lo no sentido da edificação nacional.

A Amazônia, em geral, a zona do São Francisco, as ubérrimas regiões do Araguaia e do Tocantins, e outros pedaços do Brasil, aí estão, áreas fertilíssimas, verdadeiros eldorados, suficientes, por si sós, para garantir a nossa segurança e a nossa grandeza. Mundo mineral denso e variado, flora magnífica, fauna soberba — há de tudo, em abundância, nessas faixas enormes do nosso território, faltando-lhes, somente, o fator principal de todo progresso: **o homem**.

Terra, pois, farta e rica. Capital? É fácil arranjar-se. Mas, homens? **E o homem?**

Sim, faltam **homens** e falta **o homem**, sendo conveniente acentuar a distinção. Porque não bastaria encher tais espaços geográficos de braços, abdômens, pernas...

A distribuição de gente por esses vazios demográficos, problema de solução tão inadiável quanto possível nas atuais circunstâncias políticas, teria de obedecer, antes de tudo, a um critério não só **nacional**, como também **racional**. Em poucas palavras: tais regiões necessitam de gente, mas de gente capacitada para a ciclópica tarefa de construir, nesses desertos, uma civilização. De gente de qualidade, portanto. O movimento de penetração sertaneja teria de operar-se sobre bases culturais, incumbindo, assim, a verdadeiras elites a heróica empreitada.

Resumindo: os vácuos demográficos do País precisam ser apagados por indivíduos que não signifiquem apenas **números**, mas que sejam realmente **homens**. E homens **brasileiros**, visto que as

(20) Paulo de Figueiredo — "O Estado Nacional, Goiânia e a redivisão política do Brasil", in *Cultura Política*, ano IV — n.º 37 — Rio, 1943.

questões das “minorias raciais” e das chamadas “ilhas étnicas”, com todo seu complexo terrível de situações políticas, sociais, biológicas, morais e econômicas as mais difíceis, e de consequências as mais desastrosas, demonstram a necessidade de uma política **nacional**.

Urge, pois, conquistar o Brasil brasileiromente. Povoando o Brasil. Mas como? O caminho está traçado: redistribuindo politicamente o Brasil.

De fato, a solução para o magno problema, aquela que propôs as condições naturais — físicas, sociais e políticas — necessárias à completa posse do País, está indicada no ideário cívico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: a redivisão dos nossos quadros estaduais. Solução complexa, porque complexa a questão; solução difícil, porque difícil é a situação de um país jovem, geograficamente imenso, com zonas econômicas diferenciadas, dispondo de uma população rarefeita, insuficientemente preparada, não sedimentada etnicamente e ainda sofrendo os efeitos de meio século de deformação política e cultural.

Mas, solução impossível? Não. Depois que se construiu o canal do Panamá, depois que se mudaram cursos de rios, depois de Suez, depois da marcha estupenda de Raposo Tavares, depois de Goiânia, enfim, a verdade ressalta, incontestável: nada há de impossível aos homens que sabem querer.”

O que proclamamos, há trinta e cinco anos, pode ser repetido hoje. A situação, praticamente, não mudou. E o remédio para ela, em nosso entender, é o mesmo então aconselhado: a redivisão política do Brasil.

Há, a respeito, o Plano de Teixeira de Freitas, que pode e deve servir como ponto de partida para o encaminhamento de uma solução. Imperfeito, precisa ser alterado, corrigido, atualizado, mas as razões que o inspiraram permanecem e os princípios básicos que o nortearam ainda são válidos, como válidos, principalmente, são os fins nele consignados.

Teixeira de Freitas <sup>(21)</sup> adverte que a redivisão proposta tem condicionamentos preliminares, assim os esclarecendo:

“O quadro estadual só deixará de ser uma ameaça para o Brasil e elemento em grande parte negativo na economia da grande vida nacional:

1º — quando suas unidades tiverem relativa equivalência de área, a assegurar-lhes equivalência de potencial político, destinada a traduzir-se mais tarde em efetiva equipotência, como elementos realmente confraternizantes no seio da Federação;

2º — mas tão-somente, ainda, se essa área não for nem grande demais, para que um afortunado progresso nacional não faça

---

(21) Marlo Augusto Teixeira de Freitas — “A redivisão política do Brasil” In *Geografia e Educação* — Rio, 1942.

de um Estado potência usurpadora das demais e ameaçadora para a unidade nacional, nem excessivamente pequena, para que aos Estados não faleçam os recursos necessários;

3º — e, finalmente, desde que naturais desigualdades iniciais de povoamento, riqueza e progresso forem de logo atacadas a fundo pela interferência do Poder Nacional, na razão direta das necessidades de cada qual, distribuídos os recursos da comunidade, não privilegiando mais os já privilegiados, mas suprimindo ou fazendo reverter em benefício da coletividade os privilégios que as fatalidades históricas foram criando e os erros políticos sempre tenderam a agravar.”

Depois, assim propostas as bases de seu trabalho, o antigo Secretário-Geral do IBGE traça os seus objetivos finais:

1º — fixar o padrão de área entre os limites razoáveis de 250 mil e 350 mil km<sup>2</sup>, a fim de que, bem garantidos assim os fins políticos do novo quadro, se coloquem dentro dele sem alteração, e, portanto, incondicionalmente, ao lado da reforma, alguns dos grandes Estados atuais (São Paulo e Rio Grande do Sul, a que se juntariam Maranhão e Piauí), os quais só teriam motivos para ver com bons olhos o desaparecimento da ameaça que constituem para o futuro da Pátria os Estados de desmarcado âmbito territorial;

2º — assentar que nenhum Estado ceda território a outro do quadro atual, nenhum se veja apagado do mapa político do Brasil, nenhum perca sua capital;

3º — determinar, em consequência, que os pequenos Estados se associem, sem diminuição para nenhum, e sem desigualdade, mas com engrandecimento para todos, transformando-se em “departamentos” autônomos, subfederados, para formar Estados compósitos, adstritos ao padrão, cada um dos quais com uma capital especialmente construída em um Município neutro, que se localizaria quanto possível em ponto de convergência dos limites dos atuais Estados que passarem a associados;

4º — determinar ainda quanto a Minas, cujo espírito de brasilidade pode e deve ser aproveitado para aglutinar o poderoso núcleo central do novo sistema, sem prejudicar-lhe o equilíbrio, venha ela a formar, com o seu território, somado aos do Espírito Santo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, três dos futuros Estados, um com o Oeste e o Triângulo Mineiro (cujos anseios de autonomia ficariam atendidos) e os outros dois marítimos (como também desejam as respectivas populações);

5º — estipular ainda, para dar centro e ponto de apoio adequado ao grande, coeso e poderoso bloco central, a criação, com sede em Belo Horizonte, de um Distrito Federal abrangente da zona fértil de Minas Gerais, onde, de logo, assim nacionali-



zando esse potencial de riqueza, comece a União a desenvolver diretamente as indústrias pesadas;

6º — assentar mais que, como meio de apressar o desenvolvimento do Brasil Central, preparando deste modo a localização futura da metrópole brasileira no Planalto Goiano, se transfira temporariamente a capital para Belo Horizonte, mas só devendo ser removidos para lá os órgãos do Governo e os elementos da administração que não puderem ser localizados longe deste, de modo que possam permanecer no Rio, como estimulante salutar do espírito nacional neste grande centro cosmopolita e como recurso para mantê-lo no seu papel de grande metrópole sul-americana, todos os demais órgãos administrativos;

7º — determinar ainda que a cidade do Rio de Janeiro, ao perder — aliás na forma atenuada já prevista — os foros de capital política do Brasil, receba a vantajosa investidura de capital de um dos Estados mais ricos, mais populosos, mais prósperos e mais favorecidos pelo Governo Nacional, qual seria o Estado da Mantiqueira, formado com a divisão departamental conveniente, pelo Estado do Rio (mantida sua autonomia como um dos departamentos), o Sul e a Zona da Mata, de Minas Gerais, Estado esse, portanto, limítrofe do novo Distrito Federal de Belo Horizonte e que proporcionaria à Capital Federal o corpo admirável que daria sentido, grandeza econômica e política e exequibilidade prática à autonomia que lhe vem sendo prometida desde o Império e a que ela aspira, mas tudo isso conseguido sem declínio, antes com acréscimo do seu potencial de riqueza, cultura e progresso, como porto principal do Brasil e especialmente da nova metrópole, além do que escoadouro do *hinterland* enriquecido, e ainda privilegiadamente favorecido com o valioso patrimônio federal situado no seu território, a lhe ser, quase todo ele, definitivamente transferido;

8º — assentar que os futuros Estados a se formarem pelo desmembramento dos grandes ficassem, conforme seu povoamento, na situação de semi-autarquia, como províncias ou mesmo como territórios federais, possivelmente sob governo militar. Com franco papel colonizador, essa condição, portanto, não implicando abandono ou subordinação indesejáveis, mas sim uma situação especial de amparo pela comunidade nacional, de que seria consequência o direito correlato a uma assistência financeira tanto maior quantos menores seus recursos, de modo a lhes ser dado assim, em pouco tempo, pelo esforço enérgico do Governo Nacional, o potencial demográfico econômico que lhes assegurasse o rápido acesso ao pleno gozo da autonomia política.”

Tais, em suas linhas mestras, o pensamento de Teixeira de Freitas.

Fácil observar, no trabalho do ilustre brasileiro, que o seu raciocínio foi peiado pelas malhas do federalismo, a que ele fez generosas concessões.

Por outro lado, houve, sem dúvida, aqui e ali, a intenção de "acomodar as coisas", de "compensar", de "não ferir suscetibilidades".

Além disso, ao elaborar o seu Plano, Brasília ainda não existia, não se tinha procedido à fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, Mato Grosso não tinha sido dividido, o Acre ainda era território federal, a Siderúrgica de Volta Redonda não tinha sido construída.

Sua obra, portanto, teria de ser revista, reformulada e modernizada.

Valha, contudo, no estudo de Teixeira de Freitas o seu sentido pioneiro, pois foi ele o primeiro a oferecer, assim planejada, a idéia redivisionista, indispensável à nossa segurança, à nossa unidade, ao nosso desenvolvimento e, talvez, à nossa própria sobrevivência.

O certo, o indiscutível, o inadiável, é que se cogite de concretizar essa redivisão territorial e política do País. Ela está viva na consciência de todos os brasileiros, pois o problema máximo do Brasil é a conquista de si mesmo.

Reconheçamos que a solução do problema é, todavia, praticamente inviável dentro dos atuais quadros políticos administrativos do País, com Estados territorialmente grandes e pequenos; separados por limites arbitrários; contendo zonas geoeconômicas altamente diferenciadas; com populações densas, às vezes em excesso, ou com populações ralas; servindo-se de métodos de trabalho distintos, dos mais sofisticados aos mais rudimentares; com processos sociais em variados estágios evolutivos; com relações comerciais artificiais, muita vez impostas, desatendendo-se a afinidades regionais; com riquezas latentes mas abandonadas, por carência de recursos para explorá-las; com aglomerados humanos divididos em verdadeiras castas, uma minoria de nababos e multidões de miseráveis.

A solução única para a questão está na implantação de um processo civilizatório em todas as áreas abandonadas, a fim de, através dele, favorecer, de modo eqüitativo, a todo o povo brasileiro, o que implica planificação econômica, integração dos novos tipos étnicos, absorção efetiva das correntes imigratórias, socialização de todas as camadas humanas, sistematização dos métodos de trabalho, em suma, valorização das regiões geoeconômicas e valorização do homem brasileiro.

Assim, ao termo geográfico deve juntar-se o termo homem. Formulada a equação, ao Estado caberá resolvê-la. O x do problema estará em associar o homem à terra, em dar ao homem os meios de aproveitamento da terra, de permanência na terra, de crescimento na terra e com a terra.

Isso tudo só será possível com a transplantação de populações convenientemente preparadas, equipadas e assistidas, para as regiões desertas do Brasil.

É complexa a questão, formidável a obra a realizar. Importa na consideração de uma multidão de outras questões igualmente difíceis. Seja

com for, a linha tordesilheana precisa ser realmente, definitivamente e conscientemente, ultrapassada. Ou a transpomos, ou sucumbiremos.

Na base do problema, e como condição de sua resolução, colocamos a redivisão político-territorial do País.

Essa redivisão é imperativa. Basta olhar o que aconteceu, nos diversos Estados, com a redivisão dos Municípios.

Distritos anêmicos, estagnados, transformaram-se em Municípios florescentes, sem que os distritos-sede nada sofressem. Rendas locais, aplicadas *in loco*, e os esforços dos administradores se concentrando em menores áreas, aí a chave do segredo do êxito das reformas.

O que se fez com os Municípios pode ser feito com os Estados. Se redividirmos estes, racionalmente, tendo os governadores esferas mais estreitas de que cuidar e nelas empregando os recursos delas providos, certamente que isso redundaria em benefício geral.

O que não se entende é não estarem ainda divididos, em dois ou mais Estados, os Estados do Amazonas, do Pará e de Goiás. O que não se pode admitir é haver, no Brasil, Estados que são considerados "locomotivas" e Estados que são tidos como "vagões vazios". O que é inaceitável é a separação de uma sociedade humana em uma minoria privilegiada e legiões de miseráveis.

## FEDERALIZAÇÃO DA JUSTIÇA

A extinção do sistema federativo seria, como vimos, apenas o reconhecimento de uma situação de fato, há muito instalada no País.

Restabelecendo-se ou não, no Brasil, o regime unitário, com a volta dos Estados à condição de Províncias, ou a sua transformação em Departamentos ou em unidades político-administrativas, uma coisa, contudo, se torna urgente: a federalização da Justiça.

A respeito, recorda Guilherme Estelita <sup>(22)</sup>:

"Em verdade, não havendo a Carta de 24 de fevereiro assegurado explicitamente aos Estados as garantias outorgadas de modo expresso aos juízes federais (art. 57 e parágrafos), em alguns Estados verificaram-se abusos de toda ordem, atentados vários à segurança funcional dos magistrados locais. No Ceará, por exemplo, leis ordinárias, em 1897 e 1898, autorizaram o presidente do Estado a remover juízes de direito e aposentar, com o tempo de serviço que contassem, magistrados de qualquer hierarquia.

E no decurso do primeiro vintênio republicano tantos foram os atentados dos poderes estaduais aos seus juízes, que o Supremo Tribunal Federal, através de reiteradas decisões, houve que reconhecer-lhes garantias idênticas às dos magistrados federais, inscritas na Lei Magna."

(22) Guilherme Estelita — "Deve ser a Justiça brasileira toda ela federal?" — Revista Forense — Vol. 167 — Rio, 1945.

Esse quadro ainda não se apagou de todo da paisagem nacional, pois, no interior, essa pressão de autoridades locais sobre os magistrados é, ainda, constantemente observada.

O regime das capitanias hereditárias, de cunho feudal, deu origem às oligarquias, muitas ainda atuantes, embora de maneira mais branda e menos ostensiva.

A existência de juízes íntegros e independentes, indobráveis ao mandonismo circunstante, não basta para encobrir constantes desafios ao Poder Judiciário, tantas vezes subjugado pela força bruta ou manchado pela corrupção, pois, infelizmente, juízes houve, também, que se acomodaram às situações dominantes, transformando-se, não raro, em dóceis instrumentos nas mãos dos "caciques" estaduais e, até, municipais.

Seabra Fagundes (23), conhecedor dessa dolorosa realidade, assim a profliga:

"No meio estadual, sob a pressão de governos locais, inspirados nessa tendência própria dos nossos governantes de todos os tempos, de não admitir contraste à sua autoridade, juízes, que recebem o mandato duma outorga da União, crescem na força moral e nas aptidões materiais necessárias ao desempenho dos seus deveres. De certo, a impavidez e a convicção do dever nos magistrados locais têm-nos mantido, via de regra, sobranceiros às investidas do despotismo político. Mas, que de vezes, nessas refregas, não se salva apenas a figura do juiz, na brava intransigência com que decide, soçobrando, afinal, a justiça, no desrespeito às sentenças? Enquanto isso, não se apontam julgados da antiga justiça federal, que os governos locais teimassem em menosprezar."

Uma coisa era incontestável: os mesmos governos locais, que menosprezavam a justiça estadual, ou municipal, mantinham-se profundamente reverenciosos em relação à justiça federal.

A verdade é que, na República como no Império, e mais ainda agora, a União, sempre que se fez necessário, respondeu "presente" aos apelos regionais, em qualquer ponto do território pátrio, impondo a sua autoridade incontestável.

Esperava-se, ao se proclamar a república, que, estando em pauta os interesses nacionais, fossem estes colocados sob a tutela de instituições também nacionais. E assim ocorreu, efetivamente, em quase tudo. Todavia, no que concerne à justiça, os construtores da república se deixaram enlear por um romantismo político imperdoável, adotando um sistema dualista irreal e nocivo à Nação.

O Estado, repitamos, há sempre de servir ao homem. Portanto, há de constituir-se, consolidar-se e operar como uma ordem humana de existência dos homens em comum. Donde a necessidade de ser igual-

(23) M. Seabra Fagundes — "A Justiça nos Estados e a futura Constituição" — *Revista Forense* — Rio, 1945.

mente nacional, eis que a humanidade não pode ser considerada em abstrato, e, sim em termos reais. E a realidade é esta: a humanidade consiste, afinal, nos agrupamentos humanos diversificados em nações, em classes, em grupos, em indivíduos. Mais precisamente: em **nacionalidades**, cada qual com as suas características, seus problemas, seus recursos, suas composições étnicas, suas potencialidades, suas reivindicações, sua história. Assim, o Estado só é real quando é a própria nação em movimento. E, quando é assim, é um organismo vivo, forte, consciente, responsável, teleológico.

As Constituições de 34 e 46 continuam o embrião de um Estado desse tipo, equidistante dos modelos liberais clássicos e dos totalitários.

Um tal Estado, espelho fiel da nação, não pode alhear-se de nada que seja realmente humano, pelo que tem de interessar-se, prioritariamente, pelo problema da justiça, onde se balanceiam os direitos fundamentais do homem, que a ele cabe assegurar.

Em longo trabalho, dedicado a esse assunto, já dissemos: (24)

“É a **realização** da Nação o que o Estado objetiva. Nação é povo. Povo são homens. Homens são pessoas, seres com um espírito, com um ideal de perfeição, que só pode ser atingido pelo efetivo exercício de direitos e liberdades, que incumbe ao Estado apoiar, ordenar e estimular.

Ora, já vimos como a bipartição do Poder Judiciário no Brasil não deu certo, ocasionando, pelo desrespeito à justiça estadual, atentados aos direitos fundamentais do homem.”

Urge que todos se convençam de que o problema judiciário, pela sua própria natureza, é um problema eminentemente nacional, que requer, por isso, equacionamento nacional e solução nacional. Um problema, portanto, que não pode ser posto em termos de diversificações, mas de unidade.

A propósito, José Duarte (25), relatando os debates travados em 1946, sobre a matéria, na Assembléia Constituinte, divulga:

“Já havia acentuado, prossegue Nestor Duarte, que o problema judiciário, no Brasil, não é uma questão para se resolver no plano federal, ou no estadual, mas no plano nacional. A posição do Poder Judiciário, na organização dos Estados, permite que se faça a distinção que acaba de estabelecer. Se pela amplitude do conceito, o Judiciário é poder político, a verdade é que, no sentido restrito da expressão, pela sua finalidade, pelos seus objetivos, ele não tem o caráter político dos demais poderes... Não tem, no sentido restrito e pela especificidade mesmo de suas funções, o caráter político dos demais poderes na organização do Estado. Ele é um poder jurídico, o Poder Judiciário.

(24) Paulo de Figueiredo — “A Federalização da Justiça” — In *Revista de Informação Legislativa* — N.º 7 — Setembro, 1965 — Brasília.

(25) José Duarte — *A Constituição Brasileira de 1946* — Imprensa Nacional — Rio, 1947.

O pensamento intrínseco, a intenção íntima que está a animar o texto constitucional, neste e em outros países, foi positivamente, atender à unidade, porque, de si mesmo, é uno o Poder Judiciário, como órgão nacional de aplicação de um direito também nacional."

A revisão do sistema federalista favoreceria a nacionalização da Justiça, mas, mesmo dentro do federalismo, seria admissível federalizar-se o Poder Judiciário. Do mesmo modo pensa Carlos de Medeiros: (26)

"A flexibilidade do regime federativo permitirá os reajustamentos necessários, sem o perigo da desagregação ou da asfixia dos governos locais."

Se temos um direito uno e um processo uno, porque uma Justiça dúplice?

Afora isso, é indiscutível que a federalização da justiça viria dar a esta a sua verdadeira dignidade, ou melhor, viria situá-la em sua verdadeira dignidade, pois, alçado à posição de poder nacional, o Poder Judiciário estaria capacitado para o perfeito cumprimento de sua grandiosa missão, em todo o território pátrio.

Com todo o respeito que os federalistas nos merecem, forçoso é repetir, por inegável, que, no regime federativo brasileiro, os Estados não são Estados, são meras unidades político-administrativas, subordinadas ao poder central, e, assim sendo, a federalização da Justiça poderia significar o coroamento de um processo político de integração nacional.

O País aí está, com suas realidades, reclamando reformas. Chegou o momento de fazê-las. É preciso, porém, que as leis se tornem, efetivamente, expressões de nossas necessidades. A começar pela Lei Maior. Isso nos conduzirá à autenticação de nossas instituições, dentro de cujos quadros deve-se guardar um lugar para a Justiça Nacional.

Seabra Fagundes (27) foi bastante objetivo, ao versar a questão:

"Teoricamente, isto é, sob o prisma de federalismo doutrinário, aos Estados realmente deve competir um terceiro poder ao lado do que legisla e do que administra. Mas teoricamente, também, no federalismo puro, às províncias deve competir elaborar o direito, que regula a sua vida interna e dos seus cidadãos, bem como os cânones que tutelam a proteção efetiva desse direito. No entanto, em 1891, abria-se mão dessa prerrogativa, apesar da tenaz oposição de Campos Sales, e, em 1934, consagrava-se a unidade do processo."

E prosseguindo:

"Que mais elementar prerrogativa dos Estados do que a de organizar a sua polícia, força da qual decorre, afinal de contas, a co-

(26) Carlos Medeiros da Silva, ob. cit.

(27) M. Seabra Fagundes, ob. cit.

erção indispensável à sua afirmação efetiva como entidade política?

Entretanto, já no regime de 34, se submetia a organização das polícias estaduais, em grande parte, ao direito federal. É que a experiência, o senso da realidade e o sentido objetivo inseparável de toda construção política vão aconselhando o legislador, distanciando-o dos pontos de vista puramente abstratos e indicando-o a melhor percepção das necessidades ambientes."

Verifica-se, dessa maneira, que o regime federativo não seria ofendido com a nacionalização da Justiça, um imperativo de nossas realidades políticas e sociais e cujas vantagens foram assim enumeradas pelo Deputado Arruda Câmara, na Assembléia Constituinte de 1946:

- "1 — a federalização garante a independência econômica da Justiça e a sua independência de ação em relação à influência do Poder Executivo Estadual;
- 2 — harmoniza-se melhor com a unidade do processo, estabelecida em 1934;
- 3 — acaba com a odiosa diferença entre a Justiça bem remunerada e a Justiça quase indigente em alguns Estados, variando, de unidade a unidade, o Poder Judiciário;
- 4 — da federalização e conseqüente elevação da Justiça resultará que muitos valores tomarão parte e ingressarão na Justiça, o que agora não acontece, porque em quase todos os Estados as condições do Judiciário não são convidativas."

O Poder Judiciário, justamente por não ser político, deve situar-se como o centro de equilíbrio da vida nacional. Fora do alcance das paixões e das contingências político-partidárias, que tanto abalam o Legislativo e preocupam o Executivo, o Poder Judiciário precisa fortalecer-se, posicionando-se num plano superior — o plano nacional, de onde melhor poderá ver as coisas e mais seguramente desempenhar seu papel de guardião dos direitos, das garantias e das liberdades do cidadão.

Direitos só valem quando vividos, e, para isto, têm de ser garantidos. Dessarte, não basta que a Constituição enumere os direitos do homem. A Justiça tem de dispor de força bastante para assegurar esse direito que a ela compete resguardar. Porque o direito há de estar na base de todos os regimes políticos, ou, então, estes não serão regimes humanos.

O Poder Legislativo tem uma tarefa relevante no Estado. É a alma do povo. O caráter da nação. A vontade de todos. "O maior ente de razão criado pelo homem, tanto para a afirmação da liberdade como para a ordenação do poder", na expressão feliz de Luciano Mesquita. <sup>(28)</sup>

(28) Luciano Mesquita — O Congresso — Imprensa Nacional — Rio, 1959.



O Poder Executivo não é menos importante. Tem uma função de comando. Em suas mãos está o leme do Estado. E isso distingue a sua força e marca a sua personalidade.

É, no entanto, o Poder Judiciário, o que paira mais alto, eis que lhe está afeta a missão de proteger o homem, em torno e em função do qual são feitas as leis e para cujo bem-estar deve mover-se a máquina estatal.

Dentro dessas premissas, lógico é deduzir-se que, sem um Poder Judiciário independente e forte, nenhum regime político conseguirá resultados apreciáveis. Sem que o homem seja respeitado em seus direitos básicos — e isto é obra da Justiça —, todas as demais instituições se revelarão precárias.

Para terminar, ouçamos Oliveira Viana <sup>(29)</sup>, que analisou clarivamente a questão, nessas palavras de fogo:

“Os nossos reformadores constitucionais e os nossos sonhadores liberais ainda não se convenceram de que nem a generalização do sufrágio direto, nem o **self-government** valerão nada sem o primado do Poder Judiciário — sem que este Poder tenha pelo Brasil toda a penetração, a segurança, a sensibilidade que o põha a toda hora e a todo momento ao alcance do jeca mais humilde e desamparado, não precisando ele — para tê-lo junto a si — de mais do que um gesto de sua mão numa petição, ou de uma palavra de sua boca num apelo. Sufrágio direto ou sufrágio universal, regalias de autonomia, federalismos, municipalismos, de nada valerão sem este primado do Judiciário, sem a generalidade das garantias trazidas por ele à liberdade civil do cidadão, principalmente do **homem-massa** do interior, do homem dos campos, das vilas, dos povoados, das aldeias, das cidades, sempre anulados nestas garantias pela distância dos centros metropolitanos da costa. De nada valerão a estes desamparados e relegados, entregues aos caprichos dos mandões locais, dos senhores das aldeias e dos delegados cheios de arbítrio, estas regalias políticas, desde que os eleitos por este sufrágio universal e direto — sejam funcionários municipais, sejam estaduais, pouco importa — estiverem certos de que poderão descumprir a lei ou praticar a arbitrariedade impunemente.”

De tudo se conclui: a federalização da Justiça é uma necessidade. Está na hora de instituí-la.

### CONSELHO DE ESTADO

O Conselho de Estado teve origem no Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, criado por Dom Pedro, antes da Independência.

(29) Oliveira Viana — *Instituições Políticas Brasileiras* — Liv. José Olímpio — Rio, 1955.

Integrado por representantes das Províncias, sua função consistia em "aconselhar o Príncipe Regente em todos os negócios mais importantes e difíceis".

Dissolvida a Assembléia Constituinte, Dom Pedro I instituiu um novo Conselho, denominado Conselho de Estado, que se notabilizou por ter elaborado a Constituição de 1824, a qual incorporou essa entidade, em caráter definitivo, ao sistema político brasileiro.

Em 1837, porém, a Regência aboliu o Conselho de Estado, mas uma lei de 23 de novembro de 1841 restaurou-o, passando ele a funcionar sem interrupção, até a proclamação da República.

A importância do Conselho de Estado na vida política brasileira tem sido ressaltada por eminentes historiadores.

J. C. de Macedo Soares Guimarães <sup>(30)</sup>, analisando o papel desse órgão durante o Império e advogando a sua adoção no presente, sugere, para ele, a seguinte composição:

#### **I — Membros Natos e Temporários**

- a) Presidente da República, que seria o Presidente do Conselho;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Presidente do Senado — como chefe do Poder Legislativo;
- d) Presidente do Supremo Tribunal Federal — como chefe do Poder Judiciário;

#### **II — Membros Permanentes**

Seis cidadãos de notória competência, com mandato permanente (até 70 anos), indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal."

As atribuições do Conselho seriam, segundo J. C. de Macedo Soares Guimarães:

- "a) decretar o estado de sítio, por proposta do Presidente da República;
- b) suspender direitos políticos, e suspender ou cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, por proposta do Conselho de Segurança Nacional;
- c) demitir ou aposentar magistrados, por proposta do Conselho de Segurança Nacional;
- d) opinar sobre quaisquer matérias, quando solicitado pelo Presidente da República, ou quando o decidir a maioria de seus membros."

(30) J. C. Macedo Soares Guimarães — "O Conselho de Estado", in *Jornal do Brasil*, de 9 de abril de 1976.

Justificando essa composição, escreve aquele ilustre articulista:

“Na atual sistemática, é difícil o Congresso aprovar medidas como o estado de sítio, que, entre outros efeitos, pode suspender as imunidades de seus membros. É difícil exigir que um poder abra mão de garantias em benefício de outro. Na questão de cassação de mandatos eletivos e na demissão de juizes, a mesma coisa. Há sempre a tendência de os membros de um Poder protegerem-se mutuamente. Está aí, como exemplo, o caso de Wilson Campos. Também, dificilmente juiz pune juiz. Não desejamos a ditadura do Executivo. Mas também não a desejamos do Legislativo ou do Judiciário.”

No Conselho não entrariam os Ministros de Estado, porque, explica Macedo Soares, “são subordinados ao Poder Executivo”.

Em outra publicação sobre o mesmo assunto, Macedo Soares <sup>(31)</sup> reformula as funções do Conselho, que passariam a ser estas:

**a)** autorizar o Presidente da República a decretar o estado de sítio ou assumir poderes excepcionais, dentro dos prazos e normas estabelecidos na Constituição;

**b)** conceder licença para processar membros do Poder Legislativo, por solicitação do Conselho de Segurança Nacional ou do Judiciário. O processo seria feito nos canais competentes do Poder Judiciário;

**c)** conceder licença para processar magistrados, por solicitação do Conselho de Segurança Nacional ou do Poder Legislativo;

**d)** opinar sobre quaisquer matérias, quando solicitado pelo Presidente da República, ou quando o decidir a maioria de seus membros.”

Concordamos, também, com a criação de um Conselho de Estado, a ser incluído no contexto político brasileiro. Pensamos, inclusive, que esse órgão deveria figurar na Constituição, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, como um novo Poder (órgão de Poder, seria mais certo). Integrado pela Constituição no quadro do Estado, esse Conselho, pelas tarefas que lhe fossem assinadas, em muito favoreceria o equilíbrio nas relações entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

O Parlamento, como instituição representativa do povo, é uma condição do regime democrático. Sem ele não há democracia.

Entretanto, por ser, justamente, a entidade onde se projetam mais direta e intensamente as tendências e as aspirações, variadas e nem sempre confluentes, do povo, e onde as paixões partidárias repercutem em toda a sua força, o Parlamento está sempre beirando uma zona de perigo, constituindo-se o alvo predileto dos totalitários, sempre prontos a descar-

(31) J. C. de Macedo Soares Guimarães — “Ainda o Conselho de Estado” — *Jornal do Brasil*, de 3 de Janeiro de 1977.

regar, sobre ele, as responsabilidades pelos males que acontecem no país.

Cumpra, dessa maneira, descobrir um meio de colocar o Congresso a cavaleiro das impertinências, da má fé e da ignorância dos inimigos da democracia, libertando-o, o mais possível, de certas situações que sirvam de pretexto para atingi-lo.

Um meio de conseguir isso estaria, precisamente, na instituição e na institucionalização do Conselho de Estado, a cuja responsabilidade passaria o exame e a decisão daqueles problemas que, no Congresso, ganham um caráter excessivamente explosivo, emocionando e agitando a nação e, assim, estimulando os apetites antidemocráticos dos totalitários.

As funções do Conselho de Estado constituem matéria a ser examinada a fundo, mas podemos, de imediato, tomando por ponto de referência o trabalho, já citado, de J. C. de Macedo Soares, sugerir consistissem no seguinte:

- a) autorizar o Presidente da República a decretar o estado de sítio, ou assumir poderes excepcionais, dentro dos prazos e normas estabelecidos pela Constituição;
- b) cassar mandatos eletivos de senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores, por proposta do Conselho de Segurança Nacional;
- c) suspender direitos políticos de quaisquer cidadãos, inclusive governadores, ministros de Estado, parlamentares e membros do Poder Judiciário, por proposta do Conselho de Segurança Nacional;
- d) aposentar ou demitir magistrados, por proposta do Conselho de Segurança Nacional;
- e) opinar sobre projetos do interesse da segurança nacional;
- f) autorizar o Presidente da República a declarar guerra ou assinar a paz;
- g) opinar sobre tratados ou acordos internacionais de natureza militar, política e econômica;
- h) opinar sobre qualquer matéria, a pedido do Presidente da República ou da maioria de seus membros.

No tocante à sua composição, cremos que deveria ser a mais democrática, portanto, a mais representativa da Nação, o que lhe daria maior prestígio e autoridade.

Dessarte, ainda tomando por base a sugestão de J. C. de Macedo Soares, nós o organizaríamos assim:

#### **1 — Membros Natos e Temporários**

- a) o Presidente da República, que seria o Presidente do Conselho;

- b)** os ex-Presidentes da República, desde que tivessem exercido o mandato pelo período mínimo de um ano;
- c)** o Vice-Presidente da República;
- d)** o Presidente do Senado, como chefe do Poder Legislativo;
- e)** o Presidente do Supremo Tribunal Federal, como chefe do Poder Judiciário;
- f)** o Presidente da Confederação Nacional das Indústrias;
- g)** o Presidente da Confederação Nacional do Comércio;
- h)** o Presidente da Confederação Nacional da Agricultura;
- i)** o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil;
- j)** o Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores; e
- k)** o Presidente da Associação Brasileira de Imprensa.

## **2 — Membros Permanentes**

Seis membros indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, escolhidos entre os brasileiros de notória competência e de ilibada reputação.

## **3 — Membros Assistentes (sem direito a voto)**

- a)** os Ministros de Estado;
- b)** o Presidente da Câmara dos Deputados;
- c)** os líderes de partidos com representação no Parlamento.

A inclusão dos Presidentes das Confederações das Indústrias, do Comércio, da Agricultura e dos Trabalhadores justifica-se por representarem eles, realmente, as forças de produção do País e ter o Conselho competência para atos capazes de forte repercussão na área econômica e social.

Quanto às presenças dos Presidentes da Ordem dos Advogados e da Associação Brasileira de Imprensa, tornam-se elas necessárias pelo que representariam: a OAB, como zeladora da ordem jurídica, e a ABI, como porta-voz da opinião pública.

A convocação, para o Conselho, dos ex-Presidentes da República explica-se por três fatos principais:

**1º** — pela experiência que os mesmos tiveram do Governo;

**2º** — porque a obra governamental é contínua, havendo sempre uma relação necessária entre o que os diversos Presidentes fizeram ou pretenderam fazer; e

3º — porque, se atingiram o mais alto posto da Nação, isto é porque possuíram méritos para tanto, não devendo, assim, os seus préstimos ser dispensados.

A criação da categoria de Membros Assistentes do Conselho, sem direito a voto, parece-nos conveniente.

É claro que, subordinados ao Presidente da República, os Ministros de Estado, demissíveis *ad nutum*, não poderiam nele figurar em pé de igualdade com os demais. Contudo, pela sua posição e responsabilidade no Governo, e pelo conhecimento dos problemas nacionais, sua presença no Conselho, para esclarecer e, mesmo, aconselhar, poderia ser de grande valia, o mesmo se podendo dizer em relação ao Presidente da Câmara dos Deputados e aos líderes dos partidos com representação no Parlamento.

O Conselho de Estado, com tal constituição e com tais atribuições, estaria fadado a exercer uma ação moderadora no Governo, assegurando maior equilíbrio na relação entre os demais poderes do Estado e propiciando um clima político mais favorável à estabilidade democrática.

A propósito, seja-nos permitido, de passagem, declarar que somos dos que acham que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário não devem ser conceituados como Poderes, mas como meros órgãos do Poder Nacional, que os integra e os supera e se projeta no Estado.

Esse Poder Estatal (nacional, porque o Estado é expressão política das Nações) é uno e indivisível e faz-se valer através daqueles órgãos, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário — impropriamente designados poderes.

Poder que se aliena e se dilui não é poder, mas bem adverte e demonstra a história que só em teoria se faz a clássica divisão tripartite.

Em verdade, o poder é uno e soberano, é o poder nacional, do povo, projetado no Estado e simbolizado no Presidente da República.

## CONCLUSÃO

Concluindo, estamos que, se queremos construir um modelo político brasileiro, isto é, genuinamente nacional, adequado às nossas tradições, à nossa índole e às nossas realidades, deveremos instituir um Estado onde:

- a) se estabeleça uma autêntica democracia;
- b) se assegure a pluralidade de partidos;
- c) se restabeleça o regime unitário;
- d) se proceda a uma redivisão político-territorial do País;
- e) se federalize a Justiça; e
- f) se institua, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Poder Judiciário, um Conselho de Estado.