

DO VELHO AO NÔVO FEDERALISMO

PAULO BONAVIDES

Professor na Faculdade de Direito
da Universidade do Ceará

SUMÁRIO — *A essência da federação — Concentração de poder
O espírito da Constituição norte-americana — O federalismo
de Rui Barbosa — Uso e abuso do intervencionismo estatal
— Conclusão.*

1. Raro tema de ciência política ostenta talvez traços tão sedutores quanto o federalismo, por abranger precisamente tôda uma pluralidade de aspectos a que se prendem na época contemporânea os destinos da liberdade humana e sua segurança, com raízes no lento esforço dos que promovem ou intentam promover, tanto quanto possível, uma organização sábia e racional do poder.

Com efeito, há mais de cem anos, já Alexis de Tocqueville, fidalgo de linhagem e idéias, clássico de ciência jurídica do melhor quilate, sustentava com todo entono que o sistema federativo é “das mais poderosas combinações a favor da prosperidade e da liberdade humanas”, invejando as nações a que coubera a sorte de poder adotá-lo (Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Tome I, pág. 287).

Como o Brasil demora nas áreas do continente onde se pratica o regime federativo, como os problemas decorrentes da organização federal se tornam aqui cada vez mais embaraçosos, urge analisar também, do ponto-de-vista doutrinário, a repercussão que certas idéias alcançaram no País, determinando, de alguma forma, a gênese e o caráter das instituições que nos governam.

O exame dessas idéias pertinentes à indole política e à formação do Estado brasileiro, se não nos der elementos de reforma, nos dará em recompensa, elementos de compreensão, com que enxergar claro no meio da atualidade turbulenta, onde direções opostas e influências confusas fazem, via de regra, o desespero de quantos se abalançam a estudos dessa espécie.

Se consultarmos os tomos de ciência política ou a vasta produção especializada dos que, em ocasiões mais recentes e propícias versaram assunto tão controverso quanto êste, difficilmente se removerá a conclusão de que o federalismo passa por crise universal, sobremodo ostensiva em países sujeitos a fatores amargos de atraso político e subdesenvolvimento econômico.

O Estado brasileiro, na sua evolução e sobretudo nos fins que busca ao presente realizar, enfeixa inumeráveis dados, capacitando-nos a conhecer os rumos inevitáveis da transformação federalista, que nêle se opera.

Vem essa transformação, todavia, acompanhada de interrogações angustiantes, de sentidas oscilações entre a ruína e a salvaguarda do regime federativo.

2. Como se determina juridicamente a essência de uma Federação?

Aqui temos o ponto de partida de tóda a questão federativa.

Na verdade, como assinala o constitucionalista João Mangabeira, existe a Federação onde a tutela constitucional garante a autonomia dos Estados, onde estes participam de competência constitucional própria, onde a Constituição não se reforma sem a audiência e o consentimento dos Estados-membros, e onde, por último, acima da vontade dos componentes da organização política, para uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos Estados (João Mangabeira, "A Organização do Poder Legislativo nas Constituições Republicanas", em *Estudos sobre a Constituição Brasileira*, págs. 113-114.)

O publicista francês Georges Scelle resume em três pontos capitais, conforme refere o professor Machado Horta, a formulação do Estado Federal, que, segundo êle, se determina pela presença do Estado-membro na formação da vontade federal, pela autonomia constitucional do Estado-membro e pela existência de atribuições exclusivas na área do Estado-participante (Georges Scelle, *apud* Raul Machado Horta, "Problemas do Federalismo", em *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, pág. 14).

O Estado federal tem ademais sua tipicidade afirmada sempre que se erige nas seguintes bases, segundo expõe com rara precisão o professor Raul Machado Horta:

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 acôrdo com o método preferido pelo constituinte federal. No Brasil, a forma mais freqüente de repartição 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 ao 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" (Raul Machado Horta, *ob. cit.*, págs. 14 e 15).

Completando a fisionomia jurídica da Federação, nos termos em que a colocou o constituinte brasileiro de 1946, podemos dizer, com o professor Orlando Bitar, que ela se assenta nos seguintes princípios medulares:

- a) forma republicana representativa
- b) independência e harmonia dos poderes
- c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes
- d) proibição da reeleição de governadores e prefeitos para o período imediato
- e) autonomia municipal
- f) garantias do poder judiciário
- g) prestação de contas da administração.”

Na doutrina vigente do federalismo, Wheare ousou, entre os tratadistas de maior autoridade, dar a definição do que seja o princípio federal.

E o fez partindo da Constituição dos Estados Unidos, que êle toma como paradigma na matéria, pois foram os juristas americanos da Revolução os admiráveis construtores de uma organização de governo — O Estado federal — que exprime, com autenticidade, “criação nova” da ciência política; aquêle modelo, segundo notara já, Jellinek, que se não compadece com as categorias tradicionais, ou que serve, para separar, entre muitos outros traços de originalidade e distinção em que se apóia o moderno pensamento político, a concepção nova do Estado da antiga concepção clássica (Georges Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, pág. 497).

É o que se lê de Wilson, quando escreve: “O Estado federal nós o sabemos, é criação da política moderna. A antigüidade nos oferece muitos exemplos de Estados confederados, nenhum, porém, de Estado Federal” (Woodrow Wilson, *L'État*, Tome Deuxième, traduction française de J. Wilhelm, Paris, 1902, pág. 335).

Segundo o publicista de Oxford, o princípio federal se cifra juridicamente num método de divisão de poderes, que permite a coexistência do governo geral com o governo das organizações participantes em esferas distintas, coordenadas e independentes.

Daí se aparta Wheare daqueles que obstinadamente afirmam que o princípio federal consiste na divisão de poderes, feita de tal modo que se especifiquem os poderes de competência do governo geral em face dos poderes residuais deixados aos Estados-membros.

Não basta para os que se acolhem a essa caracterização que as duas ordens de governo se movam em esferas independentes; urge, ademais, assinalar a extensão de poderes que marca cada esfera.

A terceira definição do princípio federal é dada, segundo Wheare, por aquêles que afirmam que no governo federal, tanto o governo geral como os governos estaduais atuam diretamente sobre o povo, ao passo que em outras formas de

associação de Estados, como a Liga ou a Confederação, é apenas o governo das organizações autônomas que exerce semelhante ação; o governo geral chega aos governados depois, por via mediata, indireta, através do poder dos Estados-membros (K. C. Wheare, *Federal Government*, Third Edition, Oxford University Press, págs. 12, 14 e 15).

3. Expondo, assim, três direções dominantes na doutrina do federalismo, Wheare se manifesta favorável à primeira, no que anda avisadamente.

Mas as razões que fazem o publicista gravitar nessa forte preferência não são as mesmas que adotamos e que nos parecem as mais consentâneas à construção jurídica do federalismo.

Com efeito, a moldura que ali se traça do princípio federal é, inquestionavelmente, ampla e nela cabem tôdas as variações impostas por peculiaridades, que sistematicamente afloram na realidade política de cada país, nomeadamente quando a organização em que se contém essa realidade busca, no modelo federalista, condições tutelares de equilíbrio e permanência.

Sempre que duas ordens governativas coexistem em planos distintos, animadas e vitalizadas por princípios de estreita coordenação, com independência na promoção de fins específicos, aí temos o princípio federal em tôda sua latitude e veracidade.

A dualidade vertical de ordenamentos e sua coordenação sob a égide da Constituição — preservando cada esfera a natureza própria que lhe pertence — assinala a essência das entidades federativas.

A êsse respeito, estamos de acôrdo com Wheare, por entendermos que aqui não se põe a ênfase, como querem alguns federalistas ultrapassados, quando não imobilizados pela perplexidade de suas doutrinas vencidas, na estrita e obsessiva discriminação de competências.

São êstes os juristas que só vêem o jurídico e se atormentam, numa revolta irrefreável, com as infrações do esquema teórico federativo, por afigurarem-se-lhes, num deplorável acanhamento de vistas, que só há um regime federativo, e êste, quase sempre, o de sua inconfessada predileção ideológica.

Deslembrados ficam de que a História não se detém numa doutrina vitoriosa, que realidades outras podem alojar novas condições de equilíbrio social, ou que a rigidez dos esquemas jurídicos sempre se desfaz, com danos incalculavelmente sérios, tôda vez que tais esquemas, desarticulados, se medem com situações políticas difíceis e imprevistas.

Faz-se mister, por conseguinte, alargar o horizonte jurídico do federalismo, dar às correntes impetuosas que se formam no substrato da vida social o leito natural que elas pedem, em ordem a impedir extravasamentos desnecessários, exorbitâncias ruinosas de poder, surpresas que aniquilam ou desenganam, quebra, em suma, de continuidade doutrinária, causa habitual de desassossêgo entre os estudiosos de um tema, que só se compreende na dimensão que o jurista puro não pôde dar-lhe por não levar em conta elementos de análise histórica, filosófica, sociológica e econômica.

Temos visto, em congressos de Direito, juristas impacientes tomarem a palavra para denunciar, com invectivas ferozes, os abusos da União, que teria destruído o sistema federal, reduzindo a nada a autonomia dos Estados.

Tôda essa crítica procede. Mas não procede no ânimo dêstes a motivação que os move zelosamente ao duelo com o poder central.

Há um reacionarismo primário, de teor lastimoso e pèssimamente dissimulado, em algumas dessas objurgatórias, que não raro ocorrem desacompanhadas do bom senso que há-de prevalecer também na pugna das idéias.

É de causar desassossêgo nessa cruzada mal conduzida a indigência de conceitos dos que sustentam a esta altura o federalismo clássico da idade liberal.

Deslembrados ficam, por completo, de que, diante da decrepitude de sua formulação, já se ergue um mundo nôvo de problemas diferentes, que pedem ao mesmo passo soluções diferentes.

Versam os problemas, apontam-nos, sentem-nos, inquietam-se com a existência dos mesmos, exasperam-se com a intensidade que êles tomam a cada minuto, assistem à quebra de fórmulas tradicionais, vêem como se rompem diques de duvidosa solidez constitucional ou como se removem obstáculos que a confiança inadvertida de outras gerações pusera na sua força, e, no entanto, teimam êsses federalistas ultra-recatados em não conformar-se com as causas profundas que ditam a mudança inelutável.

São recalitrantes incorrigíveis. O tempo se incumbem de fazê-los mais raros, mais estranhos, mais inócuos.

E quando ouvimos-lhes os protestos, fica-nos a impressão de que nada ajuntam ao esclarecimento de um tema, como o federalismo, que preconceitos fúteis e obscurantes tornaram aparentemente insolúvel, multiplicando dificuldades, onde, aliás, um pouco de serenidade, ânimo bem disposto, idéias repousadas teria sido bastante para aclarar os rumos perdidos e fazer cessar as opiniões amotinadas que aí porfiam estêrilmente, num entrechoque de causar pasmo e melancolia.

Ora, essas considerações elementares põem já diante de nós, com tôda sua aspereza usual, o problema do federalismo e do antifederalismo.

Como explicá-lo? Como situá-lo, onde tão descontraídos andam os votos dos mais grados juríconsultos dêste período de nossa história constitucional?

No caso brasileiro, como no de quase tôdas as Federações do mundo, a tensão de que se entretece a crise federalista assenta-se essencialmente no antagonismo que separa o individuo e o Estado.

Partindo dêsse dado primário, encontramos curiosas reações de absorção, formas dialéticas de aparência inexplicável, situações imprevisitas que escapariam a tôda análise menos percuciente da problemática federalista.

4. O despertar da consciência federalista pertence à idade moderna. Debalde, buscamos nas épocas clássicas ou nos séculos da transição medieval o federalismo

como técnica, como arte de governo, como instrumento de organização política, servindo deliberadamente à composição racional do poder político ou contribuindo aos fins de proteção da liberdade humana, compreendida esta debaixo de um condicionamento ideológico ostensivo.

Houve na Grécia, com efeito, federalismo balbuciante, impróprio, determinado vagamente pelo instinto de conservação do Estado-cidade, que mal se distingue nos seus lineamentos imprecisos da idéia ainda precária de colaboração, com que se aproximam povos irmanados aos destinos da mesma cultura ou da mesma civilização moral.

O ideal confederativo vacilante, destruído ordinariamente no berço, a poder de rivalidades intestinas dos povos que nos deram a lição de quase tôdas as formas de governo, eis o que assinala historicamente aquêlê princípio nos seus contornos helênicos.

De tal forma o federalismo vinga numa quadra já adiantada de maturação do Estado moderno, e nada tem que ver com os rudimentos confederativos do Estado grego, que sua prática e teoria encerra elemento caracterizador de suma importância, induzindo publicistas da categoria de Georges Jellinek a tomá-lo como traço de identificação do moderno pensamento político, naquilo que êste tem de mais peculiar e significativo.

O primeiro momento na vida política do moderno Estado europeu, oriundo do colapso das instituições feudais, é invariavelmente o da concentração de poder.

Unitarismo, centralismo, soberania elevada à máxima potência, direito divino, absolutismo férreo são padrões imperantes na época, princípios capitais em que se apóiam as monarquias do ocidente para a tomada do papel histórico que lhes foi conferido.

Os monarcas são termos de união, denominadores comuns de correntes que exprimem o sentir de uma época, coordenadores de tendências e aspirações sociais indecisas, encarnação magnífica do Estado nacional, já constituído, poderoso, legitimado.

A Europa deixa para trás o feudalismo anêmico e desfalecido, esgotado ou em vias de esgotamento, e sonha com novas idéias, que não tardam em anunciar a alvorada, antecipando aquilo que Paul Hazard veio a chamar crise da consciência européia.

Quando o poder era saudado com entusiasmo fácil e frenético, quando os príncipes, na doutrina precursora, porém rude, de Maquiavel, se viam enaltecidos em sua tarefa ordenadora de criação da nascente sociedade política, ou quando a monarquia, incensada por teóricos maduros como Bodin, Hobbes e Bossuet, confiava na imprescritibilidade do absolutismo, mal se podia adivinhar que a filosofia política já preparava o advento próximo de Locke e Montesquieu, com a linha individualista, ou de Rousseau, com a direção e os enigmas do coletivismo.

O solo político europeu, dentro da esfera continental, se mostrava impróprio a que vingasse ali, de imediato, o ideal federativo.

Quando porém as razões externas de sobrevivência do poderio monárquico, em termos absolutistas, se apagaram, operada a consolidação definitiva do Estado nacional e ultrapassada as contradições irremediáveis a que estivera exposta a causa dos reis em antagonismo com as potências máximas do medievalismo — a Igreja e o Império — as realezas inauguraram novo ciclo, que se destacou na ordem interna, pelo abuso intolerável do poder, sobremagando e oprimindo súditos indefesos.

O sangue e sacrifício destes cimentara em épocas ainda propínquas para a história daqueles vexames o poder que agora os atraíçava, sufocando na plebe os mais rudimentares princípios de liberdade a que tem direito a existência humana.

O estopim da revolta, acenderam-no os filósofos.

O que a história subsequente nos conta em suas páginas mais vivas é a narração do ódio que inclina todo o continente à porfia com os tiranos coroados; é a derrocada dos tronos; são as revoluções sangrentas, tomando o poder e reformando a sociedade; é a obstetrícia constitucional de que nasce o mundo jurídico da burguesia, os seus códigos, as leis de sua liberdade e também as contradições de uma civilização que enoitece.

Daí por diante as multidões escrevem o futuro.

O drama continental do conflito entre o absolutismo e a liberdade não pôde inscrever, de imediato, nas monarquias latinas, o lema federativo, como artigo de doutrina.

Esse princípio se aclima melhor e desperta mais cedo onde há tradição de liberdade individual que zelar, onde o absolutismo não logrou ceifar aquêles troncos milenares, erguidos por um passado de insubmissão à autoridade política cristalizada no ascendente supremo do chefe, como expressão acabada do grupo.

Os povos germânicos das épocas bárbaras foram inquestionavelmente os portadores privilegiados desse princípio cultivado nas florestas e daí transmitido ao ocidente. Diante dêle, Tácito, o narrador romano dos costumes bárbaros, enche-se de assombro e admiração.

Semelhante princípio, que fôra regra entre os bárbaros nos bosques da Germânia, se fêz ideal na lição do evangelho entre os cristãos puros da igreja primitiva.

Ouviram êstes últimos o verbo de Cristo pregar-lhes a separação entre o mundo de Deus e o mundo de César. Acordaram assim para a inviolabilidade e o respeito da esfera individualmente sagrada, a da consciência, onde colocavam as esperanças na vida sobrenatural e adoravam o Criador. Nessa órbita nenhum poder de terra tinha jurisdição.

A lembrança de Sócrates e dos estóicos se juntava ao ideal cristão para compor êsse lado doutrinário, que de maneira inconsciente já se traduzia no temperamento e costumes das tribos nórdicas invasoras.

A Inglaterra foi a um tempo o mais importante centro de conservação e de irradiação do princípio da liberdade individual, desde que êste triunfou com as

guerras dos senhores feudais contra os príncipes e as dinastias de vocação autocrática.

A doutrina da liberdade assim estremeçada qual síntese do ideal cristão com as praxes sobreviventes do passado germânico, tão bem conservadas pela feudalidade inglesa, se exprime em termos inequívocos como um pensamento de verdade e razão na filosofia política de Locke.

O teorista máximo da escola liberal empresta-lhe configuração irretratável. As idéias políticas perseguidas, que da Inglaterra emigram para os Estados Unidos, encontram dêste lado do Atlântico curso favorável a rápida propagação.

Assim como a Rússia se apresenta qual órgão da Revolução proletária, os Estados Unidos foram por sua vez o palco da primeira comoção constitucional que abalou o ocidente.

A burguesia, em nome da liberdade humana, consagrou ali alguns princípios cardiais de organização do Estado moderno: o federalismo, a separação de poderes, os direitos naturais da pessoa humana.

A inspiração fundamental que arrasta o homem político do século XVIII ao dogma federativo se alimenta nos conceitos de segurança invocados para a liberdade, no esforço acautelador da inteligência e da razão humanas. A liberdade, assumindo feição moderna, se traduz em termos individualistas.

Do ponto-de-vista interno, o federalismo não é apenas técnica que contrai o poder central a fronteiras intransponíveis e invulneráveis, ante as quais esbarra a autoridade do Estado federal.

Não é apenas princípio de organização, mas consecutório mesmo daquelas idéias, que, desde Montesquieu, tinha por escopo essencial abater o Estado, desconjuntar o Leviatã monstruoso do absolutismo, reprovar o poder, que a teoria política mais acariciada da burguesia costumava desprezar nas grandes épocas do passado.

5. O federalismo, quando emerge nos Estados Unidos, faz parte do plano com que a sociedade burguesa intenta maniar o Estado, que ela confunde com o despotismo monárquico, pôsto que o utilizasse na consolidação da economia capitalista, ao patrocinar, com o dirigismo dos mercantilistas, anterior à Revolução Francesa, a política do intervencionismo econômico.

Convinha, no entanto, amesquinhar o poder político. A sociedade nova, campo ideal da experiência burguesa, se organiza nos Estados Unidos, onde a ideologia imperante toma a forma refinada dos períodos áureos do capitalismo adolescente.

Tão robusta é aquela criação moderna do Estado capitalista, que a Constituição americana, em cujo texto se gravam sem retoque os lineamentos básicos pertinentes à natureza do poder, omite menção específica aos dois princípios sobre os quais assenta seus alicerces o edifício político da União americana.

A Constituição viva não precisou ali de ir à letra da lei para dizer que a separação de poderes é a técnica horizontal e o federalismo a técnica vertical de

organização do poder político, que, ante suspeitas doutrinárias e fáticas de enfraquecimento, se pôs à prova durante os dias tumultuosos da guerra separatista.

O espírito da Constituição americana e seu federalismo não pode ser outro, àquela altura, senão o de adesão fervorosa aos postulados da sociedade livre, que a ideologia do século entende como sendo a sociedade composta de homens livres, que enfeixam individualmente, qual manifestação de direito natural, certos direitos subjetivos; homens que se constituem num centro autônomo de faculdades; que participam na formação da vontade política graças ao exercício do sufrágio; que legitimam o poder dos governantes pelo consentimento dos governados e que se consideram valores morais, espirituais e políticos, prioritários e invulneráveis a todo ordenamento estatal.

O indivíduo aparece como sujeito da ordem política, o Estado como objeto.

As origens federativas se acham pois nesse sistema de idéias, na moldura do Estado liberal-burguês, no espírito de suas instituições, no combate indefeso ao intervencionismo do Estado.

Mas esse intervencionismo, repudiado pela teoria federalista dos séculos XVIII e XIX, se faz na idade contemporânea razão de graves equívocos doutrinários por parte dos que, inconsideradamente, sob o império de falsos escrúpulos, o tomam como inseparável da conspurcação do regime federativo em nosso País.

O princípio de intervenção do Estado, tão malsinado nos dias correntes, por imperativo ideológico, não é figura estranha ao capitalismo.

Este o conheceu e utilizou, na quadra mercantilista, da maneira mais desenvolvida possível. Dêle se serviu para implantar, com a proteção que as leis conferiam ao empresário, o moderno sistema industrial.

Apenas o turvo egoísmo burguês não dava conta ainda do trabalhador e seus direitos. Viveu esse intervencionismo épocas tão prósperas que a teoria política do iluminismo se erige para arrazoa-lo, fixando na coroa dos Príncipes a direção inabdicável do eudomonismo social.

Mas a ingratidão burguesa tem desses pecados!

Do intervencionismo do período mercantilista, consolidada a ordem capitalista, se passou ao antiintervencionismo feroz do século XIX, com repercussão ainda na ideologia do nosso tempo, de cunho ocidental.

Contemporaneamente, desde a Primeira Guerra Mundial, avulta o intervencionismo como companheiro fiel da política de todos os Estados, enchendo de fantasmas a sociedade dos povos atlânticos, que dêle já não pode prescindir.

Ignorá-lo é impossível. Destruí-lo, equivaleria a pôr em mãos inimigas armas para o revide imediato e fatal. E o que vemos, por conseguinte, é a incerteza, a vacilação, o temor, o preconceito dissimulado, a angústia do radicalismo ideológico, a incompreensão, a penúria de pontos-de-vista, o empobrecimento, quando não o falseamento de um debate, ao redor do qual se empilham montanhas de livros e panfletos, traduzindo no jurista a desorientação, no sociólogo a dúvida mal fundada, no filósofo político a impotência de suas idéias abstratas.

O federalismo do século XX se liga inapelavelmente a fatores intervencionistas.

Com isso, colocamo-nos de certo modo diante de um paradoxo, violando sem dúvida a linha clássica do princípio e a alta inspiração doutrinária em que as primeiras gerações republicanas fizeram o tirocínio da liberdade constitucional.

6. A história do constitucionalismo pátrio aponta-nos a primeira fase republicana assinalada por amplas esperanças depositadas na experiência federativa.

Rui Barbosa, que ardentemente favoreceu a causa dessa reforma nas instituições do País, frequentara a escola do constitucionalismo ianque.

Crescera tomando os tratadistas da Revolução americana como oráculos e acabou por consagrar ao federalismo todo seu talento político, toda sua capacidade privilegiada de persuasão no aliciar de consciências, todas as energias de seu caráter e toda a invulgar combatividade de polemista improvisador que sempre foi, até extrair do Governo Provisório, com a revolução republicana bem sucedida, o decreto que aqui implantou definitivamente — queremos crer — o sistema federativo.

Não era tanto Rui como o Brasil que estava a um século de atraso em desenvolvimento político e material.

O País agrário recebia instituições no espírito e na letra das idéias que haviam medrado cem anos antes, entre os constituintes de Filadélfia.

O federalismo que Rui Barbosa intentava naturalizar aqui, em que pese nosso profundo respeito e acatamento à vocação política e constitucional desse venerando Mestre, era, todavia, de uma linha ideológica de lastimável pobreza.

Seu esquema de organização política do País descende do federalismo clássico. Seu conteúdo consubstancia o domínio político da ordem patronal.

Não obstante, sua posição é incomparavelmente menos retrógrada que a de alguns federalistas coevos. Em matéria, por exemplo, de competência da União e dos Estados, faltou apenas um passo para êle chegar à hipótese intervencionista do federalismo contemporâneo, de índole econômica.

E nesse ponto deixou o constitucionalista admiráveis lições de bom senso e lucidez contra a tese que se faz da dissolução do poder central, ao assentar que “os que partem dos Estados para a União, em vez de partir da União para os Estados, transpõem os termos do problema” (Rui Barbosa, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, I volume, 1932, Saraiva & Cia.).

Adotou a linha dos melhores tratadistas e intérpretes da ciência constitucional americana, os quais, no litígio separatista, foram preponderantemente, àquela época, os bons mestres do grêmio liberal, sua escola mais avançada e menos sensível aos rígidos preconceitos doutrinários, de caráter obscurantista, a que se rendeu Jefferson Davis, o líder da escravaria, abraçado, como presidente dos confederados, ao constitucionalismo cerebrino de von Seydel, da Baviera, e de Calhoun, da Carolina do Sul.

Há em Rui lugares como este:

“Partamos, senhores, desta preliminar: os Estados hão de viver na União: não podem subsistir fora dela. A União é o meo, a base, a condição absoluta da existência dos Estados” (Rui Barbosa, *ob. cit.*, págs. 68-69).

Essa mesma convicção, éle a renova em outra passagem não menos elucidativa de um alto pensamento federalista:

“E depois de ter assegurado à coletividade nacional os meios de subsistir forte, tranqüila, acreditada, que havemos de procurar se ainda nos sobram recursos, que proporcionem às partes dêsse todo a esfera de independência local anelada por elas... A federação pressupõe a União e deve destinar-se a robustecê-la. Não a dispensa, nem se admite que coopere para o seu enfraquecimento. Assentemos a União sobre o granito indestrutível: e depois será oportunidade então de organizar a autonomia dos Estados com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual” (Rui Barbosa, ob. cit., pág. 68).

Por último, valendo-se de eloquência nunca ultrapassada depois, pelo brilho da imagem que soube empregar, disse o profundo publicista:

“Com êsse organismo vivo, subordinado a leis fisiológicas, os que põem de uma parte os Estados, da outra a União, estabelecem uma discriminação arbitrária e destruidora. Os Estados são órgãos; a União é o agregado orgânico. Os órgãos não podem viver fora do organismo, assim como o organismo não existe sem os órgãos. Separá-los é matá-los, procedendo como o anatomista, que opera sobre o cadáver, quando a nossa missão organizadora há-de, pelo contrário, inspirar-se na do biólogo, que interpreta a natureza viva” (Rui Barbosa, ob. cit., pág. 70.)

Tínhamos porém que começar aqui com o idealismo do Estado liberal, tínhamos que educar o povo sem tradição naquela escola, cujos princípios políticos já revistos do outro lado do continente alcançavam entre os nossos homens públicos, entre liberais e conservadores, entre republicanos e monarquistas, a projeção das coisas novas, que se devem sustentar ou impugnar ao pé da letra.

No vocabulário filosófico de Augusto Comte, vivia ainda o Brasil, ao cerrar-se o século XIX, a idade metafísica de sua formação constitucional.

Rui, teorista exponencial da realidade brasileira daquela época, e apenas daquela época, não só se acha absolvido, como suas idéias, apreciadas exclusivamente do ponto-de-vista dos costumes políticos que vingavam entre nós, compendiam uma consoladora obra de idealismo que surpreende, pois as gerações de ontem e de hoje puderam contemplar no exemplo político do pensador baiano, antecipações de ordem moral e cívica, a que desgraçadamente não chegou ainda, mas há-de chegar um dia, a vida pública dêste País!

Aquelas mesmas aspirações, referidas por outro lado à efervescência ideológica em alguns Estados europeus, que se haviam ilustrado na lição extraída do antagonismo entre o trabalho e o capital, dão a medida exata da distância que, em progresso de doutrina e prática constitucional, nos achávamos dos padrões ocidentais, a cuja imitação, nem sempre idônea, nosso direito público se há dobrado, mais de uma vez, em curvaturas servis.

Essa imitação configurou invariavelmente ausência de originalidade contributiva da parte do elemento nacional politizado ou deu mostras frequentes de um vício de formação, sobremodo agravado pelo erro e intempestividade histórica com

que a Nação política se há servido de moldes estranhos, em parte alterados ou abandonados já na pátria de origem.

7. Em sessenta anos de trajetória republicana, adensam-se os fatores de toda natureza que nos capacitam a rever o ambiente de idéias onde se move presentemente a realidade federativa de nossa Pátria.

Rompemos em cinqüenta anos atraso secular no plano doutrinário. De modo que já não há ordem de idéias, categoria de problemas, linha de debates, com ressonância universal, que não estejam sendo percebidos cá, agitados entre nós, com penetração que tão bem marca a vivacidade do temperamento nacional e realça os predicados da inteligência brasileira.

Há trinta anos que uma revolução social derruba aqui lentamente as instituições do liberalismo e as substitui por um regime inspirado na justiça do Estado social.

O intervencionismo que praticamos suscita, todavia, graves apreensões. Foi o alargamento progressivo da interferência do Estado em regiões que dantes lhe eram interceptadas pela natureza mesma do sistema social, político e jurídico, que impôs a reforma conceitual do federalismo.

O professor Afonso Arinos condensou de maneira singela e clara o lado jurídico das múltiplas e volumosas tarefas com que se vem acrescentando, êste século, a competência do Estado, ao escrever, no tratado de Direito Constitucional, as linhas que abaixo reproduzimos:

“O Estado passou a intervir, praticamente, em todos os setores da vida social. Tradicionalmente, já êle regulava, mais ou menos estreitamente, a organização da família, o direito das sucessões, o funcionamento das sociedades comerciais e outras instituições. No correr do século passado foi tomando a direção da instrução, foi constringendo ao serviço militar, foi disciplinando mais rigidamente os serviços públicos. Afinal, na primeira metade desta centúria, afirmou-se como poder regulador das relações de trabalho, e da produção econômica, tornando-se, em suma, no poder burocrático avassalador que todos conhecemos” (Afonso Arinos de Melo Franco, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, Vol. I, “Teoria Geral”, pág. 102).

O Estado liberal de bases federalistas não conheceu evidentemente competência tão extensa, imposta por necessidades sociais tão prementes. As relações de poderes se desenrolavam ali em plano mais modesto.

O federalismo contemporâneo se condenará, porém, ao desaparecimento, caso teime em ignorar a natureza de certos fins que unicamente o Estado reúne meios e capacidade para realizá-los.

Os antifederalistas de nossos dias são precisamente aquêles que levantam armas contra a Federação, ao fazer do federalismo, menos um instrumento de correção às demasias intervencionistas e desordenadas do poder executivo federal, do que um argumento predileto de incriminação às idéias sociais do século, enquanto sonham confortavelmente na ressurreição daquele liberalismo transposto já pelas leis históricas do desenvolvimento da sociedade, aconchegados à ilusão de épocas extintas, e mais do que extintas, irreversíveis.

O federalista verdadeiro é aquêlê que se não aparta da realidade, que não teme o intervencionismo em si mesmo, que escrupulosamente combate, e com razão, o desvirtuamento da prática intervencionista, a politização dos fins a que serve a intervenção do Estado, e não só a politização, como também o favorecimento ilícito que essa intervenção prodigaliza a grupos econômicos e financeiros privilegiados, que atuam contra o interesse público, à sombra da proteção oficial, agravando a desigualdade econômica e acendendo na sociedade desunida as labaredas da injustiça social.

O executivo, como fonte de munificência fácil para os que o desfrutam, se envolve num prestígio suspeito, que aumenta com a hipertrofia, o arbítrio, a onipotência e o desenfreamento pessoal dos agentes executivos.

É isto o que até ontem se passava no Brasil.

O poder pessoal do Presidente da República, em cujas mãos se depõe constitucionalmente o extenso feixe das faculdades contidas na órbita executiva federal, anula, corrompe e destrói o regime federativo, tôda vez que usurpa atribuições constitucionais da competência de outros poderes, ou mesmo quando, sem tropeçar nessa competência, intenta desembaraçar-se dos freios que a Constituição lhe deitou ao exercício de algumas funções de interesse vital para a nação.

Está no caso, por exemplo, o poder de que se prevalece, neste País, o Presidente da República, quando, sem autorização legislativa, contra texto expresso da Constituição — o seu artigo 65, nº VI — e com ofensa da Lei de Responsabilidade, faz emissão de papel-moeda, desorganizando a economia do País, inflacionando o meio circulante, gerando a desordem e o caos nas finanças da República, rompendo, em suma, com tôdas as esperanças de equilíbrio orçamentário e desopressão econômica da classe obreira.

Com efeito, a inflação que o Governo assim fomenta implica em confisco salarial da camada trabalhadora e em elemento de proletarização crescente da classe média.

No exercício delirante dêsse poder sem limites e sem disciplina, ferindo competência do Congresso Nacional, joga o executivo com os destinos do Brasil, com a miséria e a prosperidade de cêrca de 60 milhões de seres humanos, que compõem a sua população.

A melhor voz que ouvimos depor sôbre a questão federativa no Congresso Jurídico das comemorações do Centenário de Clóvis Beviláqua, foi a do professor gaúcho Paulo Brossard de Sousa Pinto, quando exortou ali os juristas de todo o País a meditareem nesse abuso solene e ruinoso.

Tal estado de coisas nos convida mais do que nunca a traçar uma linha firme de separação entre o uso e o abuso tocante ao exercício do intervencionismo estatal.

8. Evidenciamos exaustivamente que não nos anima nenhuma simpatia doutrinária pelos que fazem ou pretendem ainda fazer a castração constitucional do poder, enfraquecendo a esfera executiva, como se isto fôra a mais virtuosa res-

posta ou a mais irrepreensível solução aos excessos e desconcertos da autoridade federal. Não, muito ao contrário.

Dêste federalismo frágil, que em outros tempos espelhou o antiintervencionismo da idade liberal, criando laços restritivos à ação do Estado, para melhor amparar a impunidade do privilégio econômico e a hegemonia dos interesses burgueses, já se ocupara Tocqueville, no século XIX, ao asseverar que “o mais funesto de todos os vícios inerentes ao sistema federal é a fraqueza relativa do governo da União” (Tocqueville, ob. cit., pág. 279).

A esfera executiva cresceu e tinha efetivamente que crescer; suas responsabilidades aumentaram e tinha realmente que aumentar.

Se temos, porém, que ser federalistas, não o sejamos senão no espírito da época, sem violentarmos os fins que a sociedade contemporânea cometeu ao Estado, porque somente ele está aparelhado para alcançá-los.

No Brasil, com mais razão, faz-se necessária a presença do Estado, como em nenhuma parte do mundo, salvo os países encravados em continentes subdesenvolvidos, a braços com problemas análogos.

Com efeito, federalismo que se omitisse diante dos encargos difficilimos atribuidos ao Estado, que eventualmente pusesse obstáculos à política econômica contra o subdesenvolvimento, em nome de conceitos já derogados pelo despertar da consciência nacional, sobre ser afrontoso aos compromissos de nossa libertação econômica, seria do mesmo passo expressão morta de interesses ligados a retrocessos impossíveis, a egoísmos obscurantistas, a motivações impatrióticas e desvairadas.

E, no entanto, o federalismo que referenda essa posição inglória e que gostariam de chamar antifederalismo, domina, reacionariamente, como vimos, não somente o ânimo, senão também o comportamento de alguns críticos e reformadores, a quem muitos preceitos constitucionais das últimas décadas republicanas se afiguram manchas imperdoáveis na pureza do sistema federativo.

O que há — e nisso devemos pôr toda a virtude perceptiva do observador — é a imperfeição manifesta, a deturpação reiterada, a usurpação pessoal de poderes, que tanto a Constituição escrita como a Constituição viva conferem ao Estado, para implantar, não o despotismo ditatório, em matéria econômica, política e social, mas para prover os altos fins a que honestamente se prende o interesse nacional.

Os abusos do agente não se devem confundir com a instituição. Urge combatê-los, sem combater, todavia, o princípio intervencionista, como muitos equivocadamente o fazem. Fora de seus desvios costumeiros, não vemos outro remédio que a intervenção do Estado, em nação flagelada pelo retardamento econômico.

Potências fortemente industrializadas como os Estados Unidos, pátria por excelência do capitalismo e que sufraga o lema fundamental da chamada livre iniciativa, ainda com as rédeas da hegemonia universal no campo da produção, quando se viram açoitadas com a depressão de 1929, não tiveram outro recurso senão abandonar o princípio liberal e arrimar-se aos conselhos prudentes da doutrina intervencionista keynesiana, de que fez Roosevelt largo uso.

O que há no âmago da crise federalista nacional é a in adequação entre a realidade e os meios de que dispõe o governo para atacá-la; é a Constituição atrasada com os fatos; é a imperiosa necessidade de institucionalizar-se juridicamente certos poderes que a vocação democrática de nosso tempo, ditando aos povos sentimentos igualitários na esfera social e econômica, parece impor decistivamente, com impaciência algo revolucionária de quem está a exigir novos conceitos — e por que não, também? — novos métodos, novos intérpretes, novos caminhos!

Enquanto não chegam as fórmulas jurídicas capazes de atualizar o problema federativo e ultrapassar a crise, esta recresce a cada momento, alteia a face ameaçadora sobre as instituições e, quem sabe, nos não dará dentro de pouco o aviso de despedida, se não acudirmos com a medicação urgente que requer?

Estão à vista as anomalias do federalismo pátrio e no meio de tanto clamor só os cegos não vêem, os surdos não ouvem, os paralíticos não andam.

Levanta-se o clamor indistintamente das mais baixas às mais altas classes sociais. O estudioso colige em profusão na lavoura, na indústria e no comércio dados que são impugnações, denúncias que valem como ameaças, fatos que configuram protestos.

Tudo se converte num apêlo à reforma ou à compenetração do executivo no desempenho constitucional de seus poderes. Será possível essa compenetração? Os fatos dizem que não, com os meios jurídicos de que dispomos.

9. O tratamento sociológico da realidade brasileira, aplicado ao federalismo, patenteia que não podemos arredar-nos dos esquemas intervencionistas.

Por dois motivos: porque queremos conservar a paz social, que não teríamos sem a presença do Estado com as suas leis, seus recursos de ação, seus remédios fáceis, que permitem conciliar o capital com o trabalho e remover ou abafar a luta de classes; e, segundo, porque devemos insistir em continuar promovendo, como a consciência nacional manda que continuemos, a revolução industrial, feita já de tantos sacrifícios, embaraçada pela omissão das forças sociais mais poderosas, desamparada de auxílio externo, rodeada de inimigos ocultos, quase todos estipendiados por interesses que não são em nenhum caso os do povo brasileiro.

Ademais, não lograríamos prosseguí-la se acaso nos faltasse o concurso indispensável do Estado, o encorajamento de sua capacidade material.

Depois de vermos como teve curso a idéia federativa na evolução do Estado moderno e como o federalismo abatido e decadente da idade liberal se pôde converter em antifederalismo, temos que assentar a responsabilidade do Estado social brasileiro na luta com o subdesenvolvimento.

Os fatos expostos por todos os que impugnaram a formulação presente da Federação no Brasil se apresentam como fatos que estão a preconizar, não somente a idéia, como a prática de um nôvo federalismo.

Não entramos na matéria trazendo apenas a voz do jurista, mas principalmente a do sociólogo. É a inspiração sociológica que nos diz que o País reclama de seus juristas a reforma constitucional, para aproximar o fato da lei, emprestar à realidade federativa a veracidade de que ainda carece.

Queremos reforma que proscruva os abusos pessoais da autoridade executiva e seu extravasamento jurídico; que mostre que o intervencionismo não implica necessariamente no fortalecimento unilateral da União, a expensas do Estado-membro.

Reforma que venha coibir esses abusos — dissemos nós — e muito de propósito o dissemos, pois não nos é dado crer na perfeição de obra legislativa, capaz de fazer que o desvirtuamento e a descaracterização habitual do regime, os desmaios da autoridade constitucional, o pervertimento do poder, a malversação do erário, os caprichos da Administração pública, se venham a extinguir de súbito.

Quando se trata de ir às bases jurídicas da organização federal, em busca de meios que comportem nova relação de poderes, convém que estejamos sempre advertidos da extrema delicadeza desse problema melindroso, acêrca de cujas implicações, o grande Tocqueville, escritor político sempre digno de invocação, tal a argúcia de suas reflexões assombrosas atualizadas para as dificuldades de nossa época, dizia já, com antecedência de um século, sem tergiversar: “O sistema federativo, não importa o que se lhe faça, repousa numa emaranhada teoria, cuja aplicação exige dos governados o uso diuturno da razão” (Tocqueville, ob. cit., pág. 276).

10. Conhecemos a coletividade humana onde habitamos. Não lhe ignoramos as fraquezas. Sabemos do atraso em que vegeta um povo sem escola e sem tradição política, desaparelhado de uma experiência de govêrno mais longa e sábia, sujeito ordinariamente às crises de resignação e indiferença, essa mesma indiferença que amortece os povos vencidos e cava às instituições o tûmulo sem glória.

Mas não ignoramos, por outro lado, que as reformas, quando inspiradas nos altos interesses nacionais e feitas com o zêlo, a prudência, a capacidade, o patriotismo, o estudo, o rigor, a meditação e o escrúpulo, que problemas da magnitude e elevação do federalismo estão a exigir das classes cultas e responsáveis, não só fortaleceriam as bases do sistema republicano com o cimento do apoio popular, como restituiriam ao elemento pessimista da geração mais nova a confiança perdida nos destinos da causa pública e na autenticidade do poder democrático.