

## NOVAS PERSPECTIVAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

M. SEABRA FAGUNDES \*

*Concentração da Autoridade. Fortalecimento do Poder da União. Fatores da Centralização. Competência Legislativa. A Constituição de 1967. Conclusão.*

### 1

O poder político, qualquer que seja a sua origem ou modalidade de exercício, tende sempre, ainda que com intensidade variável, para o fortalecimento da autoridade central. É da natureza mesma desse poder que o seu exercício se aprimora, sob certos aspectos, com a unidade de ação. E a esta é comum que suceda, desvirtuando-a na sua essência, a concentração da autoridade. Para isso contribui a vocação do homem, mais ou menos incoercível, para o mando, da qual resulta que o poder atrai o poder, e que poder pede sempre mais poder. Só episódicamente se caminha, nas organizações políticas, para atenuar a autoridade central em favor das autoridades periféricas. A tendência centrípeta se manifesta até mesmo nos organismos oriundos, historicamente, da necessidade de agregar, para a vida política em comum, pela conveniência de atuação conjunta no quadro geopolítico de certas regiões, povos com diversidades de origem racial, de idiomas, de costumes, de religião. É significativo o exemplo da Confederação Helvética. Do Pacto de Aliança Perpétua, firmado no Século XIII, entre os primeiros cantões a se acordarem (Uti, Schwyz e Unterwalden), se caminhou, lenta mas gradativamente, para o fortalecimento do poder central. Com a Constituição de 1815, estruturada em base

\* Advogado no Rio de Janeiro.

confederacional, até as Constituições de 1948, em que, não obstante guardar-se a referência à Confederação, na verdade é um Estado federativo que se organiza, e a de 1874, onde surge referência expressa ao regime federativo. E muitas das emendas — cêrca de cinquenta — modificativas desta última revelam propósitos de *unificação nacional* e de *centralização administrativa* (RAPPARD, William. *La Constitution Fédérale de la Suisse — ses origines, son élaboration, son évolution*, ed. La Baconnière, p. 375; JAEGER, Nicola. *Lezioni di Diritto Svizzero*, 2.<sup>a</sup> edição, p. 36-7).

## 2

O estado federal não foge à vocação centralista do poder político. E há quem nêle veja, como o nosso RUY CIRNE LIMA, que se faz acompanhar de DICEY e SCHMITT, “meramente uma forma de transição para o Estado unitário” (Federalismo e Feudalismo, *in Revista Brasileira de Estudos Políticos*, vol. 6, p. 80-6). Se o panorama contemporâneo das federações não induz a tanto, pois nelas perdura algo de peculiar para os Estados membros, seja no concernente à normatividade, seja no que diz com a composição dos órgãos representativos, o certo é que em nossos dias, ou, mais exatamente, nos últimos quarenta anos, a marcha para o fortalecimento do poder da União, nos Estados federativos, se tem acentuado. A Suíça, como vimos de ver, e os Estados Unidos, talvez as duas federações, por motivos históricos, mais inclinadas à preservação de larga esfera de autonomia para os cantões e Estados, têm caminhado, sob o pêso de circunstâncias conjunturais, para o ampliamto da presença federal no poder. BERNARD SCHWARTZ já assinalava, em 1955, no seu *Direito Constitucional Americano*, o “abandono do conceito de igualdade governamental como princípio fundamental da estrutura do federalismo americano” (tradução de Carlos Nayfeld, 1966, p. 230). No México, as reformas constitucionais de 1929, 1933 e 1934 situam, no âmbito da União, a legislação básica do trabalho e a que se relaciona com o ensino, a investigação científica e as belas artes. E o federalismo soviético, pela centralização da gerência econômica e pelo trabalho de diluição das culturas autônomas, cada vez mais se descaracteriza como tal (SUCHEKI, Wiktor. Problemas Controversos na Pesquisa do Federalismo Soviético, *Revista de Direito Público e Ciência Política*, julho-set., 1966, p. 62-98).

## 3

Não incluindo a Rússia, cujas peculiaridades a colocam em categoria à parte, três são os fatores conducentes à acentuação da tendência centralizadora no Estado federal contemporâneo: o panorama econômico, no plano da competição internacional (produção, importa-

ção, exportação, câmbio), a exigir unidade de ação governamental que, convertendo a economia nacional de cada país em um todo harmônico, permita protegê-la diante das economias nacionais dos outros países; a atribuição, ao poder público, em consequência de fatores sociais, de amplas tarefas nos campos previdenciários, da saúde e da educação, sollicitando recursos financeiros de vulto nacional e planejamento nacional no aplicá-los; finalmente, a problemática da segurança nacional, sugerindo unidade de critérios e vigor de ação para o preservamento da soberania, e mesmo da tranqüilidade interna, em um mundo abalado pela Segunda Grande Guerra e premido, ainda hoje, pelo clima de guerra fria e por lutas armadas em diversas áreas. No processo centrípeto do federalismo, o pêso de cada qual desses fatores poderá variar, de Estado para Estado, em razão de circunstâncias peculiares a cada um, mas, no mundo hodierno, estarão presentes, concomitantemente, em todos êles.

#### 4

O federalismo brasileiro não poderia escapar ao contexto universal dessa evolução. E, dada a influência de fatores internos, possivelmente em nenhum Estado sob regime federativo se delinea, com mais vigor do que entre nós, a progressão dos poderes federais. Da Constituição de 1891, que o implantou em moldes ortodoxos, segundo o sonho dos seus pregoeiros, por vêzes com “o delírio da soberania”, de que fala ORLANDO BITAR (Relatório da Comissão Especial para Elaboração de Anteprojeto Destinado à Reforma da Constituição do Estado do Pará, p. 61), até a Carta Política hoje vigente, sempre se caminhou para o alargamento dos poderes da União. A princípio vagarosamente, pela Reforma Constitucional de 1926, em que surgem alguns dispositivos de tendência centralista; com as Constituições de 1934, 1946 e 1967, aceleradamente, numa sucessão de textos. Ora, pela novidade de atribuições cometidas ao poder central (atuação nos campos do trabalho e previdenciário; intervenção na ordem econômica, etc.), ora pela absorção, por êle, total ou parcialmente, de competências antes atribuídas aos Estados (a legislação sôbre processo civil e penal, etc.), ora, finalmente, confiando-se-lhe novas atividades com interferência em setores até então reservados aos Estados-membros (participação federal no direito normativo sôbre matéria financeira, educação e desportos; serviço federal de polícia; etc.).

#### 5

A Reforma Constitucional de 1926, tendo em conta que a paz política do país sofrera perturbações (luta civil no Rio Grande do Sul), e poderia vir a sofrê-las ainda, em consequência da frustração do regime representativo pelo direito estadual, impôs aos Estados a adoção

de normas assecuratórias de temporariedade das funções eletivas, da representação das minorias, da impossibilidade de reeleição dos governadores e da competência do Poder Legislativo para decretar reformas constitucionais (artigo 6.º, II, e, h, k e l). Do mesmo passo, com o propósito de pôr fim ao descalabro financeiro reinante em várias unidades federadas, admitia intervesse a União nos Estados cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrasse pela cessação do pagamento de sua dívida fundada, por mais de dois anos (artigo 6.º, IV, última parte). Ainda atribuída ao Congresso Nacional legislar sobre o comércio exterior e interior, autorizadas “as limitações impostas pelo bem público” (artigo 34, inciso 5.º), competência que, embora não utilizada relevantemente na prática, significava a possibilidade de muitos condicionamentos na vida econômica dos Estados. Também, numa antecipação do que mais tarde viria a caracterizar-se, sob as Constituições de 1946 e 1967, como Municípios de importância “para a defesa externa do país” ou de “interêsse da segurança nacional”, permitia fôsem submetidos a lei específica “os pontos do território da República necessários para a fundação de arsenais ou outros estabelecimentos e instituições de conveniência federal (artigo 34, inciso 31).

## 6

A Constituição que, após a Revolução de 1930, reestruturaria, em 1934, o Estado brasileiro, conforma o regime federativo em moldes muito diversos dos prevaletentes na República Velha, pelo reconhecimento, à União, de larga soma de poderes e atribuições, quer lhe deferindo competências antes não especificadas, quer lhe transferindo competências até então pertencentes aos Estados. Na verdade, em termos de direito positivo, data da sua vigência a grande transformação do federalismo brasileiro, com expansão dos poderes federais. Disso não se apercebeu a Nação, pois a curta vida do novo Estatuto Político impediu se transferissem à prática as suas inovações. Mas nele se consumou, irreversivelmente, uma inversão quantitativa entre as cláusulas de poderes enumerados e poderes reservados. Estes já não são a massa dos poderes, como na Constituição de 1891, senão poderes residuais, de uma jurisdição já quase toda coberta pela enumeração da competência do poder central.

Nessa época, quando já se acentuava alhures a tendência para ampliamto dos poderes da União (o caso dos Estados Unidos, sob o *New Deal*, é típico da evolução nesse sentido), os fatores atuantes para a posição assumida pelo constituinte não são apenas locais. Dois ainda o são: a reação ao estadualismo pré-30, traduzido na presença dominante de alguns Estados no quadro político nacional, com ostentação, inclusive, de polícias militares de efetivos e equipamentos demasiados para as suas missões; e o desvirtuamento do sistema representativo pela fraude organizada no processo de votação e no reconhe-

cimento dos poderes, clamando por uma solução de cunho nacional. Os outros excedem o âmbito das peculiaridades brasileiras, para se situarem no da conjuntura mundial, e, tanto vale dizer, num plano de evolução que atinge o federalismo em diferentes países: a conveniência de legislar, intensa e uniformemente, nos campos do trabalho e da previdência social; a necessidade de intervenção do Estado na economia; a tendência, generalizada nas constituições surgidas após a Primeira Grande Guerra, por força mesmo dos problemas deflagrados pelo clima político-social que lhe sucedeu, para fortalecimento do Estado — com maiores poderes ao chefe do governo e relativa proteção dos gabinetes contra a instabilidade do parlamentarismo clássico — a exprimir-se, no regime federativo, pela concentração de certas competências maiores na União.

No campo legislativo, a Carta Política de 1934 transferiu para a União uma das competências mais importantes dos Estados — a de legislar sobre o direito processual (artigo 5.º, XIX, *a*); incumbiu-lhe dispor sobre as normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial (o que, aliás, já estava implícito na competência para regular o processo judiciário), das estatísticas de interesse coletivo e das assistências social e judiciária (artigo 5.º, XIX, *c*); cometeu-lhe legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças públicas estaduais, bem como sobre a sua utilização em casos de mobilização e guerra (artigo 5.º, XIX *l*); determinou-lhe dispor sobre matéria eleitoral, desde o alistamento até a expedição de diplomas (artigo 5.º, XIX, *f*); atribuiu-lhe traçar as diretrizes da educação nacional (artigo 5.º, XIV). Deferiram-se ao Congresso poderes explícitos para legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca (artigo 5.º, XIX, *j*), bem assim para regular o comércio exterior e interestadual, as instituições de crédito, o câmbio, as transferências de valores para fora do país e para editar normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo, inclusive quanto a limitações exigidas pelo bem público (artigo 5.º, XIX, *i*).

Atenuava-se a acumulação de tantas tarefas no campo normativo, com o atribuir aos Estados a possibilidade de legislar, supletiva ou complementarmente, em várias matérias (artigo 5.º, § 3.º). O que resultou, como é fácil de prever, sem conseqüências práticas ponderáveis.

A União alça-se tôda poderosa no plano da economia, com a faculdade de intervir nas atividades mercantis e industriais, até mesmo para monopolizá-las. A sua iniciativa é limitada apenas pela ocorrência de *interesse público*, fórmula elástica de adequação às circunstâncias segundo juízo discricionário do legislador, e pelo dever de indenizar, previamente e com justiça, os bens e direitos chamados ao seu patrimônio (artigo 116). Somente os *serviços municipalizados ou de competência dos poderes locais* escapam a essa ampla jurisdição (artigo 116, *in fine*).

No campo executivo pròpriamente dito, o Govêrno Federal passa a exercer funções de polícia marítima e portuária, simultâneamente com as atividades estaduais nesses setores (artigo 5.º, XI).

Oficializa-se o critério da cooperação financeira da Federação com os Estados, através de reserva do percentual mínimo de 4% da receita ânuã do Tesouro Nacional, para aplicação nos Estados atingidos por sêcas periódicas (artigo 177). Entrega-se à União o combate às grandes endemias, nas zonas onde careçam os governos locais de condições para enfrentá-las (artigo 140).

7

A Carta de 1946 (já que não há cogitar da de 1937, em que o federalismo, como pondera RAUL MACHADO HORTA, foi apenas nominal: *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, 1964, p. 201), caminharia, ainda, no sentido de ampliamto da órbita legiferante da União. Mas, encontrando o campo já lavrado pela Constituinte de 1934, inoaria pouco. No setor legislativo, para exemplo, o que traz de assinalar é a competência reconhecida ao Congresso para traçar regras de defesa e proteção da saúde e normas gerais de direito financeiro (artigo 5.º, XV, b).

Sob essa Constituição, porém, praticar-se-ia o que a vida breve da Carta Política implantada pela Revolução de 1930 não permitia levar do texto à execução. Os largos podêres que a Constituição de 1934 delegara à União, e que se repetem no texto de 1946, transferem-se da letra à prática através de leis e, sobretudo, do contrôlo efetivo do comércio exterior e do câmbio. Durante a sua vigência, a grande marca na expansão do poder federal se situa no setor da cooperação administrativa e financeira. A cooperação, que na Carta de 1934 não ia além da defesa permanente contra os efeitos das sêcas (artigo 5.º, XV) e do custeio e direção do serviço de combate às doenças endêmicas, onde os governos estaduais não estivessem capacitados para tanto (artigo 140), é ampliada. Torna-se plena e sem condições a responsabilidade da União na luta contra as endemias, atribuindo-se-lhe ainda a defesa permanente contra inundações (artigo 5.º, XIII); reserva-se percentagem da renda tributária federal, a exemplo do critério adotado em relação às sêcas, para a valorização econômica da Amazônia (artigo 199), e confere-se ao poder central o dever de cooperar, mediante *auxílio pecuniário*, para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal (artigo 171, parágrafo único).

A Constituição de 1946 torna assim efetivo, dessarte, “o convívio constitucional do princípio da autonomia, que vem do federalismo clássico, com o princípio da cooperação, que é dado do federalismo contemporâneo” (MACHADO HORTA, Raul. Obr. cit., p. 226). O federalismo dualista se transforma em federalismo cooperativo (ANHAIA MELLO, José Luiz de. *O Estado Federal e as suas Novas Perspectivas*, 1961, p. 151).

A legislação complementa a atividade cooperativa criando organismos regionais (SUDENE, SPEVEA, CHESF, etc.), que projetam a presença administrativa da União em amplas áreas do território nacional, com todos os consectários de prestígio e influência do poder central.

O crescendo, sem medida, da máquina previdenciária e dos organismos de participação na vida econômica (autarquias industriais e sociedades de economia mista), de par com a aparelhagem oficial de crédito (Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Banco do Nordeste, etc.) e uma irrestrita faculdade de emitir moeda, agigantam, através do poder econômico, o prestígio da União. Nenhum Estado pode sobreviver à margem da sua cooperação, seja pelas subvenções, seja pela participação nas obras locais, seja pelo crédito. Os Estados, não obstante a repartição constitucional das esferas de competência, ficam, nas suas condições financeiras e de prosperidade, à mercê da boa vontade do Governo Federal. Por isto escrevia ORLANDO CARVALHO, nos idos de 1954, que os “elementos humanos da atividade estatal — os políticos e os burocratas — se associavam na obra comum de destruir a Federação e abrir o caminho para o Estado unitário”. (O Federalismo e a Universidade Rural, *in Revista Forense*, vol. 155, p. 482-6).

## 8

Esse processo gradual de ampliação dos poderes federais — normativos e executivos, de direito e de fato — com a correspondente redução dos pertinentes aos Estados-membros, encontra o seu clímax na atual Carta Política. Já agora, de par com os fatores que, desde 1926, vêm conduzindo a uma maior presença da União no panorama das atividades legislativa e administrativa, atuam dois outros. Primeiro, a segurança nacional, erigida em condição de sobrevivência do próprio Estado, numa concepção de tal amplitude, que se entendeu declarar responsáveis por ela tôdas as pessoas, naturais ou jurídicas (artigo 89). Segundo, a idéia de uma política financeira integrada, em que o comportamento dos Estados e dos Municípios se harmonize com as diretrizes da União como pressuposto de resultados globais corretos.

Em obediência a essas posições políticas do Poder Constituinte — o Presidente da República elaborando o *projeto*, e o Congresso Nacional votando-o — conferiu-se à União larga competência de polícia, deu-se-lhe participação na escolha de titulares de poder local e se vinculou a gestão das finanças estaduais e municipais, sob vários aspectos, a critérios emanados do Congresso.

A polícia de segurança da União, que no direito anterior não ia além dos serviços marítimos, aéreos e de fronteiras e, ainda assim, sob a forma de superintendência (Constituição de 1946, artigo 5.º, VII), pressuposto da existência de órgãos estaduais básicos, apenas

sujeitos a critérios federais de orientação e fiscalização das suas atividades, distende-se alcançando um vasto campo. Ao lado da “repressão ao tráfico de entorpecentes” (artigo 8.º, VII, *b*), e da apuração de infrações penais “em detrimento de bens, serviços e interesses da União” (artigo 8.º, VII, *c*, segunda parte), se lhe comete apurar as infrações penais contra a segurança nacional e a ordem política e social (artigo 8.º, VII, *c*, primeira parte). Mas a jurisdição da polícia federal poderá assumir amplitude muito maior ainda, pois se permite à lei transferir para o seu âmbito a apuração das “infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme” (artigo 8.º, VII, *c*, terceira parte). A elasticidade das expressões, com que assim se condiciona o desdobramento, pelo legislador, do campo da sua atividade, arma a União de atribuições amplíssimas no setor da segurança pública e representa mesmo um dos traços mais significativos da expansão dos seus poderes no quadro institucional brasileiro.

O Presidente da República é chamado a intervir na nomeação dos prefeitos dos “Municípios declarados de interesse da segurança nacional”, que se condiciona à sua aprovação (artigo 18, § 1.º, *b*, primeira parte). E como a qualificação de tais Municípios depende de lei do Congresso, de iniciativa do próprio titular do Poder Executivo (artigo 18, § 1.º, *b*, *in fine*), fica à União, manipulando o conceito de segurança nacional, estender discricionariamente a área da sua participação na investidura de órgãos executivos locais. Inclusive no que concerne aos Municípios capitais de Estados. A disposição correspondente, na Constituição anterior, além de constranger o ato do Congresso, do qual resultaria a investidura de prefeitos nomeados, a motivação muito menos elástica (era mister tratar-se de “bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país”), deixava os atos de nomear na dependência exclusiva dos governadores de Estado (artigo 28, § 2.º).

Para a consecução dos resultados da política financeira e econômica integrada, cabe à União intervir nos Estados que adotem medidas ou executem planos econômicos ou financeiros conflitantes com as diretrizes estabelecidas em lei federal (artigo 10, V, *c*). Também lhe compete “estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento” (artigo 8.º, XIII), sujeitando o desenvolvimento regional à sua política. O poder de isentar amplia-se para ela, deixando de situar-se como corolário do de impor. O § 2.º, do artigo 20, lhe reconhece competência para subtrair o contribuinte à tributação dos Estados e Municípios, desde que isso se afigure ao Congresso, em lei complementar, de “relevante interesse social ou econômico nacional”. A alíquota do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), que é decretado pelos Estados, tem os seus tetos fixados em resolução senatorial quando se trate de mercadorias destinadas “a outro Estado e ao exterior” (artigo 24, II, e § 4.º). Os recursos do Fundo de Participação dos Municípios, têm a sua aplicação regulada por lei federal



(artigo 26, *caput*, e § 1.º). Tal como sob a Constituição de 1946 (artigo 15, III, e § 2.º), o imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos será aplicado, pelos governos estaduais e municipais, na forma e para os fins dispostos em lei federal (artigos 22, VIII, e 28, parágrafo único).

A União comanda, portanto, a política econômico-financeira de modo global: regula o comércio interno e externo, controla o câmbio, dispõe sobre o comportamento dos Estados na arrecadação e aplicação de determinadas receitas, interfere nas medidas e planos econômicos ou financeiros de iniciativa estadual, estabelece e executa planos regionais de desenvolvimento.

Enquanto isso, os instrumentos de atuação econômica e a máquina administrativa federais, que já se expandiam na vigência da Carta Política de 1946, crescem de dia para dia. O Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) surgem comandando, em todo o país, a solução do problema de moradia. A Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SUDESUL), a Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), e tantos outros organismos, anteriores ou posteriores a 15 de março de 1967, assinalam a presença dominante da União nos diferentes planos da economia e da administração.

A competência para emitir moeda (artigo 8.º, VIII), que não constitui inovação, assume entretanto, de anos para cá, no clima de inflação instalado no país a título quase permanente, o aspecto de um poder avassalador. Por êle a economia privada, em geral, e a economia pública de Estados e Municípios ficam à mercê da União, como sujeitos passivos da sua política de contenção ou demasias no multiplicar o meio circulante. Os Estados e Municípios não podem, sequer, recorrer aos empréstimos públicos mediante apólices para cobrir os seus *deficits* orçamentários, porquanto a desvalorização da moeda é superior aos juros dêsse títulos, só lhes restando mesmo o apêlo ao crédito oficial da própria União (MEDEIROS SILVA, Carlos. Evolução do Regime Federativo, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 39, p. 11), só lhes restando, “para remediar o empobrecimento das coletividades e a quase insolvência dos seus governos, dobrar-se à *hegemonia financeira* desta, invocando-lhe a colaboração (NAVARRO DE BRITO, Luiz. Um Estudo sobre a Federação Brasileira, in *Revista de Direito Público e Ciência Política*, vol. VII, p. 56).

O único setor que, na Constituição vigente, assinala restrição no poder federal, é o da intervenção no domínio econômico, sob o aspecto monopolístico. Nas Cartas de 1934 e 1946, a competência intervencionista da União se delimitava pela fórmula genérica do *interesse público* (artigo 116; artigo 146), com o que o Congresso, praticamente, não conhecia fronteiras para chamar à gestão estatal quais-

quer setores da atividade econômica. Na Constituição vigente, o poder de intervir se atém a duas motivações específicas: indispensabilidade para a segurança nacional ou para o desenvolvimento de setor de atividade incapaz de desenvolver-se com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa (artigo 157, § 8.º).

9

Essa incoercível tendência centralizadora não chega a conflitar, no entanto, com uma forte consciência federalista. Porque a observação nos mostra que a autonomia plena, tão reivindicada nos primeiros tempos da República (RUY a exprobaria num chamamento à realidade: “Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste”. *Comentários à Constituição Federal*, coligidos e ordenados por PIRES, Homero, vol. I, p. 62), conduziu a muito poucas diversificações na organização política dos Estados-membros e na formulação do seu direito ordinário. As Constituições estaduais se identificam no que é essencial, e se repetem, por vèzes, até nas minúcias da normatividade.

A ênfase autonomista dos primeiros tempos resultou inexpressiva na prática. As afirmações até de soberania (A Constituição de Santa Catarina dispunha que o Estado reconhecia “para o livre exercício de sua soberania sòmente as restrições expressamente definidas na Constituição Federal” — artigo 1.º; o Estado do Rio Grande do Norte contou, ainda que muito efêmeramente, com uma Secretaria de Relações Exteriores. BEZERRA CÂMARA, obr. e vol. cit., p. 79, nota 5), não se traduziram no uso do poder de diversificação estrutural. A Constituição do Rio Grande do Sul, a que mais ousou, com participação do governador, dos Municípios e do povo no processo de elaboração legislativa, reflete antes a influência positivista de JÚLIO DE CASTILHOS e seus adeptos do que a flama federalista com raízes na Revolução de Piratini. E os ensaios, lá um ou outro, de originalidade não prosperaram. A Constituição do Estado da Bahia, numa inovação excelente, que poderia ter tido, pelo exemplo, repercussão definitiva no sistema brasileiro de contrôle jurisdicional dos atos administrativos, fêz da Côrte de Contas mais que isso: um Tribunal Administrativo e de Contas, órgão do Poder Judiciário, para apreciação do contencioso designado em lei (artigo 65, inciso 6, e 72). Mas a nenhuma notoriedade de tão relevante inovação deixa perceber a sua pouca receptividade no meio.

A competência para legislar sòbre processo civil e comercial, das mais importantes conferidas aos Estados, que antes, quando Províncias, regiam-se todos pelo Regulamento n.º 737, de 1850, não ensejou diversidades apreciáveis, de uns para outros, em razão de condições locais. Ao contrário. Os códigos não diferiam sob êsse prisma. As suas peculiaridades nasceram de posições técnicas. Eram estas que separavam, por exemplo, o código do Estado de Minas, já com anos de

aplicação, do código paulista de 1930. E sobre o primeiro se decalcaram os de vários Estados do Norte, como o segundo inspiraria uma nova codificação ao Estado do Espírito Santo. Também o código baiano, com marcas do grande ESPÍNOLA na originalidade de algumas regras (tal como os de Minas e de S. Paulo haviam recebido a influência dos autores insignes dos respectivos projetos, ARTUR RIBEIRO e COSTA MANSO), o que oferecia de próprio era antes técnico do que regional. E um Estado houve — Alagoas — que se bastou com a própria lei processual da Monarquia, de resto não contrariada, em substância, nem mesmo pelos códigos paradigmas que vimos de referir. Enquanto isso, o direito unitário, no mesmo setor, com a Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894, encontra imitadores em todos os Estados, cujos códigos acolhem, aliás, em boa hora, a excelente inovação de uma via destinada, especificamente, à proteção do indivíduo contra os atos administrativos ilegais.

Nem com o correr dos anos se evoluiu para a constatação da necessidade maciça de normas essencialmente peculiares aos Estados.

A diversidade de currículos, de uns estabelecimentos de ensino para outros, aparece na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ampliando a certo ângulo a autonomia dos Estados, sem jamais ter sido reivindicada por êles. O que antes se escreveu ou sustentou, e mui parcamente, foi uma contribuição de técnicas, não uma reivindicação política.

As nossas aspirações federalistas nascem antes da vastidão do território nacional do que do empenho de conduzir situações e problemas em conformidade com peculiaridades locais. Tanto que os Estados não souberam o que fazer com a plena autonomia outorgada na Carta de 1891. Aliás, tudo isso é positivo, porquanto a um só tempo revela a unidade espiritual da Nação e a fortalece.

Como reflexo da vestidão territorial, o que se reivindicou, desde o Império, e até hoje se tem por necessário, de modo a não encontrarem aplauso popular as soluções opostas, é a escolha local dos governantes — titulares dos Podêres Executivo e Legislativo. As fórmulas que preterem essa escolha não são bem aceitas, e na verdade prejudicam as soluções que, ainda quando tenham de ser tomadas dentro de moldes comuns a vários Estados, e até à União mesmo, exigem o vinculamento ao meio, para perceber-lhe as reações e, conseqüentemente, sentir quando, como e em que medida cabe agir para satisfação das aspirações e do bem estar de cada coletividade local. O que não quer dizer que os mandatários locais não procedam, muita vez, em conflito com as aspirações do povo das respectivas comunidades, mas sim — à base da experiência dos períodos de centralização plena, como o foram os de 1930 a 1934 e de 1937 a 1946 — que os governantes enviados pelo Centro se isolam do meio, ignoram-no, superpõem-se a êle, sem êsse mínimo de sensibilidade ao que a maioria quer, indispensável, pelo menos, para um clima de satisfação nos que são governados e de acatamento dêles para com os que governam.

É vasto o programa editorial da UNESCO. No Brasil, esse valioso acervo de obras, versando sobre aspectos variados das atividades culturais, educacionais e científicas do homem, encontra-se à sua disposição na **Fundação Getúlio Vargas**, através do seu Serviço de Publicações, de suas Livrarias ou de seus revendedores autorizados em todo o País.

Qualquer que seja o seu campo de atividade, solicite o catálogo de obras da UNESCO a qualquer uma das nossas Livrarias ou a um dos nossos agentes de vendas autorizados.

## LIVRARIAS

Praia de Botafogo, 188  
Caixa Postal, 21.120  
Rio de Janeiro, GB

Avenida Graça Aranha, 26  
Lojas C e H  
Rio de Janeiro, GB

Super Quadra 104 — Bloco A  
Loja 11  
Brasília, DF

Avenida Nove de Julho, 2029  
Caixa Postal, 5534  
São Paulo, SP

## AGENTES AUTORIZADOS

Ceará — Ciência e Cultura  
Rua Edgar Borges, 89  
Fortalega, CE

Agência Van Damme  
Goitacazes, 103, s/1310  
Belo Horizonte, MG

Organização Sulina de Representações  
Av. Borges de Medeiros, 1030  
Pôrto Alegre, RS

Livraria Chignone  
Quinze de Novembro, 423  
Curitiba, PR

KAPPA-Ind. e Com. Ltda.  
Rua Dr. Villa Nova, 321  
São Paulo, SP

Livraria Civilização  
Brasileira S.A.  
Rua Padre Vieira, 9  
Salvador, BA

Fornecedora de Publicações Técnicas  
M. M. de Oliveira Marques  
Av. Ipiranga, 200 — Loja 40  
São Paulo, SP

M. Inojosa  
Av. Dantas Barreto, 564-13.º and.  
— s/1308  
Recife, PE