

O caminho para um federalismo das regiões

PAULO BONAVIDES

Professor da Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Ceará.

SUMARIO

1. O princípio e a teoria da organização federativa
2. As bases históricas do federalismo no Brasil
3. Do projeto de República Federativa ao Estado unitário de fato
4. As três distintas fases do federalismo brasileiro
5. O federalismo das Regiões, uma das saídas para a crise federativa
6. Disparidades inter-regionais e intra-regionais
7. A SUDENE e os reflexos de sua atuação regional

Depara-se à sociedade brasileira na presente conjunção histórica uma tríplice crise, cujas proporções avassaladoras são incomparavelmente mais graves que a do Encilhamento, quando buscávamos consolidar a República, ou que a de 1930, quando recolhíamos internamente, com a ruína da economia cafeeira, as conseqüências calamitosas de uma sexta-feira negra — o dia em que se deu o desastre financeiro da Bolsa de Nova Iorque.

A tríplice crise destes tempos é econômico-financeira, social e política. Deflagrada com pasmosa intensidade, ela atinge a estrutura interna do País, ao mesmo passo que projeta, através do endividamento e da dependência, efeitos externos gravíssimos, comprometedores, até certo ponto, do conceito nacional de soberania.

Vamos tratar aqui apenas da crise política. Mas vamos tratá-la unicamente por um de seus aspectos essenciais: aquele relacionado com a natureza federativa da organização nacional.

Deploravelmente, consoante já temos assinalado reiteradas vezes, esse aspecto básico não há sido posto com o devido relevo na reflexão de quantos se ocupam dos problemas nacionais de solução mais urgente. O fato de o havermos descurado talvez derive da perda de sensibilidade federativa que, em rigor, jamais possuímos. Contribuem para tal indiferença fatores históricos com raízes no estabelecimento da Fe-

deração e nas praxes unitaristas do passado, acentuadas durante o Estado Novo e a vigência do AI-5.

Mas a omissão não se justifica, porquanto estamos diante de um componente realmente significativo na crise global de nossa sociedade. Podemos até afirmar, sem receio de contestação, que a reformulação do projeto federativo faz parte de uma solução institucional mais profunda, caso se pretenda efetivamente conferir estabilidade, equilíbrio e harmonia ao sistema político brasileiro.

1. O princípio e a teoria da organização federativa

Antes de procedermos, porém, a um exame da questão federativa no Brasil, é de todo o ponto pertinente uma ligeira análise aos fundamentos teóricos sobre os quais assenta o princípio do Estado Federal na organização política moderna. Sem a noção desses fundamentos, não se alcançará o sentido posterior das transformações em curso na estrutura federativa contemporânea.

A união federativa, familiar aos gregos, tomava entre eles uma forma mais elementar e menos consistente, que nós, os modernos, ainda costumamos conservar, sob a denominação de Confederação, ou seja, um tratado ou aliança entre Estados cujas prerrogativas de soberania o pacto preservava. Em termos moderados, a autarquia dos antigos, isto é, a *communitas perfecta est sibi sufficiens*, se traduz hoje pelo conceito impróprio de soberania. Dotada de uma face interna (a autonomia) e de uma face externa (a independência), a soberania de cada Estado confederado permanece juridicamente intacta. Selado o compromisso da união paritária, de modo algum se fere a identidade estatal plena das unidades participantes.

Com respeito à Federação ou Estado Federal, o processo já é diferente. O Estado Federal constitui fórmula vinculativa em que os laços políticos da união são mais apertados, têm mais força agregativa, não se desfazem ao sopro de uma conveniência superficial nem ostentam a simplicidade peculiar à relação meramente confederativa, em que as vontades contratantes estão longe de produzir um ente novo e autônomo, dotado de vontade própria, que não fique condicionada pela vontade de quem quer que seja, conforme já ressaltava o publicista JELLINEK, Mestre do Direito Público alemão nas primeiras décadas deste século (G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª ed., Berlim, 1922, págs. 755-761). Em suma, é a Confederação e não o Estado Federal aquela forma associativa que melhor atende o ideal proudhoniano de uma união de Estados em que os contratantes "ressalvam mais direitos, liberdades, autoridade e bens do que aqueles de que se despojam ao formarem o pacto" (P.J. PROUDHON, *Du Principe Fédératif*, apud MARCEL PRÉLOT, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2ª ed., Paris, 1961, pág. 256).

O Estado Federal surge para a História como um passo adiante na unificação de interesses convergentes. Buscam eles institucionalizar-se

por um modo mais perfeito e eficaz sob a forma de comunhão perpétua e indissolúvel, capaz de exprimir os altos valores da solidariedade, do amparo mútuo, do respeito, da colaboração e da liberdade.

Quem diz Federação ou Estado Federal diz, conseqüentemente, no plano teórico, sociedade de iguais, sociedades que abrangem, em esfera de paridade e coordenação, Estados desiguais pelo território, pela riqueza, pela densidade populacional.

O milagre federativo moderno, obra do gênio americano, constitui com seus dois níveis de estatalidade, uma das criações mais raras e originais que opulentam a moderna Ciência Política; para as nações foi um verdadeiro passo avante na ciência da liberdade, comparável à descoberta do poder constituinte, assim também estimado pelo abade SIEYÈS durante os debates da primeira Constituinte francesa.

A originalidade da idéia federativa reside em proporcionar aos povos um modelo vertical de institucionalização dos laços associativos, acima da efêmera união de Estados traçada desde a antiguidade pelos velhos esquemas confederativos.

As nascentes da tese federativa na Idade Moderna se acham em íntima conexão com o princípio da liberdade no Estado pós-medieval. O modelo, desde as origens, se contrapõe à forma absolutista e férrea do Estado unitário, monárquico, centralizador, despótico. Seus compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo, constitucional, limitado e, de preferência, republicano. Contempla a liberdade nas instituições e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a idéia do *self-government*, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes. Faz do exercício da imaginação um poderoso instrumento de criatividade e impulso às iniciativas fecundas dos cidadãos. É na essência e veracidade de sua organização sinônimo de Estado de Direito, regime representativo, legitimidade, poder responsável.

Sendo, conforme já assinalamos, incompatível com a larga concentração da autoridade, o sistema federativo traz em si mesmo aquela nota necessária de distribuição de poderes, em sentido vertical, que completa a separação horizontal, já preconizada sabiamente por MONTESQUIEU como penhor da liberdade na estrutura técnica do Estado livre e constitucional. Toda instituição e todo governante que congrega, pois, massa excessiva de poderes se transmuda em ameaça ao exercício das franquias humanas, segundo se infere da lição do filósofo francês, em cujo *Espírito das Leis* o Ocidente fez o aprendizado da liberdade ao cultivar um dos princípios clássicos de estabelecimento do Estado moderno chamado princípio da separação de poderes.

2. As bases históricas do federalismo no Brasil

Devemos muito à doutrina erguida ao redor do princípio federativo. Graças ao federalismo, encontramos ontem solução para dificuldades

que embargavam o desenvolvimento do País, em razão da política decadente do Império. Houve assim uma feliz combinação de bom senso e prudência, quando adotamos na hora precisa a fórmula federativa, que nos afastava de um unitarismo sutocante e centralizador, cujo prosseguimento, se nele houvéssimos insistido, seria letal às instituições. Poderia até provocar a dissolução da unidade nacional, consoante os termos em que, com extremo dano para o interesse pátrio, o nosso vizinho ALBERDI, um teórsta insano do nacionalismo de Buenos Aires, colocara o problema.

O Brasil do século XIX, tocante à forma de Estado, já se dividia entre unitaristas ferrenhos, presos à inspiração monárquica, e federalistas extremados, que se abraçavam à sugestão do modelo americano, alentando a esperança de implantá-lo entre nós por via de uma solução republicana, como efetivamente veio a acontecer, desde que RUI BARBOSA, um moderado, aderindo à causa, lavrara o projeto de Federação decretado pelo Governo Provisório.

As reflexões críticas acerca das origens de nosso federalismo apontavam sempre esse aspecto tantas vezes mencionado pelos expositores do tema: nossa Federação se fez a partir de um Estado unitário que se desmembrou e não de uma Confederação que se dissolveu. Não foi exatamente como nos Estados Unidos, paradigma de todos os sistemas federativos constitucionais. Ali, as 13 Colônias separadas da Metrópole primeiro se declararam soberanas e emancipadas para, em seguida, viverem cerca de dez anos à sombra de um instrumento confederativo. Só depois dessa fase transitória, ergueram aquele maravilhoso edifício jurídico — a Constituição de Filadélfia — sob cujo teto suas instituições florescem e prosperam há mais de duzentos anos.

A procedência unitária de nosso Estado Federal parece à primeira vista irrelevante, se tivermos em conta a perfeição teórica com que as instituições foram desenhadas. RUI, mais do que SIEYÉS, o fabricante de Constituições, inspirou-se em modelo alienígena — o dos Estados Unidos —, quando introduziu na Constituição republicana a forma federativa decretada pelo Governo Provisório. Mas logo se patenteou o desencontro da realidade com a lei, da doutrina com os fatos, do federalismo que se pusera na Constituição com o federalismo que se veio a exercitar.

A ditadura de Floriano foi a primeira manifestação perturbadora de unitarismo crônico, violento, autoritário, herdado ao País pela tradição imperial, sobrevivente à queda da monarquia. Do lado oposto, após o interregno ditatório, estavam as oligarquias, que compunham a nova realidade do poder, enchendo igualmente de temores o ânimo amargurado dos federalistas da Primeira República.

O presidencialismo brasileiro, contrabandeado na bagagem teórica do federalismo de importação, veio também perpetuar vícios que o País já conhecia do autoritarismo monárquico. As oligarquias o respaldavam. Da legitimidade do federalismo, por ele escorado, pouco restava, senão o que a Constituição de 91 dispunha e as instituições desmentiam.

A sombra do berço escurecia, pois, a experiência federativa, cujo impulso inicial partira, conforme vimos, do centro para a periferia, mediante um ato em que a vontade central e soberana decretara a elevação das Províncias do Estado unitário à categoria de unidades autônomas da União federativa.

O fantasma unitarista ficara, porém, abrigado na lembrança daquelas ex-Províncias, dadivosamente convertidas em Estados, até materializar-se no corpo da organização nacional, nominalmente designada pela Constituição como República Federativa. Essa República não existe; é uma ilusão semântica. O que existe é o Estado unitário, de 90 anos, nascido a 15 de novembro de 1889 sobre as ruínas da monarquia. O unitarismo do Império fora incomparavelmente mais verídico e autêntico, na sua projeção histórica, do que aquele trazido pela distorção republicana de 89.

3. *Do projeto de República Federativa ao Estado unitário de fato*

As peças clássicas do federalismo dualista são representadas pela União e pelos Estados-Membros. A história constitucional do País, desde a chamada Pátria velha, mostra a fragilidade do sistema que adotamos, sempre açoitado de crises e desfalecimento das autonomias estaduais.

A realidade básica da ordem estatal tem sido invariavelmente a União, dentro e fora do texto constitucional. Mas a União, com suas competências exaradas na Lei Suprema, por mais largas que estas sejam, não exaure nem preenche todo o espaço em cujas dimensões o unitarismo de nossa estrutura surpreendentemente se aloja. Há esferas outras, não menos amplas, de reconhecimento que só o exame dos fatos alcança.

A maneira como os governantes historicamente se comportam, tocante ao exercício da autoridade pública ou à condução política dos acontecimentos, entra numa daquelas esferas, cuja existência abala o princípio federativo, minando a crença e a confiança no Estado Federal.

Dentre os Poderes da União há um, que a Constituição fez o poder dos poderes e a realidade confirmou nas mesmas alturas olímpicas. Trata-se do Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República.

Rodeado de copiosas prerrogativas, esse titular da autoridade central no País concretiza atribuições constitucionais que, não raro, ofuscam os demais Poderes, à imagem de um gigante que a realidade colocou entre dois anões — o Legislativo e o Judiciário.

Verificaremos, então, não haver exagero quando se diz que, desde muito, o Brasil deixou de ser, em rigor, uma República Federativa para se converter num Estado Unitário de fato. Pelo menos isso é verdade, durante algumas fases mais agudas de nossa História, entre as quais a que ora atravessamos, caracterizada por um unitarismo de irrefreável expansão.

O processo centralizador parecia haver chegado ao auge no Estado Novo; contudo, sua reincidência mais violenta ocorreu há pouco, durante os dez anos de vigência do AI-5. Nunca estivemos tão perto de institucionalizar o Leviatã de HOBBS, como naqueles anos de incerteza e perplexidade. Hoje, a reconstrução constitucional do País, que ora prossegue, nos convida a um reexame da Federação, sendo esse reexame o primeiro de nossos deveres para com a Região onde nascemos.

Dentre as graves indefinições que afligem o País, avulta, pois, indubitavelmente, a observada omissão dos reformistas constitucionais, em presença do problema da forma de Estado, isto é, de nossa estrutura federativa. Tem o assunto, como se vê, considerável peso na crise das instituições.

O federalismo assentado sobre o binômio clássico União-Estado está morto. Todos os debates travados em torno desse tema chegam, inalteravelmente, às mesmas conclusões de pessimismo e desalento, sentenciando o fim do equilíbrio entre os dois termos da relação federativa, equilíbrio que as Constituições do Estado liberal republicano tinham dificuldade formal de manter em seus textos.

Desde a efêmera reconstitucionalização de 1967, já não há ilusão a esse respeito. Existe, hoje, mais unitarismo no Brasil do que em todos os Estados unitários membros da Comunidade Européia. Do velho mundo nos chegam exemplos de transformações eloqüentes. A Espanha das autonomias basca e catalã já nos faz inveja. Que dizer, também, da Itália, com suas vinte Regiões a um passo da federalização?

Faz-se mister, em razão disso, partir rumo a um novo federalismo, para podermos, então, afastar dos fatos e da realidade o Estado Unitário, desprovido de legitimidade formal, mas que tem eficácia na Constituição viva e reflete o País como ele é, movido em toda a sua nudez pela corrente dos interesses vigentes e dominantes, embora não sejam eles os mais justos e desejáveis.

4. *As três distintas fases do federalismo brasileiro*

O mal de uma República unitária de fato é que ela não se compece com a ordem jurídica, não acata a Constituição, não protege contra o arbítrio, não limita a autoridade, senão que faz do Direito uma ficção, da liberdade um obstáculo, da segurança um abuso, das instituições uma fachada. No caso brasileiro, o argumento da intervenção centralizadora foi, no passado, a convulsão política, a desordem, a debilitade dos governos estaduais; no presente, é o baixo grau de desenvolvimento, o atraso social, a privação econômica, o endividamento, a carência de recursos, a pobreza dos Estados-Membros.

O instituto constitucional da intervenção federal marcou a primeira fase do federalismo brasileiro, fase preponderantemente política, de conflito e acomodação dos Estados-Membros à União, e vice-versa.

Desde a Revolução de 30 e as Constituições subseqüentes, ingressou o Brasil, porém, na segunda fase: a fase assinaladamente econômica do federalismo pátrio. O mencionado instituto da intervenção federal tornou-se quase obsoleto, em virtude de uma compreensão mais abrangente dos deveres constitucionais por parte dos Estados federados, acarretando o desuso e a desnecessidade de sua aplicação.

Abriu-se, assim, essa nova fase em que os Estados cortejam o Poder Central, suplicam a intervenção econômica, os investimentos, os subsídios, os incentivos, sem nenhuma consciência do sacrifício e do tributo que significa a contrapartida política dessa presença unitarista da União nos Estados-Membros, arrasando-lhes, com o ônus da sujeição econômico-financeira, a esfrangalhada autonomia constitucional e federativa.

O nervo do sistema, nas bases vigentes do pacto federativo, está, doravante, no planejamento, na mobilização de recursos financeiros, no volume e destinação das receitas tributárias, em fatores novos que assumem importância crucial para a sustentação da pequena parcela de poder autônomo que os Estados-Membros ainda conservam.

Disso resulta, não raro, uma espécie de guerra civil econômica entre Regiões ou entre Estados-Membros, com efeitos melancólicos e ruinosos para a estabilidade e a solidez do sistema federativo. Sendo o Executivo da Federação o poder que detém a mais alta faculdade decisória, tudo se desenrola em torno do papel desempenhado pelos agentes e organismos do Poder Central. Nesse drama, a União é tudo, os Estados-Membros quase nada.

A terceira fase do federalismo brasileiro vem a ser, enfim, aquela que parece inaugurar-se com o fenômeno agregativo potencializado nas Regiões, ou seja, por sua possível inserção dentro de uma nova moldura federativa do sistema institucional do País. Assim como a *guerra política* dos Estados com a União, expressa através das intervenções federais da Primeira República, teve seu fim desde o advento da segunda fase, é possível também que a *guerra econômica* latente, ora em curso na Federação, e travada ao redor dos interesses do planejamento e do desenvolvimento, como fruto de desequilíbrios inter-regionais e intra-regionais, encontre, do mesmo modo, seu termo nessa terceira fase, a esboçar-se já, segundo tudo indica, no horizonte federativo da Nação.

5. *O federalismo das regiões, uma das saídas para a crise federativa*

O recurso a um eventual federalismo das Regiões afigura-se nos meios mais indicados com que ultrapassar a presente crise da Federação brasileira, constituindo uma idéia a um tempo realista e inovadora. Realista, porquanto não deriva de uma teorização puramente abstrata, sem vínculo com os fatos e a realidade, ou seja, um mero devaneio de juristas e legisladores ociosos, senão que é a resultante de uma agregação espontânea de interesses, correspondentes a necessidades já identificadas com toda a clareza. Inovadora também, pois, furtando-se ao dua-

lismo União-Estado, cria para a Federação um novo pluralismo de bases, que consagra a Região, com o reconhecimento de seu importantíssimo papel na ordem federativa.

Desde muito, temos preconizado a solução regionalista para a crise do federalismo brasileiro. Em *O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões*, escrevíamos (1):

"O governo regional seria a nosso ver a única saída, de futuro, para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil, em plena crise. Fora dessa alternativa, cairemos na solução unitária e centralizadora, já iminente, e que fará o País regressir a fórmulas de organização política praticadas no passado, ao tempo da monarquia e, consoante se supunha, irreversíveis, em virtude do advento da Federação. Nem mesmo aquele preceito constitucional que veda toda Emenda à Constituição, que possa alterar as bases federativas e republicanas do sistema, parece constituir garantia bastante eficaz contra os fatos avassaladores, conducentes a uma centralização assoberbante e prenúncio grave do retrocesso ao Estado unitário, com a morte ulterior do federalismo já enfermo. As autonomias moribundas prognosticam aliás esse desfecho, sujeito decerto a ocorrer se do combate à crise do sistema federativo não se extrair a lição que ele está a ensinar. É de prever, por conseguinte, uma futura revisão das presentes bases da organização federal, bem como uma política coordenada e sistemática da Federação volvida para a plena politização da esfera regional. É de esperar também que se favoreça por todos os meios o advento da autonomia das Regiões.

Com a dicotomia federalista, formalmente em vigor, mas a pique de extinguir-se, o federalismo tetradimensional que se adotasse (União, Estado, Município e Região) seria ainda um federalismo de transição, reservando-se à Região o papel de verdadeiro instrumento renovador e estimulante de reacomodação política e econômica do sistema, em termos realistas. Tal aconteceria até que a Federação, com o tempo, e ultrapassadas as razões da crise, viesse a definir com mais precisão as linhas de seu comportamento e as relações entre unidades regionais politizadas e a União.

De sorte que, pelo quadro antecedente, tem cabimento levantar-se a indagação de saber se a planificação regional em curso no Brasil será o termo das autonomias e o instrumento de sua morte, ou se, devidamente apreciada e empregada racionalmente do ponto de vista político, não significará menos o fim do que o começo da regeneração do federalismo, vulnereado em sua velha estrutura dualista, e demandando, com toda a urgência, a substituição prospectiva por um modelo mais

(1) In *Revista de Informação Legislativa*, n.º 31, jul./set. de 1971, pág. 73.

compatível com as transformações da estrutura interna do País.

A inviabilidade do presente federalismo dualista, visto a longo termo, fica patente de um breve exame do feixe de competência e atribuições que a Constituição de 1967 e em particular a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reservou respectivamente à União e ao Presidente da República, agigantando-lhes o poder e a autoridade, às expensas dos Estados-Membros."

Em breve espaço de tempo, tornávamos com mais ardor ao tema para mostrar em "O Federalismo e a Revisão da Forma de Estado" (2), a alternativa realista e oportuna de um federalismo aberto, de inspiração regional, contraposto à servidão unitarista que nos conduziria inevitavelmente a uma espécie de Estado centralizador, do modelo totalitário. Foram palavras nossas:

"Urge primeiro reconhecer o desaparecimento da velha ordem federativa, esteada no binómio Estado autónomo e poder federal. Com efeito, a intervenção económica da União, já institucionalizada, cassou praticamente a autonomia dos Estados, desfazendo a ilusão que publicistas de boa fé e inocência vêm desde muito acalentando, mercê de um eufemismo corrente — o "federalismo cooperativo" —, expressão confortável, mas ingénua e nem sempre bem arrazoada com que se busca dissimular a verdade rude da morte do federalismo das autonomias estaduais.

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

6. *Disparidades inter-regionais e intra-regionais*

E prosseguimos, naquele estudo (3):

"Examinem-se os reflexos da política unificada de promoção do desenvolvimento, de que resulta um impiedoso Estado centralizador. Tudo aí patenteará que estamos vivendo uma idade antifederativa, que já se não deixa prender aos moldes das autonomias estaduais. Se não cogitarmos, de imediato, de reformular o federalismo com alternativas democráticas e abertas, que não sejam simplesmente a conservação rebuçada do modelo federativo do passado, ainda hoje de vigência formal,

(2) In *Revista de Informação Legislativa*, n.º 37, jan./mar. de 1973, pág. 28.

a saber, Estado autônomo e União, acabaremos, inevitavelmente, com o gigantismo descomunal desta última, por institucionalizar o Estado Leviatã, cujos braços já nos apertam e cuja sobrevivência não seria a resposta que as gerações de amanhã aguardam das promessas generosas e recentes de quantos hoje se empenham na modernização política e social do Estado brasileiro.”

Referindo as lutas que se têm travado no Congresso contra as disparidades regionais, lutas das quais emergiu, de fato, uma representação e um mandato de índole regional, conforme se infere do comportamento da chamada Bancada da SUDENE, fizemos essas observações (4):

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

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

Enfim, nossa tese acerca da reformulação federativa continha já conclusões desta natureza, em que pedíamos (5):

“Um federalismo de bases regionais, com adoção de um quarto nível de governo, que se moveria dentro do sistema federativo no mais alto grau de autonomia, superior ao dos correntes níveis estaduais e municipais.

Perpetuar, porém, o intervencionismo e a capacidade decisória unilateral do Poder Central sobre as Regiões, como acontece ao presente, seria matar e sufocar desde o nascedouro as admiráveis virtualidades federativas das Regiões brasileiras.

(3) *Revista de Informação Legislativa*, n.º 37, cit., pág. 28.

(4) *Revista de Informação Legislativa*, n.º 37, cit., pág. 38.

(5) *Revista de Informação Legislativa*, n.º 37, cit., págs. 40/41.

A politização destas deve ser estimulada como passo largo no sentido da reforma federativa.

Institucionalizar politicamente as Regiões, complementando a institucionalização econômica, já em curso com os programas desenvolvimentistas de planejamento, afigura-se nos a primeira das tarefas que o futuro, em nome da salvação federalista, reclama da presente geração. (...) A Região oferece ao País a saída exclusiva para a renovação de um federalismo cujas bases foram aludidas. O federalismo no Brasil é cada vez menos um problema de Estados e cada vez mais um problema de Regiões."

7. *A SUDENE e os reflexos de sua atuação regional*

O transcurso dos 20 anos de existência da SUDENE, que ora se celebra, é data particularmente significativa para a tese de um federalismo regional em nosso País. Realiza este órgão, através de suas funções básicas, a política econômica desenvolvimentista, que está para o federalismo das Regiões assim como na Europa o Mercado Comum estava para o advento da Comunidade Européia.

Há, com efeito, uma impressionante analogia nesse tocante, com a diferença, porém, de que o plano europeu, desde o estabelecimento do "pool" do carvão e do aço por JEAN MONNET, foi dirigido deliberadamente para a idéia de lograr a concretização de um esquema federativo no continente, servindo-lhe de primeiro respaldo. A resultante institucional veio a ser a Comunidade Européia, de Parlamento já eleito este ano pelo sufrágio direto dos cidadãos dos distintos países, dando-se, assim, o passo mais importante talvez para acelerar a integração política das nações associadas.

Estamos, porém, no Brasil, muito longe ainda dessa meta na vinculação federativa das Regiões. A crise unitarista, conforme já demonstramos, é, contudo, tão assoberbante, penetra tão fundo a consciência dos que querem salvar a Federação, que não há mais tomada de rumo, senão aprofundar o estudo em favor da solução regionalista. Devemos quanto antes propor e encaminhar as primeiras medidas imprescindíveis à concretização desse projeto.

Não resta dúvida que, à primeira vista, parece ele meramente utópico. Contudo, cumpre não esquecer que, durante as décadas de 50 e 60, a Comunidade Européia era também considerada utopia distante, da qual zombava o General DE GAULLE com a sua "Europa das Pátrias", uma alternativa de bloqueio à unificação federativa dos países-membros.

A SUDENE tem sido, em nosso País, uma espécie de laboratório de iniciativas felizes, precursoras e fecundas: aqui se provou a possibilidade de planejar o desenvolvimento, com liberdade, numa área de pauperismo quase absoluto; aqui se deu princípio também à aplicação de uma das técnicas mais originais já concebidas para incrementar a ação desenvolvimentista: os incentivos fiscais; aqui, enfim, se faz uma expe-

riência regional integrativa, que há de transcender a esfera econômica para alcançar igualmente a esfera política, acendendo no País a chama de um federalismo inovador, com liberdade, participação e diálogo.

Tudo isso está a demonstrar que a questão federativa é de extrema atualidade. Envolve necessariamente reformas constitucionais profundas que permitam criar e definir, em favor das Regiões, uma instância política própria, convertendo-se na quarta esfera de governo dentro das dimensões federativas do novo sistema constitucional que venha, porventura, a estabelecer-se.

Dentre as alterações básicas a serem introduzidas na estrutura da Federação, deve constar o reforço da competência do Senado como instrumento-chave da ordem federativa, a eliminação dos chamados senadores biônicos e a criação de uma representação regional, composta, no mínimo, para cada Região, do dobro de senadores que um Estado pode eleger, ou seja, seis por Região, todos identicamente eleitos pelo voto direto e sufrágio universal.

A institucionalização das Regiões por via constitucional há de abranger, do mesmo passo, a criação de uma Assembléia Regional, dotada de competência específica em matéria legislativa, não só de planejamento, como de tudo que disser respeito ao genuíno interesse das Regiões. Essa Assembléia eleger-se-ia, obviamente, segundo o mesmo processo democrático de escolha dos senadores regionais.

Enquanto não se criasse o Executivo autônomo das Regiões, caberia à sobredita Assembléia, através dos órgãos desenvolvimentistas já existentes, como, por exemplo, a SUDENE e a SUDAM, desempenhar atribuições administrativas de interesse regional. A concepção de uma política regional e execução dessa política, em suas linhas gerais e superiores, caberia à Assembléia Regional.

Em suma, são essas as indicações prospectivas que se nos afiguram, mais cedo ou mais tarde, indispensáveis, como primeiro passo para concretizar, no seio da organização nacional, um projeto federativo de bases regionais.

Constituem as Regiões, hoje, uma palpitante realidade política e econômica, acontecendo-lhes o mesmo que acontecia, ontem, aos partidos políticos: o País finge ignorá-las, recusando-lhe o reconhecimento jurídico que pudesse trazê-las para o âmbito da Constituição e da Federação, embora sociologicamente elas já existam, já estejam institucionalizadas.

Politizá-las, conferindo-lhes uma definitiva dimensão no campo federativo, é tarefa que já não se pode nem se deve ignorar. Enfrentar corajosamente esse problema, parece-nos tão importante quanto tem sido, para a restauração dos valores democráticos e liberais de nossa convivência representativa, pedir a anistia, o Estado de Direito, a reformulação partidária, a restauração da competência plena das duas Casas do Congresso, a justiça salarial. Peçamos, pois, aos constituintes desta Nação o federalismo das Regiões.