

les que trabalham, que vivem, que pensam e que colaboram para o desenvolvimento econômico e social. Pediria permissão apenas para dizer que, quando bem jovem, Deputado Federal ainda no Rio de Janeiro, então Capital da República, em 1951, depois de terminar o meu curso de Direito na Faculdade de São Paulo, e representando o meu Estado, o Piauí, fui o primeiro a defender o voto dos analfabetos, dos soldados e dos cabos. Então, um brilhante Deputado, Plínio Salgado, e eu, fomos convidados para um debate na antiga Rádio Mayrink Veiga. S. Ex<sup>a</sup>, em seu discurso, disse que um brilhante Deputado defendia teses tão absurdas como o voto do analfabeto. Lamento que S. Ex<sup>a</sup> não esteja vivo, para ver que o analfabeto já, hoje, está incorporado ao eleitorado, dentro de uma verdadeira concepção de sufrágio universal. É para mim uma satisfação ver que o nobre representante do Exército, o Gen. Oswaldo Pereira Gomes também defende essa idéia. Caminhos para o sufrágio universal. Se me permitem, dentro dessa concepção democrática, tem a Polícia Militar meu mais alto respeito — polícia não para defender Governador, não para defender o Estado, mas a segurança e as instituições. Quebrei uma tradição no meu Estado, o Piauí, quando Governador, — Governador eleito pelas oposições, como agora fui eleito Senador também pelas oposições — solicitei que o Vice-Governador do Estado se dirigisse ao comando da Polícia Militar. Para quê? Hoje, vemos, nos Estados, essa preocupação de escolher dirigentes de complexo escolar, diretoras de ginásio, de grupos, ouvindo os pais, ouvindo as outras professoras e ouvindo os alunos. Tornei essa iniciativa inédita no Piauí, e quer me parecer inédita na história administrativa e na história das polícias militares. Pedi que fossem reunidos os Srs. Coronéis e os Srs. Tenentes-Coronéis. Hoje, se retornasse ao Governo, talvez fosse ouvir também maiores e capitães — para que S. Ex<sup>a</sup>, representantes da Polícia Militar, hierarquicamente organizados, indicassem ao Governador o comandante que desejavam para ficar à frente da Polícia Militar do meu Estado. Escolheram um major do Exército. Dentro do mesmo espírito democrático, sem *parti pris*, pedi autorização a S. Ex<sup>a</sup>, o Sr. Ministro da Guerra, o Gen. Lott, e foi nomeado Comandante da Polícia Militar um brilhante oficial do Exército, que eu nunca tinha visto antes, e que, depois, soube que tinha sido comandante da polícia, no Governo anterior, do Governador adversário, mas do qual havia divergido, porque quisera prestigiar a polícia, dando-lhes melhores vencimentos, melhor armamento e assim por diante. De modo que, nestas palavras, traduzo aqui o meu velho respeito às polícias militares, o meu respeito à Polícia Civil, também como bacharel e advogado, e o meu grande respeito à soberania nacional, pois, desde o Rio, já era membro do bloco parlamentar nacionalista, que defendi, intransigentemente, a soberania nacional, sobretudo na velha questão do petróleo. Estamos de parabéns. Recebam nossas congratulações pela brilhantíssima contribuição que trouxeram. Enriqueceram os Anais desta Subcomissão, da nossa Comissão e — por que não dizer? — os Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Queira Deus possamos todos nós com esta colaboração valiosa e com outras, chegar a bom termo, elaborando uma Constituição democrática, participativa, que defenda a sobe-

rania nacional, a autonomia dos Estados e dos Municípios e que garanta, tanto quanto possível, a defesa dos cidadãos e da dignidade humana, numa nova República, voltada para a liberdade e para a justiça social. Muito obrigado a todos. Agradecemos aos expositores e àqueles que também nos honraram com sua presença.

Fica convocada uma nova reunião para amanhã, às 9:45 horas, em que trataremos da Federação, Estados-membros e a Constituinte. Está encerrada a reunião. (Palmas.)

## COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

### SUBCOMISSÃO DOS ESTADOS

#### 7ª Reunião Ordinária (Terceira Reunião de Audiência Pública)

Às dez horas e trinta e cinco minutos do dia vinte e nove de abril de hum mil novecentos e oitenta e sete, reuniu-se a Subcomissão dos Estados, sob a presidência do Constituinte Senador Chagas Rodrigues, Presidente; Valmir Campelo, 1º-Vice-Presidente; Fernando Gomes, 2º-Vice-Presidente; Siqueira Campos, Relator; Renato Bernardi, Davi Alves Silva, Carlos Cardinal, Ronaldo Carvalho, Paulo Roberto, José Teixeira, Hilário Braun e o Suplente Naphtaly Alves. Havendo número regimental foi declarada aberta a reunião, passando, o Senhor Presidente, a palavra à Secretária para a leitura da Ata, que, em seguida foi colocada em discussão, em votação e aprovada. A Secretária fez a leitura do expediente. Teve, a presente reunião, a finalidade de realizar uma audiência pública quando foi debatido o tema: "A Federação, os Estados-Membros e a Constituinte". O Senhor Presidente passou a palavra aos expositores: Professor Osny Duarte Vieira, Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e ex-Professor de Ciência Política do Instituto Superior de Estudos Brasileiros; Dr<sup>a</sup> Rosah Russomano, Professora Titular de Direito Constitucional da Universidade Federal de Pelotas, RS; e Professor José Alfredo de Oliveira Baracho, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e Membro da OAB-MG. O Constituinte Davi Alves Silva pediu que fossem registradas as presenças dos jornalistas Nilson do Espírito Santo Coelho, da revista "Os Fatos"; Wilson Lopes Filho, do jornal "Folha dos Municípios". O Senhor Presidente passou a palavra aos Constituintes inscritos para o debate, fazendo uso dela os Senhores Carlos Cardinal, Ronaldo Carvalho, Waldir Campelo, que dirigiram suas questões aos expositores e deles obtiveram as respostas. Pediu a palavra o Relator, Constituinte Siqueira Campos, colocando também uma questão sobre o tema analisado. O Senhor Presidente passou a palavra à Secretária a fim de que fosse esclarecido o expediente quanto a sugestões apresentadas. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente congratulou-se com a Comissão da Organização do Estado e com esta Subcomissão pelas brilhantes exposições hoje realizadas e encerrou a reunião, convocando outra para hoje, dia 29 (vinte e nove), às dezessete horas. E, para constar, eu, Maria Inês de Bessa Lins, Secretária, lavrei a presente Ata que, lida e aprovada, será assinada pelo Presidente. — **Chagas Rodrigues.**

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Havendo número regimental, e sob a proteção

de Deus, declaro abertos os trabalhos da reunião da Subcomissão de Estados.

Concedo a palavra à Sr<sup>a</sup> Secretária para que faça a leitura da ata referente à última reunião. (É lida e aprovada a ata da reunião anterior.)

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Peço a Sr<sup>a</sup> Secretária que proceda à leitura do expediente

(Leitura do expediente.)

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Vamos passar à Ordem do Dia.

A nossa Subcomissão tem hoje a satisfação e a honra de receber três grandes nomes do Direito Constitucional, da Teoria Geral do Estado, da Ciência Política, nomes que dispensam qualquer apresentação, por serem sobejamente conhecidos, admirados e festejados em nossos centros universitários e por aqueles que mais se têm preocupado com os problemas de Ciência Política, de Direito Constitucional, de Teoria do Estado, enfim do Direito Público, em defesa também dos interesses superiores da nacionalidade.

Por ordem de confirmação chamo o Prof. Osny Duarte Pereira. Desembargador aposentado, ex-professor de Ciência Política; a Prof<sup>a</sup> Rosah Russomano, doutora professora titular de Direito Constitucional da Universidade Federal de Pelotas, e o Prof. Alfredo de Oliveira Baracho, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Todos são conhecidos e admirados dentro e fora das fronteiras nacionais. De antemão, sentimo-nos honrados com suas presenças e com a atenção que nos dispensaram. É evidente que seus depoimentos irão ter a maior importância não só para os atuais, mas também para os futuros estudiosos da nossa Constituição, que certamente será promulgada ainda este ano.

Cada expositor terá até vinte minutos para a sua explanação. Posteriormente, ao término das exposições, cada Constituinte terá três minutos para requerer algum esclarecimento ou dar início ao debate e cada um dos conferencistas terá quatro minutos para proceder à resposta. É evidente que essas são, em princípio, regras gerais. Não estamos aqui muito presos a prazos. Inicialmente, vamos ter a satisfação e a honra de ouvir o Prof. Osny Duarte Pereira, a quem concedo a palavra.

O tema central do nosso painel de hoje é "A Federação, os Estados-Membros e a Constituinte". Evidentemente, cada conferencista poderá enfatizar este ou aquele aspecto, de acordo com a orientação que imprimir à sua exposição.

O SR. OSNY DUARTE PEREIRA — Exm<sup>o</sup> Sr. Presidente, Exm<sup>o</sup> Sr. Relator, Exm<sup>as</sup> Srs. Constituintes, minhas senhoras e meus senhores.

Senti imensa honra em ser convidado para depor nesta Subcomissão onde se lançam as bases da nova estruturação dos Estados para deter o desequilíbrio federativo da Nação. Não seria evidentemente eu que aqui deveria encontrar-se trazendo contribuição válida, tantos são os homens públicos no campo do Direito Constitucional que proporcionariam ensinamento a esta Subcomissão que, em realidade procura, num afã patriótico, bem dotar nossa Pátria de instituições que permitam maior progresso integrado e maior justiça social. Muito agradeço a generosidade do convite. Talvez nada de novo possa informar. Entretanto, com o maior empenho, esforço-me-ei para colocar diante deste Plenário as observações colhidas

em mais de meio século de participação na luta que empreendemos por um Estado mais democrático e mais justo.

Somos, desde o Descobrimento, um povo periférico na ordem internacional. Embora nominalmente um país soberano desde 1822, temos sido colônia portuguesa, britânica, e, por último, norte-americana. A estes últimos, pelo serviço de uma dívida externa cujos benefícios que não chegaram à maioria do povo e que em grande parte deve estar em bancos suíços, pagamos, no ano passado, um bilhão de dólares mensais que equivaliam a 130 mil toneladas de feijão ou a 200 milhões de litros de leite por dia.

Dissemos que os benefícios dessa dívida não chegaram à maioria do povo, porque no mesmo ano mais de 300 mil crianças morreram de fome: 67,4% dos assalariados ganharam até dois salários mínimos e 29,3% até um salário mínimo, segundo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, do IBGE.

Neste panorama geral de miséria, a maior carga de sacrifícios incide sobre o Norte e Nordeste, onde 54% recebem menos de um salário mínimo, quando a média nacional é de 29,3%. A região abriga 22 milhões de analfabetos; 80% não se alimentam suficientemente, 80% das casas não participam das redes de esgotos e metade da sua população a sofre 89% da renda, enquanto a outra metade deve contentar-se com os 11% restantes do bolo, como é descrito no relatório de Luiz Otávio de Melo Cavalcante, publicado no "Jornal do Brasil", do dia 25 de maio do ano passado.

E continuamos nesse plano inclinado para baixo. Enquanto o salário mínimo em 1º de maio de 1984 correspondia 65 dólares, o de 1º de maio de 1986 havia descido para 55 dólares e 70 centavos, e o de agora se encontra em torno de 40 dólares, um dos mais baixos do mundo. Essa explosiva desigualdade e empobrecimento dos assalariados estoura em greves sobre greves, que não sabemos onde irá desembocar. Essa situação exige nesta hora afitiva em que ricos e pobres estão entregues a assaltos cotidianos, com risco de vida, um profundo exame de consciência de todos os Srs. Constituintes, não apenas dos que ainda se elegeram com os votos das camadas mais pobres, e que são minoria nesta Assembléia, mas principalmente dos Srs. Constituintes mais ricos e que necessitaram dispender muito para aqui se encontrarem. Se não olharmos para esse quadro de intolerável miséria, que nos coloca entre as sociedades mais injustas do mundo, com maiores desníveis entre pobres e ricos, assumimos responsabilidades históricas pela nossa miopia e egoísmo. Poderemos estar num fim de festa, com supermercados e residências assaltadas por multidões desesperadas, o recurso às metralhadoras e o clima de guerra civil, como ocorreu na Espanha, estimulado pela nossa extrema direita que aspira a um caudilho como Franco, **por lá graça de Deus**. Porém, aqui e agora não haverá mais a benção dos senhores bispos, nem certamente da totalidade das Forças Armadas.

Dentro dessas meditações sombrias, que oxalá sejam improcedentes, os Srs. Constituintes devem redigir a nova Carta.

Aliás, no Programa da Aliança Democrática, assinado por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves,

Antônio Aureliano Chaves e Marco Maciel, está escrito:

"Em uma Nação marcada pela pobreza e ameaçada pelo desespero dos marginalizados, a Administração Pública deve-se caracterizar pela credibilidade e pela participação, e se pautar sempre pela austeridade e moralidade."

Com esses pressupostos, a Assembléia Nacional Constituinte terá de montar uma nova estrutura da União, dos Estados e Municípios.

Esses desníveis que acabamos de observar nas estatísticas devem ser reduzidos, de modo que os bolsões de miséria absoluta, mancha vergonhosa de uma Nação que se apresenta como a oitava economia do mundo, sejam eliminados para sempre.

As medidas fundamentais são ainda de ordem capitalista. Primeiro, eliminar a ação nociva dos monopólios internacionais que levaram todo o Terceiro Mundo a esta situação. Para isto, deveríamos, a meu ver criar instrumentos válidos de defesa das nossas indústrias, da agricultura e da pecuária nacionais contra a espoliação internacional e nacional dos grandes bancos, que sugam parasitariamente os resultados do trabalho produtivo. Segundo, a reforma agrária, que, ajudando a produção industrial a ampliar o mercado interno, sustenta o êxodo para a formação de cinturões de miséria e de criminalidade em torno das cidades.

Tais medidas reclamam a descentralização administrativa. E aí principiam, a meu ver, as tarefas desta douta Comissão.

Como salientei inicialmente, sempre sofremos as influências de um comando externo. As capitânicas dividiram-nos em fatias isoladas como se fôssemos países. Comunicávamo-nos com a Corte, porém não entre nós, e isto visava a enfraquecer-nos. A partir da Inconfidência, em 1792, da Revolução Pernambucana, de 1817, e em todos os movimentos de rebeldia que tivemos ao longo da nossa História, contra o Governo Central ou contra estrangeiros, no Maranhão, em Pernambuco e no Rio de Janeiro, há uma constante; o isolamento, o caráter tóxico de todos eles, o que demonstra a eficácia de dividir para governar.

Não obstante a tentativa de estabelecer um regime federativo em 1889, atribuindo-se o nome de República dos Estados Unidos do Brasil, uma preocupação pouco criativa de imitar a confederação norte-americana, na prática sempre foi insignificante o caminho para a descentralização. Nisto tudo ocorreu um aspecto positivo: preservou-se a unidade nacional. O mal consistiu na facilidade que isto representou para o comando externo. Controlada a Coroa ou o Presidente da República, estava controlado todo o vasto território nacional. O comando norte-americano sobre nossa economia, a partir de 1964, não se contentava com o exercício totalitário do poder, e mudou até o nome para República do Brasil. Depois, numa colher de chá, passou a República Federativa do Brasil.

Na Constituição em vigor, os governadores ficaram reduzidos à condição de burocratas. Em caso de divergência, aplicava-se-lhes sanções extremamente eficazes.

A crescente democratização vem acompanhada de medidas superficiais, de afrouxamento das rédeas federais. E aqui estamos reunidos para aumentar esta autonomia dos Estados.

A solução ideal, ao meu ver, se iniciaria por uma redivisão territorial do País em que este desequilíbrio populacional e de distribuição do território nacional não pesasse de maneira tão onerosa e injusta sobre os Estados mais pobres da Federação.

Por outro lado, ainda sobre os Estados mais pobres pesa o ônus da baixa representatividade política. Os Deputados e Senadores das regiões mais necessitadas são, em regra, os mais conservadores infensos às reformas e a modernização das instituições. O eleitor pobre, abandonado na selva, troca seu voto por gratidão ou favor do candidato que, certa feita, apenas praticou uma gentileza ou um ato de caridade. Eleitos, esses candidatos em nada se sobressaem na luta por aquele pária e apenas volta ao mesmo na eleição seguinte para buscar-lhe o voto. Infortunadamente, este comportamento aparece nas estatísticas e a miséria e o marasmo prosseguem ano após ano. Há, entretanto, que pesar corretamente a descentralização. Nem tão insignificante que afogue as comunidades periféricas, nem tão exagerada que represente uma fragmentação e exponha comunidade indefesas à cobiça internacional.

Trago aqui o exemplo da Itália, das lutas separatistas do Sul e da Híléia Amazônica. Como sabem V. Ex<sup>as</sup>, na Itália, houve sempre o empenho em dividir as províncias em Estados. E formou-se, então, um conglomerado de países. Depois, para reuni-los, houve uma guerra civil e foram necessários sacrifícios imensos. O Vaticano foi um dos grandes responsáveis por esta divisão, estimulando a formação de pequenos reinos doados pelos príncipes, pelos donos de grandes áreas. E depois, sentiu-se a necessidade da reconstituição da unidade italiana, que, como todos sabem, está também vinculada à Região do Sul do Brasil, pois Garibaldi, um dos articuladores da unidade, foi um lutador em nossas terras e levou do mesmo Estado a Anita Garibaldi. Aliás, em Roma tem-se a oportunidade de ver sua estátua numa colina próxima ao Vaticano.

Esse é o perigo de uma descentralização excessiva. Já tivemos lutas separatistas e temos mentalidade separatista ainda indormida em várias regiões do nosso País. Tivemos esses problemas no Rio Grande do Sul e na Amazônia. Lembro-me de que, certa feita, fui à Amazônia, acompanhando uma missão organizada pela FAO que se destinava a formular um programa de aproveitamento correto das florestas amazônicas sem o desmatamento e os crimes que hoje se cometem naquela área. Na oportunidade dessa viagem em que estudei o sistema imobiliário da região, presenciei alguns fatos. Depois, conversando com o Governador do Estado e com seu Chefe da Casa Civil, percebi que a mentalidade deles era separatista, de que a solução para os problemas da Amazônia era a separação. A Amazônia é uma unidade inteiramente estranha ao País. O Sul por ela não se interessava senão por recolher os impostos e, conseqüentemente, a região deveria ser tornada independente. Escrevi um relatório que chegou às mãos do ex-Presidente Arthur Bernardes, que fez um prefácio muito citado para um livrinho de minha autoria que se chama "Desnacionalização da Amazônia". Era a época do Instituto da Híléia Amazônica, quando havia a preocupação de desvincular essa área do território nacional para formar uma entidade sob a administração de várias nações interessadas na Bacia Amazônica.

Fez-se um convênio, na cidade de Iquitos, em termos extremamente sigilosos. Isso foi denunciado no Congresso Nacional por Arthur Bernardes. Felizmente, este projeto não foi avante.

Esses são os riscos, a meu ver, da descentralização excessiva. Entretanto, há outros aspectos que devemos ressaltar no sentido da descentralização administrativa. Isto é, fazer com que não ocorra, como está sucedendo neste momento, uma crescente concentração, a transformação do País numa entidade unitária, não obstante o seu tamanho continental, a perda da autonomia dos Estados e dos Municípios, e o marasmo, a inércia, a paralisação do seu desenvolvimento econômico, com reflexos nesse quadro de miséria que acabamos de referir.

Vou ter a oportunidade de abordar alguns aspectos que me parecem importantes e vou fazê-lo pela ordem do roteiro da Constituição em vigor que refiro em primeiro lugar à produção e ao comércio de material bélico. A meu ver, a busca da autonomia poderia partir da produção e comércio de material bélico, sobretudo nos Estados mais industrializados. O Brasil está-se tomando um dos maiores produtores de armas do mundo. Inúmeras indústrias pacíficas voltadas para a produção de máquinas de costura, de cofres, de implementos agrícolas e outros materiais metalúrgicos estão deixando de fabricar esses instrumentos que contribuem para a produção de riquezas a fim de se dedicarem à fabricação de instrumentos de destruição. Fábricas que pagam impostos aos Estados e dão emprego a grande número de trabalhadores deixam de funcionar e transformam-se em empresas sob controle federal, subtraídas à economia do Estado. Enquanto indústria de material bélico destinado à defesa e à segurança nacional, muito bem. Quando, entretanto, assumem as características de indústria comercial de capital privado, enrustida, para a sonegação de impostos, nos Ministérios militares e realizam faturamentos astronômicos sem contrapartida aos Estados, isso significa um desfalque na já sacrificada economia estadual, sem considerar o caráter anti-social dessa mercadoria, encaminhada para o comércio clandestino de armas, que desemboca no tráfico e no plantio de produtos entorpecentes, como já constatado pela polícia norte-americana, aqui ou entregues a países do Oriente Médio em guerra, o que acarreta problemas nas relações internacionais. Não há qualquer razão para que as Unidades da Federação, vitimadas por essa indústria perigosa e condenada, permaneçam à margem, impotentes em seu poder político de interferir, seja nas decisões para a permissão de funcionamento, seja na tributação da venda dessas armas aos Ministérios militares.

Essa é uma observação que me permite fazer para que seja levada em consideração ao serem elaborados os princípios da autonomia e da participação do Estado nas suas tarefas em relação à direção da União e aos destinos do nosso País.

O segundo problema que gostaria de abordar é o da Polícia Federal.

A Polícia Federal é uma instituição que tem a finalidade de realizar a repressão àqueles crimes transferidos para a esfera federal, àqueles crimes que têm uma ação fora dos limites circunscritos aos Estados.

Entretanto, paralelamente a essas atividades, a Polícia Federal tem sido utilizada com frequência para ferir a soberania dos Estados, para criar entraves à realização das atividades normais da autonomia estadual, do seu Poder Judiciário e do seu poder político. Entenderia que essa atividade da Polícia Federal não pode ser realizada completamente fora da influência e da participação dos Governos dos Estados. É preciso que haja uma competitividade complementar em relação aos poderes outorgados à União neste particular.

Na Constituição e no Projeto Afonso Arinos há a disposição de transferir para a esfera federal a taxa judiciária, custas e tabelionatos. É que realmente neste terreno existem inúmeras irregularidades e imoralidades, quando oligarquias locais se servem da legislação para criar ônus à distribuição da justiça e à prática da justiça nos Tribunais. Nestes casos, efetivamente, os abusos deveriam ser coibidos. Entretanto, não me parece que essa deva ser uma tarefa reservada à União, porque neste País, que é um arquipélago de economias e de sociedades heterogêneas, seja possível ao Governo Federal ou à União, em Brasília, estabelecer o regime de custas, a taxa judiciária e outros encargos para uma comarca na fronteira do Amazonas com o Peru. É preciso que essa matéria não fique adstrita, de uma maneira absoluta, à incumbência federal. A meu ver, ela deve ser estabelecida de forma a respeitar as peculiaridades locais e, acima de tudo não deve haver encargos de qualquer natureza para o exercício da justiça. A justiça deveria ser um serviço público inteiramente gratuito, para todos, ricos e pobres. Com desniveis como os que vimos, deve esta Nação dar oportunidade àqueles que não dispõem de recursos para comparecer a um tribunal e fazer valer os seus pequenos direitos.

Outro assunto que gostaria de lembrar a esta douta Subcomissão é o problema da caça, da pesca e do exercício da mineração. Na Constituição atual essas são tarefas federais. No Projeto Afonso Arinos há preocupação de dividir essas tarefas. Entendo que a caça, a pesca e as minas são assuntos de importância nacional, porque, infelizmente, as oligarquias locais não dispõem de maturidade e de força suficiente para compreender o seu significado. Em várias unidades da Federação se observa a completa destruição da caça e a poluição dos rios. No meu Estado, o Rio de Janeiro, água para o abastecimento das cidades é recolhida de rios nos quais são despejados os efluentes das indústrias existentes nas margens, o que gera sacrifícios e perigos não apenas para quem vive da pesca, mas para as populações ribeirinhas. É um crime permitir-se que isso continue ocorrendo. Estamos envenenando essas bacias, não só no Rio de Janeiro, mas em São Paulo, na Amazônia, em Mato Grosso. Por toda a parte há essa queixa constante contra os crimes que estão sendo cometidos e que vão deixar para as gerações futuras um problema terrível.

No tocante à mineração, há igualmente a conveniência de uma participação dos Estados na administração dos serviços de concessão para as licenças de exploração das minas. Há até um detalhe importante: a reserva que se faz à União para distribuir as áreas onde se realiza a coleta

de materiais destinados à fabricação de tijolos, telhas e a coleta de pedras. São dadas concessões a determinadas pessoas que têm influência política e poder econômico, e todos os fabricantes de telhas, tijolos, seja, de materiais de construção, são obrigados a pagar um **royalty** para esses felizes concessionários, em detrimento do desenvolvimento dessas comunidades, que ficam à mercê de mais esse obstáculo ao seu desenvolvimento.

No planejamento e desenvolvimento nacional, de modo algum os planos podem ser realizados exclusivamente por autoridades federais e por tecnocratas que conseguem um PHD nos Estados Unidos e se tomam os oráculos de como se deve desenvolver o nosso País.

O planejamento e desenvolvimento nacional é obra nacional. Ele deve ser feito por uma corporação da qual participem e estejam igualmente representados todos os segmentos da sociedade brasileira. Não é possível fazer planos de desenvolvimento e planejar a economia do País como se faz atualmente, e que resulta em desniveis crescentes como acabamos de ver. Os planos são elaborados de tal sorte que os recursos, quando são canalizados para as regiões pobres, como Norte e Nordeste, vão para as mãos de empresas particulares, que, por sua vez, os aplicam no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde terão maior rentabilidade. Naquelas regiões sobram indústrias simbólicas, que acabam falindo e tomando uma farsa o plano de assistência às regiões abandonadas do nosso interior.

Outro ponto muito polêmico — e não sei se conviria à Constituinte abordá-lo, diante dos **lobbies** que estão mobilizados para este fim — é o das polícias militares. Pelo que ouvi da Ata lida ontem houve uma reunião de grande envergadura, à qual compareceram oficiais que se empenharam, com grande afinco e ardor, na defesa da manutenção das polícias militares.

As polícias militares são fruto de uma descentralização viciada. As oligarquias locais, para fugir ao comando da União, trataram de montar exércitos locais com finalidade de se contrapor ao Exército Nacional. Lembro-me de que o Governador Adhemar de Barros, ao equipar a Polícia Militar do Estado de São Paulo, dotou-a não só de tanques e canhões, como de uma esquadilha de aviões. Era a necessidade de se formar um poder político local contra a União e, desta forma, procurar contrapor-se às resoluções do Governo central. O Rio Grande do Sul também tem uma Brigada poderosa e Minas Gerais, com sua Polícia Militar. Fez a Revolução de 64. Assim, temos essas polícias montadas na forma de entidades militares, quando a sua função específica é manter a ordem pública e fazer o policiamento ostensivo nas cidades e no interior. Quando as polícias são organizadas em quartéis, sob hierarquia militar, como a que existe atualmente nos diferentes Estados, só podem exercer essa atividade residualmente. Ela nunca tem efetivos para realizar o policiamento ostensivo nas cidades de quase todo o País. No Rio de Janeiro, é incrível a falta de policiamento e a pequena contribuição que a polícia militar proporciona à população na sua tarefa precípua.

Entretanto, é uma entidade que tem uma importância enorme: dispense recursos imensos e exerce um poder político irresistível. Certa oca-

sião, o Governador Chagas Freitas foi cercado no Palácio Guanabara pela polícia, que desejava aumento de vencimentos. O Governador não tem força para resistir a uma imposição dessa natureza. Em São Paulo, acabamos de ver agora oficiais da força pública percebendo mais de 400 mil cruzados mensais, em virtude de privilégios estabelecidos em leis votadas nas Assembleias Legislativas, onde sua força é irresistível, por várias razões: todos os Parlamentares, todos os depositários do poder político necessitam de policiamento, e se eles se arriscam a votar uma disposição contra a polícia militar, correm o risco de não perceber essa proteção a que cada cidadão tem direito. Daí a sua força irresistível e onipotente. As Forças Armadas nacionais, ao invés de lutarem conjuntamente com a sociedade civil para reduzir o poder político das polícias militares, transformaram essas polícias militares em unidades subsidiárias das Forças Armadas, com a finalidade apenas de policiar aquilo que é o objetivo das Forças Armadas, e que nesses vinte e dois anos foi apenas de limitar as liberdades democráticas. Um trabalho a ser realizado pelos Srs. Constituintes é enfrentar esse problema com sabedoria e estratégia, para que comecemos, de uma vez por todas, a colocá-lo no seu devido lugar.

Nos comentários que fiz à Constituição de 69 para efeito de uma Constituição nova, tive oportunidade de pleitear que se fizesse uma fragmentação dessas forças. Se elas são entidades destinadas a assegurar a ordem pública, a colaborar com o Poder Judiciário, o correto é que sejam submetidas ao Poder Judiciário. Elas devem estar vinculadas aos juizes das comarcas, de modo que sua influência, o seu poder de comando seja aquele que tem a polícia judiciária, que são comandados pelos juizes, pelos delegados, dentro de uma estrutura cuja finalidade precípua é a manutenção da ordem pública. Deste modo, a minha proposta seria que isso se transformasse algum dia em lei.

Na verdade, estamos ainda com uma Assembleia Constituinte que não dispõe de toda a força política suficiente para enfrentar um problema desta natureza. Compreendo. Temos que ser realistas. Porém, entendo que não se deve, na Constituinte, estimular a manutenção desse estado de coisas. O que deve a Constituinte, e ela não está obrigada a proceder de modo diferente, é transferir essa matéria para a legislação ordinária, para que possa, em uma outra oportunidade, com mais vagar, com possibilidade de maior meditação, sem os atropelos e as prioridades que hoje absorvem os Constituintes, abordar esse problema e equacioná-lo de forma conveniente.

Há um outro assunto polêmico: a intervenção federal nos Estados. O poder de intervenção federal não deve ser tão grande que os Estados tenham a sua autonomia e a sua independência política reduzidas a de meros funcionários burocratas, nem deve ser tão pequena a que oligarquias estaduais possam cometer desastros, praticar irregularidades, fazer sofrer as suas populações, pelos abusos que cometem, sem a possibilidade da pronta ação federal.

Há ainda, a política de defesa do meio ambiente. A defesa do meio ambiente é assunto que requer maior atenção do poder político dos Estados e dos Municípios. Problemas de poluição como os que ocorrem em Cubatão, em Belo Horizonte e

em todas as cidades onde há indústrias poluentes, às vezes não podem ser solucionados porque o Prefeito e o Governador não têm poder de regularizar e disciplinar os níveis de poluição. A Constituição deve ser modificada de modo que as comunidades tenham o poder de policiamento e de exigir a colocação dos equipamentos para reduzir a poluição ambiental.

Haveria outros pequenos assuntos, mas o tempo urge e quero satisfazer à curiosidade dos Srs. Constituintes quanto às considerações dos outros expositores que, melhor do que eu, haverão de prestar uma contribuição mais eficiente à tarefa desta Subcomissão, que tem uma responsabilidade muito grande perante a população do nosso País, pelos rumos que der à autonomia aos Estados.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Srs. Constituintes, Srs. Expositores, fica assim registrada a brilhante exposição do Prof. Osny Duarte Pereira.

Ouviremos agora a Prof.ª Dr.ª Rosah Russomano.

O SR. CONSTITUINTE DAVI ALVES SILVA — Sr. Presidente, pela ordem.

Eu queria comunicar a V. Ex.ª que se encontram no plenário desta Subcomissão os jornalistas Nilson Santos, da revista "os Fatos", e Wilson Lopes Filho, da **Folha dos Municípios**. Peço a V. Ex.ª que faça constar dos Anais deste órgão a presença desses dois ilustres jornalistas.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Fica o registro da presença dos ilustres jornalistas. Tem a palavra a Professora Rosah Russomano.

A SRA. ROSAH RUSSOMANO — Exm.ª Sr. Presidente, Exm.ª Sr. Relator, Exm.ª Srs. Constituintes, caros colegas expositores, meus senhores e minhas senhoras. Quando me foi endereçado o convite para efetuar um pronunciamento perante esta Subcomissão, confesso que num primeiro momento de tergiverser, pois me encontrava enredada em múltiplos afazeres e preocupações de ordem pessoal e profissional. No entanto, em fração de segundos, efetuei uma girada de posicionamento, tomei a decisão de aceitá-lo e, de pronto, exprimi esta decisão. Assim deveria ser, em face de toda uma gama de razões, dentre as quais ressaltam o interesse sentido e pensado com que tenho acompanhado o processo constituinte, a altitude da honraria do convite em si e a admiração, sem reservas, que voto a tantos dos integrantes desta Assembleia, dentre os quais, apenas exemplificativamente, refiro o Presidente desta Subcomissão, Constituinte Senador Chagas Rodrigues; seu Relator, Constituinte Deputado Siqueira Campos; Constituinte Eunice Michiles, as Constituintes Benedita da Silva, Carlos Alberto Chiarelli, meu ex-aluno e um dos mais brilhantes alunos que passou pela nossa modesta Faculdade de Direito, Bernardo Cabral e, em derradeira análise, o mestre de todos nós, Constituinte Senador Afonso Arinos de Melo Franco.

Todos esses fatores, convergentemente, fizeram com que aquele convite ressoasse em meu mundo interior com um tom de comando, como palavra de ordem. Superarei, pois, os obstáculos e aqui estou, perante V. Ex.ªs, simplesmente, singelamente, mas em contrapartida, decidida e determinadamente, podendo afirmar, com humildade,

na qual se insinua talvez uma gota rútila de audácia, à semelhança do que um dia o fez Ortega y Gasset, que se os outros capazes de fazer mais, fazem do seu mais, eu nesta hora, através de uma adoção autêntica e integral, tentarei fazer o meu menos.

Durante o desdobramento do Século XVIII houve modificações em profundidade em toda situação preexistente. As regras da razão e da justiça natural surgiram como necessárias e imperativas para a reconstrução da sociedade. Destarte, no plano teórico, diferentes princípios, já agora sublinhados pela generalidade, foram sendo tidos e consolidados, até que, em instante histórico favorável, se transplantaram para o terreno da concretude, mediante os movimentos revolucionários norte-americano e francês.

A partir desse instante, os Estados acataram esses princípios, ajustando-os às suas condições ambientais, vindo os mesmos a formar, entrelaçados e vinculados, o fundo comum, sobre o qual se erige a liberdade moderna.

De pronto, os doutrinadores passaram a elencá-los, referindo alguns o princípio do federalismo, como faz Pinto Ferreira em nosso meio.

A inserção do federalismo entre os demais princípios gerais do Direito Constitucional moderno justifica-se de alto a baixo, eis que tem suas raízes na diversidade que caracteriza os indivíduos e os grupos sociais, bem como em sua inelutável unidade. Por isso, acentua Vedel que esses problemas se acham inscritos no coração do homem e da natureza.

Seria surpreendente que as nossas sociedades permanecessem alheias a uma idéia que não está presente em nossos espíritos, senão porque temos verdadeiramente necessidade dela.

O gênio jurídico norte-americano afirmou definitivamente o Estado Federal, que, no setor externo, se apresenta como unidade, acentuada pela soberania, enquanto internamente está dividido em entidades menores, dotadas tão-só de autonomia, vale dizer, despidas de personalidade no plano internacional.

Burdeau, focalizando o tema, mostra-nos muito claramente que o Estado Federal caracteriza-se por duas facetas: a unitária e a federativa. Através da faceta unitária vamos verificar que existe apenas um único território nacional; um corpo nacional único, onde os indivíduos se submetem às leis federais; a existência de órgãos centrais, cuja dinamização vai implicar na vontade da coletividade estatal. Já a faceta federativa revela-se-nos através da dinamização de duas leis: a lei de autonomia e a lei de participação. Pela lei de autonomia os Estados-Membros elaboram as suas constituições, formulam sua legislação ordinária, têm administração própria; contam, enfim, com fontes de receita certa. Pela lei de participação dos Estados-Membros na formação da vontade federal, esses Estados, em verdade, agilizam-se, efetuando essa participação e fazendo-o mediante uma das Câmaras que integra o Poder Legislativo comum, ou seja, o Senado Federal. Através dos Senadores, representantes dos Estados-Membros, essas entidades têm, insistentemente, participação na formação da vontade federal. Toda federatividade ficará pendente ou dependente do jogo desses dois princípios: lei de autonomia e lei de participação.

O federalismo, como é sabido por todos, expandiu-se pelo mundo. Os Estados que o adotaram ajustaram-no às suas circunstâncias peculiares, sendo todos eles sublinhados por uma tendência comum da centralização. Por isso, afirma ainda Burdeau: "a realidade não é uma teoria do Estado federal, mas, sim, a diversidade dos sistemas federais. A realidade está, precisamente, nas múltiplas faces do Estado federal, ante as quais a elegância de uma teoria não poderia prevalecer."

O Estado federal em nosso País — é sabido de todos — tem raízes remotas que, segundo alguns, se cravam nas capitânicas hereditárias, no instante em que nosso território foi repartido entre as mesmas. Naturalmente, este esboço ruiu no momento do malogro das capitânicas e da instalação de um Governo-Geral. De qualquer sorte, a idéia federalista continuou presente em nossos espíritos, repontando na Confederação do Equador e na Revolução dos Farrapos que explodiu no Rio Grande do Sul, a qual, em nosso modesto entender, não teve caráter separatista, e que durante dez largos anos empapou de sangue aquele Estado.

Por tudo isso, Joaquim Nabuco assevera, com muita precisão e exatidão, que "a Federação é um fenômeno de todo o nosso passado".

Como nos outros Estados, começou a haver entre nós uma tendência à centralização.

Durante a primeira República, como decorrência do movimento de centrifugismo que se processou, eis que partimos da unidade para a multiplicidade, os Estados tiveram autonomia muito ampla. De acordo com a doutrina, a "loucura teórica do federalismo" campeou na experiência. Em função disso, a intervenção federal, chave-mestra de todo o regime, foi desencadeada sobre os Estados-membros, de acordo com a adulteração platina. Essa deformação fez com que os Estados, a seu turno, se armassem, constituindo verdadeiros exércitos permanentes, verdadeira ameaça à unidade nacional.

Em função dessas realidades nossas e da influência de fora, tivemos na revisão constitucional de 1925/1926, sob Arthur Bernardes, a consagração da tendência centrípeta, da consagração da recentralização, da qual, em verdade, não mais nos haveríamos de apartar.

Basta que lembremos a Constituição outorgada, ou imposta, de 1937, que fez com que o nosso Estado federal se desmantelasse, a ponto de dizer-se que tivemos um Estado unitário descentralizado.

Mas lembremos, correlatamente, a Constituição modelar de 1946. Como acentua Raul Machado — e com a citação às nossas homenagens a Minas Gerais — os Constituintes de 1946 em grande parte provinham dos quadros ditatoriais anteriores. De ser assim que absorveram a máquina administrativa ditatorial e acentuaram por demais a centralização.

A Constituição vigente, todos o sabemos à saciedade, minimiza em excesso os Estados-membros, a ponto de dizer-se que nós, ainda hoje, estamos praticamente a vivenciar um unitarismo descentralizado.

Para que tenhamos noção mais nítida do que está a passar em nosso meio, mister é que refiramos as três colunas básicas, as vigas-mestras do Estado federal em si, que em nosso entender se podem traduzir: 1º) na participação dos Esta-

dos-membros na formação da vontade federal; 2º) na repartição de competências efetuadas no próprio texto da Constituição Federal; 3º) na dinamização do poder constituinte dos Estados-membros.

Há correlatamente elementos mantenedores da federatividade que se traduzem, a seu turno, na rigidez constitucional e no controle da constitucionalidade das leis, efetuada por um órgão preferentemente judicial, como sucede em nosso meio, a fim de que a legislação infraconstitucional não tenha condições de ir ao arrepio do que está preceituado na Constituição, sob pena de achar-se maculada ou viciada pela tacha da inconstitucionalidade.

Essas três colunas, conforme temos verificado à saciedade, nesses últimos anos periclitaram tremendamente em nosso meio.

Vejamolas pela ordem. Quando se deu o apagamento do Poder Legislativo, apagou-se, evidentemente, o Senado Federal e minimizou-se ou esgarçou-se a lei de participação dos Estados-membros na formação da vontade federal.

A repartição de competência pelo texto da Constituição atual efetua-se, a seu turno, abertamente, se não escandalosamente, em favor da própria União. Apesar de os poderes residuais serem deferidos ainda aos Estados-membros, tanto se concede à União que, em verdade, muito pouco resta para eles.

Se nos detivermos, por exemplo, na repartição vertical de competências — aí extrapolamos um pouco, porque vamos passar para a órbita da competência legislativa da União, fazendo-o porque o assunto interessa, uma vez que os Estados estão nesse condomínio legislativo — verificaremos que o parágrafo único do art. 8º, que estabelece a legislação suplementar ou supletiva dos Estados-membros, foi muito avaro em relação a essas entidades menores. Basta ver que elas podem legislar supletivamente apenas em relação a matérias de poucas alíneas que o item XVII do art. contempla.

Fazendo um pequeno retrocesso, para focalizar essa repartição vertical de competência, o "condomínio legislativo", não podemos deixar de rememorar que os doutrinadores se têm preocupado com o assunto e, por via interpretativa, têm procurado extrair desse parágrafo o máximo, no sentido de levantar as autonomias locais e estaduais.

Celso Bastos chega a propor, para o futuro, uma inversão do sentido desse parágrafo único, de sorte que, de acordo com seu posicionamento, a legislação seria federal, mas, sobre muitas matérias hoje inseridas na competência da União, o legislador estadual legislaria que afastaria a legislação federal.

Quanto ao poder constituinte estadual, verificamos — é a terceira coluna — que também ele foi constrangido em excesso. Para comprovar a veracidade da assertiva, lembramos o art. 13 da Constituição atual que, em nove itens, elenca os princípios a que se devem submeter os Estados-membros, quando da elaboração de suas Constituições ou de suas leis.

Afirma-se, na doutrina, que não há o que se discutir a respeito, que em nada foram prejudicados os Estados-membros, já que princípio não é norma. Evidentemente não o é. O princípio tem outra conotação, tem relevo maior e uma densi-

dade diferente. Afirmam, assim, os que defendem a orientação constitucional vigente que a obediência ao princípio não importa na cópia ou transcrição da norma constitucional, o que levaria, evidentemente, a uma igualização de todos os Estados-membros. No entanto, princípios constitucionais já referidos, que se impõem aos Estados-membros, enlaçam-nos de maneira tal que acabam, sob múltiplos aspectos, igualando em excesso as Constituições estaduais.

Seguindo a linha expositiva dessa pequena digressão, que procuramos contrair, refugiando à nossa quase incontornável prolixidade, cremos que, **data maxima venia**, os eminentes Constituintes aqui reunidos devem efetuar um pronunciamento para que haja o fortalecimento do Poder Legislativo.

Dir-se-á, talvez: por que se traz à tona essa matéria, se se está a tratar dos Estados-membros?

Evidentemente, sem haver o fortalecimento do Legislativo, não haverá o fortalecimento do Senado Federal. Vale dizer, inexistirá o fortalecimento das Câmaras dos Estados-membros através dos quais eles, Estados-membros, participam na formação da vontade federal.

Em relação à repartição de competência, é nosso entendimento também que os Constituintes se devem preocupar no sentido de alargar expressamente a competência dos Estados-membros, inclusive e basicamente (porque o problema é infra-estrutural), mediante a construção de um novo e revitalizador sistema tributário.

No pertinente à problemática da repartição de competências, seria de relembrar-se o parágrafo único do artigo 8º a que nos reportamos, de sorte que a Constituição futura contemplates de maneira muito mais ampla a esfera condominial, vale dizer, a de competência legislativa da União e dos Estados-membros, seguindo, talvez — quem no-lo pode dizer? — a orientação de Celso Bastos, que visa a inverter o posicionamento dos Estados, nesse setor, em face da União.

Devem, enfim, os que estão ligados à tarefa constituinte adensar o designado poder constituinte decorrente, que é o que cabe aos Estados-membros. O novo texto, segundo cremos, há de riscar o elenco de princípios e dispor, tão-só e amplamente, como o faz, aliás, o ante-projeto da "Comissão de Estudos Constitucionais", ou "ante-projeto da Comissão Afonso Arinos", no sentido de estabelecer, o que, por sinal, já foi realizado em nosso meio" o seguinte: cada Estado reger-se-á pelas Constituições e leis que adotar, obedecidos os princípios estabelecidos nesta Constituição", refoge-se, por via de consequência, à enumeração principal.

Em momento histórico como este, em que a Assembléia Nacional Constituinte atua abertamente, procurando recolher sugestões ou orientações dos mais variados setores, sentimos, dando ao nosso sentir a cobertura da racionalidade, o quanto importa a atuação de cada um de nós, tanto os que aqui se encontram quanto os que estão lá fora, em lugares muito distantes, no sentido de conseguir a construção de um esquema federal autêntico. É dizer de um esquema federal que valorize as entidades menores, sendo de modo correlato, dotado de maleabilidade, de flexibilidade, de sorte a propiciar, apenas para exemplificar, a transformação de nosso Estado federal bidimensional em tridimensional, vindo o Muni-

cípio a fazer parte do pacto federativo, podendo, ainda, no futuro, já que se desenha na linha do horizonte um quarto nível de governo, chegar à consagração do federalismo regional.

Deixo, enfim, nesta ambiência, o meu voto de confiança, o de que nos empenhamos todos, direta ou indiretamente, convergentemente porém, no sentido de alcançarmos o objetivo sonhado, com determinação, coragem, com altanaria, se necessário for. Em contrapartida, porém, sem atrições dolorosas, sem deslocar o debate do plano alto das idéias em que está situado, sem, numa palavra, esquecermos que os deuses sempre puniram a arrogância, a altivez, a audácia, quando excessivas, o que nem que outra significação encerram, ao longo dos séculos, as lendas de um Ícaro, de um Tântalo ou de um Prometeu.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Tivemos a felicidade de ouvir a brilhante exposição da Prof.<sup>a</sup> Rosah Russomano. Vamos ouvir agora, por ordem, o último expositor, também brilhante, Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho.

O SR. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO — Sr. Presidente, Constituinte Chagas Rodrigues, Sr. Relator, Constituinte Siqueira Campos, Srs. Constituintes Fernando Gomes, Valmir Campelo, Ronaldo Carvalho, José Teixeira, Renato Bernardi, Hélio Manhães, colegas expositores, Dr. Osny Duarte Pereira, Prof.<sup>a</sup> Rosah Russomano, Sr.<sup>a</sup> Secretária Maria Inês de Bessa Lins, inicialmente queremos agradecer aos integrantes da Subcomissão o honroso convite para participarmos desses debates. É um trabalho importante que a Assembleia Nacional Constituinte vem fazendo, ouvindo os mais diversos segmentos da sociedade, para que possa auscultar aspectos salientes das aspirações nacionais. E isso é de grande significação num momento em que o nosso povo precisa ter, nos seus poderes constituídos e constituintes, uma esperança de estruturação do Estado brasileiro. Quando falamos em federação, assim como há outros temas inseridos em um texto constitucional, existem algumas disposições preliminares que devem ser examinadas, desde que a Constituição deve ser vista também em seu conjunto.

No mundo de hoje, há 162 Constituições escritas, sendo que a dos Estados Unidos fará duzentos anos em setembro e a Constituição inglesa contém algumas particularidades de normas escritas, mas está muito assentada na vivência constitucional daquele povo.

Dessas 162 Constituições, algumas são utilizadas como modelo: várias referências são feitas à Constituição dos Estados Unidos e algumas menções às Constituições portuguesa e espanhola. Essas Constituições tratam, à sua maneira, de pontos essenciais, quando procuram, algumas partindo do Estado unitário, como ocorreu com a Espanha, criar as suas autonomias, e os estatutos dessas autonomias, às vezes, vão muito além das Constituições dos Estados-membros brasileiros.

Sentimos, pela leitura desses estatutos, que eles não têm aquela natureza de uma Constituição estadual, mas ampliaram muito as competências das autonomias. Além disso, convém frisar que a todo momento, quando falamos em adotar uma federação autêntica no Brasil, outros temas estão mais próximos. Por exemplo, a discriminação de

renda, que é um problema tormentoso. Todos aqueles que examinam a matéria federativa a todo instante sugerem a modificação do sistema tributário. Outros também se referem à compatibilidade entre o sistema de governo parlamentar e o sistema federativo. Na antiga Casa do povo, ainda no Rio de Janeiro, o Constituinte de 1946 Raul Pilla, que levantava problemas sérios acerca da adoção do parlamentarismo, focalizou um aspecto interessante da compatibilidade entre a federação e o sistema parlamentar. Dois pareceres surgiram àquela época. Um, do Prof. Afonso Arinos, que posteriormente passou a aceitar a compatibilidade do parlamentarismo com o sistema federativo. Há possibilidade de utilizarmos no modelo federal da União o sistema presidencial, ou o de que se fala muito, semipresidencialismo, em que o Brasil adotaria o modelo da França, de Portugal, da Áustria, de Sri-Lanka e de outros países.

Então, preliminarmente, podemos observar como essa invocação do sistema federativo no Brasil tem uma série de nuances e particularidades que a Constituinte deve, no momento de sistematização, finalmente compatibilizar. Muitos dizem que o Brasil é federativo desde os primórdios da monarquia, quando se louvava em uma monarquia federativa parlamentarista. Mas à proporção que analisamos os diversos aspectos do federalismo, mesmo quando ele foi inserido no texto Constitucional de 1891 e nas discussões ocorridas naquela Assembleia Constituinte, vemos que vários problemas surgiram acerca da possibilidade da adoção do sistema federativo.

Posteriormente, a Constituinte de 1933/34 também deu uma saliência significativa ao sistema federativo, inclusive passando a discutir aspectos que hoje estão inseridos no sistema federativo contemporâneo no Brasil, quando tratou da possibilidade da associação de municípios.

A Constituinte de 1946, considerada por muitos a mais municipalista das Constituintes brasileiras, procurou tratar de um federalismo atualizado, sendo muito influenciada pelo federalismo alemão. Durante a vigência da Constituição de 46, houve a preocupação de que pudéssemos dirigir todo o sistema federativo brasileiro para uma fase significativa do desenvolvimento, da descentralização política e administrativa. Naqueles momentos, diversos municípios lutaram para que fossem também elevados a uma categoria federativa. Vários congressos municipalistas realizados no Brasil durante o período de 46 até 60 propugnarão para que houvesse Constituições municipais. E muitos chegaram a referir-se à dificuldade que haveria em trazer, a nível de um País que tem mais de quatro mil municípios as Constituições atuais.

Posteriormente, houve um retrocesso no sistema federativo brasileiro, na Constituição de 1967 e na Emenda de 1969, com o desenvolvimento de formas autoritárias, em que os Estados-membros e os municípios perderam todo o seu elenco de atribuições num sistema federativo.

Essas reflexões preliminares levam a uma indagação: como devemos traçar o perfil da Federação brasileira? Se vemos as enumerações constantes das competências da União, percebendo essa centralização e essa predominância de a União legislar sobre todos os assuntos, sobre todos os temas. Neste momento federativo, alguns

invocam inclusive a ampliação da possibilidade de o Estado-membro legislar sobre direito material, sobre direito substantivo. Em várias discussões, inclusive na Comissão Afonso Arinos, discutia-se se o Estado-membro deveria legislar acerca de Direito Penal, acerca de Direito Civil ou até de Direito Processual. Lembro-me de que, numa conferência em São Paulo, o hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sidney Sanches dizia: "A União deverá legislar acerca do processo, e os Estados-membros a respeito do procedimento".

Ora, sabemos da dificuldade de uma distribuição de competências nos níveis de todas as entidades que compõem a Federação brasileira. Tivemos, na verdade, e observamos isso na evolução das instituições políticas brasileiras, muitas coisas boas e que não tiveram continuidade. Por exemplo, no tocante ao estabelecimento dos Códigos de Processos nos Estados, não houve a continuidade. A partir, principalmente do Código de Processo Civil de 1939, passamos a ter a centralização, predominância do Direito Federal.

No Brasil, essa predominância do Direito Federal deve permanecer ou vamos estabelecer uma compatibilização na definição de todas as competências acerca de diversos ramos do Direito? Muitos dos estudos sugeridos têm ampliado a competência do Estado-membro para legislar, de modo a ampliar o seu elenco de atividades. Além disso, convém destacar que, neste momento em que a sociedade brasileira aspira a um federalismo mais autêntico, a um federalismo que considere toda uma variedade de regiões e de aspectos diferenciados da economia nacional, algumas propostas estão ampliando o sistema federativo brasileiro. Além da criação de uma noção mais definida das regiões metropolitanas, temos trabalhado na definição da União, do Estado Membro e do município. Entretanto, ainda não temos, a não ser com o crescimento das atividades das grandes cidades contemporâneas, uma melhor definição das regiões metropolitanas.

A Constituição atual tem inserido, no capítulo da Ordem Econômica apenas o reconhecimento das regiões metropolitanas. Mas hoje, ao lado dessas figuras tradicionais na sistemática federativa brasileira e em outros sistemas federativos, devemos incluir também essa figura num capítulo à parte dentro da estrutura do Estado federativo brasileiro.

Diversos estudiosos, principalmente o Prof. Paulo Bonavides, em trabalhos e artigos, têm sustentado a criação de Estados regionais ou de uma regionalização. Alguns chegam a falar que essa regionalização deveria ser acompanhada de uma nova configuração da Carta Política do Brasil, assunto que não é novo. Nas diversas fases da campanha do candidato Juarez Távora, uma das propostas era a redistribuição da Carta Política do Brasil. Muitos acham que essa redistribuição é perigosa, que deveríamos assentá-la numa consulta às populações envolvidas, através de plebiscito, e não fazermos inovação em entidades que, por mais que tenham defeitos, estão sustentadas em determinados aspectos históricos da evolução brasileira.

Então, refazer a Carta Política do Brasil, criando novos Estados, contínui para muitos um dos pontos-chaves da reorganização federativa brasileira. Mas somente através do envolvimento das popu-

lações, através de plebiscitos, com a participação das respectivas Assembléias Legislativas, devemos fazer uma remodelação da Carta Política do Brasil.

Muitos interesses já estão acentuados. A mudança de perfil do sistema federativo brasileiro, para depois darmos a esse sistema federativo nova estrutura política, deve ser muito bem pensada. O surgimento de novos Estados às vezes constitui aspectos de aceitação. E, para isso, devemos olhar também as diferenças econômicas, os aspectos geoeconômicos que vão gerar essa mudança no sistema federativo brasileiro.

Além disso, temos de analisar alguns aspectos já manifestados pelos expositores que me antecederam. No que diz respeito ao aspecto econômico, acentuamos a tendência do Prof. Osny Duarte. E a Profª Rosah Russomano salientou os aspectos técnicos de uma definição do sistema federativo brasileiro no que diz respeito à competência.

Mas, quando falamos em uma reformulação do federalismo brasileiro, precisamos também refletir que esse federalismo deve ser inserido através de um longo capítulo que trate minuciosamente da sistemática federativa. A Prof. Rosah Russomano falou em princípios essenciais a serem elencados à conta do Estado Membro.

Então, nesse sentido, à proporção que vamos analisando esses aspectos essenciais a uma definição formal do federalismo, verificamos que muitos têm feito várias críticas ao sistema. Aliás estudos publicados mesmo durante a vigência da Constituição de 1946, pelo Prof. Seabra Fagundes e por vários estudiosos, — contêm críticas acentuadas à sistemática federativa brasileira, chegando a enfatizar que, no Brasil, nunca houve federalismo e que, na verdade, o nosso federalismo é formal, é nominalista. Por isso, precisamos partir para um estudo da realidade, tendo em vista a distinção feita, por La Salle entre uma Constituição de papel e uma Constituição real. Não basta inserirmos uma série de preceitos acerca do federalismo; é preciso praticar o federalismo, é preciso uma mentalidade federativa no Brasil.

Os municípios estão a reclamar, a todo momento, de seu empobrecimento. O Estado Membro ficou desfalcado de todas as suas potencialidades. Elaborar uma Constituição não é um trabalho fácil; fazer uma Constituição analítica ou fazer uma Constituição sintética, demanda uma série de pressupostos — uma das críticas feitas ao anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais foi justamente sobre a extensão do seu texto, 465 artigos, com as disposições transitórias.

Então, nesse sentido há uma crítica não apenas a Constituições que se alongam na definição de uma série de pressupostos...

A SRA. ROSAH RUSSOMANO — Eminente professor, permita-me um aparte: Creio que já estamos muito habituados a dialogar por este Brasil e fora dele.

O aparte cinge-se ao seguinte: em realidade, esse anteprojeto foi gestado sob o fogo de críticas muito candentes. Foi focalizado sob diversos prismas e dentre as críticas formuladas está a que foi reportada pelo eminente colega, no sentido de que o anteprojeto é imenso, é até comparável a um monstro pré-histórico pelo seu tamanho. Mas observe-se — e queria aqui colocar uma tônica

sobre essa observação — que se trata de um anteprojeto, de um esboço, de um fio diretivo, de uma orientação, de um embasamento que se procurou dar ao Legislador-Constituinte. Não se trata de uma Constituição. Creio que se a Comissão Afonso Arinos estivesse pensando em redatar uma Constituição não se teria estendido tanto.

No mesmo passo, eu me permito lembrar que as modernas Constituições tendem a ser analíticas, ou regulamentares, e não concisas ou sintéticas. Isso se observa fora ou dentro de nosso País. E o fenômeno em si tem sido definido, ou explicado, por duas razões — se não me falha a memória, a explicação vem dos Estados Unidos da América do Norte: primeiro a desconfiança do povo em geral e dos seus representantes unidos na Constituinte para com o legislador ordinário e, em segundo lugar, descontentamento em face das criações jurisprudenciais. Então, se as Constituições atuais são extensas, não seria de se esperar que apenas um esboço fosse conciso ou sintético. Muito obrigada.

O SR. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO — Ilustre Profª Rosah Russomano, membro das mais ilustres daquela Comissão, não estou fazendo crítica. Inclusive nessa publicação do Senado a Profª Leila Castelo Branco Rangel menciona algumas críticas que têm sido feitas ao esboço da Constituição. Eu teria uma ressalva a fazer: na verdade, toma-se muito como exemplo a Constituição dos Estados Unidos com sete artigos, mas que contém várias subseções e 27 emendas. Muitos acham que, de acordo com a técnica, ela deveria ter maior número de artigos. Mas há um outro problema a se examinar: a Constituição francesa tem 92 artigos. A Constituição de Portugal, com a revisão de 1982, passou a ter 300 artigos. A Constituição do Peru tem 370 artigos. Muitas Constituições de Estados altamente desenvolvidos não são longas. Daí a dificuldade de fazer um capítulo sobre o federalismo. Vamos ser detalhistas em matéria de federação, em matéria de Estado Membro, em matéria de município? Não é fácil. Agora, há uma predominância hoje... A Constituição da Índia, muito lembrada em termos de comparação com o texto da Comissão Afonso Arinos, tem mais de 400 artigos. Entretanto, a Constituição de Cuba é pequena, a Constituição chinesa, modificada em 1982, tem poucos artigos; a Constituição da União Soviética também não é longa. Então, como vamos traçar o perfil da Federação brasileira? Vamos ser detalhistas e definir as competências? Sobre a Constituição dos Estados Unidos, alguns estudiosos chegaram a dizer que ela tem resistido duzentos anos porque a Suprema Corte tem sido um verdadeiro Poder Constituinte permanente, e vai relendo, interpretando, atualizando a Constituição. É nesse sentido que vemos essa discussão acerca de uma Constituição longa ou de uma Constituição sintética. No Brasil, o problema tem sido muito examinado e vários trabalhos têm sido publicados sobre a matéria. Aliás, o próprio surgimento de oito Comissões, vinte e quatro Subcomissões e uma Comissão de Sistematização — e todo o elenco temático inserido nessa proposta demonstram que vamos ter uma Constituição muito longa, porque vários assuntos acabam ganhando foros constitucionais: direito coletivo, meio ambiente, ciência e tecnologia, populações indígenas. Então, que

texto vamos ter? Como vamos definir os institutos básicos da estrutura, da forma do Estado, do sistema de governo? Como vamos estruturar esses aspectos básicos, essenciais?

No que diz respeito ao planejamento, mesmo nos Estados Unidos, alguns estudiosos chegaram a dizer que na legislação nacional passou a predominar, nos últimos tempos, o federalismo clássico. Chegaram a dizer que existem hoje normas nacionais tendo em vista um planejamento nacional. E esta é uma questão que temos de focalizar no Brasil: a compatibilidade entre o planejamento e a Federação. De que maneira vamos traçar os princípios de um planejamento em termos de União, de planejamento estadual e de um planejamento municipal? Como a Constituição vai definir todos esses mecanismos de planejamento? Nesse sentido, pretende-se fazer essa modificação no sistema federativo, com a introdução do Estado Regional. Propostas têm sido trazidas, por vários estudiosos, acerca do Estado Regional. Como vamos compatibilizar, numa estrutura federativa, a União, o Estado Membro, os municípios, as regiões metropolitanas e a possibilidade de associação de Estados ou o Estado Regional? Não é fácil, porque estaríamos partindo para uma redefinição que vai alterar muitos e determinados aspectos da estrutura federativa brasileira.

Nesse sentido, quando analisarmos determinados aspectos do Poder Legislativo devemos decidir se queremos sair desse federalismo nominal. Esse nominalismo é um dos pontos negativos da história constitucional brasileira. O § 1º do art. 1º da Constituição estabelece: "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido". Entretanto, vivemos formas centralizadas, autoritárias de definição do regime político brasileiro. Não tivemos, nessas oportunidades, a possibilidade de desenvolver um autêntico federalismo brasileiro. E neste sentido convém compatibilizar todas essas fontes essenciais do federalismo, visto no seu aspecto normativo, na sua configuração normativa, mas com todas as diversidades que ocorrem num país como o Brasil. Países como a Espanha também estão procurando resolver, no seu sistema de estado autonômico, todas as diversidades existentes. Mesmo Estados unitários, como a Bélgica, estão partindo para o federalismo, tendo em vista as diversidades de línguas. Há dias, participando de um debate em Belo Horizonte, um professor lembrava: "vamos adotar o federalismo do Canadá". Falei: "Não". Na verdade, não há muita coisa nova — é o que diz um constitucionalista. No mundo de hoje estamos fazendo uma verdadeira cópia de grandes instituições que foram examinadas a partir dos séculos XVII, XVIII, XIX e XX, da própria idéia de Assembléia Constituinte, do Abade Fieyès, da idéia de federalismo, da idéia de separação de Poderes. Na verdade, temos de tomar a experiência de outros Estados, mas adaptá-la a determinadas condições inerentes à realidade brasileira e construir, desta vez, um federalismo autêntico. Em diversas fases procuramos ver o federalismo americano, o federalismo cooperativista, o federalismo dualista, o federalismo científico, como idéias para reformular o federalismo brasileiro. Vamos ver essas experiências, mas vamos também observar a realidade brasileira para composição de um federalismo que seja lúcido para a Constituição de 1987, que se aproxima do ano 2000. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Srs. Constituintes, fica assim registrada também a brilhante exposição do Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho.

De acordo com as nossas normas de trabalho, passaremos a ouvir os Constituintes inscritos. Inicialmente, tem a palavra o Constituinte Carlos Cardinal.

O SR. CONSTITUINTE CARLOS CARDINAL — Sr. Presidente, antes de formular qualquer questão, quero congratular-me com os expositores e pela maneira brilhante com que trouxeram muitas luzes para o nosso trabalho. Sem dúvida alguma, foi uma oportunidade ímpar contarmos com três depoimentos da mais alta envergadura.

Questão que me deixou bastante impressionado foi a relativa à estrutura do Estado brasileiro. A Dra. Rosah Russomano falou sobre o nosso federalismo e tocou num ponto, depois repisado várias vezes, referente aos Estados-membros e ao Estado-regional. Parece-me que inclusive houve afirmação de que o Estado-regional seria uma questão para o futuro. Diante da constatação de que o País tem realmente uma dimensão continental e de que as comparações aqui realizadas foram normalmente com países de menores dimensões, gostaria de frisar esta importante questão do nosso regionalismo. Gostaria também que nos dessem maiores explicações sobre esta divisão — que já temos na cabeça — regional do Brasil; Sul, Centro, Nordeste e Norte. Gostaria de saber dos conferencistas se, nesta Constituição, esta questão, que pelo que entendi é bastante importante, não deveria merecer um registro especial.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — A quem V. Ex.<sup>a</sup> se dirige?

O SR. CONSTITUINTE CARLOS CARDINAL — Pode ser à Dra. Rosah Russomano.

A SR.<sup>a</sup> ROSAH RUSSOMANO — Foi com especial satisfação que recebi o encargo de procurar transmitir o posicionamento, que poderá não ser o de todos nós, mas, no caso, apenas o meu, porque não estou a par do pensamento dos colegas aqui presentes a respeito deste problema relativo a um federalismo regional e à maneira pela qual a Assembléia Constituinte iria enfrentá-lo.

Muito particularmente, sou, em primeiro lugar, a favor de um federalismo já, no mínimo, tridimensional, em que o município venha a fazer parte do pacto federativo, considerando-se toda a relevância que o mesmo apresenta no desenrolar da nossa própria História, bem como o fato de que ele é sempre considerado a sede de onde partem, de onde se irradiam as mais valiosas idéias democráticas. Neste sentido, e lembro que o Prof. Paulo Bonavides, por exemplo, rejeita este meu ponto de vista, arguindo que o Poder Constituinte não é extensivo aos municípios, donde a impossibilidade de participar de pacto federativo, ainda assim consegui, na "Comissão de Estudos Constitucionais", que fosse deferida a todos os municípios brasileiros competência para auto-estruturar-se, para autoconstituir-se. Vi vitorioso esse ponto de vista, acoplado, aliás, ao do Relator da Comissão, Prof. Raul Machado Horta. De acordo com o Anteprojeto, pois os Municípios passam a ter competência para redactar as suas leis orgânicas, que seriam as constituições municipais, como sucede

no Rio Grande do Sul. A designação de leis orgânicas, aliás, foi adotada em homenagem ao Rio Grande do Sul, mas, apesar desta dilatação de competência, abrangendo a área constituinte, a Comissão não chegou ao ponto de tridimensionalizar o nosso federalismo, que continua ainda repartido entre União e Estados-membros.

O município continua a ser reconhecido, no anteprojeto, como um terceiro nível de governo.

Todos sabemos, no entanto, que, à medida que a evolução se processou, foi surgindo a figura da região. Afonso Arinos, contemplando a Constituição de 1946, diz que quando aquela Constituição se refere, por exemplo, ao Polígono das Secas, ao Vale do São Francisco, à Região Amazônica está redefinindo o nosso federalismo, está fazendo com que ele tenha uma conotação diferente. E os estudiosos da matéria são muito convergentes no sentido de dizer que se vislumbra na linha do horizonte um quarto nível de Governo. Dalmo Dalari, a propósito, através de um esquema, mostra-nos o federalismo clássico através de três círculos: União, Estados e Municípios. Três níveis de Governo. Mas como já se esboça um quarto, aponta, entre União e Estados-membros, os organismos sócio-econômicos: Sudam, Sudec, Sudeco etc.; e entre os Estados-membros e os municípios, as regiões metropolitanas.

O texto do Anteprojeto de Constituição contempla, expressamente e em separado, as regiões de desenvolvimento econômico, e quicá já possibilitando ou abrindo caminho ao legislador constituinte no sentido de que a Carta Maior venha, em face das peculiaridades deste nosso País-continente, a estabelecer o federalismo regional, notando-se que a autonomia da região não iria esmaecer a autonomia dos Estados-membros. Os interesses daquela não se confundiriam com os destes.

O SR. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO — A Prof.<sup>a</sup> Rosah Russomano, como sempre, deu uma resposta exata ao tema, porque há o crescimento de diversos organismos e superintendências, como, por exemplo, a Sudene, que, na verdade, superam a competência restrita de cada Estado.

Isso me lembra o que ocorreu quando nos Estados Unidos o Presidente Roosevelt partiu para uma nova fase do federalismo norte-americano. Quando se fazia a obra Tennessee Valley Authority, uma das maiores reações dos Estados é que aquela obra iria abranger diversos Estados, e isso feria o princípio da autonomia dos Estados-membros. Os norte-americanos são muito ciosos dessa autonomia, inclusive com muitas manifestações da Suprema Corte sobre a inconstitucionalidade de diversos planos para a construção de barragens que abrangiam vários Estados.

Também no Brasil partimos para a criação de superintendências, como é o caso da Sudene, e várias outras.

Então, nesse caso, seria interessante uma melhor definição, porque não houve uma reação dos Estados no que diz respeito às suas respectivas autonomias. Eles foram aceitando essas práticas como uma forma de planejamento, no Nordeste e em outras regiões, para certas atividades econômicas. Então, por aí poderíamos partir para a criação de certas figuras, como o Estado-regional.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Com a palavra o Prof. Osny Duarte Pereira.

O SR. OSNY DUARTE PEREIRA — A matéria é extremamente polêmica. Também acho muito difícil se conseguir maioria suficiente para, na Carta constitucional que está sendo elaborada, se proceder a uma redistribuição territorial ou mesmo se conceder autonomia regional, de tal sorte que viesse a modificar as competências dos Estados, preconizadas tradicionalmente através de uma estrutura geográfica que persiste há mais de cem anos.

A meu ver, a matéria não poderá ser ventilada na Constituição presente.

Na minha exposição, disse que o ideal seria a redistribuição territorial do País, porque haveria condições de se reduzir os desníveis existentes. Porém, temos de ficar com os pés na terra, temos de ser realistas. Não haveria, no momento em que estamos vivendo, oportunidade de fazer alguns Estados sacrificarem a sua área em benefício de outros, ou fazer qualquer outra modificação na estrutura política ou territorial das diferentes Unidades da Federação. Creio que nos devemos conservar dentro da estrutura existente, porém dando a cada Estado e aos municípios, tanto quanto possível, uma autonomia e um poder de decisão sobre seus negócios, de tal sorte que eles reduzam o seu desnível econômico, reduzam os defeitos atualmente existentes, que tornam essas unidades crescentemente pobres.

Um dos fatores será a reforma tributária, que, infelizmente, não é matéria desta Subcomissão. A distribuição de renda será um grande fator de melhoria das condições de cada município e de cada Estado.

No Brasil a escala de impostos é inversa à escala, por exemplo, dos Estados Unidos e da Europa, onde os municípios têm uma participação maior no bolo tributário do que os Estados e a Federação. No Brasil ocorre o contrário: aos municípios cabe uma participação írisória. Essa modificação pode ser feita de maneira que seja ampliada essa participação. Mas não basta estabelecer uma participação percentual nos impostos, pois se é a União que recolhe e distribui, acaba não respeitando a autonomia. Por isso os Governadores e os Prefeitos correm para Brasília a fim de mendigar que lhes sejam outorgadas suas parcelas. Em consequência, exerce-se contra esses Estados e contra esses municípios um poder invisível de comando extremamente ruinoso.

No meu trabalho de comentários ao Projeto Afonso Arinos, eu imaginava que se faria uma entidade arrecadadora independente, uma unidade arrecadadora da qual participassem os municípios, os Estados e a Federação, de tal sorte que não seria o Ministro da Fazenda quem destruiria as verbas. Quem faria isso seria uma entidade na qual os municípios tivessem tanta força quanto os Estados e a União e vice-versa.

Era essa a minha contribuição dentro desse terreno.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Fica também registrada a resposta de V. S.<sup>a</sup>

Concedo a palavra ao Sr. Constituinte Ronaldo Carvalho.

O SR. CONSTITUINTE RONALDO CARVALHO — Sr. Presidente, estou ouvindo atentamente as brilhantes exposições dos nossos juristas, mas

estou pasmo diante de uma constatação que acabo de fazer. Quando a Dr<sup>a</sup> Rosah referiu-se a um federalismo regional, pensei que ela se estivesse referindo à criação de um quarto nível, através de associações microrregionais homogêneas. Mas estou notando que a criação desse quarto nível regional, macrorregional, na verdade, é algo extremamente centralizador. A tendência da Constituinte de 1987 é descentralizadora. Então, entendo que um procedimento dessa ordem irá incorrer no risco de transformarmos a Constituição de 1987 em uma "Polaca", o que ninguém quer.

Gostaria que a Prof<sup>a</sup> Rosah esclarecesse, especialmente para mim, esse aspecto extremamente centralizador de um quarto nível acima do Estado e não um quarto nível abaixo do Estado, que pensamos ser o ideal para o nosso País.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Tem a palavra a Prof<sup>a</sup> Rosah Russomano.

A SR<sup>a</sup> ROSAH RUSSOMANO — Em primeiro lugar, permita-me Sr. Constituinte, mas não se falou aqui que esse quarto nível ficaria acima do Estado. Já pela numeração mesma...

O SR. CONSTITUINTE RONALDO CARVALHO — Peço vênia à doutora, mas o Dr. Baracho referiu-se: quando há reuniões na Sudene, delas participam os Governadores. Hoje a Sudene paira sobre os Estados. Há um gigantismo que considero extremamente pernicioso à autonomia dos Estados. É justamente sobre isso que quero um esclarecimento.

A SR<sup>a</sup> ROSAH RUSSOMANO — Se tenho condições de propiciar este esclarecimento, eu me ampararia, já na busca dessas condições, nos dois artigos do anteprojeto que contempla exatamente a matéria das regiões de desenvolvimento econômico — e claro que votei a favor.

Diz o primeiro: "lei complementar disporá sobre a criação, os recursos, os planos, a organização, a competência e o funcionamento dos órgãos regionais de desenvolvimento econômico com a atuação em mais de um Estado".

O art. 126, a seu turno, diz: "É garantido aos Estados, incluídos no âmbito da atividade dos órgãos regionais de desenvolvimento, a efetiva participação na administração desses órgãos, com a designação da metade dos membros de cada entidade, nos termos da lei complementar".

Com isso, nosso objetivo não foi evidentemente diminuir a autonomia dos Estados-membros. Tudo que pertencer ao interesse estadual estará na esfera de competência do Estado-membro, assim como tudo que vier a ser do interesse regional estará na competência da Região. Os textos mencionados não caracterizam, propriamente, o federalismo regional; e apenas, a abrir todo um leque de possibilidades, para que as opções sejam feitas por quem de direito, vale dizer, pelos próprios representantes do povo legitimamente eleitos.

Do meu ponto de vista pessoal, creio, e repito, que o federalismo regional não implicaria, se aplicado como imagino que pudesse vir a ser, a volta à centralização que queremos afastar.

Creio que deixei bem claro, em minha exposição, a necessidade incontornável de os Estados-membros retomarem a sua autonomia, através das duas leis, a que fiz referência. Participando, pois, na formação da vontade federal, e aden-

sando o seu poder Constituinte. Enfim, tendo a autonomia ampla embora não se possa conceber, na atualidade, um federalismo que não dê uma certa ênfase à União em face dos múltiplos e diversificados setores sobre os quais ela, se deve projetar, atuando concretamente.

O SR. CONSTITUINTE RONALDO CARVALHO — Agradeço a V. S<sup>a</sup>

Sr. Presidente, quero dirigir-me, por último, ao Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho sobre o seguinte aspecto: o meu Estado, Minas Gerais, possui o maior número de municípios do País. Gostaria de ouvir do ilustre professor sua opinião a respeito da volta da competência do Estado quanto ao estabelecimento de normas para a criação de novos municípios?

O SR. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO — Acho que a questão é muito importante. No desenvolvimento de um novo federalismo torna-se necessário ampliar o posicionamento do Estado-membro no que diz respeito à estrutura dos municípios.

Sabemos hoje que alguns municípios lutam muito pelo fortalecimento do Poder Executivo. Quanto à Lei Complementar nº 3, de Minas Gerais, houve a tendência de se reforçar mais o Poder Executivo. Vejo que alguns Vereadores ficam numa situação difícil, em consequência de toda a competência que têm, por exemplo, o Prefeito de enfiar em suas mãos as iniciativas de leis que se referem a matéria financeira. Então, a Câmara de Vereadores fica nas mãos do Poder Executivo. Hoje, em alguns municípios, há uma luta muito grande entre o Prefeito e a Câmara de Vereadores, porque o Prefeito engloba, dentro de sua competência, toda a matéria financeira. Ele controla tudo. Qualquer proposição aprovada pela Câmara de Vereadores, acaba sendo vetada por ele. Então, ao se definirem as competências que devem ser deferidas ao Estado-membro, devemos também reformular a estrutura do governo municipal no que diz respeito ao Prefeito e ao Legislativo municipal.

O SR. CONSTITUINTE RONALDO CARVALHO — Muito obrigado, Sr. Presidente, estou satisfeito.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Indago se alguns dos Srs. Constituintes ou alguns dos Srs. Expositores deseja fazer uso da palavra, que está franqueada.

Concedo a palavra ao Sr. Constituinte Valmir Campelo.

O SR. CONSTITUINTE VALMIR CAMPELO — Sr. Presidente, Srs. Conferencistas, gostaria apenas de me congratular com os ilustres Conferencistas que nos trouxeram muitas luzes para o difícil caminho que temos de percorrer até o fim desse túnel. Aliás, não estamos sequer vendo o túnel. Mas a colaboração desses eminentes professores é preciosa para o trabalho que estamos desenvolvendo nesta Subcomissão dos Estados.

Fiquei preocupado quando a eminente Prof<sup>a</sup> Rosah Russomano se referiu à tendência, hoje existente nos países desenvolvidos, de se fazer uma Constituição analítica. Tive a oportunidade de administrar três cidades, convivendo com o povo, com as pessoas mais humildes, e pude constatar as dificuldades que existem na interpretação da lei. Por isso, sempre defendendo uma Constituição sintética. Defendo o ponto de vista de que a nossa Constituição deva ser como um manual

de fácil entendimento, para que todo brasileiro possa lê-la e interpretá-la; que ela possa ser o documento de sua cabeceira, de fácil divulgação, e que, acima de tudo, suas normas sejam cumpridas, não só pelos pobres, mas também pelos ricos. Essa é a minha preocupação.

Perguntaria ao eminente Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho: neste momento histórico que estamos vivendo, de transição política bastante vulnerável e bastante sensível, qual é a sua opinião sobre o parlamentarismo?

A SR<sup>a</sup> ROSAH RUSSOMANO — Ilustre Constituinte, poderia fazer uma intervenção?

O SR. CONSTITUINTE VALMIR CAMPELO — Pois não, professora.

A SR<sup>a</sup> ROSAH RUSSOMANO — As questões levantadas, e muito especialmente a que foi levantada para o Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho, de maneira tão ampla, quase demandam a renovação de exposições.

O SR. CONSTITUINTE VALMIR CAMPELO — Pediria a S. S<sup>a</sup> que fosse bem sintética, por gentileza.

A SRA. ROSAH RUSSOMANO — Já notei a preferência de V. Ex<sup>a</sup> pela concisão, já que tão favorável é às Constituições sintéticas. A rigor, nada tenho contra as Constituições mesmas. O que verifiquei, o que constatei, salvo galicismo no caso, foi a tendência que os juristas, acima do Equador, revelaram posteriormente à I Grande Guerra. O jurista eslavo Mirkine Guetzvitch, tão citado e recitado, ao longo dos anos, acentua que após aquele conflito, as Constituições — e estou incidindo em repetição porque sobre isso já falou o Prof. Baracho — vieram a ser analíticas ou regulamentares, explicitando as duas razões principais desta orientação.

A primeira residiria na desconfiança dos representantes do povo, vale dizer do próprio povo, com os trabalhos do legislador comum, com a legislatura ordinária, porque, concebida uma norma de maneira muito ampla, poderia ser manipulada como conviesse mais a este ou àquele grupo, neste ou naquele instante que estivéssemos a viver.

A segunda, traduzir-se-ia na lição daquele jurista, no descontentamento do povo com as construções jurisprudenciais. Talvez esse descontentamento se manifeste, basicamente, nos Estados Unidos da América do Norte, onde há uma Constituição tão exemplarmente "concisa", quando, em realidade, não o é, já que, por detrás dela, estão diversos volumes de jurisprudência, construída pela Corte Suprema norte-americana.

De qualquer sorte, creio que a invocação da constituição americana descabe, inclusive porque ela, justamente, vai completar duzentos anos. Por mais sintéticos que procuramos ser ao elaborar uma constituição, e já estou falando quase como se fosse colega de V. Ex<sup>a</sup> na Constituinte, o que me permite e induz a lembrança de meu pai, Victor Russomano, que foi Constituinte em 1934, morrendo tragicamente, fulminado por um derrame cerebral, numa tribuna política de oposição, às vésperas do Estado Novo.

Por mais sintéticos que queiramos ser, devemos lembrar que, posteriormente à I Grande Guerra — e aí está a Constituição de Weimar como marco inovador pela sua generalidade, porque

no tempo ela foi antecedida pela Constituição mexicana de 1917 — nas novas constituições foram abertos novos títulos, novos capítulos. Contemplaram-se a ordem econômica, a ordem social, os direitos dos trabalhadores, os modernos direitos sociais. Hoje há, ainda, preocupações com os direitos difusos, com o meio ambiente, com a ciência e a tecnologia, matérias, que antes refugiam no contexto constitucional. De resto, outras matérias que eram apanágio do Direito Privado, também escaparam para o campo do Direito Público. Na expressão de Pontes de Miranda, "o Direito Constitucional tornou-se um invasor dos mais distintos domínios".

Conseqüentemente temos, por exemplo, a Constituição a preocupar-se com o planejamento familiar, com as uniões feitas pelo casamento e as uniões de fato, que permanecem, por igual, sob a proteção do Estado, com o exercício do pátrio poder não só pelo homem, mas também pela mulher, matérias, enfim, que eram peculiares ao Direito Privado e que passam agora a ser contempladas na Lei Maior.

Assistimos, pois, esse fenômeno da publicização do Direito; através do qual se processa o enriquecimento do catálogo de direitos.

As novas leis supremas vêm trazendo, em seu bojo, direitos que, no pretérito, nunca foram referidas e que, se por vezes o foram, jamais tiveram aplicação. Esse fenômeno também, de maneira inconstornável, dilatará um tanto o âmbito da Constituição em si.

O SR. CONSTITUINTE VALMIR CAMPELO — Muito obrigado, professora.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Ouviremos agora a resposta do Prof. Baracho.

O SR. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO — O ilustre Constituinte Valmir Campelo pergunta a respeito de parlamentarismo. Hoje o tema "sistema de governo" é discutido no Brasil com uma clara tendência para o semipresidencialismo. Devemos anotar que quando falamos em semipresidencialismo temos de ver o exemplo francês, que pode gerar uma série de crises. Primeiro, vamos ter um Presidente da República eleito diretamente pelo povo e um Primeiro-Ministro, um Chefe de Gabinete escolhido pelo Congresso. Então, é possível no Brasil a prática do semipresidencialismo ou do parlamentarismo presidencialista?

O jornalista Carlos Chagas fez um longo artigo há alguns meses a respeito de parlamentarismo presidencialista, observando discussão havida durante longo tempo na Comissão Afonso Arinos acerca do qual seria a melhor denominação: parlamentarismo presidencialista, ou presidencialismo parlamentarista. Ele dizia: é um verdadeiro jogo de palavras que está ocorrendo nesse debate.

Portanto, o meu receio, em primeiro lugar, é que esse semipresidencialismo possa gerar crises.

Duverger escreveu recentemente um livro sobre tema muito em moda hoje na França: a co-habitação, quer dizer, um presidente da república socialista e um primeiro-ministro de partido mais conservador. Esse conflito gerou inclusive a privatização do Canal 1 de televisão na França. Então, os socialistas já falaram: "Se nós tivermos maioria, vamos voltar a publicar o Canal 1 de televisão", o mais importante canal de televisão na França.

Então, na França, que tem uma grande experiência parlamentar, está ocorrendo esse problema. Em Portugal também há uma luta entre o Presidente Mário Soares e os primeiros-ministros. Isso está ocorrendo em vários países que adotam esse sistema semipresidencialista. Daí por que devemos refletir muito sobre a adoção do semipresidencialismo.

Lembro-me de um debate que tivemos no Espírito Santo com o historiador Hélio Silva, em que ele salientava esses aspectos. Não é só definir o semipresidencialismo, mas também distribuir as atribuições entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo, para que haja um certo equilíbrio de poderes. Eu nem sempre acho que isso possa ocorrer, porque o Presidente eleito pelo povo pode amanhã provocar uma crise muito séria com o Primeiro-Ministro, dizendo que tem mais legitimidade, porque foi escolhido por via direta pelo povo.

Portanto, tanto o parlamentarismo quanto o presidencialismo no Brasil podem funcionar bem. Um dos instrumentos essenciais do presidencialismo é o **impeachment**. Sabemos que o Congresso não utiliza o **impeachment** em momentos fundamentais e chaves. Do parlamentarismo puro, muitos têm receio... Há um certo receio do parlamentarismo puro, estilo praticado na Inglaterra, pela série de crises que pode provocar. Há pouco tempo o **Jornal do Brasil** lembrava a série de mudanças quase semanais de primeiros-ministros na França durante a vigência da Constituição de 1946, até que De Gaulle viesse e estabelecesse o atual sistema. O parlamentarismo racionalizado da Alemanha trouxe mecanismos que geraram maior estabilidade do chanceler, para que não ocorressem freqüentes quedas do Gabinete, como têm acontecido principalmente na Itália e antes na França.

Muitos apontam a experiência do parlamentarismo no Império, que foi uma grande escola de políticos. Os estudiosos desse período da nossa História falam em democracia coroada e dizem que houve uma excelente fase. Nós tivemos oportunidade de praticar um parlamentarismo autêntico quando da renúncia do Presidente Jânio Quadros, mas não houve interesse maior dos políticos. Naquela época talvez tenha havido uma tendência para se configurar o parlamentarismo, apesar de o então Presidente João Goulart se sentir lesado no mandato que recebeu, pois era um mandato presidencialista. E muitos falam que o problema seria por questões de partido. Mas também o presidencialismo não funciona bem sem uma estrutura partidária sólida.

Quando foi, por exemplo, decretado o Plano Cruzado, muitos diziam que num sistema parlamentar seria impossível aplicá-lo, porque não haveria possibilidade de o Primeiro-Ministro garantir sua execução sem antes levá-lo ao Parlamento, ao Congresso, para que se manifestasse a respeito.

Acho que o parlamentarismo, infelizmente, não tem muita tradição na América Latina. Algumas tentativas do parlamentarismo, como no Chile, que redundou no suicídio de Balmaceda, não têm sido muito felizes, como na Europa. Mas ele é mais flexível, permite uma mudança mais rápida. Alguns chegam a dizer, e eu apenas exemplifico, que nos Estados Unidos, nas crises fundamentais, eles matam o Presidente, quando não há solução.

Já o sistema parlamentarista não permitiria essa solução.

Na verdade, o sistema presidencial tem funcionado bem nos Estados Unidos e em outros Estados. Alguns estudos, quando fazem menção à tentativa presidencialista de Luís Napoleão, na França, relatam que não foi bem sucedida. Acho que ambos os regimes vão depender de uma vinculação e de uma estrutura partidária sólida, do funcionamento dos partidos políticos, como ocorre na Inglaterra, com o "Gabinete Sombra", através do qual o partido que está na oposição fiscaliza o Governo e planeja a sua própria ação governamental. Aqui, há muita improvisação. As pessoas aderem ao partido porque querem ficar no cargo. Então, não é tanto o parlamentarismo ou o presidencialismo. Tanto um quanto o outro sistema de governo pode gerar crises talvez mais graves do que as que o Brasil tem vivido.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Muito obrigado.

Tem a palavra o Prof. Osny Duarte Pereira.

O SR. OSNY DUARTE PEREIRA — Quero dizer apenas que, embora já me tenha manifestado em meu trabalho sobre esta polêmica, entendo que não é importante adotarmos um regime parlamentarista ou um regime presidencialista. Não precisamos quebrar muitas lanças por isso. O que precisamos é democratizar, dar força ao Congresso, dar oportunidades aos partidos autênticos e com representatividade definitiva para que possam funcionar. Isso é que é importante. As críticas que o Constituinte Delfim Netto fez às tentativas de se adotar um regime misto de parlamentarismo e presidencialismo no Brasil, que S. Ex.<sup>a</sup> denominou "parlamentarismo com farofa", são válidas. Devemos fazer é um regime para o Brasil. Não podemos fazer um regime parlamentarista como os da Europa, porque na Europa o processo de eleição é muito simples. Se o Brasil fosse do tamanho de Santa Catarina, como é a Itália, ou de São Paulo, como é a França, seria muito fácil fazer eleições constantemente. Mas, num País como o nosso, no caso de dissolução do Parlamento, os Deputados teriam de fazer freqüentes campanhas eleitorais, e só os ricos poderiam a elas concorrer. Então, entendo que ele não serve para nós.

Todavia, um regime em que o Congresso seja senhor do comando político do País e que possa ajudar o Poder Executivo e vice-versa, em que possa haver essa interligação de fiscalização do Congresso sobre as atividades do Presidente da República, esse será o regime ideal para nós.

Era o que tinha a dizer.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Está registrada a resposta de V. S.<sup>a</sup> Ouviremos agora o nobre Relator da Subcomissão, Constituinte Siqueira Campos.

O SR. CONSTITUINTE SIQUEIRA CAMPOS — Sr. Presidente, os três eminentes constitucionaristas trouxeram uma contribuição valiosíssima aos nossos trabalhos. Como sabem V. Ex.<sup>a</sup> e os demais membros desta Subcomissão, o Relator está buscando ouvir mais, deixar fluir os debates para que, em se estabelecendo o contraditório, surjam condições, como têm surgido, e hoje, aqui, não são em quantidade elevadíssima quanto em qualidade, pois os notáveis brasileiros que hoje tão brilhantemente expuseram suas posições nes-

ta Comissão, o Prof. Osny Duarte Pereira, a eminente Prof. Rosah Russomano e o eminente Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho, nos municaríamos extraordinariamente para a elaboração do difícil texto que nos está afeto, sobretudo em face das limitações do modesto Relator, as quais, sem dúvida serão corrigidas e superadas pela participação do Plenário da Subcomissão, que conta com eminentes homens públicos, capazes de levar o Relator ao bom aproveitamento dos subsídios aqui oferecidos. Nada me resta praticamente a perguntar, até porque já estamos chegando ao final dos nossos trabalhos. É lógico que vou procurar pessoalmente cada um dos eminentes professores, e tenho de todos publicações que já me foram entregues pelo Prof. Baracho. Já tinham sido solicitadas à nossa Biblioteca, mas infelizmente estavam em falta. Ele nos proporcionou a sorte de recebermos hoje dois livros importantes, "Teoria Geral do Federalismo" e "Regimes Políticos". Mas vamos também, não somente através das obras publicadas e dos trabalhos divulgados pela imprensa, mas em contatos pessoais, buscar, da forma mais objetiva possível, o pensamento, a posição de cada um quanto à construção ou à reconstrução da nossa federação, colocada em termos definitivos, para a fusão das três propostas, que eu pediria a cada um que apresentasse, porque não tem sido outro o comportamento desses três eminentes brasileiros que não o de buscar contribuir para o aperfeiçoamento do regime federativo no País e para a superação das dificuldades que a sociedade brasileira encontra.

Mas gostaria de fazer uma pequena pergunta sobre a figura do Território Federal. Poderemos continuar abrigando, na nossa nova Carta, em caráter permanente, essa figura de Território Federal, três deles ainda existentes, Amapá, Roraima e Fernando de Noronha. Esses Territórios, que conheço bem — exceto Fernando de Noronha, organizado em condições *sui generis* — têm plenas condições de emancipação, no meu entendimento, estão há 40 anos sem qualquer mudança, amarrados à intervenção da União, que ali exerce um sistema autocrático ou autoritário de governo, como se aquelas populações fossem incapazes. Então, sobre essa figura do Território Federal eu gostaria de saber as opiniões do Prof. Osny, da Prof. Rosah e do Prof. Baracho. É conveniente a elevação desses Territórios a Estado porque, assim como nós, a Subcomissão da União e dos Territórios também está discutindo a matéria. Propõe-se também a anexação, já que Fernando de Noronha não tem condições, segundo o entendimento de muitos, inclusive o meu, de ser uma unidade autônoma, daquele Território ao Estado de Pernambuco.

Esta a primeira pergunta que eu dirigiria aos três eminentes professores que nos honraram com a sua presença e belíssimas exposições.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Tem a palavra o professor Osny Duarte Pereira.

O SR. OSNY DUARTE PEREIRA — Agradeço a honra. Trata-se de assunto polêmico e difícil, porque, em verdade, em nosso País, diante da circunstância de haver um desnível tão acentuado entre determinadas regiões, são enormes as dificuldades da administração em satisfazer as necessidades elementares das populações que es-

tao em lugares remotos. Por isso, recorreu-se à criação de Territórios Federais.

A finalidade não era, quando foram criados os Territórios Federais, a de socorrer essas populações. Era de trazer para a administração federal regiões onde havia riquezas no subsolo e conter o interesse das multinacionais em delas se apoderarem. Era o caso do Território de Amapá, onde havia a necessidade de subtrair à administração do Estado do Pará a exploração de manganês. E esses Territórios criados com essa finalidade não atenderam, e não podem atender, às populações. Eu sou do tempo em que a Capital do País era o Rio de Janeiro, onde eu era juiz. Era no Rio de Janeiro que se julgavam as apelações das decisões proferidas no Território do Acre. Esta é uma demonstração da maneira errada como se fazem as leis em nosso País, atendendo-se a interesses determinados de grupos ou de pessoas. Portanto, legisla-se sem atender àquilo que é a necessidade local.

Entendo que a forma preliminar de se estabelecer um critério para saber se devem existir Territórios ou não é analisar o sentido democrático dessa determinação e o interesse da população que ali reside. Se o Território tem condições de se desenvolver, pode ter o seu Tribunal de Justiça, pode manter as suas instituições assistenciais com a força da economia local, entendo que deve ser transformado em Estado. Se ele não tem condições de se manter a se desenvolver, como acontece na maior parte desses Territórios pobres, a solução seria anexá-los a Estados em que seja possível suprir as deficiências de que a população local se ressentia. Mas, de qualquer maneira, essas populações devem ser ouvidas e o problema deve ser equacionado no sentido de atender, tanto quanto possível, às necessidades traduzidas nessa consulta. É a minha opinião.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Com a palavra a Prof. Rosah Russomano.

A SR. ROSAH RUSSOMANO — Praticamente são dois os Territórios que ainda existem no Brasil. Ao Território de Fernando de Noronha não sei qual deveria ser sua destinação face às suas peculiaridades tão específicas. Se só existem dois, quase uma reminiscência do ontem, e se estamos a lutar por uma descentralização — não podendo apagar toda a tônica deferida à União, insistimos — havendo, como V. Ex. afirmou, nesses Territórios, condições para que se erijam em Estados, e se as suas populações tiverem interesse nesta nova situação, seria de todo positivo que em Estados eles se vissem a transformar, porque as entidades territoriais repontam ainda em nosso meio prolongando o unitarismo. São territórios que permanecem, em derradeira análise, sob o guante da União e, em se transformando em Estados-membros, teriam todas as condições para dinamizar competências que até hoje lhes são de todo em todo alheias.

No que pertine à sua anexação aos Estados, tenho as minhas dúvidas sobre a viabilidade da mudança, porquanto a existência desses Territórios durante esses anos todos já deve ter firmado um sentimento local, ou regionalista — se quiserem — muito vivo para que se possam inserir num outro Estado-membro integrante da nossa Federação.

Apenas deixo no ar uma interrogação, porque não sei qual a resposta a dar: qual a destinação que seria imprimida a Fernando de Noronha?

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Tem a palavra o professor José Alfredo de Oliveira Baracho.

O SR. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO — O ilustre Relator, Constituinte Siqueira Campos, de certa maneira, já forneceu condições excelentes para a resposta. E os expositores também já agregaram a esse ponto de vista aquilo que nós vamos manifestar. Achamos que deve desaparecer essa figura do Território, oportunidade para que essas parcelas do território brasileiro possam progredir. E, além disso, o único caso merecedor de maiores cuidados aqui salientado foi o de Fernando de Noronha, que poderia ser anexado provisoriamente — o que o beneficiaria — a Pernambuco. Posteriormente, ele também poderá reivindicar sua autonomia e se constituir em novo Estado. O ideal é que não existam mais Territórios. Se existirem as condições mínimas de estruturação, creio que a melhor solução é a manifestada pelo ilustre Relator.

O SR. RELATOR (Siqueira Campos) — Sr. Presidente, declaro-me satisfeito e agradecido não somente pelas respostas, como pela presença dos eminentes expositores, figuras preeminentes do Direito Constitucional brasileiro que ajudam a construir uma nova sociedade no dia-a-dia de seu estafante, mas nobilitante trabalho.

Muito obrigado a V. S.ª.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Tendo chegado à Subcomissão um importante expediente, pediria à Sr. Secretária que procedesse à sua leitura.

A SR. SECRETÁRIA — Queria comunicar que recebermos o Ofício nº 80. Neste ofício o Sr. Constituinte Ilysses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, encaminha as Sugestões de nºs 665, 671, 954 e 961. A Sugestão nº 671 é de autoria do Constituinte Davi Alves Silva, membro desta Subcomissão, e trata da criação do Estado do Maranhão do Sul.

A Sugestão nº 961 também é de um membro suplente desta Subcomissão, o Constituinte Gonzaga Patriota, e dispõe sobre a federação e autonomia municipal.

O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) — Srs. Constituintes, hoje haverá uma reunião desta Subcomissão às 17 horas, destinada a examinar a criação do Estado do Maranhão do Sul e a redivisão territorial do Brasil.

Quero formular os meus melhores agradecimentos à Prof. Rosah Russomano, ao Prof. Osny Duarte Pereira e ao Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho pelas suas presenças entre nós. Não estamos surpresos, pois de há muito admiramos a capacidade científica, o valor intelectual e o embasamento ético dos três eminentes expositores.

Estamos encantados com as exposições de V. S.ª. Congratulo-me com os Srs. Constituintes, porque as exposições enriqueceram sobretudo os Anais desta Assembléia Nacional Constituinte. As gerações futuras saberão dar o devido valor aos ensinamentos aqui expandidos, porque eles fluem de experiências, de estudos profundos, permanentes, amadurecidos daqueles que se preocupam

com os grandes problemas do Direito Público da Teoria do Estado, do Direito Constitucional e da defesa dos superiores interesses da nacionalidade.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrados os nossos trabalhos.

## COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE GOVERNO

### SUBCOMISSÃO DO PODER EXECUTIVO

#### 3ª Reunião (Ordinária)

Realizada em 21 de abril de 1987

Às nove horas e quarenta e cinco minutos do dia vinte e um de abril de mil novecentos e oitenta e sete, na sala da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo do Anexo II da Câmara dos Deputados, reuniu-se a Subcomissão do Poder Executivo para uma reunião de audiência pública, com a presença do Sr. Ministro Marco Maciel, Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República. Compareceram os Senhores Constituintes: Albérico Filho (Presidente), José Fogaça, José Tinoco, Humberto Souto, Vivaldo Barbosa, Farabulini Júnior, Egídio Ferreira Lima, Lael Varella, Paes Landim, José Lourenço, Carlos Alberto, Henrique Córdova, Victor Fontana, Del Bosco Amaral, Leur Lomanto, Hugo Napoleão, Wilson Martins, Saldanha Derzi, Arison Paulinelli, César Cals Neto, Gonzaga Patriota, Agassis Almeida, José Jorge, José Thomaz Nonô, Roberto D'Ávila, Israel Pinheiro, Gerson Camata, Saulo Queiroz, Jayme Santana, Mário Covas, Rubem Branquinho, Raimundo Rezende, Siqueira Campos, Eduardo Bonfim, Carlos Chiarelli, Antonio Ferreira, Dalton Canabrava, Sérgio Werneck, Ronan Tito, Gumerindo Milhomem, Edmilson Valentim, Mário Lima, Maurício Campos, Ricardo Fiuza, Bonifácio de Andrada e Bocayuva Cunha. Havendo número regimental, o Sr. Presidente, dando início aos trabalhos, fez uma breve saudação ao Sr. Ministro Marco Maciel, concedendo, a seguir, a palavra a S. Ex.<sup>a</sup> A seguir, interpelaram o Sr. Ministro e os Srs. Constituintes: José Fogaça (Relator), Paes Landim, Israel Pinheiro, Farabulini Júnior, Vivaldo Barbosa, Ricardo Fiuza e Bocayuva Cunha. Não havendo mais quem quisesse fazer uso da palavra, o Sr. Presidente agradeceu a presença do Sr. Ministro, encerrando a reunião às treze horas. As notas gravadas, depois de traduzidas, passarão a integrar a presente Ata. E, para constar, eu (Iole Lazzarini), Secretária, lavrei a presente Ata que, depois de lida e aprovada, será assinada pelo Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Albérico Filho) — Havendo número regimental, declaro abertos os trabalhos desta Subcomissão.

Convido o Sr. Constituinte Bocayuva Cunha, Presidente da Subcomissão do Poder Legislativo, para fazer parte da Mesa.

Encontra-se hoje conosco, iniciando uma série de reuniões de audiência pública das Subcomissões do Poder Executivo e do Poder Legislativo, S. Ex.<sup>a</sup>, o Sr. Ministro Marco Maciel, Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República. O Sr. Ministro já foi Deputado, Presidente da Câmara dos Deputados, Senador — cargo do qual está licenciado —, Ministro da Educação, no início do Governo Sarney, e atualmente é chefe do Gabinete Civil da Presidência da República.

Antes de passar a palavra ao Sr. Ministro, comunico aos presentes que queiram fazer indagações ao conferencista, que poderão inscrever-se após o término da sua explanação.

Com a palavra o Sr. Ministro.

O SR. MINISTRO MARCO MACIEL — Exm<sup>o</sup> Sr. Constituinte Albérico Filho, Presidente da Subcomissão do Poder Executivo, Exm<sup>o</sup> Sr. Constituinte José Fogaça, Relator da referida Subcomissão, Exm<sup>o</sup> Sr. Constituinte Bocayuva Cunha, Presidente da Subcomissão incumbida de examinar o Poder Legislativo, Srs. Constituintes, minhas senhoras e meus senhores, a convocação que me é feita para participar desta audiência pública, que tanto me honra e me envaidece, é a oportunidade para que possa expressar minha opinião sobre os relevantes temas atribuídos a esta Subcomissão da Assembléia Nacional Constituinte.

Depois de sete Constituições — porque aí incluo a de 69 — encontra-se o Brasil na difícil e desafiadora contingência de reestruturar o Estado, institucionalizando um sistema político que seja duradouro, estável e que tenha condições de promover, dentro de um quadro de harmonia e justiça social, o desenvolvimento do País, aspiração histórica do povo brasileiro.

Poderíamos sintetizar a nobre e histórica missão da Assembléia Nacional Constituinte dizendo que ela terá de criar instituições políticas democráticas e ágeis; instituições sociais justas e solidárias; instituições econômicas produtivas e igualitárias. Referindo-nos às bases do regime em que se deve alicerçar o Estado brasileiro, poderíamos concluir que o sistema político deve ser estável, o sistema social justo e o sistema econômico competitivo.

A insistência com que temos procurado atingir os objetivos não deve gerar descrença nas instituições que herdamos nem nas que experimentamos, sobretudo a partir de 1822. A proclamada instabilidade institucional do País é mais um sinal de vitalidade para estimular o negativismo. Na América — talvez à exceção do México — somos o único País que não nasceu republicano e que já conviveu praticamente com todos os regimes políticos e formas de governo. Tivemos o Estado unitário, de 1824 a 1889 e de 1937 a 1945; o Estado Federado, a de 1891 a 1937 e de 1946 até hoje. Experimentamos a monarquia, entre 1822 e 1889, e vivemos sob a forma de governo republicano, de 1889 aos nossos dias. Tivemos regimes políticos oligárquicos, democráticos, autoritários e autocráticos em diferentes instantes da vida nacional. Adotamos o sistema parlamentar adaptado, sobretudo, a partir de 1840 a 1889, na fase do chamado 2º Reinado, como se sabe, e entre 1961 e 1963, durante o período em que se aprovou uma emenda parlamentarista.

Podemos dividir historicamente nossa experiência constitucional em duas grandes fases distintas: uma que vai de 1826, quando efetivamente entra em vigor a Carta constitucional de 1824 até 1930, abrangendo 104 anos, e a outra, de 1934, quando entra em vigor a segunda Constituição republicana, até os nossos dias.

O confronto formal dessas duas realidades mostra que tivemos estabilidade nos instrumentos jurídicos de caráter constitucional no primeiro século e uma inusitada instabilidade nos últimos cinquenta anos.

Poderia dizer também cinquenta e sete anos, uma vez que considero o período de 1930 aos nossos dias, 1987. Tomo 1930 porque foi o ano em que se deu a revolução que praticamente aboliu a Carta de 1891. Diria que no período de 1824 a 1930 tivemos duas Constituições apenas. Em cada uma delas há somente uma emenda constitucional.

Como se sabe, a Carta de 1891 sofreu apenas uma emenda constitucional, em 1926. O mesmo se pode dizer com relação à Constituição de 1824. Já a partir de 1930 tivemos nada mais nada menos do que cinco Constituições e mais de duzentas emendas constitucionais. Isso demonstra uma inusitada instabilidade nos últimos cinquenta anos, o que nos leva à fatal conclusão de que a crise institucional brasileira é contemporânea, ou, se quiserem, é uma crise recente. Aí devemos buscar as razões para examinar os requisitos que deve conter a futura Constituição, a fim de garantir-lhe durabilidade, no mínimo igual ou similar à que tiveram as duas primeiras Cartas constitucionais brasileiras. Só assim, entendo, será possível evitar os verdadeiros cataclismos institucionais que marcaram os últimos cinquenta anos da nossa vida republicana. É claro que os primeiros cem anos da Nação não têm, nem de longe, a complexidade da vida moderna.

Tivemos — é importante sempre frisar — uma evolução sem paralelo no mundo ocidental. Sem querer exibir muitos dados, podemos lembrar que sofremos profundas e dramáticas mudanças, sob o ponto de vista humano. Elas mostram que passamos de uma estrutura populacional simples e incipiente, num vasto território como o do Brasil, para uma estrutura demográfica altamente dinâmica e complexa que exige investimentos crescentes, o que o Estado brasileiro não tem conseguido fazer, para atender às áreas sociais básicas e, conseqüentemente, viabilizar o nosso processo de desenvolvimento. Apenas para dar um exemplo, convém lembrar que a dívida externa per capita em 1890 era 996 dólares. Cem anos depois, essa dívida deverá chegar a mais de dez mil dólares. Esses dados evidenciam que o Brasil escolheu para seu crescimento a utilização intensiva da poupança externa, como forma de melhorar o padrão de seu desempenho econômico, graças ao qual passamos do 44º PIB do mundo para o 8º nos últimos 25 anos. Se nos podemos orgulhar do nosso desenvolvimento econômico, só temos razão para lamentar o nosso atraso social. Considerando o Produto Interno Bruto, ocupamos a 8ª posição no mundo ocidental, mas em termos per capita baixamos para o 44º lugar, numa situação sem paralelo entre as economias mais desenvolvidas do mundo. Isto mostra que, se foi possível crescer e aumentar significativamente a riqueza nacional, ainda não foi possível distribuí-la de forma mais justa e igualitária. O que nos interessa saber hoje, em face das mudanças institucionais que a Assembléia Nacional Constituinte terá de operar, é de que maneira, em que escala, em que medida os modelos políticos adotados ao longo de todos esses anos foram eficazes ou não na obtenção dos resultados conseguidos no campo econômico-social. Em outras palavras, em que proporção sucessivos modelos políticos contribuíram para acelerar ou retardar o processo de desenvolvimento econômico-social. O que se verifica é que o Brasil em sua evolução histórica,