

Reavaliação do Estado brasileiro e de seu princípio federativo

Reassessment of the Brazilian State and its federative principle

Valdeci dos Santos

Desembargador Federal no Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Escritor de Letras Jurídicas (Teoria Geral do Processo).

RESUMO:

O artigo pondera sobre o federalismo no contexto do Estado brasileiro. Para tanto, apresenta um breve histórico do tema nas diversas Constituições que se sucederam. Nessa análise, verifica que o germe da centralização de poderes surge já na Primeira República e, ainda hoje, configura um quadro que a Constituição de 1988 procura reordenar. Na sequência, aborda os pressupostos do federalismo, concluindo que a crise econômica e social enfrentada no momento presente decorre da crise política e institucional. Por fim, demonstra que o encaminhamento dessas questões perpassa pela revisão dos sistemas de representação política e de repartição de competência.

PALAVRAS-CHAVE:

Federalismo. Constituições. Centralização de poder. Representação política. Repartição de competência.

ABSTRACT:

The article ponders on federalism in the context of the Brazilian State. To this end, it presents a brief history of the theme in the various subsequent Constitutions. In this analysis, it verifies that the germ of the centralization of powers appears already in the First Republic and, still, configures a framework that the 1988 Constitution seeks to reorder. Next, he approaches the assumptions of federalism, concluding that the economic and social crisis currently being faced stems from the political and institutional crisis. Finally, it demonstrates that addressing these issues involves reviewing the systems of political representation and the distribution of powers.

KEYWORDS:

Federalism. Constitutions. Centralization of power. Political representation. Distribution of competence.

Retorno ao tema do federalismo para resgatar algumas ideias, em face de estudos recentes, e para tentar melhor entender o seu contexto.

O federalismo foi instituído no Brasil juntamente com a República, por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, institucionalizada pela Constituição de 1891, que restou estruturado com a transformação das antigas províncias do Império em Estados Federados ou Estados-membros da Federação. Ocorre, contudo, que os Estados-membros receberam outorga o bastante para a estrutura de natureza política mas o mesmo não ocorreu no plano da gestão administrativa.

As consequências da falta de condições políticas, administrativas e financeiras dos Estados-membros para assumirem as suas responsabilidades decorrentes da autonomia foi o distanciamento que se verificou entre os Estados-membros melhor aparelhados – os do Sul e do Sudeste – e os demais – principalmente do Norte e Nordeste – mais pobres e incapazes de enfrentar as responsabilidades oriundas da nova situação política.

O distanciamento referido foi principalmente econômico e social, tendo os Estados das regiões mais ricas constatado que reuniam condições para a construção de infraestrutura satisfatória, e os mais pobres – inexistentes os recursos necessários – passaram longas décadas na penúria, até que o Governo da União voltou os olhos para a necessidade de superação das condições sociais e gritantes diferenças entre os Estados ricos e os Estados pobres da Federação.

O resultado desse descompasso foi a intensa pressão exercida pelos Estados-membros para que a União assumisse encargos típicos do federalismo.

Eis o quadro que marcou o germe da centralização de poderes desde os albores da Primeira República Brasileira.

A Constituição de 1934, de conteúdo social inovador quanto à economia, ao trabalho, foi nitidamente nacionalista e estatizante, reforçando o centralismo na União. Ademais, o poder político acabou centralizado na pessoa do Presidente da República. No período de 1937 a 1945, durante o qual vigorou o Estado Novo, a democracia pereceu e com ela a nossa experiência federalista.

A Constituição de 1946, inspirada nas Cartas de 1891 e 1934, instaurou no país o regime democrático e retomou o federalismo, porém não logrou evitar a centralização de poderes na União.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 foram instrumentais do regime autoritário implantado no país em 1964, que centralizou todos os poderes. Nas palavras do jurista Afonso Arinos de Melo Franco (1987, p. 134), “referida legislação somente a dar fisionomia jurídica a um regime de poder de fato”.

Em suma, em que pese o fato de todas as Constituições Republicanas haver inscrito o federalismo como princípio de organização do Estado, a verdade é que a prática federalista no Brasil sempre foi muito parcial, sendo raras aquelas que aprofundaram a experiência, cabendo registrar que o chamado federalismo cooperativo, talvez seja o experimento mais bem sucedido. Na verdade, o chamado federalismo cooperativo sempre justificou a centralização de poderes na União.

Este o quadro que a Constituição Federal de 1988 tem buscado reordenar.

Todavia, quais as diferenças que a Carta ora vigente apresenta em face das demais com relação ao federalismo?

Certamente, a Carta Republicana de 1988 resgata o princípio federalista ao prestigiar os chamados pressupostos de sua existência, quer dizer, fatos antecedentes à realização de outros.

O primeiro desses pressupostos é o da repartição constitucional de competência entre a União e os demais entes federados (Estados e Distrito Federal). A antiga tendência centralizadora do federalismo cooperativo foi substituída pela busca do reequilíbrio entre os mencionados entes. No caso brasileiro, há de se anotar que os Municípios são titulares de competências privativas e exclusivas e figuram no artigo 1º da Constituição Federal como entidade política integrante da Federação.

Segundo pressuposto é o da representação dos Estados perante o Poder Legislativo. O Senado Federal representa os Estados e o Distrito Federal (art. 46) que nele figuram igualmente, com três Senadores com mandato de oito anos.

O terceiro pressuposto é o da existência de um tribunal federal que resolva os conflitos de competência de sua esfera de atuação e seja intérprete fiel e guardião legítimo da Constituição. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal exerce essas funções e tem características de Corte Constitucional. Por sua vez, O Superior Tribunal de Justiça zela pela inteireza do Direito federal e de sua efetiva aplicação e consolidação de sua jurisprudência.

O quarto pressuposto é o da existência de um mecanismo capaz de assegurar a unidade nacional e a integridade territorial da Federação contra dissensões. Esse mecanismo é o da intervenção federal, previsto no artigo 34, que, em verdade, consagra o princípio da não-intervenção, ocorrendo a intervenção apenas nas hipóteses previstas na referida norma constitucional.

O quinto pressuposto é o da capacidade de autogoverno dos Estados, por meio dos Poderes e órgãos instituídos no âmbito da Constituição Estadual, no exercício do chamado poder constituinte decorrente.

O sexto pressuposto é o da divisão de rendas que, na expressão de Charles Durand (*apud* FERREIRA, 2008, p. 62), "é a pedra de toque da federação". No sistema brasileiro, a divisão de rendas compreende a repartição de rendas e a repartição de receitas tributárias.

Nesse norte, o que se me afigura como ponto de identidade é que a Constituição Federal de 1988 trata do tema de forma a permitir convicção bastante segura, não afastando espaço passível de alguma reavaliação. Assim sendo, penso que a crise econômica e social enfrentada no momento presente decorre da crise política e institucional.

Assim sendo, questões relativas à reforma do Estado e ao seu tamanho, à ausência de tradição democrática e o próprio questionamento das instituições sobrepõem a crise econômica e anulam a viabilidade dos planos econômicas, quer ortodoxos ou heterodoxos, pela simples razão de que as variações que atuam sobre elas daquelas questões pendentes somadas à política e atreladas à exasperante crise social.

Penso que o encaminhamento dessas questões passa pela revisão dos sistemas de representação política e de repartição de competência.

Quanto à representação política, já anotamos que o Senado da República representa os Estados-membros e, nesse ponto, está conforme o pressuposto essencial do federalismo, que dispõe sobre a representação dos Estados junto ao Poder Legislativo da União, de índole majoritária.

Todavia, quando voltamos a atenção para a Câmara Federal, impossível não enxergar as distorções decorrentes do sistema proporcional.

Urge corrigir o sistema de representação para adequá-lo à realidade dos números atuais na forma da Constituição.

Ademais, quando se fala em repensar o próprio tamanho do Estado Brasileiro eis aí um ponto relevante de reflexão.

Aliás, extensível às demais esferas de governo e sem prejuízo do princípio da democracia representativa.

Com relação à repartição de competências, melhor aprofundar o processo de descentralização esboçado em alguns pontos da Carta de 1988, pois os Estados-membros demandam mais autonomia para contrabalançar o poder e a soberania da União. Evidente que devem se desincumbir a contento de suas atribuições.

Quanto à repartição da competência tributária, a verdade é que a Carta de 1988 reverteu antiga tendência centralizadora na União. Dados de 1985 noticiavam que, da receita tributária gerada no país, a União apropriava algo em torno de 80%, os Estados ficavam com 16% e os Municípios com 4%.

Com certeza esse quadro melhorou sensivelmente, porém, o que a sociedade postula é por reforma capaz de viabilizar a adoção de um conjunto de medidas capaz de sustentar um plano de governo que aponte para norte do desenvolvimento.

Anote-se, ademais, que o Estado Brasileiro é de estrutura tríplice, compreende União, Estados-membros e Distrito Federal e, Municípios e, reconheça-se, são estruturas de índoles constitucionais, tradicionais e históricas e que demonstram exaurimento em pontos essenciais delas com o objetivo de torná-las modernas e funcionais.

Quanto ao tamanho de cada uma das respectivas estruturas de poder, convém que se submetam a um rigoroso processo de enxugamento, evitando-se as práticas comuns de superposição de recursos e de execução de tarefas, restando mais econômica a prestação do serviço público.

Convém anotar, por outro lado, ser medida essencial de implementação de política pública a clara definição dos instrumentos pertinentes para a consecução deles nos mais diversos setores do Estado e da Administração.

Assim, o peso da carga tributária depende do tamanho do Estado a financiar, ou seja, qual a quantidade de recursos financeiros necessários ao financiamento da atividade estatal.

A sociedade deseja a simplificação dos mecanismos de tributação visando à sua maior eficiência.

Em suma, reavaliar o Estado Brasileiro, segundo as linhas acima esboçadas, significa revisar ao menos as estruturas essenciais de cada uma das esferas do Poder Político da Nação, interpretando, assim, as aspirações mais lídimas da sociedade brasileira, mormente o seu sentimento de Justiça social! Como deveres indeclináveis do Estado e direitos inalienáveis da Cidadania.

Referências

DURAND, Charles. Confédération d'États et État Fédéral. *Apud* FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Direito constitucional: teoria da Constituição, as Constituições do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 134.