

Federalismo e descentralização

INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO
Doutor em Direito. Professor Titular
da Universidade de Brasília

O tema **Federalismo e descentralização**, porque formalmente inserido ou compreendido no objetivo maior deste Seminário, que é o de formular propostas para a Constituinte, impõe e legitima algumas considerações prévias sobre a própria **questão constituinte**, situada, nos dias atuais, no centro de todas as preocupações nacionais.

Nesse contexto, diríamos que a expressão **constituinte**, isolada ou articulada com as palavras **Poder** e **Assembléia**, à força de tanto ser repetida acriticamente, transformou-se em lugar comum, não havendo neste País quem não se considere autorizado ou habilitado a expor suas opiniões sobre o problema, pouco se importando com a inconsistência ou a incoerência do que afirma ou propõe.

Palavra mágica ou simples modismo, o termo **constituinte** acabou se banalizando e, com isso, perdendo grande parte do significado que efetivamente possui, nos planos institucional e político.

Vista como panacéia ou remédio para todos os nossos males, a Constituinte corre o risco de se converter na maior frustração nacional, deixando atrás de si um perigoso rastro de decepções e desencantos, talvez até de desespero, tantas são as esperanças nela depositadas.

Por isso, consideramos da maior importância iniciativas como a da realização deste Seminário, na medida em que permitirão racionalizar os debates em torno da momentosa questão, tirando-lhe o caráter emocional e situando-a no plano da crua realidade nacional dos nossos dias, que todos queremos alterar para melhor, mas que não poderemos modificar com passes de mágica ou com o emprego de fórmulas milagrosas.

Palestra proferida em 28-3-85, no Seminário "Propostas para a Constituinte", promovido pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

Assegurado, pela livre escolha dos diversos expositores, o indispensável pluralismo ideológico dos debates, o Seminário cumprirá a sua finalidade maior, que é a de oferecer propostas normativas necessariamente **diferentes** para os principais problemas a serem discutidos no seio da Constituinte, que esperamos seja **livre e soberana**, vale dizer, sem restrições outras que não aquelas ditadas exclusivamente pela necessidade de torná-la livre e soberana **mesmo**.

Com essa postura, e admitindo estarmos efetivamente no limiar de uma Nova República, ou da construção de uma nova ordem jurídica, econômica, política e social, permitimo-nos indagar sobre que fundamentos será assentado esse novo edifício institucional, para não repetirmos os mesmos erros de um passado relativamente recente — referimo-nos à Constituinte de 1948 —, quando, por falta de realismo ou de elementar conhecimento de nossa realidade, construímos um modelo constitucional tão frágil que não suportou os primeiros abalos mais sérios, precipitando o País na pior crise de sua vida republicana, crise da qual só agora, decorridos 20 anos, começamos timidamente a emergir, entre atônitos e amedrontados.

As horas nervosas que, há poucos dias, antecederam a posse legítima do Vice-Presidente na Chefia da Nação — horas dramaticamente vividas por todos os brasileiros —, dão a exata medida dessa perplexidade, a nos desafiar para a edificação de uma estrutura constitucional sólida e transparente, que não mais permita aos alquimistas políticos de todos os matizes tentarem manipular o texto fundamental a serviço de interesses pessoais ou de grupos, ou para ajustá-lo a idiossincrasias ou explosões temperamentais, que sobressaltam a Nação e inquietam o seu povo.

Então, urge pôr os pés no chão e auscultar a sociedade, para que a futura Constituição não venha a ser mais um pacto de elites, juridicamente bem feito, mas socialmente inviável, e sim uma **oferta** ou **proposta** amplamente aceita pela comunidade — tal como preconizava HERMANN HELLER (*Teoria do Estado*. São Paulo, Mestre Jou, 1968, pp. 295 e ss.) —, porque essa é a condição fundamental para que a **normatividade** da Carta contenha e mantenha a indispensável energia **normalizadora**.

Para tanto, convém termos presentes aqueles **fatores reais de poder**, a que se referia o clássico FERNANDO LASSALLE, aqueles elementos fáticos que, em qualquer sociedade constituem a força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas, fazendo com que elas sejam o que efetivamente são e não possam ser o que efetivamente não são (*Que es una Constitución?* Buenos Aires, Siglo Veinte, 1957, pp. 14/15).

Caso contrário, isto é, se virarmos as costas para a nossa realidade, a Constituição que promulgarmos será simples **folha de papel**, a ser

rasgada no primeiro choque com a Constituição **real**, porque somente esta é social e politicamente verdadeira e, assim, válida e eficaz para reger todas as crises da sociedade civil brasileira.

Nessa perspectiva, com as ressalvas que se impõem, sobretudo pelo unilateralismo da abordagem, vale ter presente o que poderíamos denominar uma **abordagem radical** da questão constituinte, feita pelo sociólogo FLORESTAN FERNANDES, em artigo publicado na **Folha de São Paulo**, edição de 28-3-85, sob o título "A luta popular pela Constituição", do qual transcrevemos os seguintes trechos, que bem demonstram o que alguns esperam da futura Assembléia Nacional Constituinte:

"... a Constituição é um meio pelo qual os pobres e espoliados exteriorizam, consolidam e exercem a sua condição humana. Por isso, ela é decisiva para eles. A sociedade que os reduz a objeto e os embrutece não pode impedir que eles se transformem, e, ao transformar-se, a impregnem de sua força emancipadora.

.....

Nesse plano é que se esclarece o que representa a luta popular pela Constituição da perspectiva dos proletários e dos oprimidos. Não se trata de transferir para dentro as "melhores Constituições do mundo"; nem de impor ao Brasil o ônus de possuir a Constituição mais adiantada e completa de nossa era. Mas de estabelecer uma carta constitucional para um país prolongada e profundamente destituído de uma sociedade civil civilizada (primeiro, por causa da escravidão; em seguida, por causa das sequelas da escravidão, da dominação externa, do subdesenvolvimento e do tradicionalismo mandonista e elitista). O impulso de associar a elaboração dos princípios dessa carta fundamental às condições concretas de existência e reprodução da família pobre, do trabalho operário, do movimento sindical, da violentação do trabalhador agrícola, do menor, do indígena, do negro e da mulher, às carências e frustrações que tornam a miséria um universal e a insegurança uma norma, aparece como o nódulo de uma revolução democrática irreversível e permanente. Se ele vingar, o futuro imediato será diverso do presente e o passado perderá o fulcro político de sua repetição incessante."

Aceita essa premissa, com as reservas, insista-se, quanto ao unilateralismo da abordagem, que antagoniza, como **bons** e **maus**, respectivamente, proletários e capitalistas, fica afastada, de logo, porque irreal e até certo ponto pernicioso, a idéia, largamente difundida e aceita, da ilimitação do poder constituinte dito originário, porque essa limitação existe de fato, no plano da realidade social e política,

como seguramente exposto nas lições de VANOSSÍ (*Teoria Constitucional*. Buenos Aires, Depalma, vol. I, 1975, p. 116).

Analisada, sob essa perspectiva, a realidade brasileira dos dias atuais, não se precisará assumir postura marxista para reconhecer e afirmar que os trabalhos da Constituinte estarão ou deverão estar necessariamente condicionados por essa mesma realidade, pois do contrário a Carta que vier a ser promulgada terá vida efêmera, questionada e contestada por todos quantos vejam nela a expressão de interesses outros que não aqueles respaldados pela sociedade globalmente considerada.

Então, a esta altura, cabe perquirir, em relação ao tema **Federalismo e descentralização**, qual a nossa realidade social subjacente; quais os fatores reais de poder que, neste momento da vida nacional, poderão condicionar a decisão política a ser tomada no seio da Constituinte, quando esta se debruçar sobre o problema das relações entre o Poder Central e os poderes locais; que forças prevalecerão ou deverão prevalecer quando se for definir o modelo normativo que doravante irá reger as relações entre a União, os Estados e os Municípios, decorridos mais de 90 anos de uma experiência federativa centralizadora e compressiva das autonomias locais; enfim, identificar quem poderá efetivamente dar nascimento à primeira República Federativa no Brasil, sepultando o Estado unitário, que PAULO BONAVIDES afirma ter nascido a 15 de novembro de 1889 sobre as ruínas da monarquia, e que, mesmo desprovido de legitimidade formal, tem tido eficácia na Constituição real do País (*Política e Constituição. Os caminhos da Democracia*. Rio, Forense, 1985, pp. 86 e 88).

Nessa encruzilhada, a Constituinte se defrontará, necessariamente, com dois modelos ou variantes do federalismo — o federalismo clássico, ou das **autonomias**, e o federalismo moderno, ou de **participação** (BONAVIDES, *op. cit.* p. 103).

Descartada a opção pelo modelo clássico, que não nos serve, principalmente em razão das grandes disparidades ainda existentes entre os diferentes Estados e regiões do País — disparidades que se agravariam se os Estados pequenos perdessem a assistência da União em nome de uma falsa autonomia, puramente formal e suicida —, abre-se para nós a via exclusiva do federalismo de participação, via que haveremos de percorrer com prudência e cautela, porque é a mais facilmente exposta a deturpações, sobretudo nos países subdesenvolvidos ou em processo de desenvolvimento, onde, disfarçada em federalismo de cooperação, tem sufocado as unidades-membros, reduzindo-as à condição de entes desprovidos de vontade própria, inteiramente dependentes do Poder Central, que a todos preside e por todos decide.

Nesse quadro, há de se optar pelo modelo participativo de inspiração democrática, o único que assegura aos cidadãos e aos grupos minoritários o direito de se fazerem ouvir e de concorrerem, com a sua vontade, para o equacionamento e a solução dos problemas que lhes dizem respeito, nas diferentes órbitas de atuação política.

A propósito, cabe repetir as palavras do mesmo BONAVIDES, hoje um dos maiores paladinos do que ele chama a obra de **refederalização** do sistema político brasileiro:

“Não resta dúvida de que a época tem sido de concentração de poderes e ações intervencionistas da parte do Estado, por decorrência inelutável de pressões sociais que deixam às vezes arquejante o organismo democrático das sociedades abertas. O problema de instituições estáveis se torna mais grave nos sistemas de governo dos países em desenvolvimento, onde a vinculação do poder com a ordem jurídica não se apóia em elementos da tradição e da cultura política da sociedade, a qual basicamente não existe. E quando tais países se organizam sob a forma federativa, o único caminho para evitar o “Leviatã” unitário das burocracias tecnocráticas passa necessariamente pelo meridiano de um federalismo cooperativo, de inspiração democrática. Esse federalismo não é fechado, tanto que reconhece também por legítimo que, nas uniões federativas, certas matérias como política exterior e defesa, pesquisa básica de grande porte, economia, finanças, planejamento e proteção do meio ambiente, com a defesa do patrimônio ecológico, tenham suas regras e decisões básicas referidas à órbita de competência do Poder Central.

Rejeitando, por conseguinte, o “federalismo cooperativo” autoritário, deve a república federativa deixar de ser quanto antes uma fachada de palavras no pórtico da Constituição para se converter em realidade jurídica e política de uma forma de Estado mais humana e mais democrática. É essa a promessa que vislumbramos no “federalismo cooperativo” de teor democrático, assentado nos três princípios cardeais de toda Constituição federal legítima: o princípio da subsidiariedade, o princípio da solidariedade e o princípio da pluralidade” (op. cit., pp. 106/107).

Em que pese à nossa adesão, em linhas gerais, às teses do ilustre publicista, cumpre questionar a validade de se definirem a priori matérias que estariam bem ou mal entregues à competência reguladora da União, dos Estados ou dos Municípios.

Senão vejamos. No trecho transcrito, o festejado jurista e político informa que se reconhece como legítimo, no federalismo coope-

rativo de inspiração democrática, que a economia e as finanças tenham suas regras e decisões básicas referidas à órbita de competência do Poder Central.

Pois bem, no caso brasileiro, o controle da economia e das finanças, pela União, acabou reduzindo as demais entidades políticas à humilhante condição de verdadeiros mendigos, que a todo instante se vêem obrigados a bater às portas do Tesouro Nacional em busca de recursos para a satisfação das necessidades mais elementares de suas populações.

Por isso, como veremos adiante, entendemos que não se deve definir, aprioristicamente, sequer um esboço de partilha daquilo que será entregue à competência dos Estados e Municípios ou do que remanescerá aos cuidados da União, porque o importante é estabelecer **mecanismos de permanente oxigenação federativa**, capazes de prevenir e corrigir incidentes de percurso, toda a vez que, na prática, o modelo se mostrar inadequado à consecução dos objetivos que inspiraram a sua adoção.

Melhor será, enfim, **discutir tudo**, ampla e democraticamente, até porque o País de hoje, pela extensão e gravidade dos seus problemas, é inteiramente diverso do País de ontem e, por isso, pouco ou nada tem que aprender com o passado, salvo, é claro, quanto à consciência, que parece ser de todos nós, de que o tipo federativo concentracionista e centralizador, que experimentamos desde o alvorecer da República, sobre ser antidemocrático pela sua própria natureza, não se revelou capaz sequer de atenuar os nossos grandes desequilíbrios regionais e repartir, equanimemente, os dividendos da riqueza nacional.

Definido, na e pela Constituinte. — não em colóquios de iniciados — um novo modelo federativo, aberto e flexível, que se possa continuamente aperfeiçoar, as vontades locais concorrerão permanentemente para a formação da vontade nacional, o que é da essência do federalismo, fundindo-se e confundindo-se com essa vontade, para pôr fim ao longo período em que a federação brasileira existiu apenas no texto das Constituições republicanas e o unitarismo foi, de fato, a nossa única experiência como Nação independente.

Mas, a esta altura, cabe indagar: como atingirmos esse elevado e indispensável grau de integração federativa? Como assegurar que, na Constituinte, esse ideal, que é de todos nós, ideal que hoje representa verdadeira aspiração nacional, virá a se converter em realidade, incorporando-se à Constituição da chamada Nova República?

A nosso ver, uma só resposta se impõe: — garantir por todos os meios a **legitimidade** do processo de convocação e de funcionamento

da Assembléia Nacional Constituinte, livrando-o dos casuísmos, das fraudes, dos engodos, das mistificações, da demagogia e de todas as demais formas de corrupção eleitoral e política, que têm comprometido, entre nós, a lisura dos pleitos e a moralidade no exercício dos mandatos eletivos, impedindo-nos de selar um grande pacto nacional e de velar pelo seu cumprimento.

Nessa perspectiva, em que a legitimidade do processo surge como condição indispensável para a eficácia das soluções políticas que brotarão do seio da Constituinte, impõe-se salientar o papel de singular importância que estará reservado aos meios de comunicação de massa — sobretudo ao rádio e à televisão —, cujo controle, todos reconhecem, se transformou, em nossos dias, numa das peças fundamentais para a conquista, o exercício e a manutenção do poder político.

Sabendo-se, como se sabe, que esses veículos de comunicação podem ser colocados a serviço de interesses pessoais ou de grupos, quase sempre de oligarquias econômicas, que os controlam com os recursos destinados à publicidade e à propaganda, urge fazer preceder a convocação da Assembléia Nacional Constituinte de medidas capazes de democratizar, efetivamente, o acesso a tais meios de comunicação, para que todos os segmentos sociais possam utilizá-los na divulgação de suas idéias, tornando, assim, limpo o jogo político, para que limpo seja também o seu resultado.

Se não forem asseguradas tais condições, o processo político se desenvolverá como um jogo de cartas marcadas, e a Assembléia Constituinte não será nem nacional, nem muito menos livre, soberana e representativa — como todos queremos, ou devemos querer que o seja —, tendo como conseqüência que o pacto dela resultante carecerá de legitimidade, estando fadado à contestação e à rejeição pelos grupos sociais acaso marginalizados na sua elaboração.

Se, ao contrário, todos os fatores reais de poder existentes em nossa sociedade se fizerem ouvir e participarem da nomogênese constitucional, os grupos a que correspondem e os líderes que os representam estarão comprometidos com o novo pacto social, não podendo impugná-lo, pelo menos aprioristicamente, porque foram ouvidos e puderam livremente influir em sua formulação.

Neste passo, cumpre alertar para o risco de virem a ser totalmente aliçados do processo constituinte aqueles que, até recentemente, detinham grande parcela do poder político, porque eles continuam tendo existência real e, até por instinto de conservação, tudo farão para recuperar espaços, expor idéias e defender interesses.

Se esses grupos não forem reconhecidos em sua real expressão — grande ontem, reduzida hoje, imprevisível amanhã —, o regime que se instaurar entre nós nascerá maculado em seus propósitos democrá-

ticos e, assim, carecerá de legitimidade, pelo menos para os que forem marginalizados, liberando-os para a rejeição e o combate.

Por isso, convém ter presente a lúcida advertência de TERCIO SAMPAIO FERRAZ JR., quando, lembrando ensinamentos de NIKLAS LUHMANN, nos diz que, num regime democrático, as opiniões não devem de forma alguma ser descartadas a priori, e que a representatividade se torna autêntica não pelo consenso concreto, mas pela **garantia institucionalizadora da manifestação do dissenso (Democracia e Participação**. Editora da UnB, 1979, p. 86 — os grifos são nossos).

Assegurada, assim, a **participação** que gera a **legitimidade** e garante a **eficácia das opções normativas** (MIGUEL REALE), tudo o mais passa a ser secundário, porque os representantes legitimamente escolhidos para a Constituinte saberão, mais do que ninguém, encontrar as fórmulas adequadas à estruturação de um novo pacto federativo, de um novo modelo de Estado federal, que traduza fielmente as nossas aspirações autonomistas e participativas, livre dos juridicismos com os quais, ao longo dos anos, vimos produzindo leis e promulgando Constituições que pouco ou quase nada têm a ver com a nossa realidade.

Nesta passagem cabe alertar os grupos sociais identificados com as mudanças mais profundas, para um fato singularmente grave e merecedor da maior atenção: — a Comissão pré-Constituinte, cuja composição já foi anunciada pelos porta-vozes da Nova República, se não contar com a participação efetiva de todos os segmentos representativos da sociedade civil, será um instrumento espúrio, destinado a nos impor uma Constituição pré-moldada, verdadeira camisa-de-força que, folgada embora, aprisionará em suas malhas as reivindicações sociais mais avançadas, fazendo com que a nova Carta Política não sirva para propiciar ou promover aquelas transformações mais ousadas, que todos desejamos, tanto na ordem jurídica, quanto na ordem política, na ordem econômica e na ordem social. Do contrário, terão razão aqueles que, como MARILENA CHAUI, temem se repita a tradição do leopardo: “mudar para que tudo fique como está” (*Revista do TC do Município do Rio de Janeiro*, a. III, n.5, dezembro/1984, pp. 71/73).

Não se trata, convém deixar claro, de fazer dessa Comissão uma Assembléia Constituinte em miniatura, mas de evitar que ela venha a se converter numa entidade esotérica, à qual terão acesso apenas uns poucos iluminados, em sua maioria juristas, literatos e políticos profissionais, cuja sensibilidade, por mais aguçada que seja, não conseguirá jamais captar, na frequência devida, os inquietantes sinais de sofrimento e desespero que, a todo instante e há muito tempo, vêm sendo emitidos pelas camadas sociais menos favorecidas. A não ser que os seus integrantes venham a se transformar naquela pequena fração de uma classe que, no Manifesto do Partido Comunista, em dado momento da História, renega as suas origens e a sua condição social, para aderir a outra, revolucionária e emergente...