

# Por uma federação renovada

Celso Bastos

O estudo da Federação em nosso País não tem merecido uma atenção condizente com os problemas nela envolvidos. A própria mecânica de funcionamento do Estado Federal não é de fácil acesso ao conhecimento popular. E, no entanto, muito provavelmente não exista outra questão de cujo equacionamento em termos satisfatórios esteja mais a depender a solução última do problema da descentralização do Poder no Brasil.

Sim, não há negar-se que a Federação é uma forma de descentralização do Poder. A mais profunda, de resto, que se conhece, em tese, nada obstante o fato de nos Estados Unidos ter sido um processo de centralização. Lá, com efeito, foram 13 Estados independentes que enviaram representantes seus, em 1787, à Philadelphia para deliberarem sobre os laços de colaboração que nutriam entre si e encontraram uma forma de reforçá-los. Logo chegou-se à conclusão da necessidade da criação de um governo central, sem a extinção dos governos nos diversos Estados. Por um processo eminentemente pragmático acabou-se por desembocar naquilo que veio depois a ser tido por Federação.

É dizer, a coexistência de níveis de poder que se limitam reciprocamente sem perder a sua margem de autonomia. Em outras palavras, criou-se um Estado sobreposto aos já existentes, sem extinção destes últimos. As mesmas pessoas e o mesmo território passaram a ficar sujeitos a dois governos diferentes, conforme o assunto objeto de regulação.

Esta forma extremamente engenhosa de partilhar os poderes próprios da soberania por dois governos diferentes ganhou adeptos no mundo. Embora o número de Estados Federais não seja grande (12 aproximadamente) neles estão incluídos alguns dos mais importantes do mundo (Estados Unidos, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Canadá, Austrália, Brasil...).

Embora tenham mudado muito as circunstâncias que ensejaram a criação da Federação americana, o ideal federativo não morreu. É que ele soube encontrar motivos novos para o seu revigoreamento. Dentre eles, o mais importante é a correlação existente en-

tre Federação e Democracia. As formas descentralizadas de governo surgem como uma forte garantia contra a ditadura e o despotismo. De outro lado, propicia a participação popular. De fato, se esta se torna difícil com relação ao governo central, dada a distância entre o centro do poder e os seus destinatários, ela vai tornando-se mais exequível à medida que se aproxima do Município, lugar privilegiado para participação do povo na coisa pública.

É por isso que no Brasil o tema se reveste de transcendental importância. O de que se cuida é exatamente de descongestionar a área federal, sobretudo da execução de serviços que seriam muito mais bem desempenhados e fiscalizados pelas autoridades do Município ou do Estado.

O nosso serviço de Previdência e Saúde Pública é um monstro de difícil controle. E fica no ar a pergunta: por que um hospital do Inamps há de ser administrado pelo governo central quando seus destinatários se situam no Município? Este é que tem condições de administrá-lo evitando esses terríveis escândalos que só mesmo um sistema gigantesco pode ensinar. A corrupção a nível municipal é sempre de pgetrena escala e facilmente detectável. O que se impõe, pois, é que a Constituição de aplicação ao princípio segundo o qual nenhum serviço pode ser prestado por entidade de nível superior quando tiver condições de o ser por governo de nível inferior. Assim, o Município deverá preferir aos Estados e à União, da mesma forma que os Estados deverão preferir à União. São incalculáveis os benefícios que poderiam advir para a comunidade de uma gestão localizada e municipalizada de atividades como o ensino, a educação, a Previdência e muitas outras. As únicas perdas ocorreriam para a burocracia estatal que é tão mais poderosa quanto centralizadora. Aliás, foi a Revolução de 1964 e seus tecnocratas que encarceraram uma suposta eficácia e racionalidade advinda de um sistema unificado e centralizador.

É curial que à União deverá ser facultado, como o é hoje, o legislar sobre matérias como: direito civil, penal, comercial, proces-

sual, eis que a uniformidade daí resultante é extremamente útil para preservação da unidade nacional. A União deverá, também, ser propiciado todo o instrumental necessário para que desempenhe uma atividade na qual ela é insubstituível, qual seja, a de promover a redistribuição da renda nacional, fomentando o desenvolvimento nas regiões mais pobres ou menos povoadas. Mas para que possa desincumbir-se dessa tarefa é necessário que ela se desvincule do seu aparato burocrático, responsável por um déficit orçamentário que acaba por absorver os recursos, em princípio, destinados à redistribuição de renda.

Hoje, a redistribuição feita pela União tem um caráter perverso e anti-social. Ela arrecada recursos do setor produtivo e eficiente da economia para alimentar uma burocracia, em geral, ineficiente e improdutivo.

Procedendo desta forma, nem se atingem objetivos de ordem social, nem econômicos. Apenas fortalece-se o instrumental de poder político da União e da sua burocracia.

Urge, pois, que os Municípios e os Estados-membros recobrem substância econômica e política.

É necessário que participem com maiores quinhões da renda tributária clássica. Sim, dizemos clássica porque hoje a União, no fundo, cobra tributos de forma um tanto inortodoxa mas de muito mais eficácia do que os formalmente tidos como tais. Referimo-nos aos preços dos serviços públicos, telefones, eletricidade etc, e os de atividades econômicas monopolizadas: o petróleo, por exemplo. Estamos aludindo, também, e sobretudo ao poder de emissão monetária da União do qual, como é sabido, não participam nem Estados, nem Municípios. Sem embargo de continuar o poder central a decidir sobre as emissões monetárias, seria de todo conveniente que Estados e Municípios também participassem das rendas auferidas por este sistema. É dizer, a toda emissão monetária corresponderia uma participação destas entidades no seu produto, no montante a ser constitucionalmente fixado. Isto aliviaria sobremaneira a crise por que passam as finanças locais, mas se traduziria também num forte desestímulo à sofre-

guidão com que o poder central se lança no caminho da geração do meio circulante.

Todos estes são objetivos, sem dúvida, difíceis de serem alcançados. Estas dificuldades poderão ser diminuídas, no entanto, na medida em que se recoloca o federalismo no caminho que lhe é próprio: o da democracia, o da participação, o da desburocratização, o da moralidade administrativa e o da boa gestão da coisa pública.

É preciso, em contrapartida, que se desvincule o federalismo dos antivaleiros a que ele hoje está atrelado: sub-representação das unidades políticas mais desenvolvidas, no Congresso Nacional e instrumento de sustentação de oligarquias locais mantidas às custas de favores do poder central.

Com efeito, ninguém pode negar que o ideal federativo entre nós se encontra deturpado. Durante a Revolução ele serviu para privilegiar o voto das unidades de pouco desenvolvimento sócio-econômico, na tentativa de compensar o avanço do sentimento antigovernamental nas regiões mais desenvolvidas, o que nos levou à melancólica realidade de que a vontade popular está hoje falseada em nome de um pseudofederalismo. No Senado, todos os Estados têm igual representação, independentemente da sua população e caminha-se para idêntica situação na Câmara dos Deputados na medida em que os Estados só podem variar suas delegações respeitado o número mínimo de 8 e o máximo de 60 deputados.

Eis aí, pois, o grande desafio: desvincular do nosso federalismo formal e desgastado tudo aquilo que ele tem de pernicioso e que está ineludivelmente vinculado a um processo de deturpação da autêntica representação nacional. Assim libertos, poderemos encontrar as sendas de um federalismo renovado onde prevaleçam aqueles valores grandiosos que hoje o inspiram por toda a parte e que dizem respeito a um incontido anseio de autogoverno.

Celso Ribeiro Bastos é advogado e professor de Direito Constitucional da PUC.