

Estado Federal Brasileiro : estado terminal ?

BRUNO FEROLLA (*)

"Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado", artigo 60, parágrafo quarto, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

"A Federação Brasileira é insuportável, pelas profundas distorções de representatividade e pela criação de entidades autônomas estaduais e municipais, sem quaisquer condições de auto-sustentação" (IVES GANDRA MARTINS, in *O Estado do Futuro*)

A taxativa e dura afirmativa do ilustre jurista IVES GANDRA é o diagnóstico claro, peremptório, de alguém já convencido do seguinte: o Estado federal brasileiro está gravemente enfermo.

Tal diagnóstico impõe-nos momentos de reflexão.

Estaria a federação brasileira realmente doente?

Seria grave a enfermidade a ponto de permitir o desaparecimento da mesma?

E a imutabilidade federativa constitucional, garantida em "cláusula pétrea", por consequência, estaria com seus dias contados?

Nossa indagação implicará na busca de resposta a ser obtida através da análise de dados e fatos cotidianos, que, evidentemente, não representarão conclusão científica, mas diverso diagnóstico, objetivo, acessível aos cidadãos brasileiros em geral.

Esta, pois, nossa proposta: identificar possíveis sintomas de enfermidade do Estado brasileiro, ensejadores, ou não, da conclusão já destacada no início, e que, em sendo confirmada, evidenciaria a necessidade de mudanças de rumo do mesmo.

Iniciemos, então, nossa avaliação.

A fim de formar quadro sintomatológico do paciente, que nos permitirá concluir sobre eventual enfermidade sofrida, vamos investigar a existência de três possíveis sintomas, que acreditamos estar presentes no dia-a-dia de todos nós.

Em um primeiro momento, pensamos, contudo, urgirá, inexoravelmente, pesquisarmos a história do paciente, e, assim, lembraremos a origem do Estado Federal, bem como, posteriormente, sua evolução.

Em seguida, necessário será situar-se o Estado Federal em *habitat* moderno, globalizado, analisando seu comportamento.

Por fim, verificaremos como tem interagido o mesmo diante de realidade política peculiar ao contexto brasileiro do momento.

Estas, ao nosso ver, as mínimas condicionantes para a análise do *thema* e averiguação da saúde do paciente. Esta, acreditamos, a sintomatologia que nos permitirá identificar, ou não, quadro de enfermidade da federação brasileira.

Tentaremos a resposta.

O início de nossa pesquisa situa-se em determinado momento histórico, junto ao nascimento dos Estados Unidos da América.

É que, neste mesmo momento, dar-se-ia a gênese do Estado federal.

Lembra-nos o hoje nobre Deputado Federal MICHEL TEMER, em seus *Elementos de Direito Constitucional*, que as Treze Colônias Inglesas, ao se libertarem da dominação da metrópole, constituíram Estados Soberanos (ordens jurídicas independentes) que firmaram um tratado internacional, criando uma confederação.

Posteriormente, em face das dificuldades para a execução daquele tratado internacional, políticos e juristas norte-americanos da época pregaram a necessidade do estabelecimento de outro pacto entre os Estados contratantes da confederação, de modo que a união entre eles fosse duradoura. Estava plantada a semente da Federação norte-americana, bem como do próprio Estado federal, onde os Estados componentes igualam-se à União, ao contrário do que ocorre na confederação, em que há supremacia dos Estados sobre a União, semente que germinaria mais tarde com o nascimento do atual Estado norte-americano.

Outro doutrinador, não menos ilustre, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, em seu *Curso de Direito Constitucional*, registra, por seu turno, a evolução do Estado federal, esclarecendo que nos séculos XVIII e XIX, concebia-se o federalismo como "dualista". Neste, o ideal era separar duas esferas estanques, a esfera da União de um lado, e a esfera dos Estados Membros de outro.

Depois da Primeira Guerra Mundial, contudo, muda o panorama, passando a se identificar um federalismo tido como "cooperativo". Neste, o ideal é coordenar as duas esferas, sob a condução da União.

Seguindo a evolução, surgiria uma terceira espécie de federalismo, que se faria presente nos dias atuais, como sendo um federalismo de "integração". Nesta espécie, vislumbrar-se-ia verdadeira sujeição da esfera estadual à esfera da União. Este federalismo acentuaria os traços do federalismo "cooperativo", resultando num Estado unitário constitucionalmente descentralizado, isto é, num Estado onde a repartição de competências (administrativa, legislativa e judiciária) estaria à mercê do Poder Central, *in casu*, da União. Assim, ainda

que paradoxal, o que se constataria seria a existência de um Estado federal e de um federalismo tendente à **negação da própria Federação**.

Identificada a evolução em nível mundial, teria a mesma se feito presente em nosso Estado?

A resposta nos dá o mesmo MANOEL GONÇALVES, afirmando que *"com a Revolução de 1964 e a Constituição de 1967, mais se acentuou essa tendência, a ponto de ser instaurado, na opinião de muitos, um novo tipo de federalismo, o federalismo de integração"*.

Diante dos dados acima, já seria possível, pensamos, avaliação preliminar. Assim, de se identificar primeiro indício de que a saúde de nosso paciente apresentaria sinais de alguma debilidade, não de agora, destaque-se, mas de há muito.

Contudo, o próprio MANOEL GONÇALVES ventilou a possibilidade de recuperação do paciente após 1988, afirmando que *"a Constituição de 1988 confere maior autonomia aos Estados-membros tentando um reequilíbrio federativo"*. Evidenciou, pois, a tentativa de se restabelecer o federalismo de "cooperação", abandonando o federalismo de integração.

Então, de se perquirir se o objetivo hoje, após 11 anos da promulgação de nossa Carta Magna, teria sido alcançado, ou, ao contrário, estaria nosso federalismo, ainda, apresentando os sinais surgidos em 1964?

O Estado federal brasileiro teria caminhado de volta para o federalismo de "cooperação", abandonando o federalismo de "integração"? E qual sua tendência atual, às portas do novo milênio?

IVES GANDRA, hoje, na mesma obra inicialmente citada, dada a afirmada insuportabilidade da federação e a impossibilidade dos entes estaduais e municipais de se auto-sustentarem, sugere que, *"no Brasil, o poder local poderia ser apenas o federal, em nível de normas gerais e condução de assuntos nacionais, e o poder municipal, com descentralização administrativa real, pois este é o único capaz de atender ao cidadão que nele mora. A estrutura intermediária dos Estados, que apenas encarece o "custo político" do país, é absolutamente prescindível, pelo menos no Brasil"*.

No mesmo sentido, o jurista CELSO RIBEIRO BASTOS, em artigo igualmente publicado na obra inicialmente citada, conclui que *"países federalistas, como o Brasil, deverão assistir também a um relativo enfraquecimento dos seus estados-membros e dos seus municípios, uma vez que haverá políticas que terão uma abrangência mundial e, conseqüentemente, esses entes menores deverão fazer, o mais das vezes, a aplicação dessas normas"*.

Logo, verifica-se que as perspectivas dos aludidos autores são tendentes à negação do federalismo de "cooperação", mais adequando-se ao federalismo de "integração".

A avaliação acima, cremos, responde bem a nossa dúvida, permitindo-nos concluir que os sinais de 1964 ainda se fazem presentes e indicativos, já que se adequam às perspectivas de futuro traçadas pelos autores acima.

Não haveria hoje ou no futuro, s. m. j., espaço para retorno ao federalismo de "cooperação". O que se evidencia é o caminhar no sentido do federalismo de "integração".

Mas, como dissemos antes, há que se analisar o tema submetendo-o às mínimas condicionantes antes alinhavadas, sob pena de se afastar, por demais, ainda que em sede teórica, e ainda que analisando, tão somente, indícios aleatórios cotidianos, da realidade dos fatos.

Assim, impende agora verificar o comportamento do federalismo à luz da nova modernidade, da globalização.

Imediatamente, modernidade sugere globalização, sinônimos do hoje.

Vejamos, pois, do que se trata.

Desde o fim do comunismo, as fronteiras nacionais passaram a não valer muita coisa para o capital e as empresas transnacionais.

Tal característica, aliada à crescente informatização mundial, permitiu que bilhões de dólares mudassem de mãos a um simples sinal eletrônico.

Em verdade, somente no mercado de câmbio, por exemplo, entre 1 e 3 "trilhões" de dólares circulam diariamente pelo mundo. Neste, os bancos tradicionais perderam campo para fundos de risco, que buscam aplicações em países onde o lucro é maior.

Decorre desta prática uma imensa "volatilidade" de mercados, que ora apresentam desenvolvimento fantástico e ora entram em estado de concordata ou pré-falência, sem qualquer aviso de alerta às economias que de alguma forma interagem com os mesmos, deixando a todos indefesos, com nefasta e obrigatória imposição de dependência.

Neste sentido, STUART EIZENSTAT, Subsecretário para Assuntos Econômicos do Departamento de Estado Americano, é ilustrativo. De acordo como o mesmo, *"só agora, anos depois que esse processo de integração mundial dos mercados financeiros teve início, ainda sobre os escombros do comunismo, ele começa a ser plenamente entendido. Essa usina – ora construtiva, ora destrutiva – deriva da liberdade de fluxo que os capitais privados, as tecnologias, os bens de consumo e os serviços passaram a desfrutar nos últimos anos. A cada dia mais de 1 trilhão de dólares viajam ao redor do mundo fazendo várias escalas diárias em busca do maior lucro. Para se ter uma idéia real do tamanho e da afoiteza dessa riqueza, é preciso lançar mão de uma comparação. A nuvem do capital global é dezenas de vezes maior e infinitamente mais ágil do que o comércio internacional, que até duas décadas atrás tinha a reputação de ser a mais formidável máquina de gerar riqueza já montada pelas sociedades organizadas. A globalização, portanto, pode produzir o bem ou o mal das economias, quase instantaneamente"*.

Posto o que venha a ser o fenômeno da globalização, em visão sucinta, de se indagar qual a relação existente entre o mesmo e o Estado federal, de modo especial com a federação brasileira.

Mais uma vez, registramos a ótica do Dr. IVES GANDRA.

Segundo ele, *“a universalização do Estado, em nível de poderes decisórios, seria compatível com a autonomia dos Estados locais, aceitando-se a federação universal de países e eliminando-se a federação de cada país, que cria um poder intermediário que, muitas vezes, se torna pesado e inútil”*.

Mais adiante, arremata: *“estou convencido de que o Estado do Futuro deverá ser mínimo, com um crescimento da universalização dos espaços nacionais, como forma de enfrentar os desafios crescentes e aparentemente insuperáveis do Terceiro Milênio”*.

Logo, a relação encontra-se no tamanho do Estado federal, que se apresentaria fora de sintonia com a necessidade de agilidade de ações que já demanda o futuro.

Pesadas estruturas estatais se apresentariam indefesas contra a volatilidade da presente globalização, que requer imediatez de respostas, rapidez nos posicionamentos.

O Estado federal, por natureza, representa estrutura pesada, sem a capacidade de adequação necessária à velocidade das mudanças econômicas, razão pela qual já se mostraria anacrônico, passível de questionamento.

No caso da federação brasileira, o problema apresenta agravante.

O casuísmo federativo brasileiro oferece não duas mas três esferas governamentais (União, Estados e Municípios), o que transforma, por si só, a natureza já pesada da federação em verdadeiro paquiderme estatal.

Não bastasse a atual estrutura brasileira, fundada em três distintas esferas, o que se verifica atualmente é uma continuidade de expansão da estrutura, com o surgimento de novos municípios nos diversos cantos do país.

Em reportagem recentemente publicada, a revista *Veja* informou que em 1988 existiam no país 4.185 municípios. Hoje, são 5.507. Assim, a cada 3 (três) dias foi criada uma nova cidade! Há dez anos, as prefeituras reunidas geravam um gasto de 2,4% do PIB. Hoje, representam 4,7%. Ilustrando o tema com o recente exemplo do Município de Búzios, no Estado do Rio de Janeiro, desmembrado que foi do Município de Cabo Frio, tínhamos em 1996, antes da Fusão, uma despesa orçada em 48 milhões de reais, ao passo que, a partir da Fusão, passou-se para uma despesa de 58 milhões de reais, acarretando despesa adicional de 10 milhões de reais que se apresenta em flagrante contradição com a atual situação de economia dos Estados mundiais menos privilegiados, bem como do Estado brasileiro, visto enfrentar-se período de extrema dificuldade orçamentária e de ajuste de gastos públicos, como é notório.

Dois recentes exemplos podem atestar a contramarcha que se encontra desenvolvendo o Estado federativo brasileiro.

Em entrevista recente ao “Programa Jô Soares onze e meia”, do Sistema Brasileiro de Televisão, o Governador de Alagoas, questionado sobre quanto dinheiro lhe sobrava todo o mês para aplicar em projetos sociais, já descontado o necessário para pagamento de sua folha de pessoal, esclareceu que lhe sobra-

vam exatos 2 milhões de reais, o que, em termos estaduais, representaria muito pouco ou quase nada, acrescentando que somente a Assembléia Legislativa de Alagoas registrava gasto mensal de 4 milhões de reais. De se concluir, pois, que o tamanho da máquina estatal, por si só, inviabiliza qualquer melhoria do bem estar social, razão de ser da própria existência do Estado. Vale dizer, o Estado que existe para servir ao cidadão, amparando, suprindo suas necessidades, destinando-se ao bem estar social, hoje vive para custear sua própria estrutura, que, assim como concluiu IVES GANDRA, acaba se tornando "inútil".

Outro exemplo, na mesma linha de raciocínio, nos dá a atuação do Governo do Espírito Santo, através do Governador José Ignácio Ferreira, que vem travando silenciosa guerra contra a atual situação de seu Estado, conforme publicado, mais uma vez, pela revista *Veja*, situação, aliás, semelhante às dos outros Estados da federação, que se encontram muito mais endividados do que poderiam e deveriam, relativamente ao seu funcionalismo, o que denuncia o anacronismo de seus tamanhos frente à realidade dos fatos. Assim, sobram dívidas e faltam recursos para investimentos sociais, razão de ser do Estado. Somente para se ter uma idéia do problema, as folhas de pagamentos de Alagoas, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Minas Gerais consomem, respectivamente, com seus funcionalismos, 92%, 83%, 79%, 78% e 76% dos recursos disponíveis.

Mais que evidente, portanto, que o Estado está grande demais.

Evidência constatada, também, pelo Ex-Ministro ERNANE GALVÊAS, em artigo publicado na citada obra *O Estado do Futuro*, no qual, de modo expresso, afirmou: "*O Estado brasileiro tem dimensões exageradas e consome um terço da renda nacional, sem devolver a seus habitantes-contribuintes uma prestação de serviços correspondente ao peso da carga tributária. Como diz o jurista Ives Gandra, o Estado brasileiro cresceu tanto que já não cabe dentro do PIB*".

Reconheceu isto o Governador José Ignácio, e, dentre as medidas de combate adotadas, cinco atacam o problema de frente. Dispensou 21.000 servidores públicos temporários, obteve autorização legislativa para extinguir todo e qualquer órgão público que julgue desnecessário, reduziu a jornada de trabalho dos funcionários do Executivo até o limite de 30%, com corte proporcional de salários, impôs teto salarial de R\$8.000,00, proibição de acumulação de vencimentos e determinou a realização de auditoria na folha de pagamento para identificar fraudes e funcionários-fantasmas. A idéia é "enxugar" o máximo possível a máquina estatal, torná-la pequena e eficiente, condições mínimas para sua própria sobrevivência.

Paralelamente ao anacronismo do tamanho do Estado federal, e em particular da federação brasileira, "pesados" demais para o momento histórico atual, outro problema se evidencia claramente em tempos globalizados: a instabilidade a que se sujeita todo o Estado Federal diante de condutas estaduais regionalizadas, como recentemente experimentamos com a moratória mineira.

É que, em mundo de economia interligada, o não pagamento de uma conta no canto mais remoto do Brasil, mesmo que justificado, implica no risco de falência de credores em várias partes do planeta.

Contudo, não entendeu isto o ilustre governador mineiro, adotando posicionamento diverso, que lhe rendeu uma enxurrada de críticas em nível nacional e internacional, ainda que injustas...

Vinte dias após a moratória, uma pesquisa realizada pelo Instituto *Vox Populi*, de Belo Horizonte, apontou que um em cada dois mineiros desaprovava a medida, registro da revista *Veja*. E acrescentou a mesma : "é quase certo que o número de cidadãos tenha crescido de lá para cá. Afinal de contas, o calote de Itamar vem causando um estrago considerável na economia do Estado. Uma sondagem da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, FIEMG, concluiu que investimentos da ordem de 1 bilhão de dólares deixarão de ser feitos neste ano no Estado. Um dos motivos principais é que os empresários temem o clima de instabilidade que passou a reinar em Minas".

O problema destacado foi enfocado pelo cientista político HELIO JAGUARIBE, em entrevista à revista *Veja*, na qual concluiu: "*a verdade é que o Brasil gerou uma Federação que deu poder em excesso aos governadores. O papel das administrações locais é gerir os recursos públicos, e não fazer política. O Estado e o Município são importantes para garantir à população segurança, iluminação e limpeza pública. As opções políticas num mundo globalizado ultrapassam completamente o microcosmo da fronteira do Município e do Estado. A globalização reduz completamente a importância do poder normativo do Município e do Estado em relação aos interesses coletivos do país*".

Do exposto, diante dos sintomas acima, sob a ótica do universo globalizado, parece-nos que o Estado Federal, e, por consequência, a Federação Brasileira, se apresentariam anacrônicos.

Restaria, contudo, antes da conclusão final, verificarmos sua reação diante de fatores políticos nacionais peculiares aos nossos dias.

Neste sentido, cremos passível de interferência na condução da marcha federativa e merecedora de destaque, portanto, a atual forma de relacionamento entre o Poder Executivo Federal e o Congresso Nacional, decorrente do sistema de representatividade política estruturado a nível federal, relativamente aos diversos Estados-membros.

O fator político citado, a nosso sentir condicionante do desempenho da federação brasileira, foi merecedor de destaque pelo mencionado cientista político HELIO JAGUARIBE, que afirmou: "*temos um sistema presidencialista enfraquecido por um Congresso que funciona mal*" ... "*a força do Poder Executivo decorre de sua capacidade de gestão. Mas o verdadeiro poder está sempre nas mãos do Legislativo*".

Alude o citado autor à dificuldade de decisões de rumo pelo Governo imposta pela fragmentação parlamentar nacional.

Já vimos anteriormente a necessidade de ser o Estado globalizado rápido e eficiente. Logo, Estado sem capacidade de decisões imediatas estará fora do contexto mundial.

No Brasil, estamos longe da eficiência necessária; ao contrário, testemunhando diariamente quão difícil é a missão governamental, no sentido de receber o apoio legislativo indispensável ao implemento de suas decisões.

HELIO JAGUARIBE sugere a adoção de regime institucional que obrigasse os parlamentares a compor maioria estável em torno de um programa de governo.

Para tanto, identifica como necessária a adoção do voto distrital misto.

Alega que *"na Alemanha, os eleitores escolhem parte dos parlamentares entre os candidatos que representam as comunidades locais. Os demais são pinçados entre políticos cuja liderança ultrapassa o limite do bairro, da cidade e do Estado. Ou seja, os parlamentares são escolhidos ou porque representam de forma clara os interesses de uma comunidade ou porque defendem princípios mais gerais aceitos pelos eleitores, independentemente da região onde moram. Essa seria uma mudança crucial"*. Mais adiante, esclarece ser fundamental a correção da desvalorização do voto dos grandes Estados como São Paulo e Minas Gerais, em benefício de Estados com importância reduzida, que acabam merecendo representatividade parlamentar que propicia espécie de "clientelismo", formando Congresso não representativo da sociedade mas sim de minorias organizadas.

O que nos parece claro, contudo, é a impossibilidade de manutenção do atual sistema de relacionamento do Governo com o Congresso, ocasionado pela fragmentação deste, decorrência, direta, da forma federativa nacional que influencia na formação e composição da Assembléia Legislativa Federal.

Pela terceira vez, a conclusão que se apresenta é que os interesses locais devem ceder espaço aos interesses gerais, negando-se, novamente, a forma federativa atual.

Creemos, assim, ter delineado o quadro sintomatológico que pretendíamos no início.

Em primeira perspectiva, pois, pensamos ter restado evidenciado, pelo estudo histórico e pela evolução do Estado federal, que este caminha rumo ao federalismo de "integração", abandonando o de "cooperação", em nível mundial, e que este fenômeno repercutiu em nível nacional, desde 1964, não sendo crível o retorno do mesmo ao *status quo ante*, reeditando o federalismo "cooperativo".

Em segundo enfoque, entendemos haver restado igualmente demonstrado que o Estado federal, visto em ambiente globalizado, não poderá apresentar estrutura pesada; ao contrário, deverá ser ágil, capaz de acompanhar a volatilidade da economia moderna, bem como econômico, isto é, com mínima estrutura administrativa, e ainda estável, o que colide com a atual estrutura federativa nacional, ultrapassada, morosa, dispendiosa e sujeita a interesses

regionais secundários, reforçando a tendência de caminhada rumo ao federalismo de "integração".

Por fim, em terceira análise, cremos também haver restado evidenciada a necessidade de se adaptar o sistema federativo nacional às dificuldades governamentais, atualmente influenciadas, sobremaneira, pela fragmentação do Corpo Legislativo Federal, decorrência do presente modelo federativo de indicação de parlamentares, que, por seu turno, igualmente demonstraria o anacronismo da federação brasileira.

Evidenciou-se, além de tudo, a necessidade de se abandonar os interesses locais para priorizar os interesses gerais.

Diante do quadro acima, cremos possível concluir que a federação brasileira realmente apresenta fortes sintomas de enfermidade.

Não queremos aqui condená-la, afirmando ser seu estado terminal, mesmo porque nosso exame não se propôs a ser profundo o bastante para tal, mas sim reconhecer indícios já presentes, ao alcance de qualquer cidadão, que, em conjunto, caracterizassem determinado perfil, o que, s.m.j., parece-nos inquestionável.

Em verdade, parece-nos que o anacronismo da Federação Brasileira mostra-se evidente, demandando, ao menos, o devido questionamento, com o fim de se definir seu rumo para o novo milênio e seus imensos desafios.

(*) BRUNO FEROLLA é Promotor de Justiça de 1ª Categoria no Estado do Rio de Janeiro, Titular da 6ª. Curadoria de Massas Falidas da Comarca da Capital.