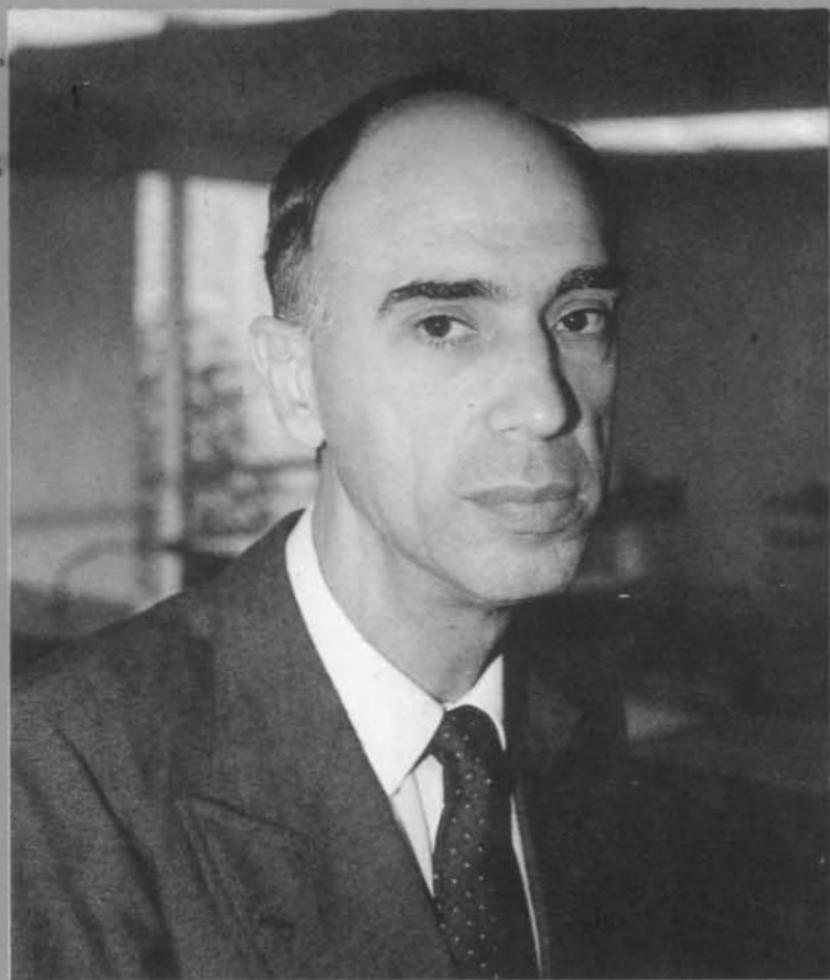


REVISÃO E PACTO FEDERATIVO



MARCO MACIEL

1994

Revisão e pacto federativo

"Nossa Federação deve ter modelo compatível ao mesmo tempo com a igualdade jurídica e assimetria econômica, a desigualdade social e diversidade cultural."

A revisão constitucional é o momento para concluirmos a transição rumo à democracia. Embora esteja sendo longo o processo, não se pode, contudo, dizer que a agenda constitucional se esgotou. Urge aperfeiçoar o sistema de governo aprovado no plebiscito, o modelo eleitoral e partidário em vigor e redefinir o pacto federativo.

Como tem sido característica já denunciada por estudiosos, os nossos problemas continuam sendo fundamentalmente políticos. Passamos de uma situação para outra, contornando mas não superando os desafios. O resultado é que estes não desaparecem, às vezes apenas submergem, surgindo mais adiante. Estamos sempre tropeçando neles ao longo de nossa história!

A questão federativa é, por exemplo, um problema mais amplo que a simples estruturação política das diferentes unidades da Federação.

Quando me refiro ao federalismo, faço-o especialmente à recorrente pendularidade entre centralização abusiva x descentralização inconseqüente que é, sob o ponto de vista jurídico e administrativo, o correspondente à pendularidade política entre autoritarismo x populismo. Os períodos autoritários são sempre de centralização. E os populistas, de descentralização. A questão fundamental do federalismo, portanto, continua sendo, até hoje, a de

equilibrar, dentro de nossa complexidade, densidade e assimetria, a distribuição funcional de atribuições e de recursos entre a União e os estados, definindo, ao mesmo tempo, o papel dos municípios.

A Constituinte de 1988 deixou de discutir o modelo sob o qual se deve assentar o federalismo brasileiro. Aliás, não se pode estruturar um modelo federativo único, e aplicá-lo a todo e qualquer país. Não somos apenas dois "Brasis", como diagnosticou Jacques Lambert. Somos muitos "Brasis". Pode-se até argumentar que a assimetria é um princípio oposto à Federação que se firma na igualdade.

A nossa Federação deve ter por base um modelo compatível ao mesmo tempo com a igualdade jurídica e assimetria econômica, a desigualdade social e diversidade cultural. Esses quatro elementos configuram o modelo político de nossa Federação. Convém, para resolver o problema, partir da periferia para o centro, já que na periferia é que se encontra a diversidade, a desigualdade, a assimetria.

Veja-se o modelo alemão. Lá, nada que puder ser feito pelos municípios, em matéria de serviços, será assumido nem pelos Lander (estados), nem pelo governo federal, por ser o município a instituição política mais próxima do cidadão. Isso, além de facilitar o poder de fiscalização, garante que o poder decisório fique igualmente a seu alcance. Nada parecido temos em nosso sistema federativo, pelo contrário, as competências são concorrentes e, muitas vezes, superpostas. É evidente que todas as prefeituras brasileiras não têm capacidade de prestar os serviços públicos tipicamente municipais. Logo, a atribuição dessas competências deve ser em função de suas possibilidades efetivas.

Resta, portanto, o desafio: como distribuir competências segundo as possibilidades de cada um? Que Federação seria esta em que os entes federativos teriam as mesmas prerrogativas políticas, mas desiguais compe-

tências administrativas? Daí a necessidade de uma estrutura federativa diferenciada que venha partir da periferia para o centro.

Isso vale também para os estados. O Acre, com 450 mil habitantes e menos de 0,2% do PIB, não pode ter as mesmas obrigações da administração de São Paulo, com 30 milhões de habitantes e 34% do PIB nacional!

A pergunta fundamental parece ser: como assumir voluntariamente competências diferentes entre entidades federativas que são juridicamente iguais? Isso será possível, com a atual discriminação de rendas no Brasil? Evidentemente, não. Nesse sentido, uma nova Federação importará em nova discriminação de rendas e encargos.

Esta, aliás, foi a questão fundamental, sob cuja égide nasceu a Federação brasileira, moldada na Constituição de 1891.

A nova discriminação de rendas não é apenas a distribuição dos recursos arrecadados por estados e municípios. A atual estrutura tributária brasileira não atende a nenhum dos requisitos da realidade brasileira: a assimetria, a desigualdade e a diversidade.

Temos, atualmente, não um, mas três sistemas, três códigos e três estruturas tributárias: uma federal, 27 estaduais (incluindo o DF) e quase 5000 municipais. Tudo isso constitui uma enorme e dispendiosa burocracia!

Impõe-se, por todos esses motivos, uma racionalização tributária, já há tanto tempo reclamada. Isso diminuiria enormemente o custo de afetação, desburocratizaria de forma decisiva o poder fiscalizador do Estado e simplificaria a administração.

Estão aí, sumariamente, algumas idéias para uma nova Federação que até hoje, lamentavelmente, não fomos capazes de construir para dar racionalidade administrativa, corrigir as disparidades econômicas e reduzir as desigualdades sociais.

Marco Maciel é advogado, formado pela tradicional Faculdade de Direito do Recife.

Presidiu o Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal de Pernambuco e a União dos Estudantes de Pernambuco.

Professor de Direito Internacional Público, tem ministrado aulas em diversas escolas de ensino superior do País. Fez curso de extensão sobre instituições americanas em Harvard.

Secretário de Estado de Pernambuco, Deputado Estadual e Líder do Governo na Assembléia Legislativa.

Deputado Federal em dois mandatos. Presidiu a Câmara dos Deputados.

Governador do Estado de Pernambuco.

Senador em dois mandatos. Ministro de Estado da Educação e do Gabinete Civil da Presidência da República.

É Líder do Partido da Frente Liberal no Senado Federal.