

O “pacto federativo” e a realidade atual

Observado numa perspectiva não jurídica, o “pacto federativo”, que convive hoje com a contradição entre autonomia formal e autonomia real, é analisado como um processo social – político e econômico – nos marcos da possibilidade de sua rediscussão e redefinição

Colocada na ordem do dia por uma série de recentes fatos e pronunciamentos, a discussão sobre a natureza do sistema federativo praticado no Brasil tem sido objeto de inúmeros artigos, palestras e opiniões, disseminados pelos vários veículos de comunicação de massa existentes. É perfeitamente natural que assim se passem as coisas: determinados temas parecem despertar os interesses do público em geral, especialmente quando se referem a questões controversas ou trazem com eles o prenúncio de conflitos ou polêmica.

De início, vale lembrar que o importante nesta discussão sobre a reconstrução do chamado “pacto federativo” não reside em aspectos conjunturais ou interesses momentâneos. Se os modismos passam, como é comum acontecer, não se pode desconsiderar o fato de que existem nos princípios da ordem jurídica e no próprio texto constitucional brasileiro relevantes aspectos relacionados com o sistema federativo, que persistem há muito tempo na ordem do dia das discussões aca-

dêmicas e que realmente estão a reclamar uma revisão formal pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, o que há de peculiar no atual momento é o escopo em que se dá a discussão sobre a Federação brasileira: houve uma salutar extrapolação dos limites acadêmicos e o tema, ainda que de certa forma árido e difícil, invadiu o noticiário no horário nobre da TV.

Com tudo isso, aumentam as responsabilidades daqueles que ousam opinar sobre a natureza do pacto federativo no Brasil. A possibilidade real de que uma discussão anteriormente centrada no mundo acadêmico se transforme em efetivas iniciativas políticas faz com que premissas, problemas e soluções propostas devam ser rigorosamente pensados, dentro de uma visão sistêmica, que permita um verdadeiro avanço no tratamento da questão.

Sem ter, de forma alguma, a pretensão de esgotar um tema que apresenta inúmeros desdobramentos e variadas implicações, procuro, neste artigo, abordar a questão do “pacto federativo” a partir de duas perspectivas distintas e complementares.

**José Sabino Fortes
Fleury**

Consultor da Alemg e responsável
pela Área de Consultoria Temática

Em primeiro lugar, é necessário que o próprio tema seja minimamente delimitado. É preciso, ainda que como ponto de partida para o debate, que se façam alguns esclarecimentos sobre o que vem a ser o sistema federativo efetivamente praticado no Brasil. Nesse ponto, torna-se necessário o recurso a alguns elementos históricos e a citação de aspectos relevantes da Constituição brasileira. Como o leitor logo constatará, não existe praticamente nada de novo nesse aspecto da discussão: a formação do regime republicano brasileiro, a histórica tendência à centralização, a repartição constitucional de competências e o desequilíbrio do sistema tributário têm freqüentado, com afinco, as páginas escritas e as palestras proferidas sobre o federalismo brasileiro. Assim sendo, não pretendo me deter nesse aspecto da discussão mais do que o mínimo necessário para que se tenha o rigor que a matéria merece.

Em torno das características específicas de um novo pacto federativo, a meu ver, devem-se situar as discussões que certamente precederão ao processo de redefinição das atribuições dos membros na Federação brasileira. Assim sendo, em segundo lugar, procuro destacar alguns elementos que, entendo, têm sido relegados a um plano menor no conjunto de trabalhos recentemente publicados sobre o pacto federativo no Brasil. Essas questões não se apresentam, de imediato, nas discussões dos nossos importantes e sábios juristas, talvez pelo fato de que não constituem pontos específicos do chamado “direito positivo”. São questões que envolvem uma perspectiva não jurídica do pacto federativo, mas que delimitam o contexto geral de toda a discussão. Elas envolvem princípios e premissas. Uma vez desconsideradas ou pouco estudadas, sua ausência pode impedir que se tenha um elemento norteador do trabalho de reforma constitucional,

favorecendo o surgimento de um texto contraditório ou inaplicável.

É bom lembrar, por fim, que as discussões sobre a natureza do pacto federativo assumem, inevitavelmente, em especial no presente

**Defender maior
autonomia de funções
para os entes federados,
em detrimento da União,
não é um
posicionamento
“neutro”. Daí a
necessidade de se
explicitar a posição
daquele que escreve: o
fortalecimento da
Federação implica o
fortalecimento da
democracia**

momento, duas dimensões complementares: a primeira apresenta a predominância de aspectos formais, intimamente relacionados com o arcabouço jurídico-constitucional; a segunda está centrada na prática efetiva dos dispositivos legais e das políticas públicas no País. É preciso que se tenha perfeita consciência do fato de que a defesa – técnica – de uma maior autonomia de funções para as entidades federadas, em detrimento da União, por exemplo, não é de forma alguma um posicionamento “neutro”, pois, mesmo que essa seja a intenção e até mesmo a convicção do seu autor, é claro que suas teses poderão ser usa-

das pelos defensores de uma determinada postura ostensivamente política. Daí a necessidade de que se tenha explícita, desde logo, uma posição daquele que escreve: o fortalecimento da Federação implica necessariamente o fortalecimento da democracia e vice-versa. O que isso significa, veremos na conclusão deste artigo.

É lugar comum nos escritos que analisam a natureza histórica da Federação brasileira a contraposição entre o processo vivido no Brasil republicano e o modelo paradigmático oferecido pelos Estados Unidos da América. De acordo com o modelo analítico amplamente aceito, na origem do Estado federal, predominam no Brasil elementos de caráter jurídico-formal, que antecedem a efetiva implantação do modelo federativo. Nos Estados Unidos, ao contrário, a efetiva natureza da federação antecede a construção constitucional. Em suas linhas gerais, essa afirmação não é incorreta. É, no entanto, incompleta, pois tende a obscurecer a natureza do processo – e, portanto, de transformação constante –, que faz parte dos fenômenos políticos e sociais.

Ao se atribuir a fenômenos passados, específicos e delimitados, a totalidade ou mesmo a maior parte das causas de fatos presentes, corre-se o risco de se ter o que na teoria se denomina “historicismo”. E uma das mais comuns, corriqueiras e nefastas seqüências dessa forma de raciocinar é um certo fatalismo – “isso **é** assim; isso **será** assim” – que impede o trabalho efetivo pelas mudanças consideradas desejáveis.

O processo de implantação e funcionamento do sistema federativo tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos deve ser compreendido pelo seu constante desenrolar de conflitos e contradições. O chamado “pacto federativo”, isto é, o acordo constitucional que delimita os campos de atuação para os membros de uma

determinada federação, por sua natureza dinâmica, não tenderá jamais a um acomodamento que pressuponha a sua imutabilidade.

A afirmação da autonomia dos Estados-membros, no caso brasileiro, deriva, em primeiro lugar, de um fator estritamente político – a queda do Império – e de atos jurídicos subsequentes. A derrocada do sistema unitário vigente no período imperial, em que as chamadas províncias poderiam ser consideradas meros desdobramentos administrativos da autoridade central, no golpe de 15 de novembro de 1889, teve, como imediata conseqüência, a implantação formal do sistema federativo. O Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, nos seus três primeiros artigos, estabelece os parâmetros para o novo sistema e cria os Estados-membros da nova Federação a partir das antigas províncias.

A consolidação da natureza jurídica do sistema federativo viria no primeiro artigo da Constituição de 1891, a seguir transcrito: “Art. 1º – A Nação Brasileira, adotando, como forma de governo, a República Federativa, proclamada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel entre as suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”. Ou seja, como ensina o professor Raul Machado Horta, a Constituição Federal de 1891 “é a fonte da criação originária do Estado-membro, por um processo jurídico-normativo” (Raul Machado Horta. “O Estado-membro na Constituição Federal Brasileira”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 69/70, jan. 1990, p. 62).

Ainda que criada por um processo jurídico-normativo, não se pode esquecer de que a efetiva implantação de um sistema federativo teve, já nos primeiros anos da República, o seu custo cobrado em vidas humanas: a Revolução Federalista, violentamente reprimida por Floriano Peixoto, banhou de sangue o Sul do País na pri-

meira metade da década de 1890. Outros fatos marcantes na história do Brasil podem ser elencados para demonstrar que a implantação do sistema federativo não se restringe a uma simples modificação formal do

Uma perspectiva

“historicista”

limitada que se

restringe aos

primórdios do

período

republicano é

claramente

insuficiente para a

compreensão da

verdadeira

natureza da

Federação no

Brasil

ordenamento positivo. Desde as “salvações” promovidas por Hermes da Fonseca, com a muitas vezes violenta intervenção das tropas federais nos governos de vários Estados, passando por todo o processo revolucionário da década de 30, especialmente pela Revolução Constitucionalista de 1932, e até mesmo pela conspiração conduzida por setores militares e por governadores de importantes Estados da Federação em 1964, vários dos mais importantes momentos da vida política nacional estão indissolúvelmente associados ao processo social e institucional que rege as relações entre os vários membros da Federação.

Em síntese: se, na sua origem, pode-se interpretar a implantação do sistema federativo no Brasil como sendo uma decorrência algo “artificial” de uma alteração no regime político, a correta compreensão histórica do “pacto federativo” brasileiro implica o conhecimento dos vários momentos e das tensões que sempre se manifestaram na vida política nacional. Dessa forma, uma perspectiva “historicista” limitada que se restringe aos primórdios do período republicano é claramente insuficiente para a compreensão da verdadeira natureza da federação no Brasil. Compreender adequadamente essa questão é, ao mesmo tempo, superar os limites de uma perspectiva imobilista e contribuir para o enriquecimento do atual processo de redefinição do “pacto federativo”.

Apenas como complementação para a argumentação já apresentada, gostaria de lembrar que também nos Estados Unidos da América a consolidação do sistema federativo não se deu sem a presença de importantes conflitos. A partir do acirramento dos conflitos com a metrópole inglesa, as 13 colônias originais procuraram, de início, fixar a forma a ser adotada em seu relacionamento interno. Durante a década que vai dos “Artigos da Confederação”, de 1781 ao chamado *Bill of Rights*, ou seja, ao conjunto das dez primeiras emendas constitucionais e, em especial, à décima Emenda à Constituição, ratificada em 1791, a questão do relacionamento entre os Estados e a União sempre esteve no centro das discussões políticas nos Estados Unidos. Os *Federalist* e os *Anti-Federalist Papers* são o grande exemplo dos desdobramentos dessas discussões, no plano teórico e no próprio Congresso norte-americano, onde a intervenção de políticos como Madison e Hamilton, por um lado, ou de De Witt, por outro, ajudou a forjar, na prática, o modelo inicial do federalismo do novo país. Não se

pode esquecer, ainda, de que, ao lado da questão humanitária da libertação dos escravos negros, a própria natureza da Federação – ou Confederação, no entender dos Estados do Sul – está no cerne da Guerra da Secessão.

E para que não fiquemos apenas em fatos históricos antigos, sugerimos aos interessados o acompanhamento do debate em torno da “Executive Order nº 13.083 – Federalism”, assinada pelo Presidente William J. Clinton em 14 de maio de 1998, que, no entender de vários grupos políticos – alguns bastante radicais –, estaria promovendo, de forma absolutamente inconstitucional, a liquidação do sistema federativo nos Estados Unidos. Ao revogar, recentemente, uma antiga regulamentação do presidente Ronald Reagan, a “Executive Order n.º 12.612”, de 26 de outubro de 1987, o atual presidente dos Estados Unidos estaria sinalizando, segundo seus críticos, com a possibilidade de uma efetiva guinada no sentido de maior intervenção das agências federais na regulamentação de assuntos de interesse estadual ou local.

Como se vê, portanto, não é apenas brasileira a prerrogativa do debate em torno do “pacto federativo”: mesmo naquele país em que se supõe estarem consolidadas as relações entre União e Estados-membros, as discussões em torno desse tema não se esgotam. Esses fatos simplesmente confirmam a afirmação feita anteriormente de que, mais do que um conjunto de normas de direito positivo ou do que fatos históricos cristalizados, o “pacto federativo”, pela sua própria natureza, deve ser entendido como um processo social, político e econômico e, portanto, como sendo sempre passível de rediscussão e redefinição. É preciso, portanto, aceitar, com naturalidade, a possibilidade de um amplo debate em torno dos princípios e dos elementos que integram o sistema federativo brasileiro.

Um dos elementos recorrentes na discussão do modelo federativo brasileiro diz respeito à centralização de atribuições na esfera da União. Podem-se encontrar na gênese do movimento republicano brasileiro – no

A Revolução de 30 e o Estado Novo, em 1937, dão início a um novo período nas relações entre os membros da Federação. O Estado Novo representou o aniquilamento político dos membros da Federação e a submissão dos demais Poderes ao arbítrio do chefe do Executivo

positivismo da Escola Militar do Rio de Janeiro, por exemplo – alguns dos traços que viriam permear a vida política da nova República: a tentativa de racionalização do governo, a separação entre Igreja e Estado, a centralização política. Os conflitos que levaram à renúncia do primeiro presidente brasileiro e que permearam todo o governo do segundo estão intimamente ligados ao modelo federativo: se para os militares positivistas interessava a ditadura da razão e da ordem, em nome do progresso, da qual eles se consideram os legítimos intérpretes, para os fazendeiros paulistas interessava, não importa o nome que se desse

ao regime, a possibilidade de maior autonomia política e econômica face ao governo instalado no Rio de Janeiro. A seqüência de governos civis, que se inicia com o paulista Prudente de Moraes, indica uma momentânea e, talvez precária, predominância dos interesses regionais. Mesmo assim, na chamada República Velha, não se pode considerar afastada a participação efetiva da União, seja na definição de políticas econômicas, seja na intervenção direta em determinados Estados da Federação.

A Revolução de 30 e, especialmente, o Estado Novo, em 1937, dão início a um novo período nas relações entre os membros da Federação no Brasil. O Estado Novo, fato mais do que conhecido, representou, na prática, o aniquilamento político dos membros da Federação e a submissão dos demais Poderes ao arbítrio do chefe do Poder Executivo, nos termos de uma Constituição imposta por um golpe de Estado apoiado pelas Forças Armadas. A reconstrução da Federação, nos termos da Constituição de 1946, aparece como uma possibilidade de redefinição formal do pacto federativo, com a afirmação da autonomia dos Estados. Entretanto, e esse é um ponto-chave para que se entenda o federalismo brasileiro, algumas das características originadas no antigo período autoritário têm permanecido na estrutura do sistema político e econômico nacional até os nossos dias. Quando se fala em centralização ou descentralização, em forças centrípetas ou centrífugas no federalismo brasileiro, é para alguns dos pontos contraditórios que persistem na sua estrutura que se devem voltar as atenções.

Via de regra, os textos constitucionais brasileiros afirmam explicitamente a autonomia dos entes federados. É o que diz o art. 18 da Constituição de 1988: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". É importante ressaltar, de início, que, pela primeira vez no ordenamento constitucional brasileiro, o Município foi elevado ao *status* de entidade federada autônoma, dotado de atribuições próprias, inseridas no texto da Lei Maior. Essa inovação, com todas as suas consequências – boas ou ruins – é um fator extremamente importante na discussão do pacto federativo.

A autonomia dos entes federados está inserida no texto constitucional e, mais ainda, de acordo com o inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição da República, qualquer tentativa de abolição ou mesmo de enfraquecimento da forma federativa de Estado, ainda que por meio de emenda constitucional, é expressamente vedada.

As contradições no próprio texto constitucional começam a se tornar mais claras quando se examina a repartição de competências entre os membros da Federação, todos eles, lembramos, dotados de autonomia formal. Aos Municípios competem assuntos de interesse local, o que está plenamente conforme sua natureza. Aos Estados e ao Distrito Federal são reservadas todas as competências que não sejam expressamente vedadas pela Constituição. Ora, como o texto constitucional não apresenta nenhuma vedação expressa incidindo sobre as atividades desses membros da Federação, seria de se supor que estivéssemos perante algo parecido com o texto da décima Emenda à Constituição dos Estados Unidos, já citada: todos os poderes que não sejam expressamente proibidos são atribuídos aos Estados ou ao povo. Entretanto, não é isso que se passa na realidade.

Uma das heranças do período autoritário varguista foi o pressuposto de que a União é de todos os entes federados o mais capaz, ou talvez o único capaz, para a promoção de ações efetivas de intervenção no pro-

cesso de desenvolvimento, na moralização do serviço público ou na emissão de leis que regulamentam, de forma substantiva, a vida dos cidadãos. Na busca da consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional, o

Uma das heranças do período autoritário varguista foi o pressuposto de que a União é de todos os entes federados o mais capaz para a promoção de ações efetivas de intervenção no processo de desenvolvimento, na moralização do serviço público ou na emissão de leis

governo Vargas deu início, ainda nos anos 30, a uma série de reformas no sistema administrativo brasileiro e a um processo de intervenção, via agências específicas, na atividade produtiva nacional. Fatos marcantes para a modernização do serviço público, como a criação do Dasp ou de agências de fomento e regulação de setores da economia, como o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), e de tantos outros, indicam os rumos de um processo que tem início em meados do século e que não está de todo afastado da vida nacional. As agências executivas recentemente criadas são as legítimas descendentes dos institutos dos anos 40.

Quais são as consequências dessas iniciativas para o tema em discussão? Ou seja, o que existe no "pacto federativo" que se relaciona com as políticas econômicas ou administrativas da União? De início, uma leitura dos arts. 21 e 22 da Constituição Federal, ainda que superficial, já indica que todas aquelas atribuições reservadas aos Estados são, na realidade, quase nada. Isto significa que, ainda que não se proíba nada aos Estados, quase tudo é atribuído privativamente à União. E mais, várias matérias podem ser interpretadas como sendo de interesse local e, portanto, municipal.

O sistema federativo se afirma formalmente com a consagração da autonomia constitucional dos membros da Federação. Mas o sistema federativo somente pode-se tornar efetivo quando são atribuídas competências – direitos e deveres – a todos os membros da Federação, de acordo com princípios constitucionalmente aceitos. Na sua forma atual, o sistema federativo brasileiro convive com uma enorme contradição entre a autonomia consagrada no art. 18 da Constituição da República e a centralização de funções pela União, seja no texto constitucional, seja por meio de uma série de iniciativas de ordem administrativa.

Os desafios da redefinição do pacto federativo passam, portanto, pela necessidade de transformar a autonomia formal em autonomia real. Passam também por uma profunda mudança em um ideário arraigado, que se traduz na eterna desconfiança em relação a Estados e Municípios. Passa, enfim, por uma transformação cultural no sentido mais amplo da palavra, para que o federalismo seja praticado com responsabilidade, associando-se direitos e deveres, seguindo-se regras claras e transparentes e punindo-se eventuais desvios de comportamento dos administradores dos bens que são de todos.

As mais recentes discussões sobre a redefinição do "pacto federativo" devem ter como ponto de partida a definição de algumas das condições reais em que se dá o relacionamento entre os entes da Federação. A partir dessas discussões, pode-se definir o rumo do processo de reformas, evitando-se que o surgimento de contradições lógicas internas venham a impedir que sua concretização se dê de maneira eficaz. Entre as várias possibilidades que esse tema oferece, creio existirem duas variáveis que têm sido pouco exploradas tanto nos debates acadêmicos quanto nos embates políticos.

Em primeiro lugar, é preciso que se afaste de vez o "mito da igualdade" entre os membros da Federação. Uma posição realista, que permite o avanço na redefinição de competências, exige que sejam reconhecidas as peculiaridades, as diferenças econômicas e sociais existentes entre os diversos membros da Federação brasileira. Vejamos um claro exemplo do que se quer dizer com isso.

Dentro de uma perspectiva meramente formal, o menor município mineiro, Serra da Saudade, e a capital do Estado de Minas Gerais estão em perfeita igualdade: ambos são entes da Federação, dotados de autonomia e competência para cuidar de assuntos de interesse local. Entretanto, ninguém, em sã consciência, pode comparar a situação do Município de Serra da Saudade, que, em 1996, possuía uma população de 834 habitantes e arrecadou, em todo aquele mesmo ano, R\$ 15,57 mil, com Belo Horizonte, cidade habitada por 2.091.770 habitantes e que arrecadou, no mesmo período, um total de R\$ 1,61 bilhão, de acordo com dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda e pelo IBGE.

Esse exemplo, que mostra claramente a desigualdade de condições entre entes federados próximos até mesmo geograficamente – Serra da

Saudade, localizada na Região do Alto São Francisco, distante 230 km de Belo Horizonte torna-se bem mais justificável quando se comparam municípios localizados em regiões distintas do Brasil. A partir dessas

**Na sua forma atual,
o sistema
federativo
brasileiro convive
com uma enorme
contradição (...) Os
desafios da
redefinição do
pacto federativo
passam pela
necessidade de
transformar a
autonomia formal
em autonomia real**

premissas, pode-se pensar na necessidade de se substituir o princípio da *isonomia*, amplamente invocado, pelo princípio da *equidade*, no tratamento das questões federativas.

Outra questão interessante, relacionada com a própria "cultura" que envolve a prática do federalismo brasileiro, reside na montagem do ordenamento jurídico em seus diferentes níveis. A leitura das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas Municipais mostra claramente que elas apresentam, na maior parte de seus dispositivos, simples cópias do texto constitucional federal. O mesmo acontece com inúmeras leis e regulamentos. Essa característica pode ser vista

como decorrência de pelo menos duas questões complementares. Em primeiro lugar, a já mencionada centralização de atribuições na esfera da União realmente dificulta ou até mesmo impede, em vários aspectos, a produção legislativa criativa por parte das demais entidades federadas. Em segundo lugar, aparece difusa, mas influente, a idéia da inevitabilidade dessa situação. Legisladores, juristas, estudiosos e o povo em geral apresentam pouca propensão para o exame crítico das relações jurídicas e institucionais existentes, a partir de uma interpretação sistemática do texto constitucional e da realidade do País, fato que conduz a uma espécie de inércia ou aceitação passiva do contexto atual. Essa aceitação acaba, muitas vezes, por impedir a própria percepção da existência de outras possibilidades. Todo esse contexto "cultural" desemboca na construção de uma ideologia em torno da primazia da União, fato que tem como corolário o surgimento da hipótese da irresponsabilidade ou incapacidade dos outros membros da Federação.

O princípio da equidade implica o tratamento distinto a pessoas em situações distintas, fato que é primordial na aplicação da justiça. O reconhecimento da desigualdade real implica até mesmo a possibilidade de elaboração de políticas redistributivas, permitindo a melhor alocação dos recursos públicos. É o que acontece, por exemplo, com a chamada "Lei Robin Hood", a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a distribuição aos Municípios de parcela da arrecadação de ICMS. A grande inovação dessa lei, que a torna, inclusive, objeto de reconhecimento em nível internacional, reside no fato de que os distintos fatores existentes na composição da situação peculiar de cada Município são levados em conta na composição final do produto a ser distribuído a cada um deles. Trata-se, portanto, da aplicação do prin-

cípio da equidade a um diploma legislativo específico.

Um segundo elemento importante na definição de elementos norteadores para a rediscussão do "pacto federativo" deriva da estrutura do moderno sistema capitalista internacional, nesta segunda metade do século XX. A palavra "globalização" tem sido utilizada nas mais diversas acepções e com os mais distintos objetivos, o que faz, inclusive, com que o termo se torne algo impreciso. Entretanto, uma das características do novo sistema capitalista "globalizado" reside no fato de que os capitais, dadas as facilidades de comunicação de dados, passem cada vez mais a ignorar as fronteiras nacionais. Nesse contexto, as decisões internacionais sobre investimentos se tornam bastante independentes dos próprios governos nacionais, o que, certamente, deve reorientar a definição das atribuições da União no ordenamento financeiro ou tributário nacional.

Em termos concretos, vejamos, por exemplo, dados comparativos entre o Produto Interno Bruto do Estado de Minas Gerais e o de alguns dos países latino-americanos.

É claro que a magnitude do produto interno mineiro, que supera o do Chile e é maior do que o triplo do paraguaio, por exemplo, representa um indicador considerável nas

decisões internacionais de investimento. Por outro lado, a população mineira, que, de acordo com dados de 1992, superava a do Chile em cerca de 2 milhões de habitantes, também é um fator importante nas decisões de investimentos.

Os exemplos tomados para Minas Gerais podem ser estendidos a vários outros membros da Federação. Estados como os da Região Sul do País, em especial, são potenciais competidores em busca dos investimentos internacionais. Nesse contexto, não é de se estranhar o surgimento de "guerras fiscais", pois a competição pelos investimentos pode ser efetivamente conduzida a partir das próprias entidades federadas.

Essa nova variável, a imensa flexibilidade dos investimentos e a superação de muitas das antigas fronteiras nacionais, não pode ser esquecida na redefinição de regras e atribuições no contexto da Federação.

Os dois elementos acima apontados são apenas alguns dos que não podem ser esquecidos quando da elaboração de regras constitucionais para a nova Federação. O Direito deve ser adequado ao contexto social em que é exercitado; não pode ser apenas um mero exercício de lógica formal, sob pena de se tornar ineficaz e inaplicável desde o seu nascedouro.

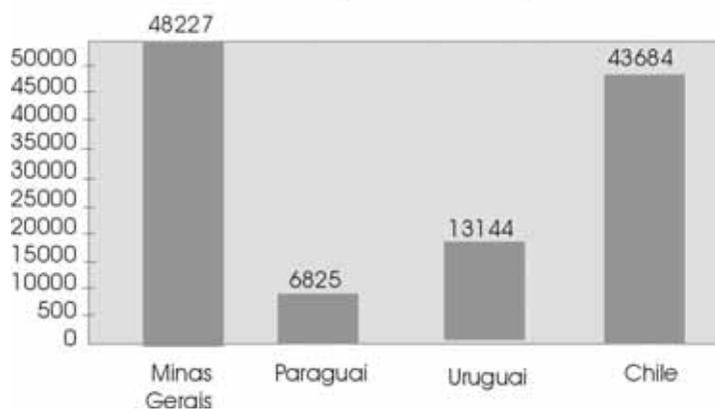
Lúcio Levi, escrevendo sobre o Federalismo, no Dicionário de Política organizado por Norberto Bobbio, aponta duas acepções dominantes para o conceito. A primeira delas se refere ao aspecto jurídico, formal, do Estado federado. Nessa vertente, o funcionamento do sistema, com a distribuição de competências entre os membros da Federação, aparece como o elemento central das concepções teóricas.

Numa segunda acepção, o federalismo aparece como um "conjunto de comportamentos", uma filosofia política que norteia o próprio processo político existente em um determinado Estado: é "uma doutrina social de caráter global como o liberalismo ou o socialismo, que não se reduz, portanto, ao aspecto institucional, mas comporta uma atitude autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante". Para Levi, o segundo modo de perceber o federalismo é superior ao primeiro.

A superioridade do segundo modo, acrescento, deriva exatamente do fato de que ele é, por natureza, um pressuposto para o primeiro. De nada adiantam as modificações técnicas ou jurídicas, de nada vale a alteração das normas constitucionais, se não forem precedidas e acompanhadas por uma nova maneira de se pensar e de se praticar a relação entre os entes federados.

O novo "pacto federativo" pressupõe a assunção, por parte de todos os integrantes, de direitos e responsabilidades, pois a democracia é, em síntese, o sistema em que todos são livres para agir, respeitados os limites impostos em nome do bem comum e assumidas e aceitas as consequências de seus atos. Nesse sentido, uma verdadeira redefinição do "pacto federativo" representa a efetivação e o amadurecimento do Estado Democrático de Direito, formalmente consagrado no texto constitucional de 1988. ■

**PIB – Minas Gerais e países selecionados
1993 (US\$ milhões)**



Fonte: Banco Mundial. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1995