

Para que serve esse Federalismo ?

Mozart Gonçalves*

RESUMO. Devido à adoção caricatural do sistema político que deveria se relacionar fundamentalmente com princípios republicanos e democráticos, as instituições incorporadas ao Estado brasileiro em 1891 resultaram fracas, indicando que ao tratar da distribuição de receitas, o Brasil é federativo. Mas, quando chega a hora de fazer ajuste fiscal e pagar a dívida pública acumulada em anos de gasto irresponsável, o país se torna Estado centralizado. O maior exemplo de instituição anódina são os Tribunais de Contas que ainda hoje pressionam para existir ao lado dos chamados “poderes do Estado”. Esse é o foco deste trabalho.

Palavras-chave: Funções do Estado. Federalismo. Divisão de poderes. Princípios republicanos.

Introdução

O escopo deste trabalho consiste em correlacionar a matriz político-jurídica do regime constitucional de 1891, com os persistentes problemas sociais do Brasil contemporâneo.

Procura-se analisar as conexões federativas da estrutura institucional que, podendo ser removidas pelo debate em torno da adoção da democracia social, não escondem as raízes da desigualdade que obstaculiza a dinamização do mercado interno.

No texto discutem-se as consequências da *privatização do Estado* no quadro da sociedade autoritária, cujo sistema constitucional de divisão de funções ressentem-se da ausência dos chamados *direitos republicanos*.

* Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Ceará. Ex-Professor da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal de Campina Grande.

Essa pesquisa, portanto, a pretexto de investigar a natureza da estrutura institucional de um federalismo secularmente deprimido, configura o espaço para o debate social sobre um projeto nacional estratégico. Trata-se de reerguer o princípio federativo sem descuidar a posituação daqueles direitos republicanos.

O amplo panorama que se desenha no primeiro capítulo, à guisa de introduzir o tema, cria o clima indispensável à compreensão das condições históricas, jurídicas e políticas em meio às quais a República federativa substituiu uma monarquia esgotada.

Desde a mudança, cuja indiferença popular foi, aliás, captada por Machado de Assis em “Esaú e Jacó” ao final dos governos Campos Sales (1892-1902) e Rodrigues Alves (1902 - 1906), quadra marcada pela ascensão oligárquica após dois mandatos militares, persistiram os efeitos da discussão sobre descentralização no Império, o que equivale a admitir que existia bem antes da adoção do federalismo um debate sobre seus pressupostos.

Procura-se indicar que o federalismo introduzido pelo Gabinete republicano pouco guarda do modelo original. Para sua permanência, entretanto, terão os brasileiros que reavaliar suas instituições e sua democracia, pois, as exigências contemporâneas do desenvolvimento capitalista reclamam regulamentos e leis que possibilitem o expresso funcionamento dos mercados.

O estudo sobre federalismo jamais poderia esquecer a responsabilidade dos entes federativos perante um conceito que resguardasse os interesses e os objetivos do Estado numa sociedade em transformação.

Não é por outra razão que se apresentam os conceitos mais em voga do federalismo que interessa ao Brasil, e que se adensa no propósito de planejar, distribuir e garantir o desenvolvimento social e compromisso constitucional quanto aos fundamentos do Estado federal.

Essa vontade nacional forjada com o novo concerto terá que vincular todos os ‘jogadores’ do sistema; a palavra certa é

responsabilização e contínua avaliação dos diversos níveis de governo (ACCOUNTABILITY), em busca de transparência.

1 - Federalismo e controle

O Estado federal brasileiro possui em sua estrutura o Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Poder Legislativo, a despeito de ser conhecido como dotado de autonomia administrativa e financeira e sem qualquer relação de subordinação. É isso o que se compreende quando a Constituição Federal brasileira assinala (artigo 71), que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Outros pontos suscitados dizem respeito ao limite do controle jurisdicional sobre o ato administrativo, e, ainda, do caráter vinculatório das deliberações em relação à administração pública. O controle judicial ficará restrito aos aspectos da legalidade e de forma?

A União Federal é, portanto, o resultado de um concerto de Estados com peculiaridades específicas, exigindo órgãos de controle e acompanhamento das políticas formuladas. Ressalte-se que o Senado Federal funciona como Casa Legislativa Revisora, porém sua função especial e institucional é a de ser a Casa da Federação. É no Senado Federal, onde os Estados-membros estão representados igualitariamente, que se exerce o controle político do país, sendo que o controle da administração é reservado ao Congresso, tendo-se como órgão auxiliar e especializado o Tribunal de Contas da União.

Essa proposição deve-se ao primeiro titular da Fazenda no nascente ministério republicano, Rui Barbosa, que, para não deixar dúvidas quanto à necessidade de um órgão controlador e auditor, manifestou-se por caracterizar a União como poder fiscalizador e o Tribunal de Contas como guardião do orçamento, “inacessível a transgressões impunes” (MARINHO, 1996, 11).

No Brasil, o controle de contas e atos e a avaliação das *políticas públicas*, isto é, a apreciação do impacto da ação do

Estado sobre a sociedade, é tarefa das mais complexas. Conforme entendimento do professor Comparato (1995, p. 90):

[...] ela não se confunde com o exame, puro e simples, de sua legalidade, nem com a tradicional fiscalização contábil e financeira da atividade administrativa, exercida pelos Tribunais de Contas. É bem verdade que a Constituição de 1988 ampliou a competência funcional desses órgãos, ao incluir em suas atribuições a fiscalização operacional da Administração federal direta e indireta. Mas ninguém ignora que os nossos Tribunais de Contas encontram-se despreparados para exercer essa nova função com um mínimo de eficiência.

Na verdade, segue o professor Comparato (1996, p. 79),

[...] a ampliação da competência desses tribunais não foi uma medida sábia quanto à simples prestação de serviços públicos permanente e ela é francamente absurda no que tange à realização de programas governamentais. Teria sido preferível aparelhar melhor os Tribunais de Contas para o exercício da fiscalização contábil e financeira.

Nada obstante, e ainda com relação à função de controle das contas e de avaliação dos resultados, os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos estaduais, têm o seu poder de fiscalização e controle manietado pelas regras de nomeação de seus dirigentes. No caso dos Tribunais de Contas, a escolha desses dirigentes, de modo geral, se faz em parte pela Assembléia Legislativa e em parte pelo governador do Estado. Como o governador, via de regra, controla a Assembléia distribuindo verbas e cargos, ele acaba tendo o controle de todas as indicações para esse Tribunal. Ou seja, o governador controla a escolha dos que deverão fiscalizar suas contas.

No Ministério Público a regra de escolha do Procurador Geral nos Estados é definida pela Constituição Federal: o

governador escolhe um nome a partir de lista tríplice formada por integrantes da carreira. Também nesse caso o governador tem o poder de escolher quem fiscalizará seus atos.

Como se percebe, existe a necessidade de oxigenar essas instituições, indicar as referências éticas que o sistema democrático adota quando o Estado tempera sua expressão política com um método de aferir a vontade do povo por órgãos cujo funcionamento dependa, sobretudo, do controle social; sem qualquer exceção. Daí, os Tribunais de Contas deveriam retornar à administração sem ser um poder que desvirtue sua finalidade e impeça o cumprimento da obrigação de apontar irregularidades. Da forma como estão configurados, representam mecanismos para assegurar impunidade, omissão e formalismo burocrático. Trata-se de Corte ornamental.

Certamente, é injustificável o Tribunal se reunir secretamente para cuidar de questões administrativas ou para julgar entre quatro paredes um magistrado corrupto, que quase sempre é aposentado compulsoriamente para gozar o ócio a que não pode ter direito. Nesta mesma direção, sabe-se que o avanço da cidadania e da civilização no mundo tem como fulcro a afirmação de direitos. A introdução dos direitos civis no sistema jurídico dos países marcou o início dos regimes políticos de conteúdo liberal; a força dos direitos políticos permitiu o surgimento das democracias; a fixação dos direitos sociais possibilitou a formação da socialdemocracia; a afirmação dos direitos republicanos, como resultado da cristalização dos 'interesses difusos', completará esse ciclo histórico de expressão da cidadania.

Os direitos republicanos, na compreensão de Bresser Pereira (1997, p. 289), "[...] são os direitos que todo cidadão tem que o patrimônio público - seja ele o patrimônio histórico-cultural, seja o patrimônio ambiental, seja o patrimônio econômico ou *res pública* estrito senso - seja efetivamente público, ou seja, de todos e para todos". Completando, que: "A transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão é a garantia mais concreta da democracia participativa contra a

violação dos direitos republicanos e a privatização da *res pública*”.

Essa relação entre princípio republicano, democracia e federação, indicam na formulação de Carmem Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 92-94), que:

[...] a condição de princípio fundamental do sistema constitucional e da modelação da geometria jurídica da organização e do exercício do poder do Estado. [...] A República é o símbolo jurídico, tornado norma impositiva de um sistema de convivência política segundo o Direito, no qual a coisa do povo é exercida, efetiva, imediata e permanentemente, segundo o seu interesse, não se podendo consagrar, nesse exercício, peculiaridades decorrentes de condição pessoal específica e de privilégios, preferências ou preconceitos. A república é o brasão jurídico da igualdade.

É disso que se cuida aqui, no sentido de se compreender o que poderia ser esse novo e revitalizado concerto federativo; e não é outra coisa senão a aplicação de conceitos radicalmente democráticos em conexão direta com a reinstituição do princípio federativo em todos os poderes ou funções do Estado. No que concerne ao mais infenso dos poderes aos novos ares da democracia, o judiciário, é salutar a lembrança desse espírito de que está impregnado o professor Martonio Mont’Alverne Barreto Lima ([s.d], 183-185):

O que gostaria de afirmar é que nestas democracias, sejam elas as desenvolvidas da Europa ou as inseguras da América Latina e Ásia, existe um espaço entre as tensões sociais que se tem mostrado relevantíssimo para determinar a atuação do Judiciário e dos Juízes. Inegavelmente, e por uma razão evidente, este papel desempenhado por juízes e Judiciário produz muito mais impacto numa sociedade onde espaços livres que poderiam ser preenchidos por uma sociedade mais

determinada na defesa radical da democracia e da *res pública*, e ao mesmo tempo consciente de seu papel, o é apenas por setores institucionais. Neste sentido, seria difícil imaginar um juiz de tribunal superior em nações com democracia mais solidificada, por exemplo, nomear parentes para servi-lo em seus gabinetes sem que isso desencadeasse uma contundente reação, no sentido de reprovar tal atitude, da opinião pública, seja por parte dos denominados canais institucionais, seja, principalmente, por parte daqueles definidos por SÉRGIO COSTA como 'contra-institucionais' e que tão importantes se mostraram no início da Redemocratização brasileira. No Brasil, por outro lado, não são poucos os casos conhecidos e tolerados pela sociedade. Aqui, fora de esfera rigorosamente positivista de atuação do direito, juízes e o Judiciário se revelam e, por conseguinte, revelam também a natureza do *habitat* que ocupam dentro da esfera de poder.

Noutra direção, a autonomia de Estados e Municípios, dentro dessa revitalização federativa deve ser preservada se for politicamente responsável e economicamente viável. Como exemplo: entre a arrecadação própria e a receita total de Estados e Municípios poderia ser fixada uma meta mínima; os Estados que não atingissem essa meta, dentro de um prazo, seriam transformados em Territórios da União, perdendo autonomia política; os Municípios seriam transformados em distritos e agregados a outros Municípios. Isto permitiria realçar o princípio federativo, a responsabilidade fiscal e o controle local da execução, abandonando o federalismo formal que trata os Estados-membros como dependências dissimuladas do Poder Central com sua transformação em federalismo de substância, coerente, ágil e capaz de ampliar as possibilidades do desenvolvimento uniforme e sustentado.

No final das contas buscam-se condições objetivas para elevar o padrão de vida dos cidadãos, a partir da reestruturação radical da forma de Estado, em conexão com estruturas políticas que garantam a fruição dos direitos fundamentais. Isto

equivale a dizer que a mudança depende da qualidade da democracia ou da natureza das relações políticas que, porventura dominam todo o ambiente em que se movimenta o mecanismo estrutural do Estado.

Os formuladores do federalismo original, como bem lembra Victor Nunes Leal (1995, p. 93), “[...] ao dizer que todos nascem iguais, que todos têm direitos inerentes à pessoa humana, e que, no rol desses direitos se inclui a propriedade”, reconhecem a cada homem a expectativa de vir a ser proprietário.

É claro que pelo desenvolvimento natural da sociedade capitalista essa oportunidade não chegaria para todos, situação que levaria a grande massa social a apelar para o Estado, para obrigá-lo a fazer funcionar o governo em seu favor. Segundo Victor Nunes Leal (1995, p. 94), “[...] foi para prevenir essa possibilidade que o Estado Liberal foi constituído com todas aquelas precauções”.

Caso os *populares* brasileiros viessem a formar maioria em uma das Casas Legislativas, restaria o obstáculo representado pela outra e, se houvesse forte reviravolta eleitoral com tendência para alterar esses direitos, seria necessário obedecer ao difícil e moroso formalismo da reforma constitucional. Se, mesmo assim, fosse aprovada uma lei para violar esses preceitos, “[...] estaria, de alcatéia, a Corte Suprema que foi dotada da prerrogativa do controle da constitucionalidade”. (LEAL, 1995, p. 108).

Como se vê, a lógica dos interesses é crucial e vigilante, porém a “[...] escolha do momento propício para a mudança (pacífica ou violenta) é muito mais um problema de intuição política do que de ciência política”. (LEAL, 1995, 108). Na mesma intensidade em que se aceita que a alternativa da reforma é a revolução, reconhece-se que toda a organização política deve existir em função dos direitos fundamentais do homem e do cidadão. Compreender isto será o primeiro passo dado para a descoberta de uma nova técnica de proteção das liberdades humanas e para encarar essas contradições dos tempos atuais.

A Constituição de 1988, apontada por muitos de ser resultante do compromisso político entre correntes partidárias antagônicas e ideologicamente irreconciliáveis, exhibe contradições, dispositivos bons e maus, retrógrados ou outros ajustados com o que existe de mais contemporâneo. Com esta acuidade foi elaborada o que se denomina a Constituição financeira, que abarca as normas sobre fiscalização contábil, financeira e orçamentária (artigos 163 a 169), com as Emendas Constitucionais n. 03/93, n. 19/98 e n. 20/98, mais os artigos 70 a 75.

A esse respeito, na Constituição de 1988 surgem as novidades do controle da legalidade; antes, apenas existia referência incidental ao controle da legalidade (artigo 70). A norma desse artigo 70 distingue entre a fiscalização formal (legalidade) e a material (economicidade), sintetizadoras no controle externo sobre a validade formal, a eficácia e o próprio fundamento da execução orçamentária.

O controle da validade formal se concentra sobre a legalidade dos atos e operações necessários à execução do orçamento. Assim sendo, o controle da legalidade implica no exame da adequação da gestão financeira ao orçamento e às leis dos tributos e da despesa pública.

Por fim, o controle da economicidade, da linguagem dos economistas, corresponde ao conceito de justiça. O intervencionismo e a ampliação do papel do Estado atual acarretam a necessidade da implementação de políticas governamentais e do aperfeiçoamento da contrapartida do bem-estar, seja na possibilidade da elaboração dos planos de orçamento, seja no momento posterior do controle de sua execução, que não pode deixar de ser balizado pelos princípios financeiros da Constituição.

O dispositivo constitucional que prevê o controle da legitimidade, deve ser lido em conjunto com outras normas, especialmente, a que declara, artigo 31, § 3º: “As contas dos Municípios ficarão durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei”.

Em nome da verdade, por conseguinte, só o controle rápido, transparente, eficiente e seguro dos gastos públicos, tem o poder de legitimar a arrecadação de tributos, que, ao lado da elaboração das leis, constitui a razão da existência do Estado.

2 - Retorno aos fundamentos do Estado federal

O federalismo, como expressão de Direito Constitucional, refere-se a uma forma de Estado e ampara-se na união de coletividades políticas autônomas. Este princípio que para o professor J. J. Gomes Canotilho (1993, p. 424), “é político e constitucionalmente conformador,” necessita juntar-se a outros, o da igualdade jurídica, concretizando-se mediante a distribuição de poderes e competências após a formação da vontade nacional, e o da origem do poder popular.

A essa viga estrutural do Estado brasileiro, juntam-se mais duas vigas mestras, essenciais à garantia da presença do Brasil no mundo, representados pelo princípio republicano, responsável pela demarcação das esferas privada e pública e pelo compromisso com o bem-estar coletivo, e, pelo princípio democrático, simbolizado pela face jurídico-democrática da organização política do país.

Tomando por referência essa ótica, tem-se o Estado do Brasil integrado pela República Federativa de Direito Democrático, obedecendo, portanto, aos princípios descritos no artigo 4º e aos mencionados como fundamentos no artigo 1º, todos da Constituição de 1988. A este propósito e em atenção ao disciplinamento e à organização dos poderes - artigo 44 e seguintes da Constituição brasileira de 5 de outubro de 1988 - cotejando com o artigo 15 da Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891⁵², constata-se o desvirtuamento da questão, tratada aqui, de forma correta como órgãos da soberania nacional e não como poderes que não são; aos órgãos

⁵² Artigo 15 da Constituição de 1891: “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”. Para análise, vide: TORRES, Alberto. *A organização nacional*. v 17.

correspondem funções, cuida a Constituição de modo claro, antecipando toda a doutrina que se firma no mundo:

A tríplice divisão das funções estatais não se confunde com a assim chamada teoria da divisão dos poderes de Montesquieu. De fato, aquilo que denominamos de divisão dos poderes não passa de um processo técnico de divisão do trabalho entre os órgãos do Estado. E as funções estatais, como vimos, não são nada mais do que modos típicos de atuação ou exercício do poder do Estado, que é substancialmente unitário. Por conseguinte, a divisão dos poderes, na verdade, é divisão de órgãos, ou separação relativa de órgãos, para exercitarem as distintas funções do Estado. Uma coisa é o poder do Estado, uno e indivisível, outra é a diversidade de funções com a correspondente diversidade de órgãos preordenados ao seu exercício. Concluindo e resumindo: a separação de poderes é uma técnica para distribuir funções distintas entre órgãos relativamente separados (ROCHA, 1995, p. 12-13).

A esse respeito, Jean Bodin (1530-1596) que não acreditava na coexistência de poderes soberanos, fazia distinção entre o poder do Estado (íntegro e indivisível) e os poderes subordinados que constituíam o governo. Vê-se, por conseguinte, que aí está a base do estudo de Montesquieu (1689-1755), sobre a divisão de poderes, que não se refere ao Estado e sim ao governo. (BOBBIO, 1980, p. 91).

Sendo o poder do Estado uno, o que se divide são as funções governamentais, isso para evitar o abuso de seu exercício e “[...] para permitir a formação do poder supremo como um jogo de equilíbrio entre diversos poderes parciais”. (BOBBIO, 1980, p. 126). Esta questão tem uma faceta simbólica, em virtude do emprego ambíguo da semântica que utiliza e se apropria dos poderes do Estado, como sendo infenso ao controle obrigatório da sociedade.

Apenas para reforçar essa posição, que se insinua como polêmica, é importante citar a compreensão de Konrad Hesse (1998, p. 376): “O equilíbrio dos poderes é produzido pela realização das ordens da democracia, do estado de direito e do Estado federal”. (HESSE, 1998, p. 365). E, antes, “o princípio fundamental da ordem dessas funções, dos órgãos aos quais elas são confiadas e das competências desses órgãos, é o princípio da divisão dos poderes.” (HESSE, 1998, p. 365). Ainda, o professor Konrad Hesse (1998, p. 368):

[...] o princípio da divisão de poderes que se formou sobre a base daquela doutrina, não é um dogma de validade jusnaturalista-intemporal, senão um princípio histórico. As doutrinas da divisão de poderes de Locke, Montesquieu ou do Federalista, nas quais ele se moldou, mal tem em comum algo com as dogmatizações posteriores, as quais têm em vista o legislativo como estabelecimento de normas, o executivo como execução de normas, a atividade judicial como procedimento que se efetua mecânicologicamente e pretendem validade supra-temporal-geral; mas sim, elas são doutrinas históricas que, em uma situação histórica determinada, querem trazer forças políticas reais e sua atividade em uma liberdade política asseguradora de ordem. Tampouco como naquela época, o princípio da divisão de poderes deixa-se hoje separar da ordem estatal histórico-concreta e de seus pressupostos. Ele ganha configuração na Constituição e, com a divisão de poderes, tem consideração jurídico-constitucional como um princípio da Constituição, pelo qual o princípio obtém sua forma histórica atual e contornos claros.

Não se pode desconhecer nos dias de hoje a doutrina que se conecta com os fundamentos do Estado federal, tanto a das funções do poder estatal quanto a das condições em que se forma a vontade nacional, a qual, por sua vez, depende de forte estrutura republicana e de claros valores democráticos.

Para além da mera distribuição de competências, o princípio federativo, bem como o princípio republicano, não devem ser encarados do ponto de vista puramente formal. Remontando às nascentes federativas vê-se que essa forma de Estado projeta o dinamismo singular e exige para o funcionamento real perfeita sintonia com a estrutura republicana democrática. A síntese dessa simbiose, dessa fusão principiológica está na lição do professor Konrad Hesse (1998, p. 378), quando trata da ampla função da teoria da divisão dos poderes e da sua utilidade:

[...] não só porque ela é mais do que um meio do asseguramento da liberdade individual, mas também porque a proteção da liberdade individual por equilíbrio dos poderes não é efetuada somente no quadro da ordem estatal-jurídica da Lei Fundamental da República Federativa da Alemanha. Todos os seus elementos são, antes, embora em acentuação distinta, partes integrantes essenciais da ordem total democrática

Os que estudam o federalismo devem ir muito além da autonomia federativa, da repartição das essenciais competências; exige a questão nos dias atuais a reflexão sobre a natureza do Estado federal, sua conexão com os princípios do Estado Democrático de Direito e com a filosofia republicana, para ao final, desenhar um sistema forte, funcional, onde todos se reconheçam representados e possam ter esperança de viver bem.

O federalismo, para o professor José Afonso da Silva (2001, p. 105), “[...] dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta, a um tempo, aspectos unitário e federativo.” Essa técnica de coexistência, consoante o professor Raul Machado Horta (1985, p. 165),

[...] nem sempre consegue sobrepujar o que GARCIA PELAYO qualificou da unidade dialética de duas tendências contraditórias: a

tendência à unidade e a tendência à diversidade pela permanência no Estado federal desses dois momentos contraditórios - a coesão e o particularismo, os quais dependem de uma série de fatores extra-constitucionais de índole natural, econômica, social.

A expressão dialética do Estado federal, nesse particular, envolve a instituição na atualidade de uma importância e de configuração que nada lembra o federalismo tradicional.

Mesmo considerando sua natural evolução, o federalismo contemporâneo, fundado essencialmente no compromisso constitucional de estabelecer bases racionais para o desenvolvimento, deve expungir os elementos arcaicos do modelo histórico. A doutrina contemporânea, como já ficou assente, propõe para erguer as bases da ordem constitucional, a democracia, o Estado de direito social ou república e Estado federal, aquelas três vigas que acima foram descritas, as quais funcionam debaixo de coordenação. (HESSE, 1998, p. 216).

As tarefas do Estado não mais se esgotam na proteção, conservação e na intervenção ocasional. O Estado que se cria com esse novo conceito “[...] planeja, guia, presta, distribui e possibilita vida individual como também vida social, e isso é posto para ele, pela fórmula do Estado de direito social, por causa da Constituição como tarefa”. (HESSE, 1998, p. 175). Essa fórmula “[...] acolhe as realidades do desenvolvimento moderno técnico, econômico e social em si, normaliza as tarefas que resultam em vista desse desenvolvimento e põe o cumprimento dessas tarefas sob os mandamentos do Estado de direito”. (HESSE, 1998, p. 173).

Ao grande debate que se trava hoje, em todo o mundo, a respeito das relações entre democracia e eficiência econômica, aconselha Konder Comparato (1995, p. 92) que “[...] é fundamental que o jurista compareça, para chamar a devida atenção sobre a boa ou a má qualidade das instituições políticas, sob o duplo aspecto da oportunidade e da eficácia das decisões”.

Esta constatação se valoriza quando a ela se junta a consideração do professor Comparato (1995, p. 84):

No que concerne às políticas públicas, a inadequação do esquema federal clássico, transparece, nitidamente, das próprias disposições da Constituição de 1988. A enumeração das funções próprias da União e dos Municípios é extensa e minuciosa (artigos 21 a 30). Mas nada se diz sobre a competência própria dos estados para desenvolver programas de ação administrativa, em matéria econômica e social. Tudo se passa como se a existência dos Estados-membros fosse inteiramente supérflua em nossa organização estatal.

Esse mesmo professor assevera, ainda, que: “É absolutamente necessário e urgente reformular a nossa organização federal, se quisermos iniciar, seriamente, o processo de desenvolvimento”. (COMPARATO, 1995, p. 84).

Acima de tudo, busca-se com esse novo federalismo a distribuição equilibrada dos poderes entre os entes federativos, dentro de um clima de responsabilidade recíproca, de modo a que não se repita a ruptura entre o formalismo constitucional e a realidade social. Tal ruptura mostrou-se impeditiva durante toda a história brasileira do sucesso da República, da Federação e da Democracia. Agora pode-se almejar a democratização das relações políticas do Brasil com a revitalização de uma federação mais bem concebida, capaz de reacender entre os brasileiros o princípio Republicano, a *res publica*.

Norberto Bobbio (2001, p. 25) faz alusão a escrito seu, do período pós-guerra, sendo sua lembrança aqui a prova de que o assunto e a doutrina já vem de bastante tempo: “A nossa democracia não é mais aquela do século passado, que se contentava com o sufrágio universal, o qual é um expediente da democracia, e não a sua essência.” E mais adiante, o filósofo ressalta a necessidade da conexão entre sistema democrático e distribuição do poder estatal (BOBBIO, 2001, p. 21-25): “O problema, diga-se de passagem, é ficar alerta e velar para que o

federalismo de hoje seja realmente a atuação de uma democracia articulada [...].” Com a força do seu magistério, Bobbio (2001, p. 20) assinala que “[...] a democracia necessita de clareza como o homem necessita do ar para respirar.”

Os temas da liberdade, da igualdade e da democracia sempre encontraram em Norberto Bobbio o terreno fértil para sua expansão. Ainda na mencionada obra, Bobbio (2001, p. 140) ressaltava sua ironia para escolher a justiça oferecida pelo Estado à solidariedade individual: “[...] continuo a preferir a severa justiça à generosa solidariedade. Sempre houve a generosa solidariedade, mesmo quando os mendigos amontoavam-se nas escadarias das igrejas”. Por essa proposição Bobbio aprofunda sua opção pela democracia e lança desconfiança sobre a intervenção pessoal do homem nas coisas do Estado.

Seguindo esse entendimento, tem-se o compromisso de buscar a revisão dos processos políticos brasileiros, apontando criticamente o que impede a passagem do Brasil para a modernidade. O esforço não pode ser apenas para salvar alguns; há de ser esforço coletivo para incluir todos os brasileiros nessa nova era da sabedoria que se inaugura no mundo.

Segundo Aspásia Camargo (2000, p. 6), “[...] o descontrole geral que debilita o Estado e a economia brasileira é fruto de uma desordem gerencial de caráter sistêmico, que gera entropia e que impede a tomada racional e articulada de decisões, baseadas em princípios gerais e universais”. A entorpecida e claudicante federação brasileira não existe; basta dizer que a única competência reconhecida aos Estados-membros pela Constituição, competência material privativa, foi regular o uso do gás canalizado, conforme consta do Parágrafo 2º do artigo 25⁵³.

No entanto, para que se busque a revisão do modelo de Estado, é fundamental que se compreenda a natureza do novo Estado federal: a incorporação de três princípios aos pilares ou

⁵³ Parágrafo 2º do artigo 25 da Constituição brasileira de 1988: “Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.”

vigas de sustentação do aparato institucional, segundo Abrucio (2001, p. 1), quais sejam:

[...] o princípio da autonomia das unidades constitutivas da federação, simbolizada na autonomia Republicana que não é uma autonomia qualquer, mas é uma autonomia que se constitui de baixo para cima. Esse espaço público é constituído pela sociedade e ela diz o seguinte: vamos delegar o poder ao Estado, e a representação, porém vamos controlar esse Estado e especializá-lo para cobrar impostos. É dessa idéia básica que vem a federação, a autonomia para cobrar impostos. Porém, essa autonomia tem que estar sustentada no conceito de espaço público, já que, não havendo espaço público, não pode existir autonomia.

A segunda característica é a interdependência, pois se alguém escolhe integrar uma federação, escolhe se juntar a outrem, então é preciso ter algum grau de interdependência e de responsabilidade, para não falar de solidariedade, já que o modelo não pode admitir a competição. O modelo brasileiro é conflituoso, basta lembrar a chamada '*guerra fiscal*', um recorte predatório onde todos saem perdendo.

A terceira característica para consolidar a Federação é a que exige a formulação de um projeto nacional. Não se pode nunca esquecer que o *Federalista* (MADISON; HAMILTON, 1993), em toda sua extensão, traz a idéia de se conceber um Estado que possa assegurar a liberdade e a garantia da livre iniciativa, portanto, de um mercado interno que estivesse à altura da obra política dos '*pais fundadores*', naquela circunstância histórica. É esse projeto nacional que deve ser formulado pelo país, caso queira desamarrar os laços do atraso e da pobreza. As federações que não têm projeto nacional quebram seus pilares e em alguns momentos de sua vida desaparecem como muitos impérios que desabaram.

Todas essas características, aliadas aos princípios que sustentam o arcabouço político-institucional, devem estar plasmados e fundidos no contrato federal, o *Foedus*, que não é

outra coisa senão o documento onde se lavram os sonhos, os compromissos e os deveres de todos os que se irmanaram para a vida compartilhada.

São essas regras que devem prevalecer em qualquer situação, regras claras, pesos e contrapesos, responsabilização, sem jamais esquecer que as burocracias estaduais não estão preparadas para assumir boa parte das políticas que devem nascer dessa radical transformação, e que existe um obstáculo crucial ameaçando todo o esforço de mudança: a fragilidade institucional da federação brasileira; “[...] as normas não se tornam vinculantes a todos os jogadores”. (ABRUCIO, 1998, p. 19-57).

O preceito da *conduta federativa amistosa* – conceito de federalismo contemporâneo – igualmente proíbe que a União, em negociações que repercutam noutros Estados, trate de modo diferente os governos estaduais, de acordo com sua orientação político-partidária, ou convide para as deliberações politicamente decisivas tão somente os governos que lhe estão próximos no espectro partidário, excluindo os Estados-membros que estejam na oposição.

Por consequência, com a reformulação radical do modelo de Estado, espera-se que o país encontre o caminho para a repartição justa da renda nacional, destrua de vez os vestígios odientos do escravismo e estanque a corrupção e a impunidade; a revisão política propiciada pela nova federação deverá ser capaz de possibilitar a reforma tributária e de fazer estancar definitivamente a transferência de renda dos pobres para as classes mais protegidas. Não existe outra forma de obter neutralidade nos concursos estaduais para a seleção de funcionários graduados, senão essa correção radical. Desde a matriz institucional criada pela Constituição de 1891 o problema se instalou, a equação político-jurídica permanece insolúvel.

Está evidenciado que não existe porosidade no sistema; ele é infenso a qualquer mudança setorial. A democracia só prospera em tal ambiente, mediante um concerto que envolva todo o Estado. É claro que sua *concertação* exige a convocação de

uma Assembléia Nacional Constituinte. Enfim, é sempre bom realimentar o pensamento de Celso Furtado (1999, p. 36) que em sua obra: *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*, lembra que “[...] a luta contra o subdesenvolvimento é um processo de construção de estruturas, portanto, implica na existência de uma vontade política orientada por um projeto.”

3 - Conclusão

Desde o início, a análise da estrutura institucional do federalismo identificou um componente ideológico que ainda hoje repercute, entranhado na cultura, nos processos fundamentais do país e nas relações interpessoais. A ordem escravocrata permeia a matriz sociopolítica e jurídica do Brasil e sua persistência é uma das razões que dificultam a transformação da sociedade e a democratização das instituições.

Sem dúvida, copiar o modelo federativo sem compreender o projeto estratégico que o justificaria, não só desmoralizou a República como sinalizou à sociedade um regime de esperteza, reserva de domínio e patrimonialismo.

A esse respeito, reporte-se à História, para ressaltar que a titularidade no novo ordenamento, deixava de ser reconhecida aos indivíduos, passando direto para os oligarcas provincianos que dali em diante tinham com que se divertir e mandar.

O federalismo foi, assim, uma festa nas províncias, as quais, transformadas em Estados com a Proclamação da República, ficaram impedidas de sentar-se à *mesa principal* com os cafeicultores de Itu.

Por outro lado, o processo da passagem da Monarquia unitária para a República Federativa, seria provavelmente, incompreensível, caso esquecêssemos o debate sobre a descentralização administrativa, que visava a modernizar o Estado brasileiro, porém esquecia que o fulcro dessa questão representava importante pressuposto para o federalismo.

Igualmente buscou-se relacionar a estrutura do Estado com os processos de desenvolvimento econômico, com a *'democracia possível'* dos oligarcas, e com a qualidade das instituições. Assim colocada, a revisão crítica da formação política e do desenvolvimento jurídico do federalismo brasileiro, abre, no plano teórico, novas questões, ilumina velhos temas, sugere ampla gama de estudos.

Todo esse esforço coletivo, aliás, exige, consoante demonstração que se acaba de empreender, a radicalização democrática, com especial atenção aos proclamados direitos republicanos.

É indispensável, entretanto, em um mundo onde o conceito de soberania se altera, que os brasileiros despertem para as novas estratégias que se armam por dentro da chamada *'mundialização'*, fato que ameaça a capacidade dos sistemas políticos de tomarem decisões com eficácia e coerência.

Assim, é mister que se conheça a natureza do federalismo brasileiro, sua inadequação com instituições que confundem privilégios com prerrogativas, em um quadro de aviltante desigualdade social. A discussão em torno de um projeto nacional estratégico que garanta a presença brasileira no centro da Civilização, talvez possa significar *'fazer a democracia funcionar para as pessoas comuns'*.

Este é o desafio para os próximos anos, prazo de que o Brasil dispõe para extirpar as raízes da desigualdade projetadas pelo capitalismo que se obrigará a incorporar dados irrecusáveis da realidade sociopolítica em uma dimensão onde se movimentam sujeitos jurídicos reconhecidos formalmente como iguais.

O princípio federativo, por conseguinte, está comprometido com a solidariedade; com a radical revisão constitucional que redefina as funções do Estado; com um projeto estratégico nacional republicano e com a sociedade na qual o ordenamento seja aplicado sem qualquer restrição pessoal ou de qualquer ordem.

Para tanto, deverá o modelo ser reexaminado para poder ser compatibilizado com as necessidades do país e com seus anseios.

What is this Federalism for?

ABSTRACT. Due to the caricatural adoption of the political system that should be fundamentally related to the republican and democratic principles, the institutions incorporated to the Brazilian State turned out to be weak, thus indicating that when dealing with the income distribution, Brazil is federative. However, when it comes to making fiscal settlement and paying the public debt accumulated in years of irresponsible expenditure, the country becomes a centralized State. The greatest example of anodyne institution is the Audit Courts, which still today pressure to exist beside the so-called "powers of State". This is the focus of this work.

Keywords: Functions of the State. Federalism. Division of powers.

5 - Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stitung, 1998. (Pesquisas N. 12)

ABRUCIO, Fernando. "Seminário: As saídas para impasse federativo e a crise dos governadores", onde, também estiveram presentes, como conferencistas, Marcos Mendes e Mailson da Nóbrega. Disponível em: <www.braudel.org.br/ifbe@braudel.org.br; em 6-11-2001>.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília: Editora da Universidade Nacional de Brasília, 1980.

BOBBIO, Norberto. *Entre duas repúblicas: às origens da democracia italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

CAMARGO, Aspásia. *Federalismo e inflação*. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/bps/paper3a.htm>>. Acesso em: 23-11-2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado et alii (Org.). *Desenvolvimento econômico e intervenção do estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1995.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, n. 86, jul./set. 1985.

LEAL, Victor Nunes. A divisão dos poderes no quadro político da burguesia. In: LEAL, Victor Nunes; CAVALCANTI, Themistocles; SILVA, Carlos Medeiros. *Cinco estudos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. Judiciário e Estado no Brasil: tribunais superiores e juízes na formação do estado brasileiro. *Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal*, Fortaleza: [s.d]

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas: 1751-1788*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a Federação. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 130, abr./jun.1996.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Cidadania e res pública: a emergência dos Direitos republicanos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 136, p. 289-313, out./dez. 1997.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROCHA, José de Albuquerque. *Estudos sobre o Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

TORRES, Alberto. *A organização nacional*. 3 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978. (Coleção brasileira, v. 17).