

O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA EM UM ESTADO CENTRALIZADOR

Carlos Eduardo do Nascimento¹

A great democracy must be progressive or it will soon cease to be great or a democracy.

In popular government results worth having can only be achieved by men who combine worthy ideals with practical good sense.

Theodore Roosevelt

RESUMO: O presente estudo analisa a possibilidade do exercício da democracia (aqui, vista como forma de participação e efetivação de direitos pelos cidadãos) no modelo federativo nacional. Para tanto, compara sistemas jurídicos estrangeiros com a gênese da federação brasileira. Ao final, sugere o princípio da subsidiariedade como possível solução para os problemas provenientes da centralização de poderes no executivo da União.

PALAVRAS-CHAVE: democracia, poderes, centralização, subsidiariedade, federalismo.

ABSTRACT: This paper analyses the possibility of democracy effectiveness (here, understood as a form of social participation and exercising of rights) in the national federal model. In order to achieve that scope a comparison among juridical foreign systems and the origin of the Brazilian federation is made. At the end, it is suggested that the principle of subsidiarity is used as a possible solution for problems caused by power centralization in the Union executive.

KEYWORDS: democracy, powers, centralization, subsidiarity, federalism.

¹ Mestrando em Direito Internacional Econômico na UCB – Universidade Católica de Brasília, Advogado e Professor de Direito Constitucional I, II e III, Direito Administrativo I e II, Direito Internacional Público e Privado e Hermenêutica Jurídica da Faculdade Atenas de Paracatu – MG.

SUMÁRIO

1. Introdução

2. Esboçando o conceito de federalismo

- 2.1. Noção de federalismo
- 2.2. A federação americana
- 2.3 - O federalismo alemão
- 2.4. A federação no Brasil
- 2.5. A organização interna dos poderes

3. A distribuição de competências na Constituição de 1988

4. A efetividade dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal frente à repartição de competências no país

5. Conclusão

6. Referências

1. Introdução

Vive-se numa época onde se assiste cada vez mais a degradação dos direitos humanos, tanto pelo Estado como pela sociedade, em resposta à omissão daquele.

No Brasil, o controle das atividades estatais torna-se letra morta, uma vez que o próprio texto da Constituição delimita as competências de cada nível da federação, concedendo prerrogativas, senão privilégios, à União.

Numa estrutura como a atual, fica prejudicada, e por que não inviável, a eficácia da administração, principalmente num país de dimensões extensas e mal dividido como o Brasil.

Acentua-se ainda o problema na desproporção do requisito da separação interna das funções do Estado, legando a Carta de 1988 intensos poderes ao executivo, o que, por sua vez, promove, abusadamente, o desequilíbrio federativo.

BOBBIO tenta traçar uma noção do seu entendimento de democracia nos seguintes termos:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente.³ Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo. Percebo que "número muito elevado" é uma expressão vaga. No entanto, os discursos políticos inscrevem-se no universo do "aproximadamente" e do "na maior parte das vezes" e, além disto, é impossível dizer "todos" porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade.²

Poder-se-ia se traçar um paralelo com a obra de Ralph MILIBAND, onde este afirma:

Dentre as muitas discussões cita-se a *escola de revisionistas* social-democráticos britânicos, que passaram a fazer eco com escritores conservadores, que se empenharam durante os anos do pós-guerra em persuadir o movimento operário inglês do tremendo avanço em direção à igualdade, que teria supostamente ocorrido naquele período.³

² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 16.

³ MILIBAND, Ralph. **O Estado na Sociedade Capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

Diante disso, pretende-se colocar algumas questões, no sentido de discutir estas situações que, há muito, vêm comprometendo o exercício da democracia num país que às custas da vida digna de seus nacionais, abre espaço para o desenvolvimento estrangeiro e um crescimento só perceptível nas estatísticas dos órgãos oficiais.

2. Esboçando o Conceito de Federalismo

2.1. Noção de federalismo

O federalismo constitui uma das formas em que o Estado pode se organizar, figurando ao seu lado o Estado autonômico, o unitário e o regional.⁴ Diferenciam-se entre si pelo grau de descentralização das funções dirigidas ao público, sendo que, na forma unitária, um poder central abraça todas as tarefas que poderiam ser compartilhadas com outros entes.

Na forma federal apresentam-se vários níveis de descentralização, vez que esta é sua característica precípua, iniciando pela separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário, contribuindo ainda para esta diversificação os aspectos históricos de cada local em que o federalismo é adotado.

Desta maneira, seguir-se-á tecendo algumas considerações sobre esta forma de Estado em alguns países onde ela tem sido implementada, para depois chegar ao modelo nacional.

⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p.45-51.

2.2. A federação americana

Constitui os Estados Unidos da América uma federação desde 1776, quando as treze colônias britânicas com a mesma língua, os mesmos costumes e quase as mesmas leis⁵ uniram-se no sentido de formar um centro de poder que fosse mais forte do que cada uma delas separadamente, o que foi feito através da outorga de parcela de suas autonomias em prol da soberania da união de todos.

Se funda, portanto, o federalismo americano na concessão de poder pelos hoje Estados-Membros, à época colônias, à União, a qual se encarrega de zelar pelos interesses máximos da nação, não restringindo, contudo, o poder concorrente destes Estados de legislar sobre questões diversas que lhes são pertinentes, inclusive em matéria criminal.

Dispõem também os Estados Unidos de uma separação de poderes, onde o judiciário faz cumprir o texto da Constituição de acordo com a leitura em cada momento histórico. O legislativo é soberano, segundo a noção de representatividade popular – também com o bicameralismo, e ao executivo é comumente vedado legislar [na verdade, hoje, ele tem o poder de ditar um tipo de decreto-lei em área econômica, inclusive, através do *fast track*], sendo constantemente supervisionado e controlado pelo legislativo. Caso o Presidente da República aja à margem das leis que lhe impõem limites, pode ser responsabilizado, ensejando, em determinadas situações, a perda do cargo.

⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*. Catham: Wordsworth Classics. 1998, p. 51.

Aos municípios, por serem a unidade mais próxima dos indivíduos, é concedida autonomia suficiente para a adoção de medidas inerentes às suas esferas, o que possibilita afirmar que a federação americana seguiu, pela sua própria história, um modelo crescente, no qual os entes menores foram cedendo parte de seu poder a um ente maior e soberano.

2.3 - O federalismo alemão

A Lei Fundamental de Bonn define o federalismo tanto através da separação horizontal de poderes, como pela alocação dos mesmos em vários níveis, quais sejam a Federação, os Länder⁶ e as Comunas⁷. Esta forma de Estado, segundo José Alfredo BARACHO⁸, se justifica pela racionalidade, uma vez que o federalismo preserva a individualidade e a diversidade histórica, é meio eficaz de proteção das minorias e da liberdade, encoraja e reforça a democracia participativa, o que pressupõe uma estrutura eficiente. Demais disso, adota-se o princípio da subsidiariedade naquele país, através do qual, os entes maiores só agem sobre os menores quando estes se mostram ineficientes para determinada atitude, o que vem ao encontro do princípio fundamental de que o homem é o criador e o objeto das instituições sociais⁹.

⁶ Seria o que se assemelha na nossa federação aos Estados-membros.

⁷ Seria o que se assemelha na nossa federação aos Municípios.

⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (Org.). **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 134.

⁹ KÜHNHARDT, Ludger, *apud* BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. cit., p. 135.

Tendo em vista a subsidiariedade, é possível entender a efetividade das atividades de cada grupo, separadamente, a começar pelo indivíduo, passando pela igreja, os clubes e instituições de caridade, num mesmo patamar, logo as Comunas, depois os Länder e, em última instância, o Estado.

De certa forma é possível vislumbrar a eficiência do sistema germânico, posto estar dividido em pequenos grupos que, por suas características peculiares, são capazes de se auto-administrar, contando ainda com um judiciário forte e uma corte constitucional – o *Bundesverfassungsgericht*.

Fator que também contribui para a eficiência do Estado Alemão trata-se da República Parlamentarista, onde, apesar de se possuir um presidente como chefe de Estado – *Bunderspräsident*, há o governo federal – *Bundesregierung*, que é formado pelo gabinete, escolhido e presidido pelo chanceler – *Bundestakanzler*, que tem seu poder fundamentado no *Bundestag* – Parlamento Federal, representante do povo, perante o qual aquele responde por seus atos políticos. Ao lado do Parlamento Federal está o Conselho – *Bundesrat*, que corresponderia ao Senado brasileiro. Toda esta estrutura, indubitavelmente, contribui para um governo mais transparente.

2.4. A federação no Brasil

Colônia portuguesa de 1500 a 1822, quando se deu a famigerada independência visto a não proclamação da república, o Brasil teve sua primeira Constituição, esta outorgada, em 1824, na qual o título VII rezava sobre a nomeação e remoção dos presidentes das províncias pelo imperador e dentre

outras coisas a adoção do império, do poder moderador e da forma unitária de Estado.¹⁰

Pelo artigo 2º do Decreto n.1 de 15 de novembro de 1889 fixou-se que as províncias do Brasil passariam a constituir os Estados Unidos do Brasil, reunidas pelos laços da federação. Foi esta, pois, a primeira vez que se teve notícia desta forma de Estado no país.

Com o advento da Constituição promulgada em 1891, o conteúdo do artigo 2º do Decreto mencionado ganha lugar no artigo 1º, dispondo ainda sobre a indissolubilidade da União, determinou a separação entre Estado e Igreja no artigo 72 e, incrivelmente, prevendo a fixação da capital federal no planalto central no artigo 3º.

Já a Carta promulgada de 1934, refletindo a Revolução de 30, embora dispusesse sobre a forma federativa, o regime representativo e a República, centralizava mais o poder da União do que a anterior, vez que, naquela, os casos de intervenção eram excepcionais, enquanto nesta a regra geral era a intervenção, como colocado em seus artigos 5º e 12, merecendo destaque ainda a instituição da Justiça do Trabalho, o enfraquecimento do Senado e extinção do cargo de vice-presidente da República e o voto para mulheres que exerciam função pública remunerada.

Os mesmos passos seguiu a Constituição outorgada no Estado Novo, de 1937, promovendo censura prévia, nomeação de interventor pelo Presidente da República, desmascarando a idéia democrática do artigo 1º, onde se proclamava o poder popular. Na realidade, a Constituição de 1937 manteve a

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 254.

forma federativa apenas nominalmente, já que os poderes se concentravam no Executivo.

Pela Constituição promulgada em 1946 voltou à cena a federação, porém, com participação restrita do povo. Restabeleceu-se o sistema bicameral e a figura do vice-presidente da República, cabendo-lhe a função de presidir o Senado Federal no artigo 61, o que se configura uma anomia jurídica sem precedentes.

A Carta outorgada em 1967, historicamente, representa um retrocesso, fruto que foi do golpe de 1964. Não se progrediu quanto a matéria tributária, sistema de governo, direito de greve, poder legislativo e especialmente em relação a declaração de direitos, visto atender os interesses do movimento golpista de 1964.

Seu artigo 41 dispunha sobre a proporcionalidade de membros na Câmara dos Deputados, o que, na verdade, traduz a desproporção que tanto prestigia o coronelismo, em detrimento de Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, bem como instituía no artigo 90 o Conselho de Segurança Nacional. Centralizou os poderes políticos da União nas mãos do Presidente da República no artigo 54 e ainda instituiu o colégio eleitoral nas eleições indiretas para Presidência da República.

Dentro deste mesmo contexto, a intervenção federal nos Estados e Municípios e a suspensão de direitos políticos e cassação de mandatos eletivos, fizeram parte do Ato Institucional n.º 5, que em meio a outras tantas barbaridades, centralizava todo o poder não na União, mas na pessoa do Presidente.

A Emenda de 1969, formalmente como emenda, mas com efeitos de nova Constituição, também aderiu à forma federativa, mas na prática degenerou completamente suas características devido a centralização dos poderes na União, estabelecendo também a eleição indireta dos governadores e vice-governadores nos Estados da federação.

A Constituição de 1988, proclamada por um Poder Constituinte não escolhido pelo povo, portanto Congresso Constituinte, também adota a separação de poderes, ainda que débil, e sua estrutura divide competências entre a União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, valendo notar o pioneirismo de incluir estes últimos na federação, formalmente, mas anacrônico.

Portanto, todo o desempenho das atividades governamentais, administrativas, judiciais e legislativas se prende à organização constitucional, o que, pelo que se passará a explicar, às vezes, inviabiliza a realização dos direitos pelo mesmo texto outorgados.

2.5. A organização interna dos poderes

As funções no Brasil dividem-se em administrativa/governamental, legislativa e judiciária. Sabe-se que, pela lógica, o poder é uno e indivisível, e que as referidas funções se distinguem não como compartimentos estanques, mas pela concentração das mesmas em legislativas, executivas e judiciais, sendo que, para a harmonização e um certo controle, às vezes elas exercem funções umas das outras, como, por exemplo, o julgamento do Presidente da República, por crime de responsabilidade, perante o legislativo sob a presidência do presidente do STF, nos termos do artigo 51 parágrafo único.

Embora pregue a independência e autonomia dos “poderes”, a Constituição parece se contrapor a esta finalidade quando, em seu artigo 101, parágrafo único coloca a escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal pelo Presidente da República, valendo mencionar o mesmo para todos os integrantes dos tribunais superiores, não se olvidando que igualmente ocorre na esfera dos Estados-Membros, pelo respectivo chefe do executivo, na ocupação dos tribunais estaduais.

Restringe isto a autonomia e liberdade de julgar que tanto tem sido assistida no Brasil. Ademais, o judiciário é dependente do Poder Público, uma vez que, a partir de um orçamento aprovado, receberá o necessário para custear suas expensas por um determinado período de tempo. Ficam assim os órgãos judiciários sujeitos ao risco do casuísmo político, que promove emendas que se adequem à voraz economia global.

O legislativo, concebido para representar o povo, muitas vezes põe em risco a democracia ao funcionar à mercê do executivo, aprovando leis inócuas e medidas provisórias nem sempre urgentes, sob troca de agrados (partidários ou orçamentários) nada constitucionais. Esta questão em muito deita raízes no modo proporcional de eleição adotado pela Carta de 1988, o qual favorece partidos mais fortes, concedendo mais valor ao voto de cidadãos de Estados-Membros e Municípios menos significativos do que daqueles maiores, significando que a parcela analfabeta do país é a grande responsável - embora inconsciente - pelos legisladores que possui, os quais, para verem-se eleitos, lhes promete acabar com problemas que não serão solucionados, vez que fazem parte de programas eleitoreiros e clientelistas – veja-se a seca do Nordeste e a reforma agrária.

Por tudo isto se vislumbra o poder supremo do executivo que, no Brasil, dos decretos-leis da ditadura militar, para suas herdeiras medidas provisórias, previstas no artigo 62 da Constituição Federal, para casos de relevância e urgência. Ocorre que entre os governos Collor e Cardoso mais de três mil medidas provisórias foram editadas, sem qualquer contestação do legislativo, o que mostra que, no Brasil, a normalidade tornou-se a excepcionalidade, a relevância e a urgência, em detrimento da segurança jurídica do indivíduo.

Reconhecemos o avanço da Medida Provisória em relação ao Decreto Lei, sobretudo pela inversão do decurso de prazo. No entanto, torna-se um grande risco político pelos elementos casuísticos que se expõe.

Diante do exposto, se vislumbra que a própria Constituição de 1988, em seu artigo 84, ao tratar das competências do presidente da República, confronta a si mesma em relação às formas republicana e federativa quando confere inúmeros poderes ao executivo e à União. Há uma alta concentração das funções administrativa, governamental e de Chefe de Estado na pessoa do chefe do executivo. Segundo Fábio COMPARATO¹¹, o exíguo tempo do chefe do executivo no cargo¹² impede a efetivação de políticas públicas no longo prazo, uma vez que, na maioria das vezes, o sucessor da função executiva não dá continuidade ao trabalho do antecessor. Isto ocorre pelo fato de não haver

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (Org.). **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 86-90.

¹² À época não havia a possibilidade de reeleição, o que, pelo contexto, não tira a razão do autor citado.

planejamento e, em especial, um órgão independente do governo que seja encarregado de realizar até o esgotamento os programas adotados, o que permitiria maior eficácia às atividades voltadas para o público.

Desta maneira, o executivo perderia um pouco da supremacia, respeitando a independência dos “poderes”, requisito básico para um Estado Federal, desde que fossem pelo legislativo controladas as edições das medidas provisórias, que têm tido um caráter permanente.

3. A distribuição de competências na Constituição de 1988

As competências na Constituição de 1988 podem ser privativas, concorrentes e comuns, entre a União, os Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios.

Logo no artigo 22, já se dispõe sobre as competências privativas da União em vinte e nove incisos, passando ao artigo 23, que reza sobre a competência comum de todas as esferas da federação, enquanto que o artigo 24 fala das competências concorrentes a todos os níveis, exceto os Municípios. Somente no artigo 30 se confere alguma autonomia a estes entes do Estado federal, deixando também os Estados-Membros amarrados às competências comuns e concorrentes com a União.

Já por esta má distribuição se percebe o centralismo do poder na União que, através da Constituição Federal, limita o poder dos entes menores.

Outro fator que pressupõe a submissão de todas as esferas ao centro corresponde ao repasse de parcelas da arrecadação da União àquelas, sendo que esta é responsável por grande parte dos tributos pagos no país. Tal fato pode trazer prejuízos aos entes federados quando não conseguem cumprir

metas de pagamento da dívida pública interna. Minas Gerais foi exemplo disto, como se descreve:

Administração Pública – pode custar caro ao tecnocrata Armínio Fraga a sua tragicômica investida sobre o domínio político. Como se sabe, o Estado de Minas Gerais conseguiu junto ao Judiciário a suspensão do processo de transferência de ações das Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) para empresas privadas (mormente estrangeiras), face a vícios jurídicos que teriam ocorrido no processo de alienação. Questionado sobre o episódio, Fraga **recomendou que não se investisse em Minas Gerais.** (grifo nosso).¹³

Para agravar mais a situação das disparidades regionais no país, dispôs a Carta de 1988 a criação de mais três Estados-Membros – Tocantins, Roraima e Amapá – que mais dependem do repasse de recursos dos que trabalham com receitas próprias, acarretando perda a outros Estados. Assim preleciona Fábio COMPARATO:

Do total das receitas financeiras do Estado de Tocantins, por exemplo, 22% são oriundos de recursos próprios e 78% de recursos federais; em Roraima, esses percentuais são de 13 e 87, respectivamente; no Amapá, 11 e 89; e no Estado do Acre, 10 e 90. Faz algum sentido sustentar-se a autonomia política dessas unidades federativas, incapazes de atender, com recursos próprios, às suas despesas correntes?¹⁴

Não é sem razão que Comparato e outros autores são a favor de uma federação onde se respeite as diferenças regionais, através de uma Constituição que não somente pregue a autonomia, mas faça viável o exercício de competências inerentes aos problemas locais de cada ente federado.

¹³ Administração Pública. Disponível em: www.pandectas.com.br, acesso em 23 de outubro de 1999.

¹⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Op.cit., . p. 84.

4. A efetividade dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal frente à repartição de competências no país

Poucas são as Constituições onde se prescrevem tantos direitos individuais, coletivos e sociais como a do Brasil de 1988. Seguidos à risca, os artigos 5º a 9º seria este país um exemplo global.

Tendo em vista a distribuição de competências já examinada, percebe-se a inviabilidade do exercício daqueles direitos pelos cidadãos, em virtude da dependência dos Estados, Distrito Federal e Municípios da União.

Fica, conseqüentemente, comprometida a democracia, num país que se proclama democrático, pois, sem educação, moradia, saúde, lazer ou trabalho não se pode bem escolher os representantes do povo. Sobre esta questão sabiamente assevera Luiz VIEIRA,¹⁵ ao comentar que a noção de democracia em Rousseau pressupõe igualdade de participação (o que não ocorre quando há excluídos numa sociedade), que deve ser direta, fazendo deste último um adepto dos pequenos Estados, onde se é possível votar decisões e não em representantes.

Esta idéia de Rousseau faz lembrar o princípio da subsidiariedade, que está ínsito na idéia de federação, conferindo às unidades menores, divididas de acordo com suas peculiaridades, poderes para que se auto-organizem e se auto fiscalizem.

Portanto, urge uma Constituição não centralista, conforme José Luiz MAGALHÃES¹⁶, que deixe a cargo de cada nível da federação autonomia suficiente para que possa efetivar a realização dos direitos fundamentais,

¹⁵ VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997, p. 95-96.

¹⁶ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Op. cit.* p.113-144.

confiando-se mais ao trabalho dos Municípios (através de Conselhos, *ombudsman* e diretórios que sejam intermediários do povo nas decisões, com a participação de pessoas especializadas nas áreas de saúde, educação e todas as outras necessárias numa sociedade, para que as políticas formalmente planejadas possam ser concretizadas e melhor fiscalizadas), esferas mais próximas da comunidade, como já ressaltava TOCQUEVILLE¹⁷ sobre a América, não se esquecendo, contudo, dos grupos não estatais e, em especial, do indivíduo, no seu papel de impulsionador das mudanças sociais no controle, na fiscalização e na ação.

Espera-se, pois, que as palavras de Manoel FRANCO SOBRINHO concluam todo o exposto:

Afirmando, que a organização do Estado, desde sua formação, traduz passagem natural de uma situação de fato para uma situação de direito, estamos afirmando que antes do Estado coloca-se a nação geográfica, etnográfica, social e comunitária, pedindo regime político que afiancie realidades cogentes e não venha complexar funções pela racionalização dos processos.

Aqui, como lá fora, em outras nações, as pesquisas demonstram, que no tocante a regimes políticos, o Estado não é uma formação primária, mas uma formação derivada de sociedades naturais nacionais. Quando, porém, os fundamentos não se respeitam, aí temos o voluntarismo político gerando nas conseqüências regimes autoritários, ditatoriais ou de exceção.

A repercussão nos direitos, atingindo a legitimidade das representações, soluções sociais, materiais e econômicas, longe de evitar atuação progressiva da força hipertrofiada, em face da anormalidade ou do *pathos* constitucional, provoca na extensão efeitos negativos, condições que contrariando princípios naturais, desaguam pela atrofia das instituições em ditaduras formais.

Na verdade, o Estado sendo um meio para a nação organizar-se torna-se um fim apenas quando realiza a ordem interna, dando substância jurídica às relações que deva promover ou proteger.

Nada mais exato: o Estado organizado contra a nação alimenta revoluções justificáveis objetivando quase sempre restaurar valores por motivo de erros locados na convivência social.

Nada há, nem leis políticas, nem sociais ou jurídicas, contra a lei natural. Nem também regimes políticos que possam manter estabilidade temporal. Já que a nação é fenômeno natural, o Estado deve ser entendido em

¹⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de. Op. cit., p.35-9.

nome da nação e os regimes políticos em razão do Estado que, racionalmente representa a nação. Do contrário jamais haveria direito contra o Estado.¹⁸

5. Conclusão

Tornando como referência este breve exame da estrutura federativa no Brasil, percebe-se o porquê da situação vivida hodiernamente pelo país.

Não bastasse legislativo e judiciário sob as rédeas de um executivo que planeja, administra, governa e legisla por medidas nunca provisórias, a própria idéia de federação no Brasil é falha. Historicamente, assentou suas bases numa Monarquia que o tempo mostrou somente mudar de nome. A República permaneceu por muito tempo sob o poder do Presidente e isto sempre foi pelas Constituições permitido.

Atualmente o problema se agrava, visto a densidade demográfica, o desemprego e as próprias dimensões do País que, quase da extensão da Europa Continental, é dividido em vinte e sete Estados-Membros, com dificuldades de dimensionar as regiões. Ainda, o poder concentrado em grande parte na União, relega aos demais entes da federação uma autonomia formal, pois se torna impraticável diante de tantos obstáculos.

À frente de uma Constituição que tudo regulamenta, torna-se inviável ao indivíduo e aos grupos organizarem-se, implicando aí um sério entrave à própria noção federativa, como dispõe BARACHO¹⁹, uma vez que esta seria uma forma de subsidiariedade no Estado, com a cooperação social.

¹⁸ FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Regimes políticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 99.

¹⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. cit., p. 136-138.

Resta aos cidadãos os efeitos da insatisfatória democracia brasileira, que gera miséria e violência àqueles oprimidos por um Estado que não consegue cumprir todas as tarefas a si incumbidas, não abrindo oportunidades aos que poderiam auxiliar na edificação de um futuro menos injusto.

Daí a noção que nos levou ao constitucionalismo moderno, baseado nos três princípios basilares da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade) surgidos então do pensamento iluminista, que preconizou a limitação do poder estatal, através da sua separação e da garantia de direitos ao povo, como ponto limitador da atuação estatal contra este.

6. Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (Org.). **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (Org.). **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. **A Alemanha e o estado de direito**. In: CD Rom – Pretor Base de Dados CD 02B.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Regimes políticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

GOULART, Clovis de Souto. **Formas e sistemas de governo: uma alternativa para a democracia brasileira**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. As funções do poder judiciário trabalhista em um Estado federal. ST n.º 111 – set/98. p.14.

MIGUEL, Jorge. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 1989.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na Sociedade Capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Federalismo: realidade histórica nos EUA e no Brasil. **Boletim Paulista de Direito**, disponível em www.bpdireito.adv.br/tge.htm.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. Catham: Wordsworth Classics. 1998.

VIEIRA, Luiz Vicente. **A democracia em Rousseau: a recusa dos pressupostos liberais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

Administração pública. Pandectas. Disponível em www.pandectas.com.br, acesso em 23 de outubro de 1999.