

PACTO FEDERATIVO: REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS

Nuno Miguel Branco de Sá Viana Rebelo¹

Resumo: Análise histórica e jurídica do Pacto Federativo, abordando brevemente aspectos constitutivos da formação social. Reflexão sobre a estrutura de esferas de poder como necessidade de unidade nacional em contrapondo ao grau de exigência à Administração Pública em contato primeiro com a população e contato com suas necessidades e exigências. Análise da necessidade de deslocamento de poder financeiro para os Municípios.

Palavras-Chave: Contextualização histórica; Pacto Social; Constituição; Pacto Federativo; Autonomia Municipal.

1. CONCEITOS PRELIMINARES



continente europeu teve na origem de sua formação várias alternâncias quanto aos aspectos organizacionais. Ora eram aldeias, vilas, cidades, ou apenas agrupamentos humanos, ora se organizaram como impérios.

Fato é que, essas organizações variaram no tempo e no espaço, sempre como reflexo das necessidades pontuais dos grupos humanos, organizados em estruturas que se apresentavam à época como a forma de garantir a própria sobrevivência do grupo.

O Império Romano se apresentou como uma forma de

¹ Mestre em Ciências Jurídico Internacionais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Portugal; Pós Graduado em Direito Público; Pós Graduado em Direito Empresarial; Professor de Teoria Geral do Estado, Direito Constitucional, História do Direito e Direitos Humanos.

organização que sobreviveu séculos. Elogiado ou criticado, suas influências na sociedade europeia, ainda nos dias atuais, são claras e facilmente percebidas.

Com a queda do Império Romano a Europa tem seu poder fragmentado, deixou de existir o conceito de unidade, de império, de governo centralizado.

Foi a existência do “inimigo comum” que manteve a frágil unidade européia, pois a Europa sofria com os mulçumanos no sul do continente, com os nórdicos ao norte e com os povos asiáticos ao leste.

Nesse período, chamado de Idade Média, as civilizações do mundo se equilibravam na confusão instalada pela ideologia religiosa. A religião era mais importante que a própria pessoa, impondo modos de pensar, comportamentos sociais, regras de conduta, literatura, cultura, guerras e outras ações humanas.

Como mera ilustração desse momento, no qual os direitos individuais sequer eram cogitados, vale transcrever o seguinte trecho de Piers Paul Read:

“(...) os redutos dos judeus haviam se reduzido a algumas fortalezas longínquas e à cidade de Jerusalém, que já havia sido atacada pelas legiões romanas. A resistência foi feroz: quando o renegado Josefo transpôs os muros da cidade, pedindo a seus compatriotas que se rendessem, a resposta foi escárnio e insultos. A fome já grassava na cidade e Josefo, que em sua narrativa quis demonstrar que a depravação dos rebeldes invalidava a justeza da sua causa, relata com certo vigor como a fome induzia esposas a roubar seus maridos, filhos a seus pais, e ‘o mais terrível de tudo, mães a seus bebês, arrebatando o alimento de suas bocas: e quando seus filhinhos queridos estavam morrendo em seus braços, não hesitavam em privá-los dos nacos que poderiam tê-los mantidos vivos’. O auge desse comportamento antinatural foi a história de uma certa Maria, da aldeia de Bethesub, que matou seu bebê, ‘em seguida assou-o e comeu a metade, escondendo e reservando a sobra (...)’”²

² READ, Piers Paul. *Os Templários*. Brasil: Imago, 2001, p. 27.

Fora dos principais eixos de atrito, mesmo tendo nascido de forma bélica, Portugal se organiza em Estado Nação, já com a necessidade de centralização como forma de garantir a soberania.

Vale lembrar que a “soberania”, junto com “povo” e “território”, é requisito essencial para a existência de um Estado.

Unificado, Portugal lança-se ao mar e no seu projeto de império. Chegando ao Brasil, trouxe consigo seus conceitos de administração pública, entre eles a existência de esferas governamentais.

No período das Capitanias Hereditárias, embora o projeto fosse unificado, a sua efetiva realização era distinta, pois as realidades encontradas por cada donatário foram distintas. A todos foram concedidos poderes análogos, sendo a figura máxima em termos de poderes administrativos. Contudo, as distinções regionais originaram efetividades desiguais de atuação.

Em virtude disso, a coroa portuguesa sentiu a necessidade de criar um sistema centralizado, com poderes acima dos donatários, em nome da própria coroa, e com visão e atuação macro.

Nesse momento veio para o Brasil o primeiro Governador-Geral, Tomé de Souza. Passa a existir um forte sistema de administração pública com esferas de poder, tendo o Governador-Geral no topo, seguido pelo Provedor-Mor (finanças), o Ouvidor-Mor (justiça) e o Capitão-Mor (militar), sem hierarquia entre estes três. Abaixo destes, os Donatários das Capitanias Hereditárias e os Governadores das Capitanias Reais, para por fim, virem as Câmaras Municipais.

Assim, as Câmaras Municipais estavam abaixo de toda a estrutura administrativa, mesmo sendo a célula que primeiro tinha contato com a população e desta recebia a pressão pelo atendimento de suas necessidades e reivindicações.

2. O BRASIL, BREVE HISTÓRICO DE SUA FORMAÇÃO E CONSTITUIÇÕES

Em 1453, os turcos tomaram Constantinopla. Para os historiadores, esse foi o marco inicial da Idade Moderna e das grandes navegações, momento em que a humanidade quebra seus paradigmas e inicia a construção de uma noção global de planeta.

Cristóvão Colombo, em 1492, desembarcou no continente americano. Dois anos depois foi assinado o Tratado de Tordesilhas, entre Portugal e Espanha. A consequência direta desse tratado foi tornar o Atlântico um oceano fechado para outras nações.

Em 1500, Pedro Álvares Cabral chega ao Brasil.

A primeira expedição de povoamento deu-se somente em 1530. Nesse período prevaleceu a exploração da madeira do Pau-Brasil, posteriormente, a plantação da cana-de-açúcar, e, mais tarde, a extração das pedras preciosas e do ouro.

A sociedade brasileira, a partir de então, foi constituída por brancos, índios e, depois, por negros. Não havia misturas de raças oficialmente aceitas e as classes sociais não eram móveis.

Os resultados das Capitânicas Hereditárias não foram de grande monta no campo prático, embora tenham sido obtidos alguns resultados interessantes no campo teórico.

Quando D. João III dotou o Brasil de uma administração centralizada, visando unificar os recursos para defesa e povoamento da colônia e nomeou Tomé de Souza foi nomeado para ser o Governo-Geral da colônia, passou-lhe instruções para o desempenho em sua missão, através de um regimento, onde impunha procedimentos, normas e condutas. Esse documento é encarado pela maioria dos historiadores do direito brasileiro como a primeira Constituição do Brasil, datado de 17 de dezembro de 1548.

Fato é que o país desenvolveu-se sempre atrelado à Metrópole, que, obviamente, ditava as normas a serem seguidas pela colônia. Mas a vinda da família real para o Brasil, em 1808, trouxe mudanças de impacto.

Na Europa, a política expansionista do Imperador Napoleão Bonaparte, no início do século XIX, que praticamente dominou a Europa ao derrotar o exército austro-russo (1805) e prussiano (1806), o que culminou na decretação do bloqueio continental contra a Inglaterra. Com esse bloqueio econômico, a França exigiu que Portugal declarasse guerra à Inglaterra, fechasse seus portos aos navios ingleses, incorporasse seus navios à esquadra francesa e confiscasse os bens de todos os ingleses que viviam em Portugal.³

Ocorre que Portugal tinha tratado com a Inglaterra desde o século XIV, quando o rei D. Jaime I casou-se com Felipa de Lancaster, cunhada do rei inglês. Os ingleses ajudaram Portugal a manter a sua independência contra a eterna rival Espanha, que tentou anexar os vizinhos por diversas vezes. Em contrapartida, os ingleses tinham vantagens em tratados comerciais. Portanto, fechar os portos aos ingleses seria agredir um tratado secular.

Por outro lado, todos os países europeus se submeteram à determinação francesa. Não respeitá-la implicaria enfrentar o melhor exército da época comandado por um dos maiores generais de todos os tempos.

Entre pressões francesas e inglesas, D. João VI, então príncipe regente de Portugal, analisou seriamente a possibilidade de transferir a corte para o Brasil.⁴

³ Vale como informação que a armada portuguesa à época tinha 36 embarcações, enquanto a inglesa contava com aproximadamente 880 navios.

⁴ Essa idéia fora lançada em 1532, pelo explorador Martin Afonso de Souza, que após retornar de uma viagem à enorme colônia portuguesa, aconselhou o rei D. João III a deixar de viver na dependência de seus vizinhos europeus e para viver na colônia, onde seria imperador de outro mundo maior. Portanto, o plano de transferência da corte, embora elaborado e planejado séculos antes, nunca fora posto em prática.

Assim, em fins de janeiro de 1808, a Família Real desembarcou no Brasil (alguns navios na Bahia, incluindo o do príncipe regente, outros, no Rio de Janeiro). Com a Família Real, embarcou toda a nobreza, o alto funcionalismo, oficiais superiores e respectivas famílias, perfazendo mais de 10.000 (dez mil) pessoas, acomodadas em apenas 14 navios, com todas as suas riquezas, documentos importantes, bibliotecas, coleções de arte e toda a espécie de bens transportáveis.

A chegada da família real ao Brasil foi acompanhada por acontecimentos importantes para a colônia, a começar pela abertura dos portos às nações amigas, liberando o comércio do monopólio. Juntamente com essa medida, a lei que proibia diversos tipos de indústrias de se instalarem no Brasil foi revogada, estradas foram construídas e promoveu-se a vinda de colonos europeus. Além disso, o Banco do Brasil foi fundado, instalou-se a Junta Geral de Comércio e a Casa da Suplicação (análoga ao Supremo Tribunal).

Com isso, criou-se no Brasil uma condição de desenvolvimento e aproximação com o mundo. Em 1815, o Brasil é elevado à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarve. Sete anos depois, em 1822, D. Pedro, filho de D. João VI, recusa-se a retornar para Portugal e acaba por proclamar a independência do Brasil em 7 de setembro.

A primeira Constituição do Brasil, como país livre, datada de 25 de março de 1824, outorgada pelo próprio D. Pedro, agora, D. Pedro I do Brasil, portanto, sem a aprovação prévia de uma Assembléia Constituinte. Apesar de ser bastante liberal para os conceitos da época, essa Constituição concentrava praticamente todos os poderes nas mãos do imperador.

Com a abdicação de D. Pedro I houve o Período da Regência em virtude da pouca idade de D. Pedro II, que acabou sendo emancipado aos 16 anos para assumir o trono e o comando do país no lugar de seu pai.

O império seguiu seu rumo com o reinado de D. Pedro

II, que governou o país de 1840 a 1889, quando a república foi proclamada pelo Marechal Deodoro da Fonseca, em 15 de novembro.

Em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a primeira Constituição republicana brasileira.

A primeira Constituição republicana brasileira foi fortemente influenciada no modelo norte-americano, porém, instituiu que o governo se daria de forma representativa, no qual o povo exerceria o poder de forma indireta (o voto universal não foi adotado). Segundo a Constituição, a União só poderia intervir nos Estados se fosse para manter a forma republicana de governo e para o cumprimento da lei, ou ainda, no caso de invasão estrangeira.

Nesse momento da história, os Estados brasileiros eram praticamente autônomos, estabeleciam suas próprias leis, desde que não conflitassem com a Constituição Federal, instituíam impostos sobre suas exportações, imóveis, indústrias, profissões, dentre outros.

Vários foram os movimentos populares e contestatórios, severamente reprimidos, à forma de governo instituída.

A Constituição de 1934, terceira brasileira e segunda republicana, foi promulgada em 16 de julho, momento em que o país ficou submetido ao governo ditatorial de Getúlio Vargas.

Em 1937, o Brasil, centralizando o poder nas mãos do presidente, teve sua quarta Constituição promulgada em 10 de novembro, a qual retratava a ditadura imposta por Getúlio Vargas.

O Brasil atravessou a Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945) tendo Getúlio Vargas no poder e recuperou a democracia em 1945, quando o mesmo Getúlio Vargas perdeu o poder.

Em 18 de setembro de 1946 foi promulgada a quinta Constituição brasileira, a qual seguiu tendências liberais.

No período, de 1946 a 1964, o Brasil teve 9 presidentes.

Em 1964 a frágil democracia brasileira sofreu novo

golpe, e, em 15 de abril, o chefe do Estado-Maior do Exército, Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, indicado pelo Comando Supremo do movimento militar, tomou posse como presidente da República.

Em meio à edição de vários atos institucionais, a sexta Constituição brasileira foi promulgada em 1967, sendo a sua primeira Emenda de 1969 considerada, por alguns doutrinadores, a sétima Constituição.

Somente em 1982 houve eleições gerais para todos os cargos, a exceção do de Presidente da República e de prefeitos de capitais e das cidades consideradas áreas de segurança nacional.

Em 1988, o Brasil, por meio de uma Assembléia Constituinte, promulga sua atual Constituição, em 5 de outubro.

Do regimento escrito por D. João III, com determinações a Tomé de Souza, até a Constituição de 1988, o Brasil trilhou seu caminho, ora seguindo rumos com tendência vindas da Europa, ora seguindo rumos da jovem nação norte americana, os EUA, mas sempre buscando sua própria identidade. Ora centralizando poderes, ora concedendo poderes locais.

3. QUADRO CIVIL: BREVE ANÁLISE DO ASPECTO SOCIAL

A sociedade brasileira foi estabelecida no tripé de miscigenação entre portugueses, índios e negros. Os primeiros vieram como colonos, os segundo já viviam no Brasil, e os últimos foram obrigados a vir e foram usados como mão de obra escrava.

A abolição da escravidão ocorreu apenas em 1888.

Como reflexo atrasado da Revolução Industrial européia, o Brasil viveu seu período de práticas típicas do liberalismo, com exploração explícita da mão-de-obra operária, barata e não qualificada ao longo do século XX. Tentou afastar os

ex-escravos do convívio social e incentivou a entrada de estrangeiros europeus para substituir a mão-de-obra braçal, tanto na lavoura como na indústria, em especial italianos, espanhóis, alemães e os próprios portugueses.⁵

Da leitura do processo histórico é de fácil percepção as distorções sociais no Brasil.

O país abandonou gerações de pessoas ao optar, seja por ação ou omissão, por salários baixos, escolas fracas e inversão de valores passados por seus dirigentes. Mal administrado, o país não consegue sair desse ciclo vicioso.

Com isso, o Brasil apresenta trabalhadores com baixa qualificação técnica, o que compromete sua produção. Como consequência maior e mais danosa está o fato do despreparo profissional e a falta de cultura serem quase sempre o caminho para uma escravidão velada e legitimada, na qual o trabalhador troca sua força produtiva pelo valor em dinheiro suficiente para sua alimentação, vestuário básico e moradia rústica.

Esse trabalhador, por falta de conhecimento e cultura, não é capaz de questionar governantes, de exigir posturas condizentes, ou até, de educar sua prole. Contudo, exige atuação assistencialista do Estado.

Por outro lado, tem o direito ao voto, como de fato deve tê-lo, porém, é a manifestação de alguém despreparado, sem interesse social ou político, às vezes, votando em candidatos por vantagens pessoais, sem o sentimento de coletividade. Assim, o indivíduo não atua como ente pensante da nação, mas somente como massa produtiva que loca sua força produtiva pelas necessidades pessoais e o voto é trocado por interesses imediatos e individuais.

Segundo Norbert Elias, “o processo civilizador prossegue segundo longa seqüência de arrancos e recuos fortes”.⁶

⁵ A industrialização no Brasil tem início após a Primeira Guerra Mundial. Entre 1880 e 1930 vieram para o Brasil 1.401.335 italianos, 1.145.737 portugueses, 587.114 espanhóis, 154.397 alemães, 142.457 japoneses, entre outros.

⁶ ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador. Formação do Estado e Civilização*. Rio

O grande avanço, *in casu*, é a ideia de liberdade. O grande recuo, o contraste entre a ficção e a realidade, pois, o miserável continua numa condição semelhante à escravidão. A exploração de uma classe social por outra permanece.

O país submete seu trabalhador a uma situação de sacrifício extremo. Não tem política de educação pública séria, nem política salarial adequada, não concede a seu cidadão a verdadeira chance de progresso individual.

Impossível não constatar a contradição promovida pelo Estado, que, em tese, deveria ser o representante dos administrados, aquele que promove o bem estar social e o crescimento da sociedade, aquele que seria o guardião das garantias mínimas de sobrevivência com o olhar para o todo e o humano.

Democracia é muito mais do que liberdade e garantias individuais. Esse regime implica conquistas sociais de caráter coletivo.

Espinosa afirma, quanto à constituição do Estado, que “(...) *devem ser governados e conduzidos os cidadãos, de maneira que não sejam escravos, mas realizem livremente as melhores ações.*”⁷

Como conclui Montesquieu “*há países onde o homem nada vale; outros em que vale menos que nada*”.⁸ Fato é que o Brasil se encaixa, de forma clara, em uma dessas classificações. Mesmo tendo grande área territorial e potencial econômico enorme, o país tem a pequenez do governante e o individualismo exagerado da população sem disciplina social.

4. PACTO SOCIAL E DEMOCRACIA

Há um pacto fictício entre os membros de uma sociedade, para a manutenção da ordem social, do respeito à lei, que é

de Janeiro: Jorge Zahar, v. 2, p. 210.

⁷ ESPINOSA, Baruch de. *Tratado da Correção do Intelecto*. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 272.

⁸ MONTESQUIEU. *Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 2000, v. II, p. 109.

a regra de convivência pacífica. Por óbvio, pelo menos no campo teórico, a lei deve ser a vontade popular estabelecida de forma imperativa. Para tanto há a necessidade do Estado, a quem é delegado o poder popular. Além disso, para que haja essa participação do povo, o regime de governo terá que ser o democrático.

Estabelecendo uma seqüência, haverá o agrupamento humano, que estabelecerá normas de conduta para a convivência pacífica e delegará as atribuições de coação e zelo ao Estado que promoverá através de seus agentes. Por sua vez, o Estado só poderá realmente representar a vontade daquele grupo se houver processo eletivo e garantias de direitos individuais. Logo, o Pacto Social só terá sentido no regime democrático de governo.

O Brasil tem seguido caminhos que o levam à democracia, nem sempre em linha reta, mas há um anseio popular pela consolidação do regime democrático.

A lei, enquanto norma jurídica, tem como função regular a coexistência pacífica de uma sociedade, devendo ser o reflexo da vontade desta em determinado momento e lugar. Portanto, a lei deve seguir a vontade da sociedade e não simplesmente, esta seguir a vontade da lei, que é conduta imposta a todos. Isso quer dizer que a sociedade não pode ser cegamente servil à lei, a qual deve, obrigatoriamente, possuir uma utilidade social, uma função, um sentido para sua existência. Ela é elaborada por seres pensantes e para seres pensantes; logo, deve estar sujeita a alterações e modificações que acompanhem os interesses da sociedade, que em última análise é a parte legítima para legislar e é quem a lei deve satisfazer.

A lei, no seu sentido mais amplo, é uma necessidade originária da existência de uma organização social, ou seja, só existe se existir sociedade e em razão desta. Isso porque a sociedade antecede a existência da lei. A sociedade traça seus princípios, suas regras, seus interesses, suas vontades e os exteriorio-

rizam sob a forma de leis.

Contudo, não é incomum que a legislação tenha sido usada ao longo da história como forma de manutenção de poder, em especial, por quem tivesse poderes para legislar.

O Pacto Social poderia ser definido como a solução encontrada pelo ser humano, em sua história moderna, para viver em sociedade com o menor número de conflitos possíveis e a máxima segurança possível. Depois disso, qualquer ganho social já é extravagante na ótica original.

Há que se destacar que Hobbes e Spinoza defendem a idéia de que o homem nasce em estado de guerra, dentro de um sistema terrível, no qual virtudes e vícios são estabelecidos pelas leis por ele próprio confeccionadas e, portanto, a primeira lei natural é a referente ao estado de guerra permanente de todos contra todos, eliminando conceitos morais e religiosos.

Vale o raciocínio para estabelecer uma segunda linha de pensamento: em virtude desse estado de guerra de todos contra todos é que se regulamentou a coexistência pacífica por meio das leis e sob a tutela do Estado, que atua por delegação popular.

A sociedade organizada se afasta do conceito animal de agrupamento quando privilegia a inteligência do convívio pacífico, assim, os eventuais atritos sociais são resolvido pelo Estado, representantes da vontade popular, e não mais pelo uso da força do indivíduo. Somente o Estado pode fazer uso da força, e mesmo, sempre limitado pelo ordenamento jurídico.

Existe uma razão primeira para a existência da lei, que, por sua vez, é o meio que regula as relações, devendo servir para administrar os diversos entes com suas diferenças e interesses contrários, guiando-os para o mesmo rumo do interesse comum em prol coletivo, dentro de princípios previamente estabelecidos.

Dentro desse contexto, surge a idéia do Pacto Social, ou seja, o indivíduo que integra uma sociedade fez, naturalmente,

um pacto de convívio dentro dessa coletividade, aceitando suas regras de coexistência pacífica. Essa aceitação dá-se pelo simples fato de estar integrado nessa sociedade (seja por nascimento ou por opção), tendo como única escolha cumprir as regras estabelecidas. Caso não concorde com elas, terá que mobilizar-se para modificá-las dentro do procedimento formal previsto para tanto, ou, em caso de descumprimento, arcar com a punição aplicada pela sociedade. Como via extremada, as revoluções ao longo da história humana registram as mudanças radicais.

Grócio, com sua visão contratualista, afirma que o homem escolhe viver em sociedade, firmando um contrato social com todos os membros da sociedade, e um contrato de submissão com a própria sociedade. Assim, além de assumir o compromisso de cumprir as regras da sociedade, reconhece que o interesse social supera o seu interesse individual.

Para Hobbes há uma total entrega de Direitos ao Estado quando do contrato de submissão, confrontando-se com a teoria de resguardo dos direitos fundamentais, defendida por Locke.

No sistema jurídico ocidental, há o pacto social e o resguardo dos direitos fundamentais, não por serem interesses individuais, mas sim por serem interesses coletivos, que por sua vez, fundamentam as garantias individuais. Ou seja, é um interesse pretendido por todo o indivíduo inserido em uma coletividade.

Essa ideia rompe o conceito de que democracia é o governo da maioria. Não basta ser vontade da maioria, certos limites são impostos a toda a coletividade em respeito ao indivíduo. Caso assim fosse, muitos governos ditatoriais poderiam ser considerados equivocadamente como democráticos, vez que, por vezes, eram a vontade da maioria.⁹

⁹ STERNHELL, Zeev. *O Eterno Retorno, Contra a Democracia a Ideologia da Decadência*. Lisboa: Bizâncio, 1999, p. 197.

As ideologias fascistas e a nazista tiveram grande aceitação e vinham travestidas de democracias, autodenominando-se democracias organizadas, democracias hierárquicas, democracias centralizadas ou democracias autoritárias.¹⁰ Fato é que por excluírem parte da população, não poderiam ser chamadas de democracias, vez que o regime democrático deve cuidar dos direitos de todos e promover a inserção das minorias.

Essas concepções antidemocráticas baseavam-se na recusa da modernidade política, na perspectiva organicista da sociedade (o indivíduo serve ao Estado) e na seleção da parcela dessa sociedade que irá usufruir das benesses dessa organização. Seipel também defendia o que ele chamou de a verdadeira democracia ou a democracia bem compreendida, com a recusa do indivíduo e a exaltação da autoridade do Estado.¹¹

O mal que o regime autoritário parecia poder remediar era exatamente a democracia plena. Nesta, o cidadão deve ser tratado como partícipe da sociedade, atuante em sua concepção, ao invés de servir ao Estado e ao pequeno grupo que se instala no poder político e econômico. Na ótica do regime autoritário o povo deve ser mantido sob controle e o processo eletivo é restritivo.

Na experiência fascista, a gênese da crise contemporânea surgiu ainda mais nítida, sempre com a exclusão de determinados grupos. O padre Brucculeri defendeu, em 1934, o combate ao bolchevismo que pretendia “*oferecer-nos uma novidade monstruosa, ignorada em toda a história, de uma sociedade sem Deus.*”¹² Na mesma linha, o padre Gemelli, numa espécie de manifesto antimoderno¹³, defendia o regresso à Ida-

¹⁰ ZUNINO, P.G. *L'ideologia del Fascismo. Mitti, Credenze, Valori nella Stabilizzazione del Regime*. Bolonha: Il Mulino, 1987, p. 180-183.

¹¹ SEIPEL, Ignazio. *Critica della Democrazia*. Milão: Vita e Pensiero, 1929, v. II, p. 689-690.

¹² BRUCCULERI, A. *In Fondo allá Crisi, la Civiltá Cattolica*. Milão: Vita e Pensiero, 1934, v. II, p. 140.

¹³ GEMELLI, A. *Medioevalismo*. Milão: Vita e Pensiero, 1914, p. 1-24.

de Média, argumentando ser o período ideal da harmonia social e do equilíbrio espiritual. Romolo Murri apontava o Renascimento como o período no qual ocorreu o início das desventuras.¹⁴

Todos esses pensadores entendem que o poder de governar não pode ser do povo, que, por sua vez, em prol do Estado, deve seguir o seu comando indiscutível e autoritário. Na ótica desses pensadores, não seria interessante que a população tivesse habilidade para pensar e organizar-se, sob pena de questionar a confortável posição de quem detém o poder.

A democracia deve defender o princípio da liberdade, promovendo a igualdade de oportunidade para toda a população, sem distinção de qualquer espécie. Além disso, deve proteger as minorias necessitadas de amparo social.

No caso brasileiro, existe um ensaio demorado à democracia, em que a intenção é boa, mas a execução é falha. Não há igualdade de oportunidades, não há distribuição de riquezas e de cultura. Há uma aparente democracia social e política.

Seguindo Montesquieu, que faz clara alusão a Aristóteles¹⁵, existem três espécies de governo: o Republicano, o Monárquico e o Despótico¹⁶. Define o governo republicano como aquele em que o povo (no todo ou apenas uma parcela) possui o poder soberano; a monarquia como aquele em que um só governa, de acordo com leis fixas e estabelecidas; e o governo despótico como aquele em que uma só pessoa, sem obedecer a leis e regras, realiza tudo por sua vontade e seus caprichos.

O Brasil é república desde 1889. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, registra essa forma de Estado, estabelecendo, ainda, a perspectiva da federação.

Da forma republicana extrai-se o conceito do mandato

¹⁴ GEMELLI, A. *Idee e Battaglie per la Cultura Cattolica*. Milão: Vita e Pensiero, 1993, p. 230.

¹⁵ Aristóteles distinguiu a monarquia, a aristocracia e a república. Para Voltarie, monarquia e despotismo se assemelham a ponto de se confundirem.

¹⁶ MONTESQUIEU. *Op. Cit.* São Paulo: Nova Cultural, 2000, v. I, p. 45.

(período pré-estabelecido para o exercício do poder), da representação (o administrador público representa o administrado), da eleição (a população escolhe seus representantes, direta ou indiretamente) e da prestação de contas (os representantes devem prestar contas de seus atos à sociedade).

Extraí-se ainda, o conceito da igualdade dos entes estatais e da pluralidade política.

As determinações legais têm que servir à sociedade e, para tanto, devem estar em sintonia com ela, adequando-se às suas necessidades, sem abalar preceitos de liberdades individuais.

O indivíduo que se reuniu em sociedade teve sua liberdade limitada, passando a estar vinculado às normas de conduta para a coexistência pacífica. Por mais paradoxal que pareça, essa limitação de liberdade ao indivíduo é que assegura a liberdade desse próprio indivíduo, porém, nos limites estabelecidos pela ordem jurídica limitadora.

O limite da vontade individual com a imposição coletiva nem sempre é claro. Serve de exemplo o momento em que o presidente do Quênia, Daniel Arap Moi, em 2001, requereu à população, sob a forma de apelo e não determinação legal, que fizesse abstinência sexual por um período de dois anos para conter o alastramento da AIDS (SIDA). Ou seja, embora possa haver um relevante motivo em prol da coletividade, os direitos individuais devem ser respeitados.¹⁷

A Constituição brasileira marcou os lineamentos básicos da república que, com base nesse diploma, se funda, ao registrar no parágrafo único do art. 1º que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”.

O povo é depositário do poder, ou seja, de todo o poder, dele nasce e se institucionaliza. A sociedade democrática, para ser autêntica, tem de assentar-se nesse princípio fundamental

¹⁷ JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 13/07/2001, p. A6.

para construir com legitimidade toda a gama limitada das instituições através das quais se constitui e se manifesta.

Tomando-se a expressão poder como “*energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins*”¹⁸, há necessidade de fontes legítimas de criação para que essa energia, que coordena e impõe decisões voltadas a determinados fins, não se faça arbitrariamente nem sirva a interesses de grupos ou indivíduos. Daí a necessidade de vinculá-la a uma origem certa e delimitada, na qual a Constituição fincou seus conceitos fundamentais.

Essa referência deveria ser totalmente desnecessária, pois não é só o poder que deriva do povo, mas todas as instituições criadas pela cultura humana, da qual o poder é apenas uma parcela ou segmento. O Poder, no sentido básico, faz parte dos chamados “fenômenos da autoridade” (*phénomènes d'autorité*), encontrando-se nas situações em que uma pessoa ou um colegiado está em condições de impor sua vontade a outrem, por ser sua vontade a imposição do todo pelas vias normais de representatividade.

Ao subordinar todo o nascimento do poder ao povo, a Constituição brasileira estabeleceu o lastro básico do regime democrático. Ao garantir seu exercício em nome do povo através de representantes e mesmo diretamente, pretendeu tornar permanente a vinculação, que não pode desviar-se na representação nem ser alienada, consagrando limites para o exercício indireto do poder.

Convém lembrar que as formas de democracia direta convivem com a representação para que haja equilíbrio e autenticidade da vontade popular. Cumpre ressaltar que a vontade popular deve prevalecer até mesmo sobre a vontade de seus representantes.

Ao permitir, por certos instrumentos, o exercício imedi-

¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª ed., SP, Malheiros, 1966, p. 108.

ato do poder pela participação popular, as determinações de ordem constitucional garantiram ao povo instrumentos de prática de uma democracia direta, exatamente para que a representação não se torne uma função desvinculada de suas origens, valendo como um modo de referendá-la por sua fonte legítima e autêntica.

Segundo dados de *Bruno S. Frey*¹⁹, só no ano de 1990 e em âmbito nacional, houve na Austrália quarenta e cinco referendos; na França, vinte e oito; na Itália, também vinte e oito; na Dinamarca, quinze; na Irlanda, treze; na Áustria dois; e, na Suíça, trezentos e oitenta.

Marcam-se assim, os traços fundamentais da democracia enquanto governo do povo, praticado, em alguns casos, por ele próprio e, em razão da representatividade, por agentes delegados.

O poder, como força originária, equivalente ao francês *puissance*, desdobra-se em poder organizado, e não ao *pouvoir*, que seria já o poder constituído. O poder originário transforma-se em poder, constituindo os Poderes do Estado, para o exercício e funcionamento das instituições. Poder e sociedade são elementos intrínsecos a qualquer organização humana minimamente desenvolvida e, antes de se oporem no binômio liberdade-autoridade, completam-se e se integram nele, pois o poder se institucionaliza na autoridade e esta só é possível onde há poder.²⁰

Assim, o exercício direto do poder é um reforço democrático da vontade popular pelo seu autoexercício. O poder originário repousa no povo, é exercido em seu nome pelos Poderes do Estado, por meio de uma técnica de captação da soberania popular, sendo o sufrágio universal a expressão máxima desse poder. O sufrágio é fundamento da democracia, pois é

¹⁹ In Krause, Martín e Molten, Margarita. *Democracia Direta*. B. Aires, Perrot, s.d., p.16.

²⁰ CRETELLA JÚNIOR, J. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro, Fu, 1990, t.I, p. 143.

através dele que a soberania do povo se desdobra para o Estado dando-lhe consistência e legitimidade. O sufrágio não universal, limitado, restrito, serviria à ditadura ou às oligarquias ou aristocracias ou qualquer outra forma que excluísse a vontade do povo.

O Poder Estatal está no povo, vem do povo, emana do povo, não há outra fonte legítima de poder que se sobreponha ao povo. O exercício do poder político é distinto, e é esse exercício que ocorre em nome do povo e no interesse do seu bem estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade.

A vontade popular expressa nas formas permitidas e garantidas por lei, deve prevalecer sobre qualquer outro interesse. Vale debater até normas constitucionais, sempre dentro do raciocínio de que a norma legal tem que servir à sociedade e adaptar-se a ela, moldando-se de acordo com as necessidades coletivas.

Um Estado adormecido que atua em benefício de poucos e exclui uma grande parcela da sociedade das condições minimamente dignas, culminará no conflito entre a sociedade organizada e uma parcela que a enfrenta rotineiramente. As justificativas têm o jeito do brasileiro contemporâneo do individualismo, sem a visão da coletividade e da necessária construção de uma sociedade geradora de oportunidades iguais e condições de vida digna.

O Estado, com a ausência de políticas sociais, barrou a possibilidade de grande parte da população de alcançar melhor padrão de vida.

Fácil é a percepção da desordem da sociedade quando o Estado não faz o seu papel, seja no caso brasileiro e de alguns países do continente americano, seja no africano ou no mundo árabe, isso sem falar-se dos países da Europa Central e da Ásia. Nesse contexto, a impunidade é um fator que assume grande destaque. Alguns membros do Poder Legislativo desses países,

por exemplo, não se sentem na obrigação de seguir as leis elaboradas por eles mesmos. Alguns membros do Poder Judiciário agem como se estivessem acima da lei. Alguns membros do Poder Executivo aproveitam-se do cargo para benefício próprio. Estas condutas trazem o descrédito às instituições públicas, dão o mau exemplo à população, desviam valores sociais e tornam o conflito social constante e mais aguerrido.

A aparência é de que o aparato administrativo, todo o mecanismo do Estado, foi criado como forma legítima de proteger interesses de poucos que não se preocupam com o bem comum, somente com o seu próprio e do seu grupo, como se a população brasileira tivesse um aparato Estatal servindo de forma legítima para violar e eliminar direitos que passaram a vigorar somente para determinados grupos.

5. PACTO FEDERATIVO

Nessa contextualização o Brasil oscilou entre períodos centralizadores e não centralizadores.

A atual configuração da forma federativa de Estado atraiu para a União poderes suficientes para que a própria unidade federativa não fosse posta em risco. Isso explica o fato das Forças Armadas serem vinculadas ao Governo Federal – poder bélico centralizado; o Banco Central ser vinculado ao Governo Federal – poder financeiro centralizado; a maioria da carga tributária ser vinculada ao Governo Federal – poder tributário centralizado; decisões judiciais superiores são vinculadas a tribunais federais – poder decisório centralizado; competências legislativas de abrangência geral são vinculadas ao legislativo federal – poder de legislar centralizado.

Contudo, pela extensão do país, há a necessidade da presença do Estado nas localidades, pois a população necessita de ações da Administração Pública e esta, nessa organização estaria distante, como de fato está. Assim, os governos locais,

ou municipais, são essências para as ações de políticas públicas e para as respostas públicas às demandas sociais.

É o Município o primeiro a sentir a pressão da população, pois é o governo municipal que está próximo da mesma.

Daí a necessidade de haver a autonomia política, administrativa, financeira, tributária e legislativa dos Municípios. Contudo, por estarem inseridos no contexto federativo, sua autonomia implica sempre em uma atuação com espaço menor que a do Estado membro da Federação e da própria União.

Na mesma lógica, a maioria das taxas estará nos Municípios, pois são estes que estão próximos à população local e põem os serviços públicos à disposição.

Contudo, a contradição é clara, pois ao Município dá-se pequena autonomia e grande responsabilidade.

É exigido do Município que este esteja preparado para atender toda a sorte de atuação administrativas, como fornecer saúde e remédios, educação, segurança, infraestrutura, iluminação pública, abastecimento de água e saneamento básico, e serviços públicos em geral. Pois para o popular o Município é a Administração Pública próxima a si, portanto é deste que ele cobra e exige respostas sociais.

O desafio que se põe é como prestar serviços públicos de qualidade sem verba pública; como conceder verbas públicas aos Municípios sem perder os controles efetivos e garantir a destinação dos recursos públicos; como fortalecer os Municípios sem enfraquecer a Federação.

Não há resposta pronta, contudo o desequilíbrio atual não pode persistir, pois a sobrecarga exigida aos Municípios é exagerada e o impede de ter atuações administrativas naturais à sua essência.

Contudo, também não parece ter lógica a existência de Município que não consiga manter-se a si, somente equilibrando suas contas quando do aporte de recursos federais. Solução razoável seria correr o caminho inverso e criar macros Municí-

pios, unindo-os por regiões, somando condições e dividindo atuações.

6. CONCLUSÃO

O tema é aberto e a divergência de opiniões é natural. A pretensão de concluir algo é paradoxalmente despropositada à proposta de mera reflexão.

Há a necessidade de encontrar-se a medida da autonomia dos Municípios, que na realidade não estão preocupados com autonomia administrativa, nem legislativa. A régia preocupação está na falta de recursos públicos para uma atuação eficiente da Administração Pública local.

Note-se que a centralização de poderes é uma preocupação necessária para a manutenção da unidade, mas há que se conseguir isso sem sacrificar a Administração Pública que está na ponta da sociedade e que não pode esquivar-se à sua missão.



BIBLIOGRAFIA

BRUCCULERI, A. *In Fondo allá Crisi, la Civiltá Cattolica*. Milão: Vita e Pensiero, 1934, v. II.

CRETELLA JÚNIOR, J. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro, Fu, 1990, t.I.

ELIAS, Nobert. *O Processo Civilizador. Formação do Estado e Civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, v. 2.

ESPINOSA, Baruch de. *Tratado da Correção do Intelecto*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

GEMELLI, A. *Medioevalismo*. Milão: Vita e Pensiero, 1914.

- GEMELLI, A. *Idee e Battaglie per la Cultura Cattolica*. Milão: Vita e Pensiero, 1993.
- MARTÍN e MOLTEN, Margarita, in KRAUSE. *Democracia Direta*. B. Aires, Perrot, s.d.
- MONTESQUIEU. *Espírito das Leis*. São Paulo: Nova Cultural, 2000, v. II.
- READ, Piers Paul. *Os Templários*. Brasil: Imago, 2001.
- SEIPEL, Ignazio. *Critica della Democrazia*. Milão: Vita e Pensiero, 1929, v. II.
- STERNHELL, Zeev. *O Eterno Retorno, Contra a Democracia a Ideologia da Decadência*. Lisboa: Bizâncio, 1999.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª ed., SP, Malheiros, 1966.
- ZUNINO, P.G. *L'ideologia del Fascismo. Mitti, Credenze, Valori nella Stabilizzazione del Regime*. Bolonha: Il Mulino, 1987.