

**LEONARDO MENDES LACERDA**

**FEDERALISMO OLIGÁRQUICO E  
IRREPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA**

**BRASÍLIA**

**2008**

## **RESUMO**

Trata-se de texto jurídico, que traz também observações de ordem histórica e sociológica. Nele o autor compartilha inquietações acerca de duas questões que demonstra estarem umbilicalmente interligadas: o efetivo grau de (ir)representatividade na democracia brasileira e a conveniência política associada à opção pelo modelo federativo, que nos moldes em que é atualmente exercido, carece de racionalidade.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Democracia. Federalismo. Estado. Constituição.

## IRREPRESENTATIVIDADE DEMOCRÁTICA

A Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que não alterou as estruturas clássicas do Poder, atribuiu ao Estado – ente conservador por excelência – o papel de protagonista de toda sorte de transformações sociais. Comparato (1989) considera que “essa contradição essencial está na base da instabilidade política e do mau desempenho sócio-econômico dos Poderes Públicos, em nosso país, a mais de meio século”. (p. 84)

Entendemos que as origens do problema são mais antigas. Existe mais. Existe no Brasil uma incomensurável, porém esquecida, dívida histórica, com a qual tomamos contato através da melhor sociologia pátria: Darcy Ribeiro, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda. Seus estudos mostram que o povo brasileiro foi formado, com a finalidade precípua de servir ao colonizador, através de uma nova escravidão branda e dócil. A miscigenação das três principais matrizes, portuguesa, indígena e negra gerou um povo não possuía os mesmos privilégios dos brancos imigrantes e seus descendentes oficiais. Esta pátria que nasceu do empreendimento comercial português, acabou preservando essa característica servil, tão marcada na carne e inscrita no destino do nosso povo (HOLANDA, 2005; RIBEIRO, 1995; FREYRE, 2005).

Darcy Ribeiro (1995) é quem melhor revela como a cultura de dominação moldou o povo brasileiro. Construída com sêmen português e ventres negros e índios, uma nova raça, desvinculada de identificação com essas origens, surge com inequívoca vocação de servir aos desígnios do europeu, pois este é o único *locus* que lhe é permitido habitar na estrutura social da colônia. O povo brasileiro surge dessa tríplice composição, quase sempre sem o reconhecimento de paternidade e sem identidade própria. Quando os grupos branco,

negro e índio não reconhecem mais os mestiços como membros, eles acabam abandonados. Esses órfãos se integram como uma etnia própria, improvável por que engloba matizes de cores tão contrastantes em si, e ao mesmo tempo certa, pois sua identidade se dá então, menos pelo critério genético e mais pelo social. São um só povo, definido exatamente pela exclusão social que lhes sobra.

“O brasilíndio como o afro-brasileiro existiam numa terra de ninguém, etnicamente falando, e é a partir dessa carência essencial, para livrar-se da ninguendade de não-índios, não-europeus e não-negros, que eles se vêem forçados a criar sua própria identidade étnica: a brasileira.” (RIBEIRO, 1995, p. 131).

Possuímos vocação para tantas coisas, mas não para o exercício da cidadania. A mentalidade moldada por séculos nos acostumou mais a servir do que a usufruir e compartilhar. Fomos violentamente conformados em corpos e mentes por senhores de escravos e seus sucessores. A racionalidade escravagista consistia em exaurir a capacidade produtiva do escravo, até que ele encontre seu destino natural, a morra por estafa, e enquanto isso sufocar pela violência qualquer iniciativa de liberdade. A vida do escravo, como nos relata Ribeiro (1995), consistia basicamente em dezoito horas de trabalho por dia, regadas a chibatadas esparsas; alimentação no nível mínimo necessário para que se continue trabalhando; sem amor, família ou sexo; castigos preventivos pedagógicos, apenas para não pensar em fuga; mutilações para os indisciplinados; marcação com ferro em brasa para os fugitivos apanhados.

“Todos nós, brasileiros, somos carne da carne daqueles pretos e índios suplicados. Todos nós brasileiros somos, por igual, a mão possessa que os suplicou. A doçura mais terna e a crueldade mais atroz aqui se conjugaram para fazer de nós a gente sentida e sofrida que somos e a gente insensível e brutal, que também somos. Descendentes de escravos e de senhores de escravos seremos sempre servos da malignidade destilada e instalada em nós, tanto pelo sentimento da dor intencionalmente produzida para doer mais, quanto pelo exercício da brutalidade sobre homens, mulheres, sobre crianças convertidas em pasto de nossa fúria” (RIBEIRO, 1995, p. 120).

Com a abolição, os negros e mulatos se vêem reconhecidos na sua condição humana. Continuam, todavia, dependentes das fazendas, onde continuam rendendo seu suor, da mesma maneira servil como o faziam antes na condição de escravos. A industrialização transforma o Brasil numa nação mais urbana, mas sua estrutura social não se altera de forma drástica. A elite açucareira rapidamente se adapta às novas condições, enquanto as massas trabalhadoras continuam marginalizadas.

“Os senhores de engenho, que sobrevivem no negócio como donos ou como cotistas das novas empresas, transferem-se para as cidades, entregando a casa-grande ao administrador e utilizando novos meios de transporte, como o trem e, mais tarde, o automóvel, para visitar periodicamente a propriedade” (RIBEIRO, 1995, p. 303).

Aspiramos legitimamente ser um povo, mas somos sempre guiados pela mão de cada capataz que se sucede, a nos conformarmos com nossa condição de massa. Para Goffredo Teles Jr. (2003), “de massas humanas, é certo, não pode emanar o Poder legítimo. As massas são tangidas; não são fontes do Poder. Não há Democracia autêntica onde o povo é relegado à condição de massa” (p. 106). Ainda hoje, e meio sem saber, carregamos cada passagem terrível de toda essa história gravada no genótipo, inscrita no inconsciente coletivo, marcada no fenótipo e determinante de todas as estruturas da nação e do Estado.

“O ruim aqui, e efetivo fator causal do atraso, é o modo de ordenação da sociedade, estruturada contra os interesses da população, desde sempre sangrada para servir a desígnios alheios e opostos aos seus. Não há, nunca houve, aqui um povo livre, regendo seu destino na busca de sua própria prosperidade. O que houve e o que há é uma massa de trabalhadores explorada, humilhada e ofendida por uma minoria dominante, espantosamente eficaz na formulação e manutenção de seu próprio projeto de prosperidade, sempre pronta a esmagar qualquer ameaça de reforma da ordem social vigente.” (RIBEIRO, 1995, p. 452)

Esse povo humilhado subjugado é dominado por uma elite que se perpetua no topo da pirâmide social e para o qual todas as oportunidades estão previamente reservadas, que dispõe das ferramentas de dominação, que facilmente se adapta às novas realidades, e por

fim, que permanece onde sempre esteve. A nação e o Estado estão aí para uso e gozo deles e de seus descendentes. A elite são os donos do poder. Darcy Ribeiro (1995) narra desde suas origens portuguesas a continuidade do patronato político, governando o Brasil desde seus tempos de colônia, sempre por uma comunidade burocrática que frustrou o desenvolvimento de uma nação independente.<sup>1</sup> Este grupo nem ao menos merece a alcunha de elite, formando, em verdade, uma sub-elite, uma pseudo-elite, visto que existe totalmente desvinculada de qualquer objetivo nacional ou propósito maior senão o benefício próprio. Não se comprometem verdadeiramente com o Brasil.

Fernando Henrique Cardoso, o sociólogo da década de sessenta, e Enzo Falleto (2004) apresentam, por meio de analogia com o fenômeno físico dos vasos comunicantes, como o nível de qualidade de vida nas nações de primeiro mundo é compatível com a qualidade de vida das elites do terceiro. Enquanto todos os benefícios advindos da revolução industrial estão dispostos em prateleiras, garantido pelo poder do dinheiro o acesso ao luxo e ao conforto próprios dos países ricos, os efeitos nefastos do subdesenvolvimento só são sentidos pelas camadas inferiores da estrutura social.

Cristovam Buarque (1995) descreve o que seria uma “cortina de ouro”. Após a queda do Muro de Berlim (que representou a “cortina de ferro”), o mundo permaneceu dividido em dois. A nova linha divisória não mais se dá em razão de barreiras ideológicas ou regimes políticos, “mas pelo acesso ou não dos habitantes de cada lado aos bens e serviços da

---

<sup>1</sup> “Quando é declarada a independência, a classe dominante local se nacionaliza alegremente, preparando-se para lucrar com o regime autônomo, tal como lucrara com o colonial. Apropriada por essa classe, a independência não representou nenhuma descolonização do sistema que permitisse transformar o proletariado externo em um povo para si, voltado ao preenchimento de suas próprias condições de existência e progresso. Representou o traslado da regência política, encarnada por um rei português, sediado em Lisboa, para seu filho, assentado agora no Rio de Janeiro, de onde negociaria a independência nacional com a potência hegemônica da época, que era a Inglaterra. Uma vez reconhecida externamente e imposta internamente a legitimidade de seu poder, passa a reger daqui a sociedade brasileira, feita nação, contra os interesses de seu próprio povo. Nessas circunstâncias, o Estado apresenta também mais continuidades do que rupturas, estruturando-se como uma máquina político-administrativa de repressão, destinada a manter a antiga ordenação, operando nas mesmas linhas a serviço da velha elite.” (RIBEIRO, 1995, p. 252).

modernidade.” A nova leitura de liberdade consiste primordialmente na liberdade de consumir.

“No final do século, uma *cortina de ouro* desceu ao longo de todo planeta, separando os homens que dispõem de instrumentos técnicos da modernidade daqueles que ficam fora deles. Não se trata méis de uma cortina separando países, mas grupos sociais, ainda que dentro de um mesmo espaço geográfico e político.” (BUARQUE, 1995, p.116)

Essa cortina de ouro “aparta ricos de pobres, os habitantes do *Primeiro Mundo Internacional* dos habitantes do *Gulag Social Internacional*, independente de países, raças, regimes políticos e ideologias.” (BUARQUE, 1995, p.116) O aumento da assimetria entre incluídos e excluídos torna-se pauta de reflexões obrigatória para o direito, para a democracia e para a ética.

Quando os interesses da elite dirigente são contrários aos interesses da nação, e essa mesma elite dispõe de instrumentos quaisquer para se proteger dos efeitos de seus atos, as decisões serão tomadas em prejuízo da população. Diamond (2005) apresenta rica análise histórica de como líderes egoístas conduziram nações inteiras ao fracasso.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> “Outro conflito de interesses envolvendo comportamento racional ocorre quando os interesses da elite que toma as decisões entram em conflito com os do restante da sociedade. Especialmente se a elite pode se precaver das conseqüências de seus atos, ela tende a fazer coisas em seu próprio benefício, sem se incomodar que tais ações venham a prejudicar outros. Tais conflitos, flagrantemente personificados pelo ditador Trijillo na República Dominicana e pela elite de governo no Haiti, estão se tornando cada vez mais freqüentes nos EUA modernos, onde os ricos tendem a viver dentro de condomínios fechados e beber água mineral. [...] Através da história, as ações ou inações de reis, chefes e políticos egocêntricos têm sido um motivo comum de colapsos sociais, incluindo os reis maias, os chefes da Groelândia Nórdica e os políticos da Ruanda moderna discutidos neste livro. Bárbara Tuchman dedicou o seu livro *A marcha da insensatez (The march of Folly)* a famosos exemplos históricos de decisões desastrosas, que vão desde os troianos que trouxeram cavalo de Tróia para dentro de seus muros, os papas renascentistas que provocaram a reação protestante, a decisão alemã de adotar o uso irrestrito de submarinos na Primeira Guerra Mundial (desencadeando assim a declaração de guerra dos EUA), e o ataque japonês a Pearl Harbor, que provocou a declaração de guerra dos EUA em 1941. Como Tuchman esclarece sucintamente: ‘A maior de todas as forças a afetar a insensatez política é a luxúria pelo poder, que Tácito definiu como ‘a mais repreensível de todas as paixões.’” Como resultado da luxúria pelo poder, os chefes da ilha de Páscoace os reis maias agiram para acelerar o desmatamento em vez de evita-lo: seu prestígio dependia de erguerem estátuas e monumentos cada vez maiores que os de seus rivais. Estavam presos em uma espiral competitiva, de tal forma que qualquer chefe que erguesse estátuas ou monumentos menores para poupar as

Este parece ser o caso do Brasil, nação cujos interesses divergem daqueles pertencentes aos que o governam, criatório de gente nascida para cumprir a função de exército de reserva. Nem a declaração da Independência, nem a proclamação da República não alteraram o sucesso da continuidade deste empreendimento inter-geracional.<sup>3</sup>

Os filhos dos donos do Poder são educados para perpetuar a dominação. Eles não são levados a questionar seriamente a validade moral do domínio, mas, pelo contrário, aprendem rapidamente os jovens maurícios e patrícias, nas “micaretas” da vida, acerca da importância de um cordão de isolamento, para manter os excluídos distantes de modo que sua miséria em nada atrapalhe o farto banquete do prazer burguês.

A função do estado moderno é atender ao Mercado, a partir do momento histórico em que este passa a exigir calculabilidade e previsibilidade das relações sociais (GRAU, 2005). Assim, a clássica acusação de Marx e Engels (1998) não é desarrazoada, quando aponta o Governo como sendo apenas um comitê para gerenciar os assuntos da burguesia. Para Adam Smith, o Governo civil é instituído para assegurar a propriedade, consistindo num instituto de defesa dos ricos contra os pobres (COMPARATO, 1989).<sup>4</sup> O

---

florestas seria desprezado e perderia o cargo. Este é um problema comum com as competições por prestígio, que são julgadas em curto prazo.” (p.515)

<sup>3</sup> “A Independência e a República, que em quase toda a América deram lugar a um profundo esforço nacional por elevar o nível cultural da população, capacitando-a para o exercício da cidadania, não ensejaram um esforço equivalente no Brasil. Esse descaso para com a educação popular bem como o pouco interesse pelos problemas de bem estar e de saúde da população explicam-se pelo senhoralismo fazendeiro e pela sucessão tranqüila, presidida pela mesma classe dirigente, da Colônia à Independência, do Império à República. Não ensejando uma renovação de liderança, mas simples alternância no mesmo grupo patricial oligárquico, se perpetua também a velha ordenação social.

Nessas condições, toda participação democrática na vida política se reduz aos grupos de pressão oligárquicos em disputa pelos controles das matérias que afetavam seus interesses. Nessa república de fazendeiros, os problemas do bem público, da justiça, do acesso à terra, da educação, dos direitos dos trabalhadores eram debatidos tal como a democracia, a liberdade e a igualdade. Isto é, como meros temas de retórica parlamentar. A máquina só funcionava substancialmente para consolidar o poder e a riqueza dos ricos.” (RIBEIRO, 1995, p. 404).

<sup>4</sup> “Civil Government, so far it is instituted for the security of property, is in reality instituted for the defence of the rich against the poor, or of those who have some property against those who have none at all.”(SMITH, Adam. **Wealth of nations**, livro V, cap. I, parte II) *apud* COMPARATO, 1989, p.89.

cumprimento dos contratos não poderia ser assegurado sob a equidade, assim o objetivo do Direito burguês é promover a estabilidade e não a justiça (GRAU, 2005).

“O modo de produção social capitalista, que elege como *ratio fundamentalis* do ordenamento político o lucro, coloca o direito positivo a seu serviço; é isso que explica a estruturação do direito posto pelo Estado moderno. Ele existe fundamentalmente – desejo deixar este ponto bem vincado – para permitir a fluência da circulação mercantil, para tentar “domesticar” os determinismos econômicos.” (GRAU, 2005, p. 36-37).

Se o objetivo precípua do Estado identifica-se com a razão de sua existência, que é atender às demandas do mercado, é quase que natural o fato de que mesmo nos Estados Constitucionais “começam a proliferar os sinais de que os regimes democráticos instaurados nos últimos trinta ou vinte anos traíram as expectativas dos grupos sociais excluídos, dos trabalhadores cada vez mais ameaçados nos seus direitos e das classes médias empobrecidas” (SANTOS, 2006).

Por um capricho nefasto, a desigualdade no Brasil é mais intensa. A pirâmide social (construída a partir dos valores de distribuição de renda) não chega nem mesmo a ser uma verdadeira pirâmide. Seu verdadeiro perfil é côncavo, o que representa uma incrível desigualdade. A maior esbelteza da curva denuncia que um rico é tão rico que pode comprar não apenas um, mas muitíssimos desvalidos. Em parte porque sua riqueza lhe fornece um excedente vultoso, e em parte porque a essa multidão de desvalidos tão hipossuficiente, lhes são oferecidas pouquíssimas oportunidades, que o valor por eles pretendido é incrivelmente baixo.

A descomunal concentração de renda gera uma alta liquidez e a capacidade de alavancagem de capitais de grande vulto desequilibra as instituições democráticas. No ideal de democracia de Rousseau, não deveria haver cidadão tão rico que pudesse comprar um

desvalido nem desvalido tão miserável que precisasse se vender. Aqui o abastado compra mais facilmente o desvalido que no resto do mundo.

Hoje, o mito da representatividade justifica a continuidade dos Governos. A face do colonizador continua clara tanto no exercício do Poder quanto na condução da atividade econômica. No verdadeiro Estado de Direito, a legitimidade está diretamente ligada à efetividade da representação. No Brasil, a identificação entre a vontade popular e o programa de Governo cessa no dia seguinte às eleições. A minoria dominante e corporativa, herdeira histórica de uma camada senhorial, apesar de todo o teatro eleitoral, reiteradamente se apropria do Estado, e vestida pela legitimidade formal, é livre para conduzir a nação em benefício próprio.

Se o corte na população carcerária demonstra que a população negra e as camadas econômicas mais baixas estão ali desproporcionalmente representadas, um mesmo corte racial e histórico-econômico há de demonstrar que a população branca e as classes A e B estão desproporcionalmente representadas no Congresso Nacional (Tal informação pode ser ampliada para a burocracia estatal como um todo).

“A estratificação social gerada historicamente tem também como característica a racionalidade resultante de sua montagem como negócio que a uns privilegia e enobrece, fazendo-os donos da vida, e aos demais subjuga e degrada, como objeto de enriquecimento alheio. Esse caráter intencional do empreendimento faz do Brasil, ainda hoje, menos uma sociedade do que uma feitoria, porque não estrutura a população para o preenchimento de suas condições de sobrevivência e progresso, mas para enriquecer uma camada senhorial voltada para atender às solicitações exógenas.” (RIBEIRO, 1995, p.212)

Essa oposição “é crescente e tende, deixadas as forças sociais ao livre jogo de seus interesses próprios, a se agudizar com o processo de concentração de renda” (COMPARATO, 1989, p.103).

Com a modernidade, adveio o fim da separação social dos poderes, que, aliado à fácil manipulação dos mecanismos eleitorais pelo capital, o acesso ao Poder fez do Legislativo e do Executivo, ambos representantes da mesma oligarquia. A efervescência social da modernidade acabou com as classes sociais estanques, e dificultou a contínua aplicação da doutrina da divisão social do Poder. Por sorte, a sociedade moderna não se caracteriza por uma única elite, ideologicamente coesa, mas “por diversas elites” que buscam não a totalidade do Poder, mas apenas influências segmentadas. Uma promessa não cumprida pela democracia, na visão de Bobbio (2000-a), é que apesar da instituição das regras democráticas, o poder oligárquico não foi derrotado. É claro que “a presença de elites no poder não elimina diferença entre regimes democráticos e regimes autocráticos”. Afirma ainda o filósofo que “Joseph Schumpeter, acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular.” Trata-se da chamada “democracia de equilíbrio”.(p.39)

Este condicionamento é a própria alma da degeneração da democracia. Fukuyama (2000) adverte que “há claras desvantagens na política de grupos de interesses: a compra de influência política através de contribuições para campanhas aumenta o ceticismo dos eleitores a respeito do processo democrático.”(p.64)

“Finalmente, o quarto desafio diz respeito às condições da participação democrática dos cidadãos. São três as principais condições: ser garantida a sobrevivência: quem não tem com que se alimentar e alimentar a sua família tem prioridades mais altas que votar; não estar ameaçado: quem vive ameaçado pela violência no espaço público, na empresa ou em casa, não é livre, qualquer que seja o regime político em que vive; estar informado: quem não dispõe da informação necessária a uma participação esclarecida, equivoca-se quer quando participa, quer quando não participa. Pode dizer-se com segurança que a promoção da democracia não ocorreu de par com a promoção das condições de participação democrática. Se esta tendência continuar, o futuro da democracia, tal como a conhecemos, é problemático.” (SANTOS, 2006)

O abismo da desigualdade social impede que uma mesma política beneficie simultaneamente as camadas ricas e pobres. É tamanha a distância social cultural e econômica que separa o Brasil rico do Brasil miserável, que seus interesses se tornam quase sempre antagônicos. Muitas decisões acerca das políticas a serem realizadas consistem em escolher um lado ou outro para beneficiar.

Existem certas condições implícitas, aquelas ditas pré-políticas, para a vivência da democracia: educação do povo – tanto a fundamental quanto a educação para exercício da cidadania, existência de valores coletivos de virtude e de honestidade, além de um mínimo de equidade na distribuição de renda. Sem o preenchimento destas condições, a Constituição, por mais democráticas que sejam seus termos, torna-se um embrulho vazio.

A irrepresentatividade é a crise de legitimidade dos eleitos. Quando a distância guardada entre o povo e a elite dirigente é tamanha que conduz à oposição entre seus interesses e os interesses daqueles que lhes concederam o mandato, a representatividade recolhe-se numa triste ficção jurídica.

Uma aparência de legitimidade é conveniente para reduzir as resistências. Daí surge um constitucionalismo muito mais formal do que material. Em relação aos direitos sociais, o Estado concede, mas não garante. O Governo é constituído de representantes legitimamente eleitos pelo povo que reiteradamente legislam e administram em causa própria sem qualquer pudor. E quanto aos objetivos fundamentais da República:

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação.

(Constituição da República de 1988)

A Constituição, principalmente quando repleta de ricas formalidades, amplos direitos, belíssimos enunciados, mas desprovida de eficácia e de executibilidade, será apenas um instrumento de dominação ideológica. “E, naturalmente, tanto maior será o grau de eficácia da legitimação e da auto-repressão capitalista quanto mais convincente forem os mitos na Constituição formal” (GRAU, 2005, p. 41).

À primeira vista, nos parece arcaica a discussão acerca de mitos, principalmente diante da constatação de que a ciência do direito e a ciência política tanto avançaram na direção de uma racionalidade planejada das Estruturas de Governo, Estado e sociedade. Muito pelo contrário, Eros Grau (2005) demonstra o caráter atualíssimo do tema:

“o momento da ‘desmitização da cultura’, no iluminismo racionalista, estruturado sobre a afirmação da obscuridade dos mitos, característica – conforme se alegou – das Idades Antiga e Média, não consubstanciou senão um momento de *substituição de mitos*. Mitos irracionais ou inconscientes são, então, substituídos por outros, mitos também, porém definidamente conscientes e racionais, embora hermeticamente, foram aqueles nos que os inventaram” (p. 42).

Mitos modernos são instrumentos lingüísticos de dominação. Seu emprego nos remete à noção de hegemonia proposta por Gramsci, composta por facetas não apenas de dominação violenta, mas por elementos sutis, de natureza educacional, religiosa, político-cultural, e como não poderia deixar de constar: jurídico-constitucional. “As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul” (HOLANDA, 2005, p. 182).

O Brasil possui uma Constituição “cidadã”, que por um lado reconhece direitos fundamentais e sociais, e isso representa um passo importante na direção da efetivação desses direitos, mas que por outro, opera como amortecedor social e pode facilmente contribuir para o adiamento dessa mesma efetivação. Eros Grau (2005) aponta que a própria Constituição formal, enquanto mito, bem serve aos propósitos do dominador.<sup>5</sup>

Há também uma grande diferença entre “o constitucionalismo de cultura política de cidadania e o constitucionalismo da cultura política do clientelismo” (BONAVIDES, 2001, p. 166). Para a construção de uma cultura de cidadania e de verdadeiro respeito à Constituição, é necessário estarmos dispostos a fazer sacrifícios em nome da preservação da letra e do espírito da Constituição. Não estamos.

Uma visão mínima de democracia deriva da observância de sua regra fundamental, a regra da maioria: decisões válidas são aprovadas por maioria. Isso, claro, é muito pouco. Qualquer autocracia disfarçada pode facilmente atender a esse critério. Preferimos aqui a posição intermediária de Bobbio (2000-a):

“Para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos o direito de

---

<sup>5</sup> “As Constituições formais por inúmeras vezes consubstanciam modalidade exemplar de mito moderno. Por um lado, instalam no seio da coletividade a convicção de que se vive sob a égide do Estado de Direito: se a Constituição, documento formal, existe, temos instituído o regime do Estado de Direito. Por outro – sobretudo a partir do instante em que, tocadas por um gesto de brilhantismo invulgar, a burguesia faz incluir nela um capítulo atinente aos direitos econômicos e sociais – funcionam como anteparo às expansões da sociedade, amortecida naquilo que expressão de sua ânsia de buscar a realização de aspirações econômicas e sociais. A Constituição, então, instaura o ‘Estado social’ e passa a ser exaustivamente ‘consumida’ pela sociedade. Pouco importa que suas disposições tenham caráter programático, contemplem direitos não juridicamente exequíveis, isto é, não garantidos. Outro lance de brilhantismo invulgar encontra-se na teorização da distinção entre direitos e garantias. Pacificam-se as consciências das ordens privilegiadas e os néscios encontram o conforto próprio aos que vivem sob a égide da Constituição, devidamente conformados – seja porque se tornaram pacíficos, seja porque seus comportamentos assumiram padrões predeterminados, na dupla denotação do vocábulo. A Constituição, assim – isto é, o documento formal denominado ‘Constituição’ –, desnuda-se como instrumento de dominação ideológica. É mito que acalentamos, dotado de valor referencial exemplar, na medida em que contribui eficazmente para a preservação da ordem que não se pretendia *instaurar*, mas, simplesmente, *manter*” (p. 42).

participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra.” (p.32)

É exatamente no descumprimento desta terceira condição que percebemos o processo do esvaziamento da democracia brasileira. As propostas com chances reais de sucesso são basicamente as mesmas e advêm de representantes das mesmas classes, incubadas em redutos oligárquicos regionais e envolvidas periodicamente no espetáculo eleitoral.

Nossos complexos sistemas eleitoral e político-partidário acabam por funcionar quase como um funil às avessas, promovendo por vezes, nas palavras de Bovero (2002), “o governo dos piores”, onde os atores mais inescrupulosos tendem a suportar melhor as mazelas e amarguras da vida política e são capazes de negociar os favores exigidos para que sua projeção se dê em círculos cada vez mais altos.

A democracia formal, alcançada pela interpretação do teatro eleitoral, é apenas uma sombra do que deveria ser uma verdadeira democracia substancial. A ausência de alternativas reais, de planos de governo realmente distintos, para que a população possa escolher, assim como nossa desigualdade de renda e de cultura tão incrível comprometem tanto o processo eletivo como o ideal democrático. As condições para configurar a democracia substancial também não estão satisfeitas.

Diante de toda fundamentação exposta, em oposição ao texto expresso da própria Constituição e acuado pela difícil e inequívoca conclusão, resta apenas proferir a sentença:

O Brasil ainda não pode ser considerado um Estado Democrático de Direito.

O Estado reveste-se, é claro, de toda a formalidade e pompa que tal condição exigiria, mas somente quando o advento de um devido processo legal substantivo concretize verdadeiramente os fins que nosso texto constitucional solenemente apenas proclama, é que poderemos acreditar no seu artigo primeiro.

Uma nação guiada para concretizar os objetivos inscritos no texto constitucional, em consonância com o interesse popular, ponderada pela racionalidade justa do princípio da proporcionalidade, governada por legítimos representantes de um povo esclarecido, obedientes a uma Constituição rígida, dotada de força normativa suficiente para conduzir os Poderes do Estado e não para servir como instrumento de dominação ideológica: quando essa nação nascer, será um Estado Democrático de Direito.

Mas e agora, então, o que somos? Somos alguma coisa ainda sem nome, sem identidade, exatamente como os primeiros brasileiros, aprisionados numa forma de Governo totalmente inédita, revestida das formalidades democráticas mas governada por uma hipocrisia galopante. Talvez algum jurista alemão possa encontrar a palavra certa para nos intitular como uma democracia-formal-oligarquia-substancial. Nosso melhor palpite é que somos o meio termo entre o Estado Democrático de Direito e a Capitania Hereditária.

## **FEDERALISMO OLIGÁRQUICO**

O federalismo nacional também colabora neste processo de diminuição da democracia. Impõe os custos inerentes ao modelo ao passo em que não atinge seus objetivos. Ao contrário do nascimento de outras tantas federações, surgidas por aglutinação, a federação brasileira (bem como suas vizinhas sul-americanas) nasce de um fracionamento artificial.

O federalismo norte-americano surge diante da inviabilidade de que cada colônia independente sustentasse, per si, um exército capaz de defendê-la da coroa inglesa.<sup>6</sup> Orquestrou-se então um pacto federativo. Formou-se um poderoso exército, mas apenas um. Exército esse que seria enviado para qualquer das antigas treze colônias que sofressem ataques do Reino Unido. A unificação das missões diplomáticas e das relações exteriores veio em seguida e poupou enormes gastos. A emissão de moeda única foi essencial para a alavancagem da economia. Defesa, relações exteriores e economia são até hoje as principais funções exercidas na Casa Branca. Ademais, as colônias resguardaram o restante de sua autonomia e independência. O federalismo foi a única saída possível para a auto-preservação das colônias americanas.

Nessa mesma linha, as Federações na Suíça, na Espanha, ou na Alemanha, surgem como o único arranjo institucional possível pra promover convivência entre cantões irreconciliáveis ou entre regiões com fortes barreiras ideológicas e mesmo com idiomas distintos.

Numa configuração diametralmente oposta, o Federalismo no Brasil foi meramente ocasional. Explicado, por vezes o federalismo sul-americano como mero modismo, originado pela cópia irrefletida do sistema americano, tido à época como a vitrine mundial da democracia. Por outras vezes é atribuído ao arranjo necessário para que oligarquias regionais fornecessem suporte à Proclamação da República, isto é, como contrapartida a seu apoio para a Revolução. Tomamos esta hipótese como a mais acertada. A cátedra de Lúcia Avelar (2001) corrobora tal pensamento:

---

<sup>6</sup> É como bem se destaca na passagem de Hamilton: “Os territórios da Grã-Bretanha, da Espanha e das tribos de índios em nossas fronteiras não limitam com determinados Estados, mas envolvem a União desde o Maine à Geórgia. O perigo, embora em graus diferentes, é conseqüentemente comum. E os meios para enfrentá-lo devem, igualmente, ser objeto de conselhos comuns e de um Tesouro também comum.” (O Federalista 25- Os estados e a defesa comum Hamilton, Madison e Jay, 1984, p.245)

“[...] as pesquisas na década de 1990 chamam a atenção para a pertinência da temática quando se trata de analisar o que se denomina de “política tradicional” e “elites políticas tradicionais”, nos países que tiveram o poder político estruturado a partir da grande propriedade de terra, como é o caso do Brasil, cujas elites continuam sobrevivendo mesmo quando a terra enquanto recurso de poder foi perdida, mesmo após os processos de industrialização e urbanização ocorridos. Com a concentração de poder no Estado, no processo do “capitalismo do Estado”, essas elites souberam como manipular o sufrágio a seu favor e se alojaram no aparelho do Estado, dali retirando seus recursos para as operações de patronagem no âmbito local. De um clientelismo local, passou a ser praticado um clientelismo do Estado. A política resultante tem no personalismo, no regionalismo e no clientelismo seus principais pilares.” (p. 133)

A história registra Rui Barbosa como pivô do arranjo federativo. Nos últimos anos do império, a questão do abolicionismo, ofuscou qualquer discussão relacionada ao federalismo. O registro do momento histórico é relatado por Silveira (1978):

“Novos grupos surgiram ao lado dos velhos grupos dominantes do Império, todos vinculados a uma economia agrário-exportadora baseada na grande propriedade e na monocultura. Mas uma diferença muito grande se interpunha entre elas: o regime de trabalho. Processou-se então a primeira diferenciação: os velhos grupos, mantendo o *status quo* que lhes garantia a monarquia; os novos grupos propugnando maiores liberdades políticas, menor intervencionismo estatal, que não lhes entorpecesse as iniciativas econômicas inovadoras. Paralelamente havia a centralização monárquica que prejudicava as províncias financeiramente e as tutelava politicamente, apesar de canalizar os interesses de seus grupos dominantes. No momento em que cessou o tráfico negreiro, para os velhos grupos cresceu a evidência de que a monarquia já não conseguia dar-lhes a base de sustentação sócio-econômica. Aí, então, coincidiram os descontentamentos dessa natureza com os descontentamentos provinciais e o empenho do grupo cafeeiro, mais inovador, em mudar o aparelho governamental. A todos foi comum a fuga ao centripetismo monárquico. O Federalismo foi o canal de convergência de todas essas tendências, pois, ao mesmo tempo em que abria o poder político aos novos grupos, mantinha-o para os velhos grupos, da forma como foi praticado, com controle das eleições e da representatividade. Esta constituiu-se em outro mecanismo dúplice: justificava para a coletividade, em termos legais, e fechava, eleitoral e partidariamente, o poder a escalões inferiores da sociedade.”(p.85)

A função precípua do federalismo no Brasil ainda é, assim como sempre foi, a de preservar os redutos do poder oligárquico, garantindo sua continuidade. Nos primeiros

anos da República, o federalismo mostrou-se ainda mais nefasto. A política dos Governadores, implementada por Campos Salles para solver as crises do Fundilg Loan e a primeira crise de ingovernabilidade da República. Essa política acabou transfigurada na política do café-com-leite, arranjo arquitetado pelas oligarquias mais poderosas, paulista e mineira, que tomaram de assalto o poder da União, tudo numa forma absolutamente constitucional. Revezando-se no Executivo, essas oligarquias priorizaram por décadas o investimento na Região Sudeste, condenando ao atraso irrecuperável o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste do País.

Uma certa inércia institucional, aliada sempre àqueles velhos interesses de continuidade das oligarquias regionais, preservou, mesmo durante a ditadura, a forma federativa. Por muito tempo, não houve questionamentos, até que na Assembléia Nacional Constituinte, o Deputado Raul Ferraz apresentou a proposta de criação de um Estado Unitário, não através da concentração de poder na União, mas através de uma descentralização ainda maior, transferindo o poder dos estados para os municípios. A forma federativa, considerada anti-natural para a realidade brasileira, seria abandonada, aumentando-se a autonomia municipal e eliminando-se os estados.

Tal proposta não apenas restou vencida, como a forma federativa foi erigida em cláusula pétrea. Votada pelos representantes exatos dessas oligarquias, a proposta foi rejeitada sem maiores discussões. Afinal, a trajetória política de todo deputado e senador de sucesso passará naturalmente pelo posto de governador de estado.

Por certo que a pluralidade de órgãos com atribuições similares contribui para a ineficiência do sistema e para o custo do aparelho estatal, já tão pesado sobre os ombros do brasileiro. É fácil constatar que não há nada que o estado realize no nível

municipal que o próprio município não poderia ele mesmo executar. E não há nada que o estado faz no nível regional, sem que o Governo Federal tenha um órgão similar tratando exatamente do mesmo assunto. A conclusão é que o ente estado é dispensável. Ora, e o que levou o federalismo a constar na Constituição de 1988 com força de cláusula pétrea? Exatamente a mesma razão que o introduziu como forma de governo um século antes: a preservação das elites regionais.

Não é o federalismo inimigo da democracia, mas a reserva de poder das oligarquias sim. E entre o federalismo brasileiro e a continuidade do protagonismo das elites regionais existe um vínculo fortíssimo. Pensemos na política baiana e um único sobrenome vem à mente. Pensemos no Maranhão, a mesma coisa. No Pará, em Tocantins, nas Alagoas, o fenômeno se repete. As elites estão preservadas e seu poder reservado, através da modernização do coronelismo eleitoral. Podemos concluir que a escolha pela forma federativa acabou por mostrar-se extremamente prejudicial à consolidação da Democracia no Brasil.

O Federalismo que ocorre no Brasil é um federalismo mitigado. Por outro lado, seu custo ao contribuinte e à sociedade é equiparável, quiçá superior ao custo de um federalismo pleno. A própria Constituição se vale de um termo consagrado mas tecnicamente impróprio para conformá-lo: competências residuais. São residuais as competências dos Estados norte-americanos porque foram deixadas do pacto federativo. Aqui não há nem nunca houve pacto federativo, as competências estaduais são delegadas pelo Poder Constituinte: não são residuais.

As competências politicamente, juridicamente, economicamente relevantes, bem como as tributárias estão praticamente todas reservadas à União, ora privativamente, ora concorrentemente, mas aqui com indisfarçável supremacia. Aos Estados e ao Distrito Federal,

ficam as “residuais”, acompanhadas da competência de explorar os serviços locais de gás canalizado. (CRFB art.25, §§ 1º e 2º )

### **Benefícios**

Em geral, qualquer opção política tem custos e benefícios associados. Os benefícios esperados com a adoção do modelo federalista incluem além de uma presumida segurança adicional contra a concentração indevida de poder, a viabilidade do pluripartidarismo político, a flexibilidade para lidar com desigualdades regionais e uma espécie de competitividade entre diversos regimes normativos.

Essa segurança contra a concentração de poder e golpes de Estado parece de discutível eficácia, haja vista nossa história republicana, cujas fases formalmente democráticas intercalam-se com períodos de ditadura.

O pluripartidarismo político não apenas é viável no Brasil, como até viável demais. A severa crítica de Goffredo Telles Jr. (2003) aponta que o país conta apenas com partidos de opiniões (quando a opinião dos “caciques” e a conveniência política momentânea é que contam) e partidos espúrios (ou legendas de aluguel), e não com partidos de ideologias (fortes, coerentes e tão preciosos à democracia).

Segundo Manuel Gonçalves Ferreira Filho (1979) “a grande virtude do federalismo é compatibilizar a unidade de destino nacional com a disparidade de condições regionais”, mas logo em seguida critica severamente o modelo brasileiro:

“A flexibilidade do federalismo é, porém, embaraçada com notório prejuízo, em muitos Estados, inclusive no Brasil, pelo dito princípio da paridade entre os Estados-membros. Significa este que todos os Estados da Federação são iguais entre si e que, portanto, devem todos gozar do mesmo grau de autonomia, contar com as mesmas competências, perceber os mesmos tributos. [...]

Não é exagero dizer que o princípio da paridade dos Estados-membros sufoca a virtude do federalismo – a unidade na diversidade –, estabelecendo uma absurda e injusta identidade na diversidade. Esse absurdo é um dos males que afligem a Federação brasileira, cuja estrutura territorial é ainda a das capitanias do Reino existentes ao limiar da independência, cujas disparidades econômicas sociais e políticas, para não se falar das climáticas e populacionais sequer precisam ser mencionadas.”(pp. 112-113)

O benefício da competitividade entre regimes normativos nos pede uma maior atenção. Dado que o Poder do Estado é uno, soberano, e nele se alojam os monopólios da coerção e da edição de leis, não é usual se aperceber da competição entre regimes normativos. Mas numa Federação, isso é exatamente o que ocorre, ou ao menos é o que deveria ocorrer. A autonomia de cada ente resulta em diversos regramentos, uns melhores que outros. Na competição entre entes federados, é provável que se alcancem os desejáveis resultados obtidos mormente no processo de competição entre empresas. Nesse sentido, Zimmermann (2001) destaca a importância e a conveniência do federalismo competitivo:

“Com efeito se constatou que a competição entre municípios tinha desencadeado inovações notáveis [...]

Neste contexto cabe salientar que no setor público a inovação é fatalmente mais modesta do que no setor privado. Uma atividade inovadora não se reflete num dado facilmente mensurável, como maiores lucros de uma empresa privada, mas num dado difícil e quantificar, como é a satisfação dos cidadãos, ou resulta em reduções de custos não reconhecida na contabilidade burocrática. Conseqüentemente, é preciso reforçar constantemente, no setor público, a pressão institucional em prol da inovação.

[...] Por todos estes motivos e tendo em vista a abrangente literatura sobre a concorrência entre empresas e seus resultados desejáveis, se conclui que o setor público também deveria apostar na concorrência.” (p.175)

No Brasil, a competição entre entes federados, a “experimentação democrática” (UNGER, 1999), e, conseqüentemente, o processo de evolução do Estado e da sociedade ficam limitados pela restrita autonomia dos estados-membros. Aqui, qualquer competitividade é tolhida. Quando ocorre uma (legítima e desejável, ao menos do ponto de

vista liberal) competição entre entes federados, essa disputa recebe o nome de “Guerra Fiscal” com pesada conotação ideológica associada. A maior parte da doutrina jurídica entende a guerra fiscal como uma prática indesejável do ponto de vista da Federação. Apesar disso, ela se mostra indiscutivelmente boa para o consumidor e para a empresa. Trata-se estratégia do estado-membro para atrair e manter empresas que alavancam o bem-estar econômico-social de sua população.

Apresentamos acerca da questão um entendimento diverso do habitual: o fim da liberdade fiscal implica, na verdade, uma indevida cartelização dos estados. Isso ocorre contra uma saudável competição que, segundo as leis de mercado, deslocaria o equilíbrio entre investimentos privados e arrecadação do estado para um ponto ótimo sob a ótica do benefício social. O resultado macro dessa competição inter-estadual é uma Federação mais enxuta, cuja economia se torna mais competitiva, e ela própria mais viável num inevitável contexto de economia globalizada.

A exemplo de quase todas as coisas, os regimes, sistemas e regramentos normativos, sejam eles tributários ou de qualquer outra natureza, acabam obedecendo cumulativamente às leis darwinianas de seleção natural e às leis do mercado. De forma simplificada, o que se pretende dizer com isso é:

Leis ruins tendem a ter duração mais curta que leis boas.

Regimes tributários viáveis incentivam a atividade empresarial, enquanto que regimes inviáveis espantam o empresário, isso quando não quebram as empresas já instaladas ou induzem-nas à sonegação.

Bons sistemas tendem a ser copiados e adaptados a outras realidades, enquanto sistemas falhos dificilmente serão replicados.<sup>7</sup>

## **Custos**

Mesmo assim materialmente mitigado, o custo do modelo federal adotado é alto. As práticas do nepotismo, do paternalismo, da estatização dos cabos eleitorais implicam um estado inchado. A falta de mecanismos adequados de controle e de incentivo permite que apesar de gigante, o Estado seja ineficiente. Acrescente-se ao panorama o fato de que praticamente todo o funcionalismo é remunerado muito acima da média da iniciativa privada. Multiplique-se essa constatação pelos três níveis de Governo: federal, estadual e municipal.

Isso fornece uma idéia do custo da uma máquina estatal. O Estado brasileiro inflige ao Brasil uma (sobre) carga tributária comparável com a da Suíça, sem contudo prestar efetivamente os benefícios sociais esperados. Quando a burocracia reconhece o Estado como fim em si mesmo, em substituição à simbiose esperada entre Estado e Sociedade, surge uma relação de parasita-hospedeiro.

Na biologia, uma simbiose é boa para ambas as partes e tal relação não tem para prazo para acabar. Já numa relação entre parasita e hospedeiro, esta fatalmente desmorona quando a multiplicação e/ou o crescimento do parasita ultrapassa a capacidade de carga do hospedeiro.

O modelo federativo pressupõe pluralidade de órgãos legisladores e executores de políticas com atuações e competências concorrentes. Tudo isso tem custos. Custos diretos para o Estado com a manutenção de órgãos em duplicidade, com a remuneração de mais servidores: custos esses que indiretamente são pagos pela sociedade

---

<sup>7</sup> Trata-se de fenômeno amplamente conhecido no mundo empresarial por *benchmark*.

através da tributação. Outros custos recaem diretamente para a sociedade: custos relacionados ao aumento de burocracia a que são submetidas as empresas, custos relacionados a uma maior insegurança jurídica advinda de normas colidentes.

Quanto mais burocrático e inseguro o ambiente de mercado, menos aquecida a economia. A opção pelo modelo federativo implica custos que caem, recaem e depois caem mais uma vez sobre a sociedade. Importante manter isso em pauta quando se analisa da conveniência do modelo federativo e se realmente o federalismo brasileiro vem cumprindo sua proposta.

Temos uma Federação que propicia o jogo político partidário, assim como ele ocorre, mas que no plano material, mostra-se quase uma federação de faz-de-conta. A Constituição reserva à União praticamente todas as competências política e economicamente relevantes.

Não bastasse, a política tributária da União consiste na criação e majoração de contribuições sociais em lugar de impostos, com finalidade nítida de contornar a obrigatoriedade dos repasses constitucionais, enfraquecendo ainda mais os Entes federados.

Como bem colocara Aristóteles, as virtudes são equilíbrios. Entre a perigosa centralização do Poder e a menos eficaz dispersão de comando, há de haver um ponto de ótimo. Em regimes com centros únicos de decisão, as políticas são implementadas de forma mais eficiente, mais rápida, através de planos mais coerentes. Por outro lado, posto que o Poder absoluto corrompe absolutamente, o risco de um centro único de poder é inaceitável para a sociedade.

Não se está aqui, de forma alguma se defendendo o fim do federalismo brasileiro e a retomada do Estado Unitário. Mesmo porque nossa história constitucional tomou há muito esse rumo federalista (que à época poderia ser equivocada) e hoje a inércia institucional torna praticamente inviável tal alternativa.

Cada regime traz consigo seus próprios riscos e suas virtudes, e seus defeitos inerentes. Cada um será mais ou menos adequado para uma dada realidade social, histórica constitucional econômica política. Modelos intermediários, com mais ou menos autonomia para federados são sempre passíveis de serem alcançados.

É claro que existe uma complexidade difícil de traduzir associada a tais modelos. Para Morin (1999) ordem e desordem complementam-se num processo dialético de evolução das coisas. Procurando estender seu pensamento à presente questão levantamos os seguintes aspectos:

Se um sistema ordenado apresenta bons resultados, ele se torna mais rígido. Se um determinado sistema cumpre os objetivos propostos dentro de seu contexto, não há uma pressão por mudanças. Menos alternativas surgem, e as que surgem geralmente apresentam custos de transição e dificilmente superam os resultados de um sistema quase ótimo já implantado. O sistema eficaz dificilmente será suplantado por um sistema alternativo.

O Direito romano foi uma plataforma eficiente durante séculos para a manutenção do domínio do Império romano sobre os povos conquistados. Seus institutos atravessaram os séculos praticamente inalterados. É um exemplo de sistema estável, onde a ordem é massivamente preponderante sobre a desordem, e as possibilidades de inovações são esporádicas e quase não a atingem.

Ao passo em que a preponderância da ordem estabelecida conduz a resultados previsíveis, a desordem tem em si um importante componente criativo. Na medida em que um sistema não atinge sua finalidade, o descumprimento da ordem estabelecida dá origem à inovação. A desordem tem aí seu espaço ampliado. A lei de mercado volta a reger os atores na busca dinâmica por um equilíbrio melhor. A seleção natural age espontaneamente para eleger as alternativas mais adaptadas às novas realidades do ambiente.

O regramento imposto do centro para a periferia manifesta a ordem. A multiplicidade de comportamentos/regramentos coexistindo no sentido oposto representa a desordem. A convivência equilibrada entre União e Entes federados, enriquecida pela comunicação normativa de mão dupla é o mecanismo adequado para arejar as instituições democráticas. O processo de evolução da democracia ganha intensidade numa federação mais viva.

Como demonstrado na primeira parte do texto, a democracia brasileira não atinge seus fins materiais. Mangabeira (1999) propõe um projeto de experimentalismo democrático e de aprimoramento das instituições. Concordando com essa necessidade, para devolver à sociedade brasileira um Estado Federal cujo custo-benefício seja compatível ao praticado nas melhores Federações. Ainda que sem falar em números precisos, mas ao menos sustentado por uma percepção quase unânime de que os serviços públicos são consideravelmente melhores na Alemanha, na Suíça ou nos Estados Unidos que no Brasil. Dois caminhos não excludentes se apresentam para (re)legitimar esta Federação: ou se arquiteta um Federalismo de maior autonomia aos Entes, ou se reduz o custo do Estado Federal até um patamar compatível com pífio o rol de serviços sociais efetivamente prestados.

O que este autor se espera e deseja é o aperfeiçoamento do federalismo e da democracia. Ao que este texto se propõe é ao fomento da discussão e da reflexão do porquê e do para quê do federalismo brasileiro. Nossas perguntas quase retóricas ficam no ar. Será que a limitada autonomia concedida aos estados e municípios justifica impor à sociedade brasileira os custos associados ao modelo federativo? Há alternativas?

Concluimos que a sociedade brasileira está a pagar o alto custo de um arranjo constitucional federativo, sem contudo colher os benefícios que seriam esperados com a implementação desse modelo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVELAR, Lúcia. **O sistema federativo e as políticas de desenvolvimento: desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades.** *in* Federalismo na Alemanha e no Brasil. Hofmeisner, Wilhelm e Carneiro, JoséMário Brasiliense (Org) – São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol.I, abril 2001.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** - 7ª ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e terra, 2000-a.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 11ª Ed. São Paulo, Malheiros:2001.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia;** tradução de Daniela Beccaccia Versiani. – Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** 1988.

BUARQUE, Cristovam. **A cortina de ouro: os sustos do final do século e um sonho para o próximo.** 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica.** 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

DIAMOND, Jared.**Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso.** 2ª ed. Tradução Alexandre Raposo. São Paulo: Record, 2005.

FERRAZ, Raul. **O Brasil que eu quis criar na Constituinte.** Série separatas de discursos, pareceres e projetos. nº 82/90. Brasília: Centro de documentação e informação - Coordenação de publicações - Câmara do Deputados, 1991.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível.** 5ª ed., rev. São Paulo: Saraiva, 1979.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala.** Ed comemorativa. Rio de Janeiro: Global, 2005.

FUKUYAMA, Francis. **A grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social.** Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. - Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.**10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição.** Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, reimpressão 2002.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. 62: **O Federalista.** Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista** – Tradução: Maria Lúcia Como - Rio de Janeiro: Paz e terra, 1998.

MORIN, Edgar. **O método 3 - a vida da vida.** Trad: Juremir Machado da Silva. 2ª ed. Porto Alegre: Sulina, 1999.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O futuro da democracia.** Disponível em [http://cartamaior.uol.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3302](http://cartamaior.uol.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3302) (acessado em 20/10/2006)

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanism e federalismo: Um estudo da Implantação da República no Brasil (1889 ~ 1902).** Brasília: Senado Federal, 1978.

TELLES JR., Goffredo. **O povo e o poder: O conselho do Planejamento Nacional.** São Paulo: Malheiros, 2003.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Democracia realizada: A alternativa progressista.** São Paulo: Boitempo, 1999.

ZIMMERMANN, Horst. **Guerra fiscal e federalismo competitivo.** in Federalismo na Alemanha e no Brasil. Hofmeisner, Wilhelm e Carneiro, JoséMário Brasiliense (Org) – São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol.I, abril 2001.