

# **O FEDERALISMO BRASILEIRO: O processo de (des) construção do Federalismo Brasileiro**

André Friedrich  
Antonio Luiz Ramos  
Larissa Costa

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 O Estado Federal Brasileiro e a Nova Dependência, 1.1 mito e estrutura na formação nacional; 2 A formação cultural no exercício da cidadania; 3 O acesso à justiça, 3.1 Assistência Jurídica x Assessoria Jurídica: exemplos de acesso à justiça; Conclusão, Referência.

## **RESUMO**

Fala-se inicialmente acerca do estado federal brasileiro e sua nova dependência, discutindo inclusive sobre o mito e a estrutura na formação nacional. A seguir, discorre-se sobre a formação cultural no exercício da cidadania e sobre a questão do acesso à justiça, fazendo um paralelo entre assistência jurídica e assessoria jurídica.

**PALAVRAS-CHAVE:**  
Federalismo. Formação cultural. Acesso à justiça.

## **Introdução**

É verdade que o pacto federativo brasileiro tem se tornado, de modo geral, um dos elementos mais frágeis na sustentação do Estado moderno. Vale dizer, inobstante a tentativa constitucional de harmonizar a atuação dos entes federativos, que há uma visível desconformidade entre o plano teórico e o que se constata na realidade.

Assim, o fato é que o modelo federativo brasileiro contemporâneo não atende às necessidades dos entes federados. Ora, admitir-se tal premissa é averiguar que, efetivamente, há uma incoerência no caminho da consolidação do projeto federativo, caso em que mais uma vez a realidade se afasta da teoria.

Com efeito, buscando, tão somente, detectar esse elemento deturpador do pacto federativo, é que se propõe neste artigo a uma análise crítica da evolução do quadro federativo

brasileiro ao longo dos tempos, adquirindo as características principais que forneceram para o modelo teórico atual e que tenham refletido na concreta efetivação da federação brasileira na era globalizada.

## 1 O Estado Federal Brasileiro e a Nova Dependência

O nascimento do Estado Federal brasileiro derivou, em partes, de uma construção política da elite dominante da época. Contudo, tal forma de estado deveria ser expandida a toda periferia do Estado, sob pena de gerar uma divergência com os entes membros.

Na verdade “a adoção do federalismo, mesmo centrífugo na origem como sustenta a maioria dos estudiosos, foi opção importante para a manutenção da unidade nacional, pois, de alguma forma, construiu a unidade pela preservação das diversidades” (JUCÁ, 1997: 197).

De qualquer modo, o fato é que o surgimento centrífugo do Estado Federal brasileiro é suficiente para explicar a noção centralizadora e autoritária onde “devemos procurar abandonar para construir uma federação moderna e um Estado Democrático de Direito” (MAGALHÃES, 2000: 18).

Nessa seara, o capital necessita de normas e Estado para garantir sua estabilidade e valorização a longo prazo. Para alguns críticos, o processo de globalização aponta para lógicas imperiais ou articulações geopolíticas de um tipo novo. Ainda que se admita que não há repostas baseadas em um retrocesso ao nacionalismo, cabe argüir se o que interessa é um abandono pelas periferias e semi-periferias do recurso ao espaço sócio-político nacional. Assim a questão nacional deixa de ter qualquer sentido para os oprimidos do mundo.

Pedro Cláudio Bocayuva (1999: 59) explica o seguinte:

O mercado financeiro só confia nos seus pares, mas a dúvida é se a raposa vai tomar conta do galinheiro ou se vai acabar com a produção da granja. Esse dilema, que aprisiona as economias nacionais, aponta para uma (des) territorialização perversa, desigual e por descartabilidade, 50% dos mexicanos e 90% dos russos já sabem disso, fora tailandeses, coreanos, etc. Para não falar da nova desigualdade nos países do norte, nas ameaças sobre a economia chinesa e na crise japonesa. A euforia do Euro ou a dinâmica da locomotiva econômica norte-americana não parecem oferecer nenhuma perspectiva otimista para sustentar um Império global com uma estrutura reguladora de funcionamento, o que não significa dizer que a lógica imperial (ista) tenha se retirado da dinâmica das ações de estados e empresas.

O governo renasce como um conjunto analítico na dinâmica do capitalismo global

pós-nacional. Nessa era de inseguranças, os sistemas econômicos são geridos por uma enorme capacidade técnico-produtiva onde cenários que mesclam desterritorialização e reterritorialização interagem entre si (*Ibidem*, p. 60).

A questão de haver centros de modernização nas diversas periferias e territórios de pobreza não evita que haja uma nova dependência sob a tendência mais envolvente para os elos e territórios mais precários da nova divisão econômico-espacial das cadeias e interdependências da produção capitalista.

O discurso e a prática de fluidificação dos cursos do capital lucram com o potencial disciplinador dos Estados nacionais ao mesmo em tempo que os renegam e os desestruturam: “as fronteiras caem ao mesmo tempo que novos muros são construídos. As cercas que dividem o dentro e o fora recortam fronteiras e protegem redes exteriores ao espaço de controle e comando dos poderes nacionais” (*Idem*). No entanto, a guerra pelo poder que compõe uma nova ordem desregulamentada e fluída para o novo modo de desenvolvimento do capitalismo, aproveita-se do Estado nacional para torná-lo o principal instrumento de reorganização das relações. Dessa maneira, o conflito da centralidade do trabalho e o impulso econômico da nova era acabam por induzir um aguçamento da crise política.

### *1.1 Mito e estrutura na Formação Nacional*

Os mitos nacionais que representavam o sentido de pertencimento coletivo e estabeleciam os nexos entre os de cima e os de baixo foram rompidos. Falar um pouco da ruptura tecnocrática, e da sua forma de desmistificação da idéia de Brasil, assim como das reformas funcionais à nova fluidez da economia mundo capitalista, é apontar para um risco de destruição de mediações simbólicas e políticas, que podem levar ao paroxismo os efeitos do processo de abertura. Os riscos da globalização que geram de um lado destruição e do outro a fragmentação são maiores na periferia capitalista, porque nesta confundem-se a transição de paradigma no modo de desenvolvimento, com o retrocesso ao mito de uma economia-mundo aberta. Ao contrário de fazer avançar o capitalismo brasileiro na direção de uma suposta pós-modernidade, caminha para formas pré-modernas de ordenamento da vida social, ao ponto de reavivar o fantasma do colonialismo através de um novo império.

Darcy Ribeiro (2006: 265) já tratou da problemática mitológica que sustenta a construção da nacionalidade e da dificuldade de construção da identidade própria aos povos que não podem se mirar numa genealogia. Povos carentes tanto de referências, como de testemunhos têm dificuldade própria para se enxergar como nação, e essa carência juvenil da história nasce da espoliação colonial que marca a formação social da América Portuguesa. Abertos na perspectiva da sua novidade, carentes na fragilidade de sua construção, só o que resta seria a identidade múltipla, a fusão e a mestiçagem, ou seja, a construção de uma fantasia que se projete enquanto utopia.

Nascidos da tragédia histórica de povos eliminados e desenraizados, unificados no território da dominação ocidental ibérica, acabamos por ser destinados ao futuro, condenados a produzir um sentido. Condenados a adotar uma tradição desde fora da história (enquanto continuidade) por dentro da historicidade dos povos que se fazem nação no ambiente mesclado e mestiço da indo-afro-ibéria do sul da América (SALLES, 1996: 32).

Americanos de um tipo especial, estamos condenados a nos definir na especificidade de nosso destino de povo jovem pela mobilidade territorial, pela diversidade étnica, pela síntese e sincretismo ético-cultural e ético-político. Nossa mito foi o da grandeza territorial, permeada pela harmonia racial e animado pelo desejo de ocidentalização como exige nossa origem colada na economia-mundo da era moderna.

## **2 A formação cultural no exercício da cidadania**

No âmbito constitucional, cidadania é atributo político que versa sobre uma série de direitos e deveres de participar do governo e ser ouvido.

Contudo, emprega-se ainda o termo cidadania, em um sentido mais abrangente, para significar não apenas os direitos típicos associados ao regime político - aqueles ligados ao exercício da democracia-, como também a união de todos os direitos básicos (e não somente os direitos políticos) e suas correspondentes obrigações (onde os titulares serão todas as pessoas submetidas às leis do Estado - cidadãos ou não, nacionais ou estrangeiras).

Quando o legislador aduz que o Ministério Público, através das Promotorias de Justiça da Cidadania, se incumbe da defesa dos direitos constitucionais do cidadão, está se amparando no sentido mais abrangente. Dessa forma, consegue abarcar o direito de todas as

pessoas, sem qualquer distinção, de: a) exigirem que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos assegurados na Constituição; b) verem respeitadas as regras constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade e razoabilidade na administração; c) verem defendidos o patrimônio público e social; d) verem combatidas as violações aos chamados direitos humanos, como aqueles proclamados na Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948); e) verem garantidos os direitos individuais, sociais e coletivos, previstos na Constituição; f) verem preservados e funcionando os princípios democráticos do estado de Direito (MAZZILLI, 2001: 127).

O caso é que a percepção que se tem hoje sobre cidadania passou a existir por meio da Revolução Francesa, onde o homem saiu da categoria de servo (semi-escravo do soberano absolutista), para o status de indivíduo (titular de garantias) frente ao Estado de Direito. Ainda que com implementação pouco eficaz, daqueles ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, gerou-se uma nova forma de relação entre os indivíduos que compõe o conjunto social, e o Estado (instituído para estar a serviço destes).

Carlos Francisco Büttnerbender (2006: 08) renomado doutrinador, explica minuciosamente as lições de mestre Giorgio Pallieri:

A relação de cidadania constrói-se, portanto, com base num duplo pressuposto: que haja um ordenamento estadual, isto é, um ordenamento político, que regule, complexiva e unitariamente, todas as relações sociais de um determinado grupo humano; e que a pertinência a esse grupo seja determinada, não pela coexistência num território, mas por qualidades pessoais e permanentes daqueles que o compõe.

Assim, na concepção exposta sobre cidadania, o membro da sociedade deverá ser um participante efetivo no processo de construção e condução desta, tendo acesso a todos os mecanismos de deliberação, execução e tutela prescritos no “contrato social” que estabeleceu a criação do Estado.

Mas é José Murilo de Carvalho (2002: 10), quem vai mais adiante, quando aduz:

Se os direitos civis garantem a vida em sociedade e se os direitos políticos garantem a participação do governo na sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese, eles podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos

sociais, permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social.

É dessa forma, que o autor faz a distinção entre diversos direitos (civis, políticos e sociais) para o indivíduo, explicando que suas garantias sempre dependerão da forma de cidadania escolhida e da idéia de busca pela própria pessoa de seu direito.

### **3 O acesso à justiça**

O acesso à prestação da tutela jurisdicional deve ser extenso e irrestrito, livre de empecilhos ou obstáculos que o denigram. Fernão Borba Franco (1999: 82), analisando o princípio constitucional do acesso à justiça, disposto no art. 5º, XXXV da Carta Magna, explicou:

Impende, para fiel observância do princípio em análise, impedir a criação de obstáculos para que o cidadão busque seu direito no Poder Judiciário. (...) Fala-se daqueles obstáculos que impedem esse acesso de forma anti-democrática, seja a pobreza, seja a ignorância, seja o temor reverencial. Além destes obstáculos ilegítimos externos, existem os internos, porventura existentes na lei ou em sua interpretação formalista, distante da realidade.

Pelos contornos impostos pelo formalismo jurídico, ainda soberano no meio administrativo e forense, é imprescindível a implantação de uma nova cultura, que tenha como base os mais modernos ditames constitucionais. É necessário romper com a prática de interpretar a Constituição à partir das normas ordinárias, para, ao contrário, adaptar estas à nova ordem constitucional, muito mais aberta e direcionada para a defesa da cidadania em sua totalidade. Neste sentido, é oportuna a lição de Carlos Alberto Oliveira (1997: 104) que se transcreve:

A atual Constituição Federal brasileira privilegia, inegavelmente, enfoque mais consentâneo com a realidade atual, preocupada com o aspecto social do processo, potencializando os meios postos à disposição do cidadão para usar luta contra a opressão política ou econômica. Daí ter assegurado o acesso à jurisdição em virtude de qualquer lesão ou ameaça a direito, sem qualquer adjetivação (art.5º, XXXV).

Não há mais que se aceitar a colocação de obstáculos de qualquer natureza previstos na legislação ordinária, que não estejam em perfeita sintonia com o texto

constitucional. Vale destacar que “a manipulação do imaginário social é particularmente importante em momentos de mudança política e social, em momentos de redefinição de identidades coletivas” (CARVALHO, 1990: 11). É deste modo, o acesso à jurisdição deverá ser amplo e irrestrito, desde que observados os pressupostos de admissibilidade legitimamente instituídos, em sincronia com esta ordem maior, exceto se eles próprios forem, em si mesmos, barreiras à plena tutela jurisdicional.

### *3.1 Assistência Jurídica x Assessoria Jurídica: exemplos de acesso à justiça*

Assistência jurídica e assessoria jurídica são, ainda, dois termos que se confundem na cabeça das pessoas, e o motivo para tal é a relação de dependência que uma possui junto à outra, e, também, porque a atuação de uma serve de complemento à atuação do outro.

A assistência jurídica é “um direito público subjetivo outorgado pela Constituição e pela lei a toda pessoa cuja situação econômica não lhe permita pagar às custas processuais e os honorários de advogado, sem prejuízo para o sustento de sua família ou de si própria.” (FERREIRA, 1989: 59).

Sendo assim, Carlos Weis (2007 02) esclarece:

A assistência jurídica surge como instrumento de promoção integral do ser humano, no sentido de garantir-lhe a dignidade que lhe é inherente, vale dizer, fazer com que o Estado cumpra suas obrigações no campo social, em geral condição necessária ao respeito das liberdades fundamentais e à implementação da verdadeira democracia.

Portanto, assistência jurídica serve como uma forma imediatista de atendimento populacional, ou seja, uma forma de auxílio direto à população que incapaz de reivindicar em causa própria, necessita de terceiros que intercedam em seu favor.

Já a assessoria jurídica seria uma forma de capacitação populacional, cuja realização seria percebida a longo prazo, pois visa preparar a população, para que esta possa defender seus próprios interesses.

A idéia de assessoria jurídica pressupõe que somente o saneamento das carências econômicas, políticas e sociais, conjunta e indissociavelmente, é capaz de devolver a dignidade e o *status* humano negados às pessoas. Daí ultrapassar o mero atendimento judicial da demanda – rotineiramente prestado a *indivíduos* pelos serviços de assistência e escritórios-modelo – para apoiar a organização político-social dos *coletivos* cujos direitos tenham sido violados, despertando-lhes o senso de cidadania para só então, se necessário, oferecer a essas *comunidades* o serviço jurisdicional para a materialização judicial desses direitos (ABRAÃO; TORELLY,

2006: 02).

Então, percebe-se que assessoria jurídica é, na verdade, uma forma de esclarecer e elucidar a população, através de campanhas educacionais e de estruturação do coletivo social.

## **Conclusão**

No percurso explicativo deste artigo, procurou-se analisar o processo de desconstrução do federalismo brasileiro, discutindo a formação cultural acerca do exercício da cidadania e os impactos da efetivação do Estado Democrático de Direito no acesso à justiça.

Ficou claro que a cidadania, para ser eficaz, determina que cada indivíduo tenha total condição de participação da construção e gestão do contexto social em que se encontra inserido, não sendo somente uma marionete ou coisa similar. É necessário que, para ser cidadão, o homem seja antes de tudo, agente de sua própria história.

Nesse diapasão, o Estado federal brasileiro parece ter imergido em caminhos desconexos: não há mais aquele projeto de nação. O estado brasileiro mostra-se frígido na busca pelo desenvolvimento global e conjunto da nação. Parece que não existe mais o interesse pela manutenção do equilíbrio nacional, tornando letra morta o mandamento constitucional de desenvolvimento da nação.

## REFERÊNCIAS

ABRAÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo Dalmás. **As diretrizes curriculares e o desenvolvimento de habilidades e competências nos cursos de direito: o exemplo privilegiado da assessoria jurídica popular.** Disponível em: <<http://www.sinajur.org/academico10.php>>. Acesso em: 10. out. 2010.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunca. **A desconstrução de um mito chamado Brasil**. Revista Proposta, nº 80 mar. –maio. 1999.

BÜTTENBENDER, Carlos Francisco. **Jurisdição e Cidadania**. Disponível em: <[http://www.mundojuridico.adv.br/sis\\_artigos/artigos.asp?codigo=837](http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=837)>. Acesso em: 13.out.2010.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, 1º vol. São Paulo: Saraiva, 1989.

FRANCO, Fernão Borba. **A Fórmula do Devido Processo Legal**. In: Revista de Processo. nº94, Abril-Junho/1999, Instituto Brasileiro de Direito Processual, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

JUCÁ, Francisco Pedro. Reflexões sobre o Federalismo brasileiro. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo. Ano 5, nº 2, out.-dez. 1997.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público e cidadania**. Revista BDJur. São Paulo. Ano 63, nº 194, abr.-jun. 2001.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. **Do Formalismo no Processo Civil**. São Paulo:

Saraiva, 1997.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SALLES, Ricardo. **Nostalgia Imperial.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.

WEIS, Carlos. **Os Direitos Humanos e a Assistência Jurídica.** Disponível em: <<http://members.tripod.com/~ibap/artigos/cw1.htm>>. Acesso em: 13. out. 2010.