

O ESTADO DO FUTURO

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,
Professor Emérito da Universidade Mackenzie, Presidente
da Academia Internacional de Direito e Economia e do
Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio
do Estado de S. Paulo.

-I-

É interessante notar que a necessidade do homem de viver em sociedade --e, para os que reduzem o direito apenas a uma função de regular a convivência social, nisto reside o conceito do Direito-- fê-lo procurar sempre, desde os tempos

-1-

primitivos, a estrutura política capaz de eliminar seu isolamento, suprindo sua fragilidade pela força da coletividade.

Diferentemente dos animais, todavia, o homem na vida coletiva, acredita poder mudar o futuro (1).

E o certo é que o perfil do Estado futuro está em

(1) Alvin Toffler sobre o mundo do futuro, escreve: "Se também examinarmos cuidadosamente muitos dos outros deslocamentos de poder citados acima, tornar-se-á aparente que nesses casos, também, o novo papel do conhecimento --a ascensão do novo sistema de criação de riqueza-- causou ou contribuiu para grandes deslocamentos do poder.

A disseminação dessa nova economia do conhecimento é, de fato, a nova força explosiva que lançou as economias avançadas numa feroz concorrência global, colocou as nações socialistas diante de sua irremediável obsolescência, obrigou muitas "nações em desenvolvimento" a se desfazerem de suas estratégias econômicas tradicionais, e agora está deslocando profundamente as relações de poder nas esferas pessoal e pública.

Numa observação premonitória, Winston Churchill disse, certa vez, que "os impérios do futuro são os impérios da mente". Hoje, essa observação tornou-se realidade. O que ainda não foi reconhecido é o grau até o qual o poder bruto elementar - tanto no nível da vida privada quanto no nível do império - será transformado nas décadas futuras como resultado do novo papel da "mente" (POWERSHIFT: As Mudanças do Poder, 2ª ed., ed. Record, 1990, p. 34).

plena mudança. Do Estado Clássico surgido do constitucionalismo moderno, após a Revolução Americana e Francesa, para o Estado Plurinacional, que adentrará o Século XXI, há um abismo profundo. As categorias jurídicas que hoje o conformam, diferem e em muito daquelas que o plasmaram no Século XIX e XX, o mesmo se dizendo da conformação social, das funções políticas e administrativas e da concepção filosófica da individualidade, de tal forma que um choque permanente se faz entre cada indivíduo que vive em sociedade e a própria estrutura política desta sociedade, que impõe restrições para a convivência possível.

E, na formulação das estruturas políticas, desde a aldeia primitiva ao Estado atual, é o aspirante ao poder --indivíduo diferenciado e ambicioso-- aquele que determina o desenho dessa estrutura. A história da humanidade é, na verdade, uma história dos detentores do poder e de sua luta para procurá-lo ou mantê-lo, sendo o povo apenas um instrumento para suas ambições (2).

(2) Já disse: "Montesquieu, ao escrever o seu "Do Espírito das Leis", fê-lo a partir de duas realidades que o

impressionaram vivamente, a saber: o sucesso político do modelo inglês e a absoluta descrença na natureza humana.

Do modelo inglês tirou, pelas lições de Locke e por sua observação pessoal, a certeza de que o controle exercido pela monarquia e pelo povo sobre o Parlamento e o Gabinete ofertariam a estabilidade necessária à harmonia de poderes, posto que ninguém poderia exercê-los de forma absoluta, em função dos freios e contrafreios de uns sobre os outros.

Montesquieu introduziu, de forma científica, a tripartição dos poderes, acrescentando à observação inglesa e aos estudos de Locke, o Poder Judiciário, como poder independente.

É interessante notar que a lição inglesa não permitia fosse realçado o Poder Judiciário, visto que o exercício da administração da justiça na tradição costumeira insular --mais dádiva do Estado e do monarca que um direito da plebe-- levou Montesquieu a nele descortinar um complexo orgânico formado a partir da lição dos romanos, pela influência do pretorianismo semi-independente, assim como da dos bárbaros e povos autóctones pela experiência milenar do direito repetitivo. Não se esqueceu, por outro lado, da influência da Igreja até a Reforma. Assim, não obstante, à época de Montesquieu, o poder-dever de julgar e a certeza da administração de justiça ter evoluído, na Inglaterra, a razoável grau de independência, Locke não chegou a descortinar força própria de separação, como o fez Montesquieu.

Montesquieu intuiu a importância de tal independência, na medida em que a natureza humana é fraca e a fraqueza a serviço da força do poder provoca, decorrencialmente, a prática de uma justiça injusta.

A necessidade, portanto, de o poder controlar o poder, fê-lo separar o exercício da feitura das leis (Poder Legislativo), de execução das normas (Poder Executivo) e

Desde o homem de Neandertal, passando pela Civilização Cro-Magnon, pelos impérios do próximo, médio e extremo oriente, como os elamitas, babilônios, assírios, mitânios, hititas, egípcios, hindus, chineses e os povos do Japão, ou dos impérios americanos do planalto mexicano ou das Cordilheiras dos Andes até a civilização grega, o que se vê é, exclusivamente, o exercício do poder por aqueles que o conquistam, fazendo dele uso, quase sempre abusivo, sobre um povo, que, nos primeiros milênios, os considerava como semideuses ou pelo menos como representantes das divindades.

É interessante notar que os inúmeros Códigos (Entemena, Urukagina, Gudea, Urnamunu, Lipit-Ishtar, Shulgi, Eshnuna, Hamurabi, leis de Manú

de interpretação oficial do Direito e aplicação da Justiça (Poder Judiciário) Ao dizer: "Acontece sempre que todos os homens, quando têm poder, se inclinam a seu abuso, até encontrar limites" e ao concluir que é necessário que o "poder constitua um freio para o poder", sintetizou sua praticidade a partir da descrença na natureza humana" (Separação de Poderes no Brasil, volume IV, ed. PrND/IASP, 1985, p. 27/28).

etc.) "outorgados" ao povo por mera deferência do soberano, que falava em nome dos deuses, trazem esta marca da representação divina e da necessidade dos súditos obedecê-lo, pois assim desejavam os senhores da vida e da morte, ou seja, as criaturas celestiais (3).

A revolução do Direito e do Estado, de rigor,

(3) Federico Lara Peinado lembra que: "El Código de Lipit-Ishtar, de base netamente sumeria, si se compara con los de Urukagina y Urnammu, presenta su prólogo bajo ropajes himnicso (en el museo del Louvre se conserva una copia del mismo considerada hasta 1948 como um Himno dedicado a Lipit-Ishtar), en donde se declara la elección divina del rey tanto para gobernar como para establecer en el país la equidad y la justicia, gracias a las nuevas medidas que supo adoptar.

El cuerpo legal, redactado también bajo fórmulas condicionales, contempla los siguientes temas: alquiler de barcas, bienes raíces (especialmente huertos), esclavos, impuestos, daños, falsa acusación, fondos, sucesión, matrimonio y alquiler de bueyes. El epílogo vuelve a reiterar la voluntad del rey de crear justicia, recordando la erección de la estela en que figuraba el Código (estela no localizada), bendice a quien lo respete y lanza maldiciones contra quienes hagan lo contrario, todo ello en un formulismo que será copiado más tarde por Hammurabi e incorporado en su famoso Código" (Curso Modelo Político Brasileiro: A separação de poderes no Brasil, Ed. PrND/IASP, 1985, p. 27).

ocorre com os gregos, que, abrindo um campo novo à filosofia e à reflexão política e sobre o próprio homem, descortinam horizontes novos à sua aventura sobre a Terra, exigindo do Direito, algo mais do que simplesmente regular as relações dos governados, pois os governantes se postavam acima de qualquer lei.

As leis de Dracon, Licurgo, Solon são leis mais abrangentes, em que o ser humano delas mais participa e tem mais direitos, lembrando-se que, embora elitista, a democracia grega de Atenas foi uma democracia de voto e Roma, que desde o século VI antes de Cristo sofreu a influência grega, já no Século V iniciou sua experiência republicana, com uma democracia também elitista --menos que a grega-- numa interação maior entre o povo e os detentores do poder.

A filosofia grega, todavia, foi insuficiente para a criação de um domínio grego. Nem mesmo Alexandre, macedônio, conseguiu obter a união do povo, apesar da extensão de suas conquistas, pois sua morte prematura esfacelou o império criado entre três dinastias e povos (Selêucidas,

Aquemênidas e Lágidas).

Os romanos, todavia, mais brilhantes na filosofia e na arte, tiveram o gênio de instrumentalizar as conquistas culturais dos gregos, através do Direito, transformando-o, pela primeira vez, em mecanismo de conquista e de segurança, tanto para vencedores como para vencidos.

O Império Romano é, em verdade, a fonte do novo Direito, que ofertava certeza e protegia a tantos quantos se colocavam ou eram colocados sob o domínio de seus governantes, tendo garantido a permanência de um império que, entre o Oriente e Ocidente, durou 2.000 anos (711 A.C. - 1453 D.C.) (4).

(4) *Escrevi: "Há mesmo aqueles que encontram na descoberta do quadrilátero romano, capaz de suportar a fúria dos adversários em quatro frentes (os escudeiros protegiam os arqueiros, na infantaria, em verdadeiro quadrado), o sucesso militar permanente, ao ponto de, no período da "pax romana" (quase dois séculos), o império dominar o mundo com apenas trezentos e cinquenta mil homens em suas forças distribuídas por três continentes. O quadrilátero romano substitui com vantagem a falange macedônica, em que os lanceiros avançavam em filas dobradas, mas incapazes de*

mobilidade maior em face de um ataque pelos flancos.

Eu, pessoalmente, tenho visão diversa. Entendo que o sucesso romano em que, a centralização política é acompanhada de uma descentralização administrativa, nasce fruto do exclusivo da instrumentalização do direito, como alicerce para a conquista do mundo.

Entendendo que, após os gregos, não mais é possível o domínio de outros países, nos estilos dos antigos impérios, em que a classe dominante, vinculada a uma presumida vocação divina para o governo, e a classe dominada, cuja subordinação faz-se pacificamente, pois sem forças, conhecimento ou sentido insurreicionais, para contestar o poder dos poderosos, compunham um quadro, no qual o direito apenas regulava as questões, mas não influía nas questões do governo.

Antes dos gregos e dos romanos não há que se falar em um direito abrangente, cuidando de todos os aspectos da vida social, mas de um direito regulador da sociedade, porém destinado aos governados em suas inter-relações ou nas relações com o Estado, colocando, todavia, à margem da subordinação jurídica os detentores do poder.

Mais do que isto, se o direito comercial internacional existe, por questão de evolução econômica dos impérios, tal regulação decorre menos de seu respeito às leis internacionais dos povos e mais das necessidades pertinentes às complementações econômicas dos primeiros Estados, imposto que, sempre que não subordinem os mais fracos pela força, os governos se submetem nesta complementação, às regras costumeiras do comércio, em suas insuficiências produtivas.

Compreende-se, pois, o papel dos fenícios e dos gregos, nações voltadas para o Mediterrâneo, nesta união comercial entre os reinos e impérios, em mobilidade que lhes dá em grande parte, sem forças excepcionais, a permanência como povos de ligação entre os povos.

Nem mesmo a queda do Império Romano do Ocidente afastou a instrumentalidade do Direito, ao ponto de a Idade Média, com todos os reinos e feudos criados na Europa, ter sobrevivido em grande parte face à herança cultural e jurídica de Roma. Portugal, o primeiro país a fortalecer-se como nação no início do 2º milênio, foi também o primeiro a regulamentar seu direito, posteriormente conformado, de forma mais estável, com as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Felipinas.

O direito, todavia, mais interno exteriorizado, não é o alicerce do domínio, que se faz, antes dos gregos e romanos, pela força e pelo respeito aos poderosos, na tradição de que seu poder vinha dos deuses.

Os gregos descobrem a dignidade dos ser humano em sua plenitude e que todos nascem com alguns direitos inatos, tornando difícil, após sua reflexão histórica, que o domínio dos povos faça sem que se leve em conta esta nova visão do homem governado e daquele governante.

E o povo que aprende a lição grega e a instrumentaliza, por um conjunto de normas em que esta realidade é assegurada, é exatamente o povo romano.

A instrumentalização do novo estágio do homem formado, com uma dignidade própria descoberta pelos gregos, é realizada pelos romanos, através do direito" (Comentários à Constituição, 1º Volume, ed. Saraiva, 1988, p. 46/48).

O perfil do Ocidente ou do Oriente Romano, todavia, chocou-se com a formação dos Estados Árabes ou Turcos, ambos, a partir da Hégira (622 A.C.), influenciados dramaticamente pelo sentido de missão do Alcorão e do Islã.

Os choques que levaram os turcos a vencerem os persas, parte do Islã e da Roma Oriental, tendo, algumas vezes, chegado perto do domínio da Europa --em duas oportunidades sitiaram Viena--, não foram suficientes para impedir o renascimento do Ocidente, não só com as grandes descobertas dos portugueses e dos espanhóis formados na Escola portuguesa de Sagres, como da criação dos impérios do quinhentismo (inglês, francês, veneziano, espanhol-germânico). Destes, permaneceram o inglês, francês, espanhol e o de menor porte português, após a divisão dos Hapsburgos, quando Carlos V deixou a cada um de seus herdeiros, parte do império, ou seja, a Espanha e a Alemanha. Esta, como a Itália, com o enfraquecimento da República de Veneza, só veio a estar unificada no século passado, quando, então, Inglaterra e França detinham parte das terras do Globo e um novo país surgia, com força

surpreendente à época, ou seja, os Estados Unidos da América.

A unificação da Itália e da Alemanha, o constitucionalismo moderno, o fortalecimento dos grandes impérios no século XIX e seu esfacelamento no século XX, as duas grandes guerras mundiais, não alteraram em muito a característica de que os Estados ganham o perfil que os detentores do Poder imponham. É de se lembrar que, nas democracias após a Constituição americana e a francesa da Revolução de 1789, o direito criado pelos detentores do poder tornou-se mais difícil de ser modificado e ofertou garantia maior ao povo que nos séculos anteriores. Nem por isto coube ao povo decidir o que era melhor para seus interesses e ideais, escolha exclusiva daqueles que alcançavam o poder com o único ideal de ter e exercer poder (5).

(5) Rotrou e Racine, com poesia e perspicácia, esculpem o perfil do detentor do poder: "Tous les crimes sont beaux, dont un trône est le prix" (Rotrou, *Inocente fidelidade*, I, 2);

"Le nom de père, Atale, est un titre vulgaire:
C'est un don que le ciel ne nous refuse, guère.
Un bonheur si commun n'a pour moi rien de doux,

Desta forma, o homem, que tem sua própria individualidade, mas que só sobrevive coletivamente, não dirige no Estado Moderno, como não dirigia, nas estruturas políticas passadas, seu destino, sendo este definido por aqueles que assumem o poder, legitimamente ou não, e que, na esmagadora maioria das vezes, ambicionam apenas a ter o poder pelo poder, inclusive nas mais avançadas democracias do mundo (6).

*Ce n'est pas un bonheur, s'il ne fait les jaloux,
Mais le trône est un bien dont le ciel est avare;
Du reste des mortels ce haut rang nous separe" (Racine, A
Tebaida).*

(6) Escrevi: "Foi Maquiavel que retomou, todavia, em profundidade, o estudo da essência do poder em seus dois clássicos livros "O Príncipe" e "Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio". Ao contrário do que muitos pensam, Maquiavel não foi avesso às boas formas de governo ou às más formas, enquanto simples análise do exercício do poder. Entendeu que as boas formas de governo são mais estáveis que as más, sempre vinculando as formas às pessoas que exercitam o domínio. Sob este ponto de vista, entretanto, não se iludiu, declarando que a essência do poder está em sua manutenção. O fenômeno pertinente, enquanto poder diagnosticado, reside em que é bom, se se mantiver; é mau se não se mantiver; bom governante será aquele que eliminar seus inimigos e mau aquele que for derrubado, independente de ambos fazerem bons ou maus

À evidência, o direito imposto pelos que detêm o poder para permitir a convivência social, nas democracias modernas, oferta incomensuravelmente mais garantias ao cidadão do que aquele que vigorava em qualquer Estado no passado. Nem por isto a sociedade é a condutora de seus destinos, tarefa da qual se encarregam aqueles que ela elege entre o limitado elenco de ávidos pelo poder, que são os políticos. O povo sequer participa diretamente da escolha dos que conduzem a máquina administrativa, quase sempre feita por concursos técnicos, embora seja ainda a melhor forma de escolha do burocrata.

Não sem razão, Hart declarava que o Direito, que conforma o Estado, é feito, nas democracias, para servir a governantes e governados, mas, por ser feito pelos governantes, serve muito mais aos governantes que aos governados ("The concept of

governos. A anatomia do poder, portanto, para Maquiavel, visto não sob o prisma externo, mas radiograficamente, dispensa critérios morais ou éticos. À evidência, em tal linha, os meios justificam os fins e o fim maior é a detenção do poder" (Curso Modelo Político Brasileiro: A separação de poderes no Brasil, ob. cit., p. 18).

Law, Ed. Clarendon, Oxford, 1961).

Neste quadro, o Estado Moderno, que pode ser dividido em democrático e totalitário, ambos com seu regime jurídico próprio, e que existe em função dos três elementos que o conformam (povo, território e poder), é um Estado que não preenche --até por força de sua multiplicação e enfraquecimento-- as necessidades e os anseios do cidadão, cuja individualidade cresce na medida em que seu perfil cultural também cresce, mas cujas aspirações são cada vez mais limitadas pela própria incompetência do Estado em atendê-las e pela incapacidade da sociedade, que deve sustentar o Estado, de suprir as insuficiências estatais para atender suas finalidades essenciais. Muitos autores já falam, hoje, no fracasso do Estado Moderno, no fim da história, no caos do futuro econômico, sem perceberem que o homem tende sempre a responder aos desafios com uma criatividade notável, que lhe permite sobreviver, mesmo nos meios e períodos mais difíceis e adversos.

Em outras palavras, o Estado Moderno está, em sua

formulação clássica de soberania absoluta, falido, devendo ceder campo a um Estado diferente, no futuro.

-II-

No passado muito se discutiu sobre as formas de Estado (Federação e Unitário) e sobre as finalidades do Estado (garantir a liberdade ou a ordem para gerar desenvolvimento e bem-estar, quando a obtenção dos dois objetivos torna-se difícil) (7).

(7) Escrevi: "Hegel, nas obras de sua juventude, ao buscar um sentido para a Constituição, contestava o contratualismo de Rousseau, afirmando que o "jusnaturalismo" roussoniano era utópico e que, mais do que garantir a liberdade individual, caberia ao Estado garantir a ordem, que propicia a paz desejada pela coletividade e implica a liberdade coletiva.

O debate de mais de 2 séculos atrás deve ser recolocado agora em outro patamar. Ao garantir essa liberdade sem limites, o Estado Moderno não estaria abdicando de sua função de assegurar a ordem para a coletividade? A democracia plena, que importa o respeito fundamental aos direitos individuais, não implicaria uma redução da eficiência do Estado e a desordem social? Por outro lado, ao pretender valorizar a ordem sobre a liberdade, a fim de assegurar a paz coletiva, não estaria o Estado transformando a ordem em poder tirânico, restringindo a

A Federação não é forma de Estado que predomina nos quase 200 países que compõem a Organização

democracia, quando não a eliminando? E o interesse coletivo, a paz social não correriam o risco de representar, apenas, a opinião dos detentores do poder, que visualizariam na eliminação da liberdade de contestação, a aparência de que teriam conseguido uma paz, não conquistada, mas imposta e a custo de um direito natural supremo, que é a liberdade?

Hegel, ao preferir o Estado mantenedor da ordem social, mais do que da liberdade individual --talvez por esta razão Marx se identificou tão intensamente com os escritos de Hegel, principalmente os da juventude, sobre a Constituição--, não enfrentou, na forma de governo constitucional que concebeu, representado pela monarquia "desejada" pelo povo, aspecto fundamental, qual seja, o da qualidade do governo. Em outras palavras, em seus estudos sobre a sociedade civil, criticava o patrimonialismo do direito romano, em que os interesses particulares prevaleciam sobre os interesses do Estado, assim como o constitucionalismo inglês e americano, mas não afluía os problemas fundamentais da monarquia "dirigida" pelo povo, quais sejam, o da qualidade do governo, de um lado, e o da aferição da vontade popular voltada para o interesse coletivo de outro. Aos que lerem sua obra a respeito do direito, parece --ao menos para mim, me pareceu-- como alicerçada em pressupostos jusnaturalistas. De rigor, seus escritos revelam a conformação de um homem e de uma sociedade ideais, sem os defeitos próprios que perfilam as grandezas e as mesquinhas de sua aventura sobre a terra" (Uma Visão do Mundo Contemporâneo, Ed. Pioneira, 1996, p. 155).

das Nações Unidas. Representando um custo administrativo maior para a sociedade, obrigada a manter duas estruturas de poder (no Brasil, três), tendem os países para a forma de Estado Unitário, com descentralização administrativa.

As Federações existentes, por outro lado, não se assemelham. Fala-se em Federalismo Assimétrico, decorrente da forma que cada país não unitário conforma seu sistema federativo. A Federação Suíça corresponde à junção de regiões distintas, com idiomas distintos há muitos séculos. Parece-se mais a reunião de Estados ou Confederação de Estados, do que a união de regiões autônomas, tal o nível de autonomia que seus cantões possuem.

Os séculos de vivência federativa deram-lhe uma estabilidade impossível de ser conseguida, no mundo atual, por outras Federações.

A Americana surgiu da Revolução contra os ingleses e, até a Constituição de 1787, discutiu-se muito se deveria ser uma Confederação de Estados Unidos ou uma Federação de Estados

Autônomos. O seu equilíbrio decorre da representatividade semelhante das quatro regiões do país, nos 3 órgãos dirigentes (Senado, Câmara e Colegiado para escolha do presidente) em que o nível da população (regiões Sul, Norte, Centro e Oeste) é representado proporcionalmente, sendo que os Estados menores não têm direito a mais do que um parlamentar na Câmara.

A Federação brasileira é artificial. Criada com a República, nunca teve vida autônoma e foi alargada por interesses políticos, com séria distorção representativa, ao ponto de a maioria da população ter a minoria do Senado e da Câmara dos Deputados (8).

(8) Celso Ribeiro Bastos, rememora a lição de Bernard Schwartz ao dizer: "Nas palavras daquele que é, talvez, o mais conhecido constitucionalista americano, Bernard Schwartz, são as seguintes as características principais de uma Federação:

- 1ª) A União de certas entidades políticas autônomas (os Estados) para finalidades comuns.
- 2ª) A divisão dos poderes legislativos entre o Governo Federal e os Estados componentes, divisão regida pelo princípio de que o primeiro é um "governo de poderes enumerados", enquanto os últimos são governos de "poderes residuais".
- 3ª) A operação direta, na maior, parte, de cada um desses

O peso da Federação suíça é pequeno, pelo nível de descentralização política e administrativa. O peso da Federação americana é suportável, em face da equilibrada representatividade de todas as regiões do país. A Federação Brasileira é insuportável, pelas profundas distorções de representatividade e pela criação de entidades autônomas estaduais e municipais, sem quaisquer condições de auto-sustentação.

Com uma carga tributária prevista para 1998 de quase 33% sobre o PIB, parcela substancial (mais de 50%) das receitas tributárias é destinada exclusivamente ao pagamento da mão-de-obra oficial, pouco sobrando para a manutenção e prestação de serviços públicos.

centros de governo, dentro de sua esfera específica, sobre todas as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais.

4ª) *A provisão de cada centro com o completo aparelhamento de execução da lei, quer por parte do Executivo, quer do Judiciário.*

5ª) *A supremacia do Governo federal, dentro de sua esfera específica, sobre qualquer ponto discutível, do poder estadual" (Comentários a Constituição do Brasil, 1º volume, ob. cit., p. 225/226).*

Os países federativos levam desvantagem, pelo custo político das esferas de governo que criam, em relação aos Estados Unitários, razão pela qual sobre não serem numerosas, tenderão, a meu ver, a um processo ou de esfacelamento, quando não de divisão de Estados em países, ou de contração de estruturas, com uma centralização do poder maior, em face do fenômeno que estudarei na 4a. parte do trabalho, da formação dos espaços geopolíticos plurinacionais.

O perfil da Federação clássica, com a descentralização política, financeira e administrativa, tenderá a ceder campo para uma centralização maior, em busca de governabilidade e de formulação de acordos e tratados internacionais (9).

(9) *"Santi Romano, Princípios de direito constitucional geral, Revista dos Tribunais, 1977, p. 180: "Mais particularmente, para que se tenha um Estado Federal é necessário:*

a) *que ele, como todos os estados, tenha território próprio, população, compreendendo a dos estados-membros, e ordenação jurídica que possua caráter originário, e,*

Por outro lado, os sistemas de governo (ditatorial, presidencialista, monárquico parlamentar ou república parlamentar) tenderão a ser reexaminados, à luz da crescente insatisfação

portanto, não derive de tais estados.

b) que também sejam elementos do Estado Federal os estados subordinados que, por sua vez, tenham território e cidadãos próprios, e que sejam ordenações jurídicas originárias, isto é, independentes, pela sua fonte, das do Estado federal;

c) que estes estados-membros, nas suas recíprocas relações, formem uma União paritária. Faltando o primeiro requisito - ou seja, se a União não fosse um Estado --ter-se-ia uma simples confederação; faltando o segundo-- isto é, se os países subordinados não fossem verdadeiros e próprios estados --ter-se-ia um estado unitário e não uma União de Estados; faltando o terceiro-- ou melhor se os estados-membros não constituírem entre si uma corporação --ter-se-ia, como na vassalagem, tantas Uniões quantos forem os estados independentes, não uma única União. Convém notar, porém, que a figura do Estado federal é uma das mais controvertidas e freqüentemente lhe tem sido negada a consistência, ora sustentado-se que os estados-membros, devido à sua subordinação, não são verdadeiros estados --e portanto reduzindo o Estado Federal a um Estado Unitário, constitucionalmente e não apenas administrativamente descentralizado-- ora, inversamente negando que o Estado Federal seja um verdadeiro Estado e portanto reduzindo-o a uma simples Confederação, embora com vínculos entre os estados-membros mais estreitos que os normais".

dos resultados na "performance" do Estado, principalmente do Estado do Bem-Estar Social.

Tendo o homem do século XX descortinado a relevância de seus direitos e alargado suas aspirações em face do conhecimento e da cultura a que teve acesso, cada vez mais percebe ser menos fácil atingir suas aspirações e mais difícil o Estado suprir suas insuficiências, razão pela qual é um potencial revolucionário, mesmo nas sociedades mais estáveis.

O homem do Século XX é um homem que aprendeu a conhecer seus direitos, a comparar seu estado atual com outros que estão em melhor situação, a desejar exercê-los em toda a amplitude, segundo o auto-retrato valorizado que faz de si mesmo, mas que não vê como realizá-los e como o Estado protegê-lo (10).

(10) Arnoldo Wald prevê: "A conclusão de Barber, à qual aludiu o Presidente Clinton, em recente pronunciamento, é que a democracia e a unidade nacional podem ser ameaçadas pela globalização, cabendo ao Poder Público garantir a manutenção do Estado de Direito e dos valores humanos fundamentais. A defesa da sociedade civil e do regime

democrático dependem, pois, do combate que o Estado deve manter para preservar tanto os direitos individuais quanto as tradições e os valores da nacionalidade, que garantem a solidariedade, a coesão social e a segurança jurídica, evitando que a hegemonia de qualquer País ou de qualquer grupo possa tolher o desenvolvimento livre e racional dos demais e que qualquer ideologia política ou formação religiosa consiga abalar o sistema democrático e o desenvolvimento da sociedade civil do qual o Estado é o representante, mas não o titular.

Trata-se, pois: a) de substituir o capitalismo selvagem, com uma visão limitada a curto prazo, por um social-capitalismo humanista baseado no espírito de parceria e confiança; b) reformular o Estado, dando-lhe flexibilidade, caracterizando-o como entidade descentralizada na tomada de decisões e tornando-o modesto nas suas ambições, mas eficiente no cumprimento de suas metas, como catalisador do desenvolvimento econômico e social, provedor da justiça, da segurança, da educação e da saúde e garantidor dos direitos individuais e coletivos; c) dar à democracia um sentido mais participativo, mobilizando a sociedade civil e as entidades intermediárias, privadas e públicas, aproximando os representantes do povo dos seus eleitores, por um sistema eleitoral mais adequado, o aprimoramento dos partidos e uma representação política mais equitativa, conciliando-se liberdade e responsabilidade.

Nessa reformulação do Estado, criando novos equilíbrios e aprimorando a democracia, sob todas as suas formas, não só na eleição dos governantes mas também na gestão da sociedade, é possível que, finalmente, a chamada "terceira onda" permita que, na palavra de poeta, se encontrem finalmente a história e a esperança" (Desafios do Século XXI, Ed. Pioneira, 1997, p. 65).

O homem do século XX, por outro lado, é um homem que não tem valores. Não se sente obrigado a respeitar a Deus, a Família e a Pátria. Quer apenas a sua auto-realização e, para obtê-la, pisoteia valores tradicionais.

Ora, este homem, que mesmo quando analfabeto, é bem informado, pela velocidade da notícia e acesso aos veículos de comunicação, é um homem descompromissado com a ordem. Só a respeita, se ela o proteger e lhe der o que deseja.

O homem do século XX é um homem que tem um conceito de liberdade extremado. Liberdade é o direito de fazer o que bem entende. Tal conceito, em que a liberdade dos outros é irrelevante, faz do homem do século XX um inconformado e descompromissado com o estamento vigente, disposto a violá-lo sempre que possível, através da sonegação de impostos, da corrupção, da invasão da propriedade alheia sob a alegação de que é "expropriatória do bem-estar comum", da violência familiar, do adultério, da tentativa de imposição de seu estilo às autoridades e à

sociedade, mesmo quando representando grupos minoritários.

O homem do século XX, quando no governo, tende à auto-satisfação, sendo, na maior parte das vezes, corrupto. Quando tem em suas mãos a imprensa, tende a impor seus valores morais mais do que informar de forma neutra. Na direção sindical, tende a alavancar sua própria carreira política e, quando na empresa, a enriquecer-se a qualquer custo (11).

(11) Antonio Delfim Neto apresenta sugestões para o crescimento do país, que reduziria os problemas do cidadão, a saber: "As políticas econômicas que produzem o crescimento e consolidam o processo democrático podem, portanto, ser identificadas com aquelas que geram a estabilidade macroeconômica, a eficiência microeconômica e abrem a economia para o comércio internacional. Elas incluem:

1. Uma definição clara de que todos os cidadãos e empresas nacionais ou estrangeiras estão sujeitos à mesma lei e que a propriedade privada, fundamental para o funcionamento do mercado, é plenamente assegurada.
2. O estímulo à ampliação do investimento privado. O governo deve reduzir ao mínimo suas despesas de custeio e concentrar o uso de sua poupança na formação do "capital humano" (educação e saúde) e na infra-estrutura que, por suas externalidades, elevam a produtividade do investimento privado.

-
3. Um sistema tributário relativamente neutro do ponto de vista alocativo e que não distorça a intermediação financeira que liga a poupança ao investimento. Ele deve estimular o aumento da oferta de trabalho e não discriminar contra a formação de poupança. É preferível deixar ao próprio mercado a decisão de consumir hoje ou investir para consumir no futuro.
 4. Uma formação de preços livre, com tantos mercados quantos forem necessários.
 5. Uma política de esclarecimento público que induza à redução da taxa de fertilidade da população.
 6. Uma abertura comercial e financeira para o exterior com a taxa de câmbio realista e redução das tarifas efetivas. Se possível, é melhor introduzir uma modesta tarifa nominal única, que incida sobre todas as importações. A ampla liberalização do movimento de capitais coloca, entretanto, alguns riscos importantes para os Países em vias de desenvolvimento. Ela facilitou um certo laxismo de credores (ávidos por juro alto) e devedores (vítimas da miopia) que tem produzido déficits em conta corrente para financiar o consumo, o que é insustentável no longo prazo. A integração exige uma política financeira adequada para manter o controle desses déficits, que devem, de preferência, ser financiados por investimentos diretos ou por empréstimos de longo prazo.
 7. Um estímulo à absorção do conhecimento e da tecnologia disponível e à preparação do capital humano necessário à pesquisa científica e geração do progresso técnico. Quando, por qualquer motivo, for julgado conveniente e necessário o suporte governamental a alguma atividade econômica (devido a rendimentos crescentes, externalidades, estrutura do mercado, tamanho do mercado, falhas do mercado), é preferível fazê-lo clara e diretamente corrigindo a distorção interna, mas obrigando o setor beneficiado a, desde o início, mostrar sua

Todos apregoam a liberdade e que o Estado deve garanti-la, mas ninguém tem compromisso com a sua manutenção, porque o homem do século XX aprendeu a ter direitos, mas não aprendeu a viver os deveres correspondentes.

Com o crescimento dos problemas de convivência do fim do século, com a tecnologia substituindo a mão-de-obra e acelerando o desemprego, com o descomprometimento do homem em relação a valores mais elevados, a título de exercer sua liberdade, em muitos países, a ordem está em choque, pois o homem do século XX pretende impor a sua ordem, a sua liberdade, os seus valores desfigurados ao Estado, pelo rompimento da ordem vigente.

Coloca-se, pois, o antigo tema: deveria o Estado garantir a ordem ou a liberdade, para propiciar o desenvolvimento? Lembre-se que Rousseau acreditava no "contrato social" na origem da formação do Estado, que deveria garantir a
competitividade externa" (*Desafios do Século XXI, ob. cit., p. 37/38*).

liberdade e Hegel, em seus primeiros estudos constitucionais, que, para garantir o desenvolvimento e a liberdade futura, é fundamental garantir primeiro a ordem.

Creio que um dos problemas mais sérios que o Estado do futuro enfrentará, será este dilema. Para não se deformar, na transição, deverá o Estado garantir a ordem ou a liberdade, se forem incompatíveis? E o grande desafio das democracias é saber até que ponto estão preparadas para garantir a ordem e a liberdade, com a desfiguração do homem do século XX, no interesse da coletividade (12).

(12) *Escrevi: "E, à evidência, a medida em que há um esgarçamento do tecido social --com os homens perdendo a noção dos valores e da ética, da solidariedade e do comportamento digno, a título de viver a liberdade sem limites de expressão, que é veiculada pelos meios de comunicação, onde certos desajustados, com poder, terminam por impor leituras e programas corrosivos--, a liberdade irresponsável, garantida pelo Estado, gera mais desordem e insegurança do que se o Estado se preocupasse, não com a ordem tirânica, mas com aquela que permitisse fazer prevalecer a valorização dos aspectos mais positivos da pessoa humana do que os negativos.*

A história da humanidade demonstra que sempre que há uma deterioração de valores, as civilizações não resistem. A

-III-

A globalização da Economia, que favorece os Estados mais desenvolvidos e com maior tecnologia e capitais a dominar o mercado mundial, a tecnologia substitutiva do homem pela máquina, o desemprego estrutural, além do conjuntural tópico, a consciencialização da sociedade quanto aos seus direitos, com pequena percepção de seus deveres, a multiplicação das minorias que desejam impor seu estilo de vida, o narcotráfico, com seu

República Romana cedeu ao Império Romano pela descrença, sendo isolada a voz de Cícero no último século republicano. Os bárbaros venceram uma Roma afeminada, no século V, e os turcos, Bizâncio, no século XV, carente de valores reais. A monarquia francesa foi derrubada pelo povo enfurecido e por seus tribunais populares, em 1792, três anos após a queda da Bastilha, por falta de valores, tendo, no passado, ocorrido o mesmo com a XVIII dinastia egípcia, com a Babilônia, época em que as mulheres se prostituíam no templo para angariar dotes para seu casamento, o mesmo vivenciando todas as civilizações anteriores.

A liberdade irresponsável gera a desordem e a desordem a reação que pode representar a perda de liberdade. No limiar do século XXI, o problema volta a ser colocado. Cabe ao Estado manter a liberdade ou a ordem? E o que fazer com a liberdade irresponsável?" (Uma Visão do Mundo Contemporâneo, ob. cit., p. 156).

poder destrutivo dos valores da sociedade, a falência do Estado e a obsolescência do Direito, a corrupção endêmica entre políticos e burocratas, a falta de estadistas universais, os conflitos regionais e os de caráter religioso, a ruptura do direito por grupos, como os sem-terra no Brasil, a perda de valores por parte da sociedade e a falta de esperança de uma solução a curto prazo, a longividade sem horizontes e o fracasso do Estado Previdência, com seu potencial desconsertador, desequilibrador dos orçamentos fiscais de todos os países, os desequilíbrios ambientais e muitos outros fatores, estão a exigir um repensar do modelo do Estado futuro para a sobrevivência da humanidade no século XXI.

-IV-

O caminho que se iniciou com o Tratado de Roma, na década de 50, parece ser o primeiro passo para esculpir o Estado futuro. De mera zona Franca para a União aduaneira, Mercado Comum e uma quase Federação das Nações, a evolução da União Européia parece sinalizar --nada obstante as inúmeras dificuldades por que passa, inclusive com a implantação da moeda européia (euro)-- o

caminho do futuro (13).

Na União Européia, o direito comunitário prevalece sobre o direito local e os poderes comunitários (Tribunal de Luxemburgo, Parlamento Europeu) têm mais força que os poderes locais. Embora no exercício da soberania, as nações aderiram a tal espaço plurinacional, mas, ao fazê-lo, abriram mão de sua soberania ampla para submeterem-se a regras e comandos normativos da comunidade. Perderam, de rigor, sua soberania para manter uma autonomia maior do que nas Federações clássicas, criando uma autêntica Federação de países.

(13) *António Boggiano escreve: "De aqui la importancia de ver en los tratados constitutivos de las Comunidades el fundamento mismo de su orden jurídico propio. Ello significa nada menos que ni sus Estados miembros ni sus instituciones constituidas pueden quedar fuera del control de la adecuación de sus actos a la carta constitucional de base que es el tratado constitucional. Es un tratado internacional sujeto a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, salvo en lo que aquel tratado no derogue por normasa particulares. Los Estados siempre podrían hacer esto en virtud del ejercicio de su soberanía originaria" (O Mercosul e a União Européia, Livr. Almedina, Coimbra, 1994, p. 49).*

A proteção do espaço comunitário, quando todas as nações objetivam contribuir com ideal superior, é o caminho melhor para neutralizar a maior parte dos inconvenientes enunciados no início desta terceira parte.

Possui, todavia, os seus riscos. Cada nação é diferente, em seus valores culturais, e a tentativa de universalização de comando tornou cada uma mais vulnerável, principalmente em função dos governos que assumem os poderes locais (14).

(14) O Conselho do Estado Francês, já em 1982, alertava: "La force de cet impact, l'ampleur de cette pénétration son telles que l'on utilise souvent l'expression "d'envahissement du droit français par le droit communautaire". Deux considérations tendent à accréditer cette affirmation. En premier lieu, le domaine dans lequel s'exerce l'incidence du droit communautaire s'étend sans cesse. Une fois atteinte l'harmonisation des règles ayant un lieu étroit avec les objectifs communautaires, on s'attaque tout naturellement à celle de règles n'ayant avec eux qu'un rapport plus immédiat. On peut même s'interroger sur le point de savoir si l'ampleur de cette harmonisation ne dépasse pas parfois les exigences des objectives du Marché commun qui sont avant tout d'ordre économique et commercial. En second lieu, l'influence du

Portugal, Inglaterra, França e Espanha, de 1995 para cá tiveram seus controles políticos alterados, por entender o povo que a adesão à União Européia, da forma como fora feita, prejudicara os interesses locais. À evidência, os problemas serão maiores quando a moeda comum exigir controle orçamentário rígido, a ser executado pelos poderes comunitários mais do que pelos poderes locais de cada país.

A própria concorrência interna provocou problemas. A Alemanha teve que reformular sua política tributária e trabalhista, à luz do desemprego que a assola; a França perdeu

droit communautaire sur le droit français interne affecte non seulement les solutions de notre droit, mais aussi ses méthodes. Non seulement la méthode comparative est à l'honneur, mais l'incidence des méthodes nationales étrangères se fait également sentir. Cette influence est particulièrement sensible depuis l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté économique européenne, la méthode du Commun Law procédant de démarchesa de pensée fondamentalement différente de celles traditionnellement suivies par les juristes de l'Europe continentale" (Droit communautaire et Droit français, nº 33, 1982, p. 57).

competitividade pelo peso das estatais e das reivindicações trabalhistas; a Itália está atolada numa dívida igual ao PIB; e a Espanha encontra-se falida por força de seu Estado do Bem-Estar Social. Tais problemas locais não são apenas locais e devem ser reexaminados, em nível comunitário, para a própria sobrevivência do espaço criado.

Na experiência ainda limitada a uma norma aduaneira, o Mercosul já exterioriza suas deficiências, tendo o Brasil saído, em 1993, de um confortável "superávit" na balança comercial de 2 bilhões de dólares, para um déficit de quase 3 bilhões em 1997, pois com carga tributária explosiva (33% sobre o PIB previsto para 1998, contra 20% da Argentina, 15% do Uruguai e 11% do Paraguai), juros extorsivos e câmbio defasado, a indústria nacional perdeu competitividade, com sucateamento de parte do parque empresarial brasileiro. Muitos investidores preferem a Argentina, pois tem um "custo Argentina" menor que o "Custo Brasil" e têm o mercado brasileiro à disposição, sobre ser a carga tributária interna, para o produto brasileiro, maior que para o produto argentino, eis que não pagam, os que para

cá exportam, nem Cofins, nem PIS, nem CPMF, nem ISS multiplicado. Pagam uma vez apenas, enquanto os produtos brasileiros pagam "n" vezes (15).

Nada obstante as dificuldades, é o primeiro passo para a universalização do Estado, que deve ser "Mínimo e Universal". Defendi a idéia de "Estado Universal" como inexorável no 3º Milênio, em meu livro "O Estado de Direito e o Direito do Estado"

(15) A matéria tributária do Mercosul foi amplamente discutida no XXII Simpósio Nacional de Direito Tributário, tendo sido publicado o livro "Tributação no Mercosul" (Coedição Centro de Extensão Universitária/Revista dos Tribunais, 1997), com a colaboração de Ângela Teresa Gobbi Estrella, Antonio Carlos Rodrigues do Amaral, Cecília Maria Marcondes Hamati, Celso Ribeiro Bastos, Cláudio Finkelstein, Diva Malerbi, Edison Carlos Fernandes, Fernando de Oliveira Marques, Halley Henares Neto, Helenilson Cunha Pontes, Hugo de Brito Machado, Ives Gandra da Silva Martins, José Augusto Delgado, José Eduardo Soares de Melo, Kiyoshi Harada, Luís Cesar Ramos Pereira, Marco Aurélio Greco, Maria Helena Tavares de Pinho Tinoco Soares, Maria Teresa de Almeida Rosa Cárcomo Lobo, Marcos da Costa, Marilene Talarico Martins Rodrigues, Maristela Basso, Moisés Akselrad, Mônica Cabral da Silveira de Moura, Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho, Paulo Lucena de Menezes, Plínio José Marafon, Ricardo Abdul Nour, Valdir de Oliveira Rocha, Vinicius T. Campanile, Vittorio Cassone, Yoshiaki Ichihara e Wagner Balera.

em 1977, pois a universalização dos conhecimentos e a globalização dos interesses econômicos estavam a exigir um tratamento, só possível para a correção das desigualdades, em um Estado Universal.

A universalização do Estado, em nível de poderes decisórios, seria compatível com a autonomia dos Estados locais, aceitando-se a Federação Universal de países e eliminando-se a Federação de cada país, que cria um poder intermediário que, muitas vezes, se torna pesado e inútil (16).

(16) Escrevi: "Se o homem não encontrar consenso universal para se auto-dirigir e teimar nas escaramuças dos regionalismos, estará fadado ao suicídio e a transformar a terra num inóspito planeta, nos próximos séculos.

Somente um Estado Universal poderá, num futuro distante, superar o problema, com as nações atuais servindo de Estados Federados, à semelhança dos países federativos, e o Estado Universal representando o poder central.

O mundo do fim do século XX vê a falência das ideologias. O sistema oriental está completamente desestruturado, em termos ideológicos, numa desestimulante visão de um marxismo, que se digladiava internamente, sem solução. O mesmo se pode dizer do capitalismo clássico. Tais concepções são agonizantes.

As tentativas futuras, quaisquer que sejam, representarão a sepultura das divergências ideológicas para o estudo das concepções de liberdade do ser humano garantidas pelos

direitos naturais do Estado, com dignidade e respeito mútuos.

Somente, numa visão universal do Poder destinado a todos os homens de todas as raças, credos e países, poder-se-á obter o engajamento numa luta sobrevivencial, que um Estado Universal conduzirá para que os esforços no planeta nem se desgastassem inutilmente, nem fossem orientados para a sua destruição.

Parece-nos que a paz é um desejo universal de todos os países e governos, que se preparam, todavia, para a guerra como forma de defesa das agressões externas alimentadas pelos mais variados elementos e fatores.

O Estado Universal, com poder coercitivo, seria a única forma de garantir, desde que criado, uma evolução natural, onde as democracias de acesso permitiriam a transição, através dos seus especialistas supra-nacionais lotados nos Ministérios de Ciência e do Futuro de cada nação.

As enormes dificuldades, que a sua implantação acarretaria, não justificaria o afastamento do exame de sua viabilidade, eis que, sem ele, a segurança mundial é nula, pois sujeita ao bom senso de todos os governos com artefatos nucleares, em todos os momentos. E o que a história tem demonstrado é que, mesmo as nações mais evoluídas podem, em determinados períodos, deixar de ter homens de bom senso. A dolorosa lição que um Hitler representou só poderá ter sido a última, se algo se sobrepuser aos poderes regionais exercidos sem controle.

A conscientização de que, a longo prazo, o Estado Universal esteja no centro da própria sobrevivência do homem e o estudo da sua viabilização são matérias que ficariam a cargo dos Ministérios de Ciência e do Futuro de cada país" (O Estado de Direito e o Direito do Estado, José Bushatsky Editor, 1977, p. 156/158).

No Brasil, o poder local poderia ser apenas o Federal, em nível de normas gerais e condução de assuntos nacionais, e o poder municipal, com descentralização administrativa real, pois este é o único capaz de atender ao cidadão que nele mora. A estrutura intermediária dos Estados, que apenas encarece o "custo político" do país, é absolutamente prescindível, pelo menos no Brasil.

A formação dos espaços plurinacionais é o primeiro caminho para esta tentativa da humanidade de sobreviver no 3º milênio, com custos políticos e administrativos menores, universalizados, e políticas nacionais de desenvolvimento comum. A alternativa contrária é a divisão do mundo em nações cada vez mais fortes e nações cada vez mais fracas, com uma potencialidade de explosão social de tal ordem, que o que ocorrer nas nações fracas repercutirá nas nações fortes, implicando riscos reais de enfraquecimento da democracia e o ressurgimento dos Estados totalitários, apenas preocupados na manutenção da ordem.

Ives Gandra da Silva Martins

Estou convencido de que o Estado do Futuro deverá ser mínimo, com um crescimento da universalização dos espaços nacionais, como forma de enfrentar os desafios crescentes e aparentemente insuperáveis do 3º milênio.

SP., 23/03/98.

IGSM/mos
aESTFUT