VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO

FLÁVIO COUTO BERNARDES

MARCO ANTÔNIO CÉSAR VILLATORE

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C756

Constitucionalismo democrático e o Novo Constitucionalismo Latino Americano [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNA/UCR/IIDH/IDD/UFPB/UFG/Unilasalle/UNHwN;

Coordenadores: Flávio Couto Bernardes, Marco Antônio César Villatore, Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-386-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia no mundo contemporâneo.

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Constitucional. 3. Democracia. 4. América Latina. I. Encontro Internacional do CONPEDI (6. : 2017 : San José, CRC).

CDU: 34

Universidad Nacional de Costa Rica
Heredia – Costa Rica
www.una.ac.cr

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidad de Costa Rica
San José – Costa Rica
https://www.ucr.ac.cr

VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO

Apresentação

Apraz-nos apresentar os dezesseis trabalhos selecionados para publicação no Grupo de Trabalho "Constitucionalismo democrático e o Novo Constitucionalismo Latino Americano I" dentro Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), no VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA, nas Universidad Nacional - Costa Rica (UNA) e Universidad de Costa Rica - Sede Occidente (UCR), nas cidades de Heredia, San José e San Ramón, Costa Rica, entre os dias 23, 24 e 25 de maio de 2017, tendo como tema principal do evento "Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia na América Latina e Caribe".

As apresentações orais dos dezesseis trabalhos selecionados acima foram realizadas entre a tarde e o início da noite no bloco de Direito da Universidad Nacional - Costa Rica (UNA), na cidade de San José, Capital da Costa Rica, no dia 23 de maio de 2017, sendo dividido, a cada cinco exposições orais, um debate entre os presentes, Professores e Doutorandos em Direito, das mais variadas regiões do Brasil quanto da Costa Rica.

Os títulos dos trabalhos foram bem diversificados, conforme indicado no item 2 das temáticas possíveis, previsto no edital do supracitado CONPEDI INTERNACIONAL, abrangendo "Constitucionalismo e Democracia na América Latina e Caribe. O Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Fundamentos, garantias e controle constitucional. Constitucionalismo transformador: sujeitos, direitos, territórios, cosmovisões, estado e sistemas políticos. Subjetividade: indivíduos, povos, nacionalidades e natureza. Territorialidades específicas. Biocentrismo. Vivir bien e Buen vivir. Plurinacionalidade e interculturalidade. Participação, poder popular, função eleitoral e democracia comunitária. Estado e economia. Povos indígenas. Diferenças étnicas, raciais, sexuais e de gênero. Interpretação constitucional. Sistemas de justiça, jurisdição e justiça indígena. Cultura, identidade, conhecimento e memória. Integração e desintegração na América Latina e Caribe. Desafios jurídicos e políticos da democracia e do direito na América Latina e Caribe".

Importante é a análise de temas tão complexos e ao mesmo tempo atualíssimos, quando a Democracia é questionada em muitos países, o mesmo ocorrendo com a experiência da América Latina e do Caribe.

Direito, política e democracia jamais podem existir separados, e este Grupo de

Trabalho demonstrou a necessidade de atenção de todos os que desejam uma sociedade sadia e segura.

Convidamos a todos, portanto, para uma ótima leitura, que certamente gerará as mais variadas reflexões.

San José, Costa Rica, 06 de maio de 2017.

Coordenação:

Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes - Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Marco Antônio César Villatore - Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

FEDERALISMO COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO

FEDERALISM AS A DEMOCRATIC INSTRUMENT

Flávio Couto Bernardes

Resumo

O presente trabalho pretende demonstrar que a Democracia moderna tem como elemento fundamental o Federalismo Cooperativo, constituindo-se em uma solução viável para aproximar o poder do povo, garantindo-se, assim, uma democracia plena diante dos desafios da modernidade. Para tanto, expôs-se as origens histórias do Estado Federal e suas características primordiais, relacionando-o sob uma perspectiva democrática em que a descentralização consiste em um alicerce crucial para fomentar a democracia participativa.

Palavras-chave: Democracia, Federação brasileira, Desafios, Participação popular, Descentralização

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to demonstrate that modern Democracy has as its fundamental element the Cooperative Federalism, which constitutes a viable solution to entrust power to the people, in order to guarantee a full democracy against challenges of modernity. Therefore, the historical origins of the Federal State and its primordial characteristics are exposed, then linked from a democratic perspective in which decentralization is a crucial foundation to encourage a participatory democracy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Brazilian federation, Challenges, Popular participation, Decentralization

1. INTRODUÇÃO

> O Professor lusitano Jorge Miranda, em terminologia própria, ensina que: "O Estado Federal tem como núcleo uma estrutura de sobreposição, a qual recobre os poderes políticos locais (dos Estados-membros), de modo a cada cidadão ficar simultaneamente sujeito a duas Constituições, a federal e a do Estado-membro a que pertence, e ser destinatário de atos provenientes de dois aparelhos legislativos, governativos, administrativos e jurisdicionais. Assenta também numa estrutura de participação, em que o poder político central surge como resultante da agregação dos poderes políticos locais, independentemente do modo de formação: donde, a terminologia clássica de Estado de Estados."(MIRANDA, p. 268).

O federalismo possui uma série de características que lhe são peculiares, sendo que dentre elas se pode destacar: a rigidez das normas jurídicas de competência inseridas no texto constitucional - sendo absoluta (imutável) ou relativa (modificável); a própria Carta Magna discrimina as competências legislativas entre as pessoas jurídicas de direito público interno; e a existência de um poder fiscalizador do cumprimento da Constituição Federal. Tem-se, ainda, a impossibilidade de usurpação de competências locais, isto é, o legislador federal não está autorizado a legislar sobre matérias cuja competência seja estadual ou municipal. Sendo importante ressaltar que a descentralização política presente no Estado Federal é que informa a divisão de competência entre as diversas ordens jurídicas parciais, inclusive no que se refere à matéria tributária.

Para Washington Peluso Albino de Souza, os elementos da autonomia e da participação estão embrionariamente compreendidos na teoria geral do federalismo, "estão imbuídos de um rico colorido econômico e julgamos de grande importância que êste aspecto não seja descurado, sempre que se tenha por mira estabelecer os princípios gerais federalistas" (SOUZA, 1958, p. 124).

Na característica essencial do federalismo, que é a descentralização do poder, pretende-se revistar o tema sob a ótica de que sua efetividade contribui com a noção moderna e corrente da prática democrática. Isto é, uma divisão real de competências permite que a democracia possa ser aprimorada, especialmente com a participação cada vez mais próxima e direta do cidadão nas decisões de seu interesse.

2. DEMOCRACIA

Não é novidade afirmar que o termo "democracia" é polissêmico. O dicionário Novo Aurélio do Século XXI, por exemplo, traz os seguintes dizeres em relação a palavra democracia:

> Governo do povo; soberania popular; democratismo; doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade. (FERREIRA, 1999)

De todo modo, para além desses vários sentidos, é importante observar que o próprio sentido de democracia se transforma, evolui historicamente em compasso com as mudanças das

sociedades humanas. No entanto, Jose Afonso da Silva nos apresenta um aspecto central do sentido de democracia que se encontra presente e não deve ser esquecido: *"O que dá essência à democracia é o fato do poder residir no povo"* (SILVA, 2002, p. 133).

Nesse sentido, nota-se diante de diversas constituições democráticas nos Estados contemporâneos, tais como a Constituição portuguesa[1], espanhola[2] e italiana[3], que estas apresentam disposições nas quais atribuem o poder soberano ao seu povo. A noção de democracia nesses Estados contemporâneos trata-se de uma visão mais tradicional por meio da qual o povo, titular do poder, transfere esse poder para a formação de um governo que represente os interesses de toda a coletividade (RIBEIRO, 2013, p. 23).

Esse poder soberano popular baseia-se na chamada Fórmula de Lincoln: *"governo do povo, pelo povo e para o povo"*[4]. Assim denominada por ter sido proferida em discurso de Abraham Lincoln no ano de 1863 nos Estados Unidos, e que se tornou quase que um mantra dos defensores da democracia.

José Afonso da Silva afirma que a Fórmula de Lincoln sintetiza o pensamento da soberania popular nas democracias defendendo que a soberania origina-se do povo, não mais dos mitos, religiões ou outros; que se fundamenta na vontade popular, ainda que por meio da representação política; e que busca o cumprimento dos anseios populares (SILVA, 2002, p. 135).

Nessa perspectiva, Paulo Bonavides aborda como se dá o poder da palavra povo. É ver que:

> [...] A magia de certas palavras-símbolos é tão poderosa quanto o carisma de algumas personalidades. Se elas faltassem, o texto padeceria um empobrecimento de sentido inferior tão-somente à emocionalidade que se supõe suscitada por tais palavras dirigidas menos à razão do que ao sentimento e à alma dos cidadãos. A palavra povo entra nessa categoria. Quando dela nos afastamos em termos lógicos, resta-lhe a sobevivência na prosa política, indicando reminiscências de prestígio derivadas de sua conotação revolucionária e histórica, ou seja, de potencial de legitimidade que pode imprimir às instituições (BONAVIDES,1995, p. 200).

---

[1] A Constituição da República Portuguesa em seu preâmbulo afirma: *'[...] A Assembleia Constituinte afirma a decisão do povo português de defender a independência nacional, de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, de estabelecer os princípios basilares da democracia, de assegurar o primado do Estado de Direito democrático e de abrir caminho para uma sociedade socialista, no respeito da vontade do povo português, tendo em vista a construção de um país mais livre, mais justo e mais fraterno.[...]"* E prossegue dispondo em seu artigo 3°: "*Artigo 3.º Soberania e legalidade 1. A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição. [...]*"

[2] A Constituição Espanhola de 1978 dispõe em seu texto: Artículo 1 – 1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

[3] A Constituição da República Italiana determina em seu artigo 1°: *"Art. 1 L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione."*

[4] Discurso de Gettysburg proferido por Abraham Lincoln, presidente dos Estados Unidos, no dia 19 de Novembro de 1863 no Cemitério Militar de Gettysburg, Pensilvânia, Estados Unidos.

Assim, não se poderia deixar de fazer uma especial menção à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também chamada de "Constituição cidadã", que em seu artigo primeiro dispõe:

> Art. 1º **A República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
>
> I - a soberania;
>
> II - a cidadania
>
> III - a dignidade da pessoa humana;
>
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
>
> V - o pluralismo político.
>
> Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Grifo nossos)

Logo, o poder é uno e indivisível e está organizado sob uma forma de Estado Federativa em que União e seus entes federados são unidades que conservam autonomia, sendo a soberania transferida para o Estado Federal, que é organizado na forma de governo Republicana.

Existe uma série de desafios diante de algumas contradições e particularidades que se pretende analisar de forma crítica sob a perspectiva do Estado como instrumento de democracia através do Federalismo, que é visto por alguns como sendo uma suposta crise que passa algumas Federações, especialmente a brasileira. De todo modo, vale destacar que tais pontos objeto de estudo do presente artigo não têm a pretensão de abordar de forma abrangente e profunda a questão.

Nesse contexto, o princípio democrático é fundamentado por diversos institutos e direitos contemplados nos textos constitucionais, como é o caso dos Direitos Políticos, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, assim como o sufrágio universal, por exemplo. Nas palavras do Constitucionalista Bernardo Gonçalves Fernardes:

> Os Direitos Políticos são entendidos como um conjunto de regras que disciplina o exercício de soberania popular. Nesse sentido, é um grupo de normas que envolvem a participação dos indivíduos (cidadãos) nos processos de poder, ou seja, nas tomadas de decisões que envolvem a vida pública do Estado e da sociedade. Portanto, esses direitos instrumentalizam a condição da cidadania ativa enquanto meio de participação nos processos de formação do poder no Estado e na sociedade, viabilizando o que podemos chamar de exercício da democracia participativa em um Estado Democrático de Direito (FERNARDES, 2011, p. 519).

A Constituição Federal de 1988 definiu o Brasil como um Estado Democrático de Direito, modelo pelo qual se incentiva a participação popular, sendo essa compreendida como o exercício pleno da cidadania, não sendo essa plenitude adstrita tão somente ao exercício da capacidade eleitoral ativa, isto é, a qualidade de eleitor

no exercício do sufrágio, mas sim de uma participação popular mais efetiva de fato, fazendo com que ela torna-se essência do Estado Democrático de Direito. Vejamos:

> No que toca ao primado da participação popular, ela faz-se essencial ao desenvolvimento e manutenção da democracia dentro de um Estado. Ainda que a democracia adote o sistema representativo, o povo não pode ausentar-se das decisões diárias, participando apenas do processo eleitoral. A democracia não permite o sono de seus integrantes. Sua defesa é contínua. (MATTEDI, 2016).

Ainda nesse sentido, Canotilho já abordava esse importante aspecto dos Estados democráticos:

> [...] o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *unputs* políticos democráticos. (CANOTILHO, 2003, p. 288).

Estes breves apontamentos sobre a Democracia, aliados aos pontos seguintes, relativos à evolução do Estado Federal, que propiciarão o exame das novas perspectivas do federalismo democrático na ótica do presente estudo.

3 – ORIGENS HISTÓRICAS DO ESTADO FEDERAL

Necessária uma breve incursão na origem do federalismo, justamente para compreender a importância da sua finalidade, que ao essencialmente proteger a liberdade do povo americano assegura sólida base democrática para seu desenvolvimento.

O Estado Federal surge, na modernidade, a partir da fundação dos Estados Unidos da América, com a Constituição de 1787. Justifica-se, pois, ainda que de forma superficial, uma recapitulação dos eventos que conduziram à definição desta forma inédita de organização estatal.

A colonização inglesa na América do Norte deu-se de forma singular. Muito embora se tenha convencionado como marco inicial desta campanha a expedição de Sir Walter Raleigh, em 1584, a colonização só se inicia, efetivamente, a partir do envolvimento da Companhia de Londres, criada à semelhança das companhias de comércio, instituídas com o fito de exploração do comércio do Oriente, por iniciativa da qual se estabelece, na baía de Chesapeke, a primeira colônia inglesa nos Estados Unidos, a Virgínia.

Ainda que estimulada pela Coroa através da doação de terras[5], a colonização da América não contou com a participação direta e oficial do governo inglês.[6] No mais, o processo marcou-se como iniciativa de particulares, razão pela qual não se pautou por um planejamento ordenado nem por

[5] Daí resultaram as colônias da Carolina do Norte e da Carolina do Sul.
[6] Exceção feita à fundação da Geórgia, originariamente uma colônia penal.

uma concentração geográfica. Pelo contrário, as diversas colônias foram fundando-se em unidades independentes, todas com acesso direto ao Oceano Atlântico, o que lhes permitia realizar um tráfico comercial direto com a metrópole. As grandes distâncias entre as colônias dificultavam a existência de relações comerciais ou mesmo de maiores intercâmbios culturais entre elas. Além disso, a formação populacional das diversas colônias era extremamente heterogênea.[7]

Esta conjunção de fatores explica porque, desde o início, as colônias inglesas na América do Norte criaram uma cultura marcada pela valorização da autonomia e da liberdade individual e pela resistência a centralizações de poder político.[8] A considerável autonomia conferida pela Coroa aos governos locais das colônias e a pouca interferência da metrópole em assuntos de sua economia interna, destoando do modelo colonial prevalecente na época, parecem ter sido frutos de uma política pragmática da metrópole inglesa, que preferiu preservar seus interesses econômicos sobre os novos territórios, abstendo-se de suscitar conflitos que uma política mais ingerente poderia acarretar.[9] Esta política de *laisser faire*, inalterada por um século e meio, não fez mais que reforçar aqueles traços culturais supra-analisados.

Em meados do século XVIII, contudo, a Guerra dos Sete Anos minara as finanças da Inglaterra, fazendo com que a Coroa buscasse novas fontes de arrecadação. Neste contexto foi editado *Stamp Act* (Lei do Selo), que exigia a aposição de selos em bens de consumo e documentos públicos (como licenças de casamento), que passavam a ser tributados.[10] A reação das colônias americanas à nova tributação foi imediata, buscando fundamento jurídico no princípio do *no taxation without representation*, consagrado desde a Magna Carta (1215)[11], e, muito embora tenha logrado sucesso, com a revogação da lei, constituiu o início do processo de ruptura que culminaria com a independência das Treze Colônias, em 1776.

Vitoriosas na guerra que se seguiu, as colônias se posicionaram, inicialmente, como Estados Autônomos, regulados por suas próprias Constituições. Logo se percebeu, contudo, que tal

---

[7] Muito embora a maioria dos colonos fosse composta de protestantes fugitivos da perseguição religiosa, a colônia de Maryland foi fundada por católicos na mesma situação (não é demais relembrar que a Inglaterra já era, desde antes da expedição de Sir Walter Raleigh, anglicana, razão pela qual é um equívoco tão grave quanto difundido imaginar que os colonos fugiam de perseguições da Igreja Católica). Ademais, o termo genérico "protestantes", *in casu*, somente encobre, por debaixo de uma parente uniformidade, uma grande variedade de credos religiosos bastante diferentes entre si: Pensilvânia é fundada por *quakers*, Massachussets, por puritanos, Rhode Island, por um pastor expulso da comunidade de Massachussets e assim por diante.

[8] A. Souto Maior afirma que em Connecticut teria sido estabelecida, pela primeira vez na história moderna, uma "constituição democrática, orientada pelo pastor Thomas Hooker, cheque de um grupo de imigrantes, para quem 'a base de toda a autoridade é o livre consentimento do povo', segundo suas próprias palavras". (Maior, A. Souto. *História geral*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972, p. 280).

[9] Os interesses econômicos da Inglaterra eram garantidos, fundamentalmente, pelo monopólio da marinha inglesa no transporte comercial oriundo e destinado às colônias, bem como pelo monopólio na compra de determinados produtos como algodão e tabaco.

[10] É interessante notar que o *Stamp Act* institui, portanto, no tocante aos produtos selados, um imposto de consumo, paralelamente a uma taxa de polícia relativa às licenças, alvarás e demais atos do Poder Público.

[11] As colônias não tinham representação no parlamento.

solução não convinha a seus interesses e era mesmo arriscada do ponto de vista de sua sobrevivência, notadamente diante da ausência de recursos para suportar as adversidades enfrentadas.

A federação nasce, pois, como um fenômeno histórico concreto, num dado lugar, num dado tempo, como resposta objetiva aos problemas práticos enfrentados pelas antigas Treze Colônias, cuja tentativa de união em torno de uma confederação de Estados despida de poder efetivo revelara-se inadequada aos seus anseios de segurança, estabilidade e desenvolvimento.

É importante ressaltar, assim, que o Estado Federal não é um modelo teórico de Estado ideal, gerado da especulação dos doutos para moldar a realidade à sua forma. Pelo contrário, é fruto do singularíssimo gênio pragmático que sempre caracterizou e ainda caracteriza a cultura norte-americana, de resto tendencialmente refratária à pura especulação teórica. É uma solução prática (criativa e genial, mas eminentemente uma solução prática) para problemas concretos e específicos enfrentados pela confederação norte-americana de então, razão pela qual a atividade racional que o concebeu visava moldá-lo a uma realidade histórica preexistente.

Esta ressalva, embora óbvia, parece adequada no presente contexto, uma vez que um correr d'olhos por boa parte da produção doutrinária, acerca do federalismo, poderia induzir à impressão oposta. Não são poucos os autores que estudam o tema como se fosse possível identificar "o" federalismo enquanto modelo imutável, eterno, perfeito. Este "platonismo" que tende a enxergar nas ordens estatais concretas uma mera sombra imperfeita e deformada de um "verdadeiro" federalismo ideal e abstrato que, por isso mesmo, jamais se realiza em sua plenitude, constitui, nesse sentido, no equívoco metodológico grave, fadado à esterilidade de qualquer investigação em torno do tema.

Podem existir, a rigor, tantos federalismos quantos sejam os conceitos de Estado Federal que se possa conceber. Como diz o professor Sacha Calmon Navarro Coêlho, invocando os francos: "*il y a le nom e il y a la chose*". A definição apriorística de um "modelo" de federalismo pouco significação teria na identificação da "essência" do fenômeno, até porque nomes são questão de convenção.

O método mais adequado para a tentativa da identificação do que seja o federalismo é o mesmo que se valeu Aristóteles para a tentativa de classificação das Constituições. Da variedade dos diversos modelos concretos de Estados adotados nas várias ordens constitucionais de ontem e hoje, daqui e de alhures, interpretadas e trabalhadas pela doutrina, é que se deverá buscar traços comuns, separar o acidental do essencial, com vistas a uma tentativa de desenho do que se possa afirmar como a síntese empírica do Estado Federal. A partir daí abre-se o campo legítimo da especulação teórica para que se possa desenvolver o desenho encontrado, explorando as possibilidades intocadas pela experiência histórica com vista ao aprimoramento dos modelos até então existentes.

4. ESTADO FEDERAL: CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL

A doutrina não adota terminologia uniforme na tentativa de descrição dos traços típicos do federalismo, notadamente no que concerne aos termos "descentralização / centralização", e "poder". Impõe-se, assim, a fim de se evitar qualquer ambiguidade terminológica que possa comprometer a clareza do presente estudo, fixar desde logo o sentido específico com que determinados termos fundamentais serão aqui empregados e permitem fomentar o desenvolvimento do ideal democrático.

A expressão "poder" será utilizada no sentido de poder político, poder de governo, compreendendo, fundamentalmente, o poder de criar o Direito, inovar a ordem jurídica (Poder Legislativo) e a competência para a prática de atos decisório subordinados diretamente à Constituição, sem mediação do direito infraconstitucional (atos políticos)[12] (BANDEIRA DE MELLO, 1997, p. 96 e ss) – na concepção do Estado Federal, é o exercício simultâneo de todas as competências necessárias ao reconhecimento do ente federado.

Já o termo "descentralização" é empregado no sentido de fracionamento de competência entre mais de um ente federado; neste sentido, tanto pode haver "descentralização" política (repartição de competências políticas entre diversas pessoas de direito público interno) quanto descentralização administrativa (repartição de competências administrativas, i.e., competências para a prática de atos de aplicação do Direito entre pessoas jurídicas distintas), como descentralização tributária (repartição das competências tributárias) e, principalmente, descentralização legislativa (competência para a criação de normas através de um Poder Legislativo próprio). Aqui, sem dúvida, a alma do federalismo, que permite justamente aproximar o poder do povo.

A "autonomia", por designar a simples inexistência de sujeição de determinado ente a vínculos de hierarquia, será sempre acompanhada do adjetivo que especifique a natureza do fenômeno abordado, decorrente da descentralização do poder que vem a caracterizá-la ("autonomia política", ou "autonomia administrativa").

Assim, definida a terminologia adotada neste trabalho, pode-se afirmar que a caracterização da forma de Estado adotado pelos diversos países verifica-se, em sua essência, através do nível de centralização ou descentralização do poder político consagrada em sua estrutura constitucional.

A centralização ou descentralização irá ocorrer de acordo com as diferentes condicionantes existentes em cada localidade, objetivando adequar a administração pública aos interesses da comunidade. Fatores como a extensão territorial, o nível cultural da população, os aspectos históricos e a prática política são pontos fundamentais nesta definição.

---

[12] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 96 e ss..

Pode-se dizer, todavia, que, em linhas gerais, o elemento diferenciador entre o Estado Unitário e o Estado Federal é justamente o critério de centralização do poder. Quando amplamente centralizado na mão de uma única esfera de governo, tem-se visualizado o Estado Unitário. Por conseguinte, seu contraponto, que é a descentralização do poder, caracteriza o Estado Federal.

Observa-se, entretanto, que o nível de maior ou menor concentração do poder irá variar tanto no Estado Unitário quanto no Estado Federal. Há Estado Federal com maior concentração de poder em uma determinada esfera, enquanto há Estado Unitário onde se desconcentra o exercício deste poder através de outros órgãos ou entidades vinculadas à administração pública, mas que não se confundem com os entes federados, em face da ausência de autonomia.

Verifica-se que a intensidade do exercício do poder nos Estados Unitário e Federal denomina-se de concentração ou desconcentração. Isto porque não se está dividindo parcela do poder que foi conferido aos referidos Estados, mas tão-somente a uma forma de se exercer efetivamente este poder.

Este nível de concentração no exercício do poder por parte dos Estados Unitários e Federados permite a percepção do surgimento de novas formas de Estado como, por exemplo, os Estados Regionais e Autônomos, ou de alguns modelos de federalismos, tais como o clássico ou dualista, de integração ou cooperativo.

As premissas básicas do poder político são a unicidade e a indivisibilidade: emana do povo diretamente ou através de seus representantes, permitindo a formação do Estado. Todavia, este poder pode-se manifestar através de uma única entidade dotada de competência (centralização) ou de forma plural, originando-se através de uma pluralidade de entidades (descentralização).

A forma de Estado adotada estará concebida na Lei Fundamental de cada país, resultando numa estruturação organizacional do poder, cuja complexidade estará vinculada ao nível de centralização deste poder e da concentração de seu exercício. É imprescindível a esquematização da forma de Estado, traçando ao menos suas vigas mestras, na Constituição de cada país, por se tratar da vontade do povo transformada em ordem jurídica, cuja alteração total ou parcial somente se admite em circunstâncias especialíssimas.

A descentralização é, indiscutivelmente, uma característica do Estado Federal, onde há repartição de competências legislativas entre os diversos níveis de poder, além da imprescindível autonomia administrativa, política e financeira. Os entes regionais ou locais exercem diretamente este poder concedido pelo povo através da manifestação de vontade exposta pelos constituintes na elaboração da Constituição, não vislumbrando qualquer relação de dependência ou subordinação com o governo central.

A adoção da forma federal de Estado acarreta, necessariamente, esta distribuição territorial do poder político entre entidades que possuem governo próprio, competências prévia e originariamente definidas, possibilitando sua coexistência de maneira coordenada e autônoma. Não há um poder central responsável pela solução de todos os problemas inerentes à atividade estatal, nem mesmo para regular cada aspecto do cotidiano do cidadão. Esta esfera de poder também já surge com suas funções limitadas, restando o desenvolvimento daquelas competências que não lhe foram outorgadas para as entidades regionais e locais.

A Constituição Federal, como norma fundamental da estruturação organizacional do Estado, naturalmente estabelece a harmonização dos entes federados mediante uma distribuição equitativa das competências legislativas, funções governamentais, entre outros aspectos, possibilitando um equilíbrio entre as esferas de governo. Constitui o elo de integração desta complexa estrutura de pessoas jurídicas de direito público e de ordenamentos jurídicos.

Biscaretti Di Ruffia, assim como Sanchez Agesta, distingue o Estado Unitário do Estado Federal pela complexidade do ordenamento jurídico estatal. A estrutura do Estado Unitário mostra-se mais simples, enquanto no Estado Federal convivem diferentes níveis de ordens jurídicas. Acrescenta que nos Estados Federais cada um dos entes federados deve possuir os elementos genéricos constitutivos do Estado (governo, povo e território próprios), além da participação dos Estados-Membros na vontade nacional.

Para Hans Kelsen a distinção entre o Estado Unitário e o Estado Federal realmente caracteriza-se pelo grau de descentralização do poder:

> "El orden jurídica de un Estado federal recompone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para parte de este territorio, los territorios de los Estados 'Componentes' (o miembros). Las normas centrales generales o 'leyes federales' son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la 'federación', mientras que las normas generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados-miembros. Esto presupone que en el Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídica o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias autoridades locales."[13]

O Professor José Alfredo de Oliveira Baracho[14] estabelece, com muita propriedade, alguns pontos comuns presentes no Estado Federal, independentemente dos diversos modelos ou variações: a) divisão de poderes (descentralização) entre governos central e regionais, de modo que sejam coordenados e independentes, com competências próprias e harmônicas; b) equilíbrio entre os diversos Estados-Membros e a soberania nacional, para que não haja a dissolução da comunidade jurídica; c) é

[13] O mesmo autor acrescenta: "En princípio, una comunidad jurídica centralizada es aquella cuyo ordenamiento consiste única e exclusivamente en normas que valen para todo el territorio; mientras que, por el contrario, la idea de la comunidad jurídica descentralizada es aquella cuyo ordenamiento consta de normas que no valen sino para distintas partes del mismo." (KELSEN, Hans. *Teoria general del Estado*. México: Nacional, 1979, p. 215)

[14] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982, p. 47 e ss..

um Estado soberano composto por vários Estados, decorrente de um ato político que integra uma unidade conjunta com coletividades particulares; d) surge da norma fundamental (Constituição Federal), que dá suporte aos ordenamentos locais.

Na concepção de Hans Kelsen[15], sendo o Estado uma ordem jurídica, onde território e povo constituem os elementos espacial e pessoal deste mesmo ordenamento, respectivamente, a centralização e a descentralização serão como tipos distintos de organização das normas no tocante à sua esfera de validade e dos órgãos que as elaboram e colocam em execução. Desta forma, classifica a centralização e a descentralização da ordem jurídica em estática e dinâmica.

Hoje concebe-se o termo descentralização no seu sentido eminentemente dinâmico, tendo em vista que o Estado Federal tem como pressuposto a existência de ordens jurídicas distintas, mas criadas por órgãos legislativos também diversificados, ou seja, o federalismo requer a conjugação da descentralização estática e dinâmica. Neste contexto é importante que os poderes legislativos parciais sejam eleitos pela própria comunidade parcial, como se verá adiante.

Tem-se, contudo, que a descentralização de poder não deve mais ser considerada uma característica exclusiva do Estado Federal, uma vez que há o surgimento e desenvolvimento dos chamados Estados Regionais e Estados Autonômicos (Autônomos), em que se encontram os elementos acima assinalados (competência legislativa, administrativa e financeira). No entanto, não se confunde, em virtude da autonomia federal está estabelecida no texto constitucional e englobar a autonomia política, que não ocorre na maioria das regiões autônomas, que de alguma forma dependem do poder central.

A discussão acerca dos limites diferenciadores de cada modelo de forma de Estado e a tendência de evolução de cada um acarreta extensa polêmica no seio doutrinário. A distinção entre as confederações e federações; a ficção legal de alguns Estados Federais em razão de seu excessivo centralismo; a transformação dos Estados Unitários em Estados Regionais ou Autonômicos; e as barreiras entre estes e os Estados Federais.

Neste tópico, no entanto, buscou-se apenas e tão-somente caracterizar o ponto central do federalismo, firmado na descentralização do poder, que resulta na criação dos denominados Entes Federados (normas jurídias parciais), cuja função decorre diretamente do texto constitucionl, ou seja, atribuída pelo povo quando se está diante de um Estado Democrático. Neste cenário dinâmico do federalismo que se aprimora o contexto democrático, como se passa a discutir.

5 – DESCENTRALIZAÇÃO COMO BASE PARA FOMENTAR A DEMOCRACIA

[15] KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 433 e ss..

O problema básico de qualquer Estado federal (como o Brasil) dividido em entes independentes (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) é a convivência política e a integração dos diversos interesses. A integração resulta da harmonização dos interesses associados à solidariedade. Os interesses dos entes são de natureza coletiva e exigem respostas públicas. O Estado deve ter a eficiência para incorporar essa multiplicidade de interesses.

O federalismo democrático, como bem salientado por Lúcia Avelar e Aspásia Camargo (2001), tem a capacidade de promover a continuidade e a estabilidade dos processos de escolha dos governantes, em diversos níveis de governo; institucionalizar mecanismos de representação, de repartição de competências e de recursos que garantam a previsibilidade e autonomia no exercício do poder partilhado; socializar mecanismos de controle plenamente utilizados pela constituição e criar *"freios e contrapesos"* entre os diferentes poderes, que garantam transparência aos atos governamentais e às políticas públicas. Pode ainda combinar, de forma dinâmica e atualizada, mecanismos de cooperação e de competição entre os entes federados e garantir a participação civil e seu envolvimento direto com decisões de seu interesse, especialmente no plano local.

Vários dispositivos do texto constitucional brasileiro, por exemplo, demonstram a nítida preocupação em assegurar a aplicação dos recursos disponíveis na ampliação e melhoria das políticas sociais. O objetivo precípuo, ao constituir o marco da ruptura do Estado Autoritário, é colocar o cidadão como o centro do ordenamento e, portanto, do Estado.

Garantir ao cidadão a efetividade de seus direitos sociais e estabelecer limites claros na conduta do Estado e nas suas finalidades, sobretudo através dos denominados "direitos e garantias fundamentais", foi tratado como um dos aspectos primordiais da Constituição vigente. Verifica-se no próprio preâmbulo da norma constitucional brasileira que o Estado Democrático instaurado deve "assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos." (BRASIL, 1988)

A positivação destes valores máximos da sociedade brasileira permitiu a concretização dos princípios fundamentais insculpidos no art. 1º da Constituição Federal de 1988, como o exercício da cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores do trabalho e da livre iniciativa. Esta pretensão social, por sua vez, que é obrigação fundamental do Estado, decorre do ideal de se construir uma sociedade justa, livre e solidária, onde haja o desenvolvimento nacional, removendo os obstáculos das desigualdades hoje presentes, bem como a erradicação da pobreza, critérios essenciais para o aprimoramento democrático.

Verifica-se no Brasil, neste diapasão, uma premente necessidade de se realizar uma maior descentralização do poder para os entes federados regionais e locais, com o objetivo de facilitar e

concretizar a implementação do ideal democrático positivado na Carta Magna vigente. Dessa forma, deixaria-se de ser mera bandeira de defesa para se tornar um efetivo instrumento do povo brasileiro.

Ora, a população vinculada ao território de cada ente federado deverá escolher seus representantes no Poder Executivo e no Poder Legislativo, independente do processo eleitoral adotado (cuja análise sai dos limites impostos ao presente estudo); estes poderes, por sua vez, terão a autonomia para aplicar as diretrizes propostas em seu programa de governo. Nomeiam diretamente sua equipe de trabalho e possuem somente os limites traçados pelo próprio povo na Constituição Federal e na Constituição local. E é justamente esses representantes que ao estarem mais próximos a essa população que os elegeu para representá-los que identificarão, com uma possibilidade menor de erro, tanto os problemas quanto as soluções de cada uma das pendências dessa comunidade.

Nesse cenário, vislumbra-se uma democracia participativa, em que a auto-organização e a autonomia administrativa estão vinculadas com a capacidade dos entes federados de determinarem a estrutura organizacional a ser adotada para executar as tarefas que lhes foram atribuídas para a população, observadas as limitações impostas pelo texto constitucional. E que no seu campo de competências possuem poderes para deliberar sobre a melhor forma de atuação para atingir as finalidades precípuas da entidade e da população.

O modelo organizacional pretendido pelo governo depende exclusivamente da vontade dos cidadãos ligados ao ente federado, isto é, formulado o projeto de lei este deverá ser encaminhado para o órgão do Poder Legislativo, que irá aprová-lo ou rejeitá-lo. Não há qualquer intromissão de outras pessoas jurídicas de direito público no âmbito de atuação deste ente federado, revelando a autonomia na implementação de sua estrutura administrativa.

Desta forma, seria possível se pensar nos primeiros passos de uma democracia participativa, onde o cidadão intervisse de modo direto no centro das decisões mais significativas dos governantes. Em outras palavras, é através do Federalismo cooperativo, a partir da aproximação do poder do povo, que se garante de modo concreto a democracia participativa.

Nesse sentido, Paulo Bonavides, que já há algum tempo chamava a atenção para os problemas no federalismo brasileiro, aponta a regionalização como a solução para a crise do sistema nacional:

> O governo regional seria a nosso ver a única saída, de futuro, para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil, em plena crise. Fora dessa alternativa, cairemos na solução unitária e centralizadora, já eminente, e que fará o País regredir a fórmulas de organização política praticadas no passado, ao tempo da monarquia e, consoante se supunha, irreversíveis, em virtude do advento da Federação. Nem mesmo aquele preceito constitucional que veda toda Emenda à Constituição que possa alterar as bases federativas e republicanas do sistema, parece constituir garantia bastante eficaz contra os fatos avassaladores, conducentes a uma centralização assoberbante e prenúncio grave do retrocesso ao Estado unitário, com a morte ulterior do federalismo já enfermo. As autonomias moribundas prognosticam aliás esse desfecho, sujeito decerto a ocorrer se do combate à crise do sistema federativo não se extrair

> lição que ele está a ensinar. É de prever, por conseguinte, uma futura revisão das presentes bases da organização federal, bem como uma política coordenada e sistemática da Federação volvida para a plena politização da esfera regional. É de esperar também que se favoreça por todos os meios o advento da autonomia das Regiões. (BONAVIDES, 1971, p. 23).

A cidadania ativa ou participativa foi proclamada em diversos artigos da Constituição Federal. A dicotomia entre cidadania ativa e passiva corresponde à noção de liberdade que tinham as civilizações antigas, como a grega, e aos conceitos modernos, sendo explorada fartamente pela filosofia política. A cidadania ativa está ligada à esfera pública, correspondendo à participação na vida política e social. A cidadania passiva corresponde à esfera privada e se relaciona exclusivamente à preocupação com a vida privada e familiar.

Ricardo Lobo Torres comenta que "no Brasil, por força do patrimonialismo, os laços da cidadania sempre foram frágeis. A idéia de direitos políticos antecedeu a de direitos civis, impedindo que se formasse uma cultura cívica, a culminar com a plena afirmação dos direitos sociais." (TORRES, 2000, p. 100)

A cidadania participativa, base para a democracia, tem como instrumento de destaque os orçamentos participativos. A participação popular é importante no processo político, porque torna possível a influência mais direta da população no processo normativo e executivo, estruturando a cidadania ativa. A prática do orçamento participativo vem se desenvolvendo extraordinariamente nos últimos anos, apenas ganhando enfoques diferentes caso se trate do exercício da cidadania ativa perante a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

6 – TENDÊNCIAS DO FEDERALISMO DEMOCRÁTICO

> "Na hora que está terminando o século XX, indagar-se sobre os princípios filosóficos do direito moderno aos quais se prenderam, durante três séculos, tantas certezas e esperanças, pode fazer nascer todas as suspeitas e suscitar todos os temores. Entretanto, a antimodernidade que se rebela contra as formas estatais da cultura jurídica moderna carece do *espírito do direito* e oculta a força inexpugnável dos princípios que a moderninade nos legou."(GOYARD-FABRE, 1999, p. 491).

Inicialmente, cumpre salientar que toda Constituição espelha, formalmente, um determinado tipo de regime político, bem como uma ideologia presente no país naquele momento, que consiste na concretização de um sistema político que abrange vários princípios ideológicos que constituem seu alicerce.

Compreende-se por ideologia política um complexo de proposições relativas à organização e exercício do poder em uma sociedade política. Por isso podemos dizer que cada regime político reflete certa ideologia que o tipifica.

Partindo dessas premissas, o catedrático espanhol Juan Ferrando Badia classifica os sistemas políticos em: democrático-liberal, marxista e autoritário. A diferença básica entre estes

sistemas está no fato de que no regime democrático há uma ideologia identificada na Constituição que convive simultaneamente com outras ideologias de partido e particulares. Esta situação é inconcebível nos demais sistemas, em razão de existir uma ideologia única e oficial se sobrepondo sobre todos os demais interesses presentes na sociedade.

Em função de a democracia liberal ter-se mostrado ineficaz, à medida que passou a não atender aos anseios sociais de toda a população e, muito menos, respeitar os direitos individuais e coletivos, houve uma espécie de incorporação de princípios típicos do sistema marxista.

Surgiu, assim, o regime social-democrático, conciliando as tendências dos países do Leste europeu e se tornando a grande tônica da década de 90. O regime do capitalismo liberal adotou princípios ideológicos presentes na concepção marxista, dando ênfase às questões de cunho social e coletivo. Tem-se, porém, que a prática dos regimes sociais-democratas ainda se encontra distante do ideal utópico perseguido pela maioria. Nos países chamados de Terceiro Mundo, que afirmam adotar o regime da democracia social, este sequer foi embrionariamente iniciado, demonstrando muita mais a perspectiva de um neoliberalismo afastado dos aspectos sociais.

A discussão da constante e necessária evolução do processo democrático sob a ótica da justiça social constitui uma das grandes preocupações dos juristas contemporâneos no exame dos sistemas, regimes e formas de governo adotados em cada país. Idêntico fenômeno ocorre com a forma de Estado Federal, pois esta já não pode ser concebida pelos governos, sofisticadamente, distantes dos ideais buscados pelo povo e divergentes do contexto histórico em que se encontravam inseridos.

Busca-se reexaminar as classificações anteriormente empregadas pelos doutrinadores e discutir as modificações que ocorreram nas sistemáticas governamentais. Criam-se novos modelos e se conjugam outros para que se aplique uma terceira forma de concepção com princípios ideológicos mesclados. O que no passado eram bases antagônicas, hoje são regras conjuntas que originam uma diretriz política mais benéfica à população – fim precípuo da democracia social.

Surge o início da era globalizada, onde os mercados então distantes se encontram dentro da casa de vários cidadãos através da internet. A rapidez e eficácia dos meios de comunicação surpreendem a cada instante. Toda essa revolução tecnológica influencia diretamente nos meios políticos e, sobretudo, na forma de conduzir a Administração Pública.

Neste contexto histórico e social discute-se um assunto de essencial importância no avanço da democracia até as condições utópicas idealizadas por vários estudiosos, e, principalmente, pelo povo: a descentralização real do poder decisório.

A descentralização, como explicitado acima, passou a ser uma característica fundamental no Estado Democrático, seja Federal, Regional ou Autonômico. Constitui um marco não na forma de

Estado a ser adotada, mas na própria concepção de democracia pretendida pela maioria do mundo contemporâneo.

O movimento de democratização que ordenou as mudanças políticas e jurídicas recentes, vem demonstrando e, ao mesmo tempo, acentuando a tendência de descentralização em alguns Estados Unitários, assim como nos Estados Regionais e Autonômicos. Isto possibilita uma descentralização administrativa que torna a estrutura mais rápida e desconcentrada, encontrando-se cada vez mais próxima da população.[16]

Esta linha de pensamento foi exposta pelo Professor José Luiz Quadros de Magalhães, ao afirmar que "nesse ponto é necessário nos referirmos ao Estado federal como a forma adequada de Estado para permitir uma estrutura estatal mais democrática." (MAGALHÃES, 1997, p. 48).

Demonstrando que a forma federativa está intimamente relacionada com implementação de um Estado Democrático, o Professor Celso Ribeiro Bastos salienta que "hoje, nos Estados Unidos, há uma firme convicção de que a descentralização do poder é um instrumento fundamental para o exercício da democracia." (BASTOS, 1997, p. 285).

O relacionamento entre o federalismo e a democracia, como destacado, está centrado na distribuição de poder entre os entes federados. À medida que os Municípios e Estados-Membros forem adquirindo uma autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, teremos um poder decisório mais próximo da população. Por conseguinte, este poder permitirá um controle decisivo, possibilitando a implementação de certos pressupostos indiscutíveis para a efetividade da democracia. A repartição do poder dificulta sua transformação numa base ditatorial.[17]

Isto leva diversos autores a afirmarem que jamais haverá uma autêntica democracia nos Estados Federados, como no caso do Brasil, se não existir uma descentralização real do poder através, principalmente, das repartições de competências. Nada será de competência federal se puder ser realizado pelos entes federados estaduais e/ou locais. Inicialmente constata-se a possibilidade de realização pelo Município; não havendo a compatibilidade, parte-se para o Estado-Membro; e só se atribui a competência à União Federal se os demais não puderem ou não for adequado o cumprimento da medida.

Hans Kelsen sustenta que "a descentralização permite uma aproximação maior da idéia de democracia do que a centralização. Essa idéia é o princípio da auto-determinação." E continua o autor:

---

[16] Não se trata de colocar um administrador próximo das comunidades, mas uma real descentralização do poder que implique na participação dos cidadãos no cotidiano do Estado, fiscalizando suas decisões e exigindo resultados.

[17] O mesmo posicionamento é adotado por Cármen Lúcia Antunes Rocha: "O princípio federativo realiza, ainda, a aspiração de participação, conciliando-se, então, com as idéias democráticas que predominam atualmente. Quanto mais próximo do centro de decisões políticas estiver o cidadão, mais a comunidade participa do exercício do poder e mais legitimidade tem esse exercício. Logo, o princípio da participação política plural aperfeiçoa-se mais facilmente com a descentralização política, pelo que se fortalece o princípio federativo que a contempla, informando um modelo de institucionalização do poder segundo tal paradigma." (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1997, p. 173.)

> "A conformidade da ordem à vontade da maioria é o objetivo da organização democrática. Mas as normas centrais da ordem, válidas para o território inteiro, podem facilmente entrar em contradição com a vontade majoritária de um grupo que vive num território parcial. (...) A chamada autonomia local é uma combinação direta e deliberada das idéias de descentralização e democracia. (...) Um exemplo de unidade local autônoma é a municipalidade e o prefeito." (KELSEN, 1998, p. 445-448).

Não se pretende um federalismo de colaboração sustentado na máxima de que a União Federal deverá dar suporte aos Estados-Membros e aos Municípios carentes de quaisquer tipos de recurso. Busca-se é a realização de um federalismo de cooperação, onde entes federados, realmente autônomos, firmem parcerias mútuas para atingir aquilo que é a finalidade de todos: realizar o bem comum.

Nota-se que a federação não é oriunda de uma "receita" ou de uma "fórmula" preordenada, que possui traços e requisitos certos e fáceis de serem realizados, bastando ser inserido seu conteúdo formal no texto constitucional. O pacto federativo constitui um processo de evolução árduo e penoso para todo e qualquer Estado (Unitário, Autonômico, Regional ou Confederação), que juntamente com a democracia requer um contínuo aperfeiçoamento, adaptando-se às realidades de cada período histórico.

O panorama vivido também é contraposto pela busca cada vez mais intensa e constante da democracia, não teórica, mas prática, discutindo-se a ampliação de seu conteúdo e os caminhos a serem trilhados para sua implementação. Sustenta-se que a democracia, tida como único regime político legítimo, somente será aplicada nos moldes em que pretendido através da descentralização do poder.

A encruzilhada entre a descentralização do poder, como meio natural de se estabelecer uma democracia real, e a centralização, como método de fortalecimento do poder político e econômico do Estado no contexto mundial, deverá ser exaustivamente trabalhada para que se estabeleça com nitidez o equilíbrio, sem prejudicar a autonomia dos entes federados regionais e locais, assegurando a força do Estado no mercado globalizado.

Destaca-se, assim, esta característica primordial do federalismo que é sua maleabilidade ou capacidade de se adaptar às mais diversas situações. Sua aplicação sobrevive a mudança de sistemas e regimes de governo ou político, bem como à variação do contexto histórico. Isto se constata na evolução ora apresentada e suas tendências atuais. Surgiu na época do liberalismo clássico, sendo utilizado nos Estados intervencionistas, posteriormente em um modelo cooperativo e se discute sua nova forma no mercado globalizado. Esta condição que favorece o constante e necessário desenvolvimento do federalismo voltado à adoção efetiva das bases democráticas.

7. CONCLUSÃO

Dessa forma, portanto, nota-se que a participação popular consiste em um elemento fundamental da democracia moderna, como supracitado, sendo que para se garantir a concretização da democracia participativa, em que há a aproximação do poder do povo, é condição *sine qua non* a efetivação do federalismo democrático paticipativo. Nesse sentido, o Professor José Luiz Quadros Magalhães, elucida:

> "O Estado Federal brasileiro tem uma característica que é essencial para o aprofundamento do processo democrático: confere autonomia política a organizações estatais territorialmente menores, e por isso mais próximas e mais sensíveis às diretrizes apontadas pela comunidade. Quanto mais poderes conferidos aos Municípios, maior é a possibilidade de se construir o Estado democrático. Obviamente que não será apenas a descentralização política, administrativa, legislativa e judiciária o fator responsável pelo funcionamento da democracia participativa, legitimadora das mudanças sociais e econômicas permanentes, mas este é um pressuposto necessário que será complementado por outros fatores, como a própria estrutura organizacional." (MAGALHÃES, p. 47).

Ocorre que o que se observa na prática é que a autonomia dos Estados-membros e dos Municípios, como no caso da federação brasileira, chega em alguns pontos a ser ilusória. Vários entes federados vêm demonstrando que não têm condições de assumir sua própria estrutura, em virtude de sua incapacidade financeira, por exemplo. Sendo assim, restam sempre na dependência do governo federal ou do governo estadual para assegurar sua sobrevivência. Este centralismo existente em algumas federações vem complicando a implementação da democracia em seu sentido mais efetivo, como se vislumbra no cenário do Brasil.

De todo modo, é imperioso destacar que o pacto federativo constitui um processo de evolução repleto de desafios, muitas vezes espinhosos e intensos para todo e qualquer Estado, que assim como a democracia requer um contínuo aperfeiçoamento, adaptando-se às realidades de cada período histórico.

Ressalta-se, por fim, que o federalismo participativo democrático, em que ocorre um processo interativo entre os entes federados na busca comum do desenvolvimento econômico e social em todo o território, é um instrumento de implementação da democracia efetiva, e não meramente formal. Trata-se do caminho natural para aprimorar a prática democrática, facilitando a eliminação das desigualdades sociais e regionais, além de propiciar às pessoas condições idênticas de desenvolvimento.

8. REFERENCIAIS

AGESTA, Luis Sanchez. *Principios de teoría política*. 3a ed. Madrid: Editora Nacional, 1970.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 1997.
BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

BONAVIDES, Paulo. *O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões*. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: n. 104, abr./jun. 1971, p. 23.
CAMARGO, Aspásia. A Federação Acorrentada: Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática. Rio de Janeiro, Ed.
Fundação Getúlio Vargas, 1992.
CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Controle da Constitucionalidade das Leis e o Poder de Tributar na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1993.
COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 3ª ed.. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1999.
DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Direito Constitucional: Instituições de Direito Público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.
FERNARDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 3º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do direito político moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 491.
KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
KELSEN, Hans. *A democracia*. trad. Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Poder Municipal: Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro.*
MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional.* 3ª ed.. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., Tomo III.
SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Perspectivas do federalismo brasileiro*. Co-autoria HORTA, Raul Machado. BOSON, Gerson de Britto Mello. CARVALHO, Orlando M.. JÚNIOR, Onofre Mendes. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos – UMG, 1958, p. 124.
FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, 1910-1989. Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
MATTEDI, Milton Carlos Rocha; BERNARDES, Flávio Couto. Soberania de quem? O papel do povo nas democracias contemporâneas. In: IV Encontro de Internacional do CONPEDI/Oñati, 2016, Espanha. Disponível em: < http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c50o2gn1/tz6xhk8k/8B5cdgnV8V2Wf700.pdf >. Acesso em: 01 mar. 2017.
MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O poder municipal: Paradigmas para o Estado constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1997.
RIBEIRO, Fernando Armando. Constitucionalismo e Teoria do Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.