

# **O MODELO FEDERALISTA NA CONFIGURAÇÃO ESTATAL DO SÉCULO XXI E O PAPEL DO MUNICÍPIO**

## **THE FEDERALIST MODEL ON THE 21TH CENTURY STATE CONFIGURATION AND THE BOROUGH ROLE**

Antonio Celso Baeta Minhoto<sup>1</sup>

Nilson Tadeu Reis Campos Silva<sup>2</sup>

**Resumo** : O ideal federalista é admirado desde há muito. É um modelo que, em teoria, traz unidade e autonomia ao mesmo tempo para qualquer tipo de estado. Mas, ao longo da moderna história humana, podemos ver modificações neste modelo que, algumas vezes, representaram maior centralização e perda de autonomia. Hoje, com novos desafios, ligados especialmente com questões como trazer liberdade e como dar maior poder e participação ao povo, o federalismo experimenta um tipo de renascimento e, talvez, uma possibilidade para a organização da sociedade, indicando o município como um ponto central desta nova configuração.

**Palavras-chave** : federalismo; autonomia; centralização; organização da sociedade; município

**Abstract** : the federalist ideal is admired since many years. It's a model that, in its theory, brings unit and autonomy at the same time for any kind of state. But, all long from the modern human history, we can see changes in this model, that, sometimes, represented more centralization and autonomy lose. Today, with new challenges, connected specially with issues like brings freedom and how to give more power and participation do the people, the federalism experiments a kind of reborning and, maybe, a possibility to the society organization.

**Key-words** : federalism; autonomy; centralization; society organization; borough

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Público pela Instituição Toledo de Ensino, Bauru; Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo; Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Metropolitana Unida, São Paulo; Professor Titular de Direito Público da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), SP; advogado; parecerista e autor de obras jurídicas.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito Público pela Instituição Toledo de Ensino, Bauru, SP, Brasil; Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Londrina, Paraná, Brasil; Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá, Paraná, Brasil; Professor Titular de Direito Processual Civil na Universidade Estadual de Maringá e professor na Pós-Graduação da UNIVEL, Paraná, Brasil; advogado; parecerista e autor de obras jurídicas.

## **1. Introdução**

Se nota, especialmente, mas não exclusivamente, na Europa, uma certa retomada dos ideais federais ou, ainda, dos ideais que inspiraram a formação ou a criação do estado federal, transformando-o naquela que é talvez a forma mais bem sucedida de estado, como veremos adiante.

Junto com esse reavivamento do federalismo, ou até provavelmente em razão dele, se nota do mesmo modo uma valorização crescente da vida comunitária mais descentralizada, vale dizer aquela vivida na cidade, organizada politicamente como município, o que, a nosso ver, atrai uma visão mais aproximada sobre tais aspectos e como o Estado de Direito pode se inserir nesse contexto.

Inicialmente, trataremos uma visão histórica e conceitual sobre o Estado Federal, indicando suas características e sua evolução ao longo da história moderna do estado. Desenvolvido esse entremeio, trataremos de pontuar acerca da revalorização do federalismo, do município, da vida comunitária e de como isso pode se desdobrar futuramente, a partir de exemplos atuais.

O campo de estudo delineado pelo tema acima, contempla vários aspectos do federalismo. Contudo, cumpre notar, já de plano, como sendo nossa preocupação primeira, ou mesmo primordial, a análise do papel do federalismo na atualidade, no panorama mundial e não só no tocante ao aspecto estritamente jurídico ou político, mas procurando demonstrar outros itens surgidos de tal análise, notadamente as diversas implicações sociais ligadas ao tema do federalismo, tudo isso sem perder de vista o necessário e inicial viés histórico do nosso objeto de estudo, tomando por base, porém, o federalismo a que deu ensejo o Estado Liberal, mais especificamente com a promulgação da Constituição Norte-Americana de 1789.

## **2. Histórico e características**

É de notório saber que o federalismo é apontado, por vários doutrinadores e teóricos, como a forma ideal de Estado<sup>1</sup>. Mais à frente, serão comentadas algumas dessas características que supostamente fazem do federalismo um modelo a ser seguido,

na visão de muitos. No momento, muito embora não seja aqui o escopo central de estudo, trágamos uma primeira indagação :

Levando-se em conta que a confederação é hoje, como forma de estado, mero registro histórico e que os estados organizados na forma unitária estão já há tempos se descentralizando cada vez mais, aproximando-se de forma marcante da forma estatal federal, por quê o federalismo conquistou, e isso não há como negar, está posição próxima de uma *quase unanimidade*, quando se discute formas de Estado ?

A resposta para essa questão parece repousar em dois aspectos : *capacidade de adaptação (elasticidade)* e *ausência de opções viáveis*. De fato, nenhuma outra forma estatal apresenta a adaptabilidade do federalismo, ensejando até mesmo a confecção de diversos tipos ou modelos ao redor do mundo, ou seja, federalismo norte-americano, federalismo alemão, federalismo argentino, federalismo soviético, federalismo canadense, federalismo brasileiro, federalismo mexicano e outros mais que, cada qual à sua maneira, trataram de promover modificações personalistas de acordo com seus traços característicos ou peculiares, mantendo apenas os traços mais marcantes e essenciais do sistema federal, tais como repartição de competências e autonomia constitucional do estado-membro, por exemplo<sup>2</sup>.

Aliás, e nesse particular, a Federação Suíça é sempre citada quando se trata de trazer exemplos de uma aplicação bastante particularizada do sistema federativo. Como é notório, a Suíça várias regiões rigidamente demarcadas, os chamados *Cantões*, sendo esses, por sua vez, agrupados em regiões maiores, possuindo cada uma delas sua própria língua (italiano, alemão, francês e romanche) e, claro, sua própria cultura e costumes. Em decorrência dessa valorização da localidade, da regionalidade, algo expresso especialmente em termos culturais, é o suíço reconhecidamente um ser local ou, pelo menos regional por excelência. A vida local/regional é de vital importância ao suíço.

Para o suíço, portanto, ter um estado federal “*é muito mais a afirmação da autonomia cantonal frente ao poder central, que a integração dos cantões num Estado Federativo*”<sup>3</sup>. Nesse passo, a Suíça dispõe, inclusive, de instrumentos legislativos com poder de adição à Constituição Federal, os denominados “*decretos federais de alcance geral*” que, por seu turno, podem ser promulgados até mesmo em dissonância ou clara

divergência com o texto constitucional federal, bastando, para tanto, que a matéria seja considerada urgente<sup>4</sup>.

Ou seja, o suíço vive sob um sistema federativo, mas de tal modo modificado de sua raiz ou características mais ortodoxas, que findou por criar um sistema profundamente particularizado, nada obstante siga sendo uma federação. Essa flexibilidade do federalismo, essa elasticidade, permitindo uma adaptação praticamente casuística, transmite muito de sua força e de seu prestígio como forma estatal.

Com relação à acima alegada falta de opções viáveis, vemos que, muito embora tenhamos tido exemplos históricos do Estado Unitário até mesmo na época moderna – Brasil Imperial – e hoje tenhamos, ainda, exemplos de Estados ditos por alguns como Unitários Descentralizados<sup>5</sup> (Espanha e Itália), estes nem podem ser vistos como sendo possuidores da centralização típica dos Estados Unitários antigos, exibindo, bem ao revés, uma *unidade estatal descentralizada em regiões* – daí sua denominação de Estado Regional por alguns autores<sup>6</sup> – francamente inspirada no federalismo.

Bem de se ver, por outro lado, que a confederação, como já dissemos, “*é atualmente uma referência histórica, pois já encerrou sua trajetória no domínio da organização dos Estados*”<sup>7</sup>, razão pela qual constatamos, finalmente, que também por esse aspecto conseguiu o federalismo se impor num âmbito mundial, ao menos no mundo ocidental.

Portanto e como pudemos ver acima, o desenvolver da história em si mesma, foi algo bastante contributivo na consolidação do federalismo como forma de Estado. Se, porém, resta evidente que o Estado Federalista se impôs com largo auxílio da proverbial ausência de outras opções viáveis na marcha da história, não menos evidente configura-se a constatação de que as qualidades dessa forma estatal foram decisivas para consolidar sua posição de hegemonia. Destarte, além da elasticidade ou adaptabilidade já mencionadas, temos ainda <sup>8</sup>:

**a)** melhor aceitação das diversidades regionais;

**b)** repartição do progresso;

c) a federação dificulta o despotismo;

d) estados-membros natural e geograficamente isolados, se vêem capazes de integrar-se a um todo maior;

e) a repartição do poder com o estado-membro alivia a carga do poder federal e prestigia a participação daquele na vida nacional;

f) a repartição do poder federal com o estado-membro estimula o povo, mais próximo a este último, a participar da vida política do país.

No entanto, e sem embargo do acima disposto, o fato de que o estado federal tenha se tornado praticamente hegemônico no que toca à forma do estado, beneficiando-se de forças estranhas às suas como pudemos ver acima, jamais se apresentou, e nem se apresenta, como um sistema livre de inconvenientes, desvantagens ou falhas que, de um modo ou outro, podem vir à tona e comprometer sua essencial unidade. Estas falhas poderiam ser assim elencadas<sup>9</sup>:

a) enfraquecimento do poder central;

b) constante possibilidade de dissolução;

c) falta de uniformidade na legislação e na administração;

d) enfraquecimento internacional do estado;

e) necessidade vital de identidade cultural (*latu sensu*)

Nada obstante, uma análise mais acurada da história nos mostrará como grande propulsor do federalismo moderno a nação considerada sua criadora : os Estados Unidos da América. Veremos por que.

A Inglaterra praticamente instituiu, em fins da idade média e despertar da idade moderna, a idéia então ainda inaplicada na época de um Estado Liberal moderno. Esta idéia, como se sabe, desenvolveu-se largamente ao longo de várias dezenas de anos, recebendo seu ápice aplicativo em fins do século XVIII, conjuntamente aos movimentos revolucionários observados na França e nos EUA.

Este modelo estatal trazia em sua essência os ideais de repartição de poder, mas, principalmente, os instrumentos de limitação desse mesmo poder, aspectos de bastante relevo numa Europa já bastante desgastada pelos regimes absolutistas. O liberalismo era visto como o único meio ou a única alternativa a esta situação, por que “*o estado liberal se caracteriza como um estado de direito, fundado não mais somente na vontade do soberano (que não reconhece superiores), mas na supremacia da lei*”<sup>10</sup>.

A lei passava a ser o grande instrumento regulador do Poder, regulador de fato, porque obviamente a lei existia antes do liberalismo, mas com muito mais acanhamento aplicativo e com muito menos prestígio. Neste ambiente, surge a independência e a constituição federalista norte-americanas, contemplando todos os valores liberais e as esperanças naturalmente depositadas pelos habitantes do novo mundo, esperanças também alimentadas pelo continente europeu.

Como concomitantemente a isso, os mesmos EUA mostravam-se como uma nação progressista, em franco desenvolvimento, o federalismo americano foi sendo visto como modelo pelo restante do mundo e isso, frise-se, muito mais pela pujança econômica que o país exibia, do que propriamente pelas vantagens de seu sistema federal de Estado.

O raciocínio era, aproximadamente, o seguinte : se os EUA estão se desenvolvendo a olhos vistos e adotaram este sistema, este deve ser o ideal para as nações em geral, devendo ser adotado por todos os outros países para a obtenção dos mesmos resultados.

Prosseguindo, os norte-americanos criaram um modelo de Estado Federal altamente descentralizado, ao menos inicialmente, instituindo o modelo dos poderes enumerados para a união e os poderes não enumerados para os estados-membros. Mais à frente, já em 1789, contudo, a décima emenda constitucional instituía ou fixava o raio

de ação dos poderes do estados federados, declarando expressamente que *os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo*<sup>11</sup>.

Marcava-se a época do federalismo dual, em que os governos estaduais e o governo federal possuíam rígida repartição de poderes. Um respeitado doutrinador, constitucionalista americano, asseverou que “*nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento de um sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual*”<sup>12</sup>. Mas, o dualismo não perseverou até nossos dias.

### **3. Centralização do Estado e federalismo**

Ocorre, porém, que os princípios liberais, nos fins do século XIX e início do século XX, já não encontravam a consagração que haviam experimentado em seu auge como modelo ideológico político-estatal.

O Estado com um viés social mais pronunciado, um nacionalismo por vezes extremado, aspectos que, ainda mais, acabaram dando ensejo para o futuro surgimento do Estado intervencionista, tomava assento no rol dos eventos históricos relevantes. Esse caldo social-nacionalista típico do início do século XX, que em alguns aspectos ainda se formava, gerou profundas mudanças no modelo estatal vigente, sendo que estas agiram de forma direta sobre o federalismo e suas características.

A descentralização perdia força, a autonomia dos estados-membros passava a ser mitigada, relativizada e aos poucos substituída pelo poder federal central onipresente e, em certos momentos, onipotente. Os objetivos nacionalistas mostravam-se mais ambiciosos, as atribuições da União eram crescentes e, a força dos mercados via-se em cheque diante de “*um estado que sobrepõe sua vontade à vontade dos particulares*”<sup>13</sup> e que, ademais, punha mesmo em xeque até o exercício da Democracia.

Era, destaque-se, um Estado que via suas funções aumentarem cada vez mais<sup>14</sup>. Até como consequência natural disso, um outro fenômeno também surgia : a

federalização das competências estaduais<sup>15</sup>. Manuel Garcia Pelayo explicava este último aspecto, bem como a centralização que se apresentava, elencando 3 motivos básicos :

a) guerras e depressões, como elementos que reforçam a unidade;

b) atividade empresarial do Estado, incrementada pela ampliação dos órgãos e serviços estatais;

c) aumento da complexidade estrutural econômica, trazendo para a esfera federal assuntos antes só afetos aos estados-membro<sup>16</sup>.

Muito embora esta centralização sofresse pesadas críticas, o fato é que ela prevaleceu, tomando extraordinária força com o advento do *New Deal* do presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt, configurando um estado intervencionista por natureza e excelência, sendo ainda característica marcante desse novo ambiente ou dessa nova configuração, uma notável centralização do poder central em detrimento da descentralização política anteriormente observada, abrindo-se espaço para uma concepção do modelo federal nominada, algum tempo depois, de *federalismo cooperativo*.

Veja-se que a décima emenda constitucional norte-americana, referenciada ainda há pouco, foi, nesta época, posta de lado e assim o foi pela própria Suprema Corte em 1941, declarando o referido tribunal máximo que referida emenda “*trazia em si um truismo sem maior importância prática*”<sup>17</sup>.

Após a 2ª Guerra Mundial, essa centralização não mudou substancialmente de figura, apenas transmutando-se num Estado de caráter intervencionista de perfil mais elaborado, o chamado *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar Social, do Estado provedor da nação por excelência, cujo embrião, como exposto, estava lá no início dos anos trinta como resposta a grande depressão dos anos vinte nos EUA, notadamente em seu ápice no ano de 1929 com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York.

O *New Deal*, gestado e posto em marcha num estado ainda bastante centralizado e interventivo funcionava, e efetivamente foi assim que ocorreu, como uma espécie de



“contrato social” entre o Estado e o povo<sup>18</sup>. Trouxe consigo um rompimento com o modelo de Estado baseado no federalismo dual, com competências federais e estaduais rigidamente demarcadas – nunca mais resgatado ou reavivado – e lançou as bases, como vimos, não só do *Welfare State*, mas mesmo de uma visão que poderíamos nominar como “justo assistencialismo” (*Fair Deal*), posta em marcha tempos depois, dos anos setenta em diante do século XX.

O fato é que os conflitos surgidos até a primeira metade do século XX de certa forma justificaram a perda da descentralização estatal, antes incensada como qualidade fundamental do federalismo (o que é de fato verdadeiro). Para defender a nação, preservar seus valores e principalmente manter a unidade, mostrava-se aceitável abrir mão da independência dos entes componentes do Estado Federal, estados e municípios, em prol de uma força única mais coesa.

Em tempos atuais, muito embora com algumas mudanças neste quadro, o fato é que vivemos resquícios fortes dessa época. Obviamente o tom grandiloquente de recuperação e disciplina, típicos do *New Deal*, mudou, mas o fato é que o Congresso Americano continua tutelando mais do que nunca e, baseado na interpretação dos *interesses interestaduais*, pode legislar e regular praticamente tudo, da matéria mais genérica possível, até o interesse mais local imaginável<sup>19</sup>.

Se adicionarmos ao comentário acima um outro fato político relevante, que vem a ser a postura norte-americana de preservação de um determinado rol de valores, supostamente ligados à democracia, à liberdade e ao respeito à dignidade humana, em âmbito mundial, o que levou alguns autores a qualificarem tal postura como um “*policimento*” do Mundo, seremos obrigados a concluir por uma centralização de poder com a União cuja eventual reversão em prol de uma descentralização para os estados-membros se afigura cada vez mais improvável<sup>20</sup>.

Adentremos, agora, a uma visão mais detida sobre o federalismo e o desenvolvimento da idéia federalista no Brasil. E falar em federalismo no Brasil, é falar, historicamente, do advento da República em 1889 e a conseqüente derrocada da monarquia.

Antes disso, na fase colonial, experimentou o país longo período de uma espécie de confederalismo informalmente disposto, época das capitanias hereditárias, em que estas reportavam-se diretamente à Portugal e, em determinadas situações, eram mesmo incentivadas pelo governo central lusitano a seccionar-se do todo em que se viam inscritas como parte. Mais à frente, com a vinda da coroa portuguesa ao Brasil – chegada de Dom João VI, em 1808 – o império viu-se como um Estado Unitário. De todo modo, a fase imperial do Estado Brasileiro não conheceu o modelo federativo, havia um rudimento de desconcentração em prol dos estados, na verdade províncias, e mesmo o município era uma instância vista, então, como um mal necessário, onde grassavam a improvisação e a desorganização políticas<sup>21</sup>.

De todo modo, desde o texto constitucional de 1891, o que se constata é que o próprio povo brasileiro jamais se deu conta ou mesmo ocupou-se de alguma forma em defender ou valorizar a descentralização e o respeito ao sistema federativo em que, nominalmente, se estribava a república<sup>22</sup> e isso por razões culturais e de costumes já bastante sedimentadas, como mencionamos acima.

Muito embora o primeiro texto constitucional de 1891 tenha expressamente disposto a limitação de atuação da União junto aos estados-membros (artigo 5º), o fato é que estas limitações foram sendo inobservadas ao longo do século XX. Campos Salles, Presidente da República entre 1898 e 1902, notabilizou-se pela adoção da chamada política dos estados, “*embora o vulgo a haja designado por ‘política dos governadores’*”<sup>23</sup>. Mas, o fato é que as preocupações descentralizantes do paulista Campos Salles, encontraram muito mais críticas do que um eco de reforço às suas intenções.

Mais à frente, sofrendo também o Brasil as influências do nacionalismo europeu e do *New Deal* norte-americano, promulgou duas cartas constitucionais, de 1934 e 1937, em que, ambas, muito embora declarem inspirar-se na Constituição Federal de 1891 e defendam a forma federativa e a descentralização do Estado, denotaram forte caráter nacionalista, enxergando os estados-membros como meras unidades intermediárias afirmadoras do Estado Nacional<sup>24</sup>.

A constituição de 1934, promulgada como resultado de notória pressão social sobre Vargas, especialmente a Revolução Constitucionalista de 1932, ainda possuía um viés mais libertário ao menos nominal. Mas sua vigência foi curta e o ano de 1937 trouxe uma nova constituição, como reboque do golpe instituidor do Estado novo, e experimentou-se, então, uma centralização bastante extremada, para não se mencionar os conseqüências próprios de um regime de exceção, sendo, na verdade, um texto de caráter meramente subsidiário em face de um projeto de poder mais amplo expresso por Vargas<sup>25</sup>.

Salvo algumas modificações, de certo modo menores, as constituições federais seguintes, 1946 e 1967 – e mesmo, de algum modo, a atual de 1988 – padecem do mesmo mal que já se lhes afligia nos textos anteriores : dispõe o poder Estatal de forma federalista e supostamente descentralizada, mas terminam por prestarem-se a perpetuação de um centralismo bastante exacerbado.

Por outro lado, dizer que o Brasil vive uma crise em seu sistema federativo é incorporar-se a uma massa de críticos vasta que, nada obstante tenham suas plausíveis razões, muitas vezes nada inovam e nem buscam as motivações dessa situação. Em outras palavras, tornou-se lugar-comum criticar as imperfeições de nosso federalismo.

Vivemos, como já dito, uma crise federativa, bem de se ver, praticamente desde o início da república. No passado, as razões já foram suficientemente expostas, tal como no caso da entrada em cena do Estado Nacional e a supervalorização da União como meio de criar-se uma identidade nacional, gerando, segundo se acreditava, um fortalecimento da Nação em nível internacional.

De 1946 em diante, o que se viu foi a formação lenta e firme de um Estado calcado num assistencialismo por parte da União em relação ao estados-membro, tornando-se este último mero receptor de recursos federais, advindos de vários meios, e.g., orçamentários, creditícios, bancários, transformando o Estado Brasileiro no que alguns denominam de *federalismo cooperativo*, a exemplo do termo cunhado nos EUA, muito embora, em diversas ocasiões, somente uma das partes coopere<sup>26</sup>.

Para esta situação, também conta-se com a adoção de vários instrumentos federais criados com o escopo de desenvolver os estados-membros e os municípios, tais como SUDENE, SUDAM, SUDESUL CODEVASF e outros, que, muito embora tenham realizado várias obras em suas regiões de atuação, prestaram-se muito mais como instrumento de dependência dos recursos federais, moeda política de troca com lideranças políticas locais e perpetuação de um modo clientelista de atuação estatal.

Como outro elemento dificultador da adoção de um federalismo de fato, temos a questão dos bancos estaduais, alimentados por longo tempo por dinheiro federal, dinheiro esse mal aplicado em seus estados de origem ou mesmo envolvidos em desvios ou negociatas de políticos locais, buscando financiar suas campanhas políticas, notadamente a partir de 1982<sup>27</sup>.

A privatização de tais bancos a partir dos anos noventa mitigou o problema, mas não modificou o quadro de dependência acima comentado. E tudo isso, por fim e na verdade, denota a total ausência do tão incensado *pacto federativo*, vale dizer *um pacto em que as regras sejam efetivamente cumpridas*<sup>28</sup>.

Observa-se que desde o final da ditadura militar em 1985, com o advento da chamada Nova República e, de modo especial, com a promulgação da Constituição de 1988, criou-se uma expectativa muito grande em termos de uma efetiva descentralização política na organização política do Estado brasileiro, o que, formalmente, foi plenamente contemplado no texto constitucional. Mas aspectos culturais e costumes arraigados ao longo de dezenas de anos findaram por exhibir, assim, entraves bastante naturais ao atendimento relativamente às expectativas – que mesmo atualmente seguem frustradas – ligadas ao implemento do chamado pacto federativo. Pontuando esta questão, um conhecido estudioso desse tema chegou a declarar que este pacto não é cumprido porque *a Nova República brasileira apresentou um debate político de baixo conteúdo filosófico*<sup>29</sup>.

Muito embora fale-se bastante a respeito do tema federalismo no Brasil atual, com o aparecimento de otimistas falando em *reedificação da república federal*<sup>30</sup>, outros pugnando a volta da *“política de governadores”*<sup>31</sup> e o governo federal esforçando-se em comprovar que luta pela autonomia dos estados-membros e que *o Estado precisa*

*conviver com formas descentralizadas de governo*<sup>32</sup>, não se tem ainda uma idéia clara sobre o que de fato irá ocorrer.

O tema do momento parece ser o que alguns denominam *excesso de poder dos municípios* que gerou, juntamente com o endividamento notoriamente exacerbado dos estados-membros, a conturbada promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional no ano 2000.

Falar em poder municipal ou, em melhor construção, em poder para os municípios, é adentrar em tópicos como descentralização e regionalização do Poder Estatal, itens da máxima importância. Objeto de intensos debates, a descentralização do poder Estatal, especialmente no que concerne aos municípios, é matéria sempre em pauta nas discussões constitucionais.

O Brasil, muito embora sofra críticas rigorosas por seu estruturamento quanto à concessão de um poder e de uma autonomia quase inéditas aos municípios – excetuando-se apenas a Suíça e a Alemanha, sendo que esta última, além de conferir um grande poder aos seus municípios, criou as chamadas *microregiões municipais*, espécie de associação de municípios<sup>33</sup> – anda numa forma de vanguarda no trato do tema, uma vez que a tendência mundial atual, especialmente na Europa, é a valorização da localidade, da pequena esfera, da comunidade local e da aplicação da idéia contida na Encíclica *Quarentesimo anno*, em que Pio XI diz : “*Aquilo que puder ser feito por uma entidade menor não deve ser atribuído a uma entidade maior*”.

A exemplo do quanto já se comentou acima sobre o peso dos aspectos culturais, tradicionais, de costumes e hábitos desenvolvidos ao longo de anos a fio, também aqui, ao abordamos o município, tal aspecto poderia ser negligenciado. Hoje o município é parte integrante de nossa federação, é ente político autônomo, mas, como a lógica faz supor, sua localização na organização estatal brasileira, até 1988, era extremamente acanhada, para não dizer quase inexistente.

O império português, centralizador por sua própria natureza, não poderia mesmo conceber autonomia municipal e menos ainda concordar que esta pudesse redundar em transferência de poder estatal central para essas unidades comunais, muito embora a

vinda da família real portuguesa ao Brasil para fixar residência tenha trazido certo arejamento à questão e ensejado, ainda, a constituição de certos poderes no município, poderes estes que, contudo, acabaram por se estabelecer muito mais pela ausência do poder central, do que pelo estímulo desse pela autonomia municipal.

Pode-se afirmar, assim, que a Constituição de 1988 se ombreou às disposições mais avançadas no trato do município, inserindo como membro efetivo, independente, autônomo, com competências próprias, portanto, mas o suporte social, político e cultural à estas avançadas previsões não foi levado em conta e, quando se observa uma centralização do poder central e uma dependência do município frente a este poder – havendo mesmo municípios total e absolutamente dependentes desse poder central – constata-se haver ainda um largo trecho para ser caminhado a fim de verter a positivação formal para a prática.

Mesmo no campo formal há entraves relevantes.

Desse modo, como em relação a outros tantos assuntos referentes ao Estado Brasileiro, adotou-se determinados princípios para o tema em análise, notadamente o da valorização do município e o que pugna pela *solução local para as problemáticas locais*, mas ao mesmo tempo, não se concedeu, de fato, poder aos municípios para que legissem, por exemplo, sobre as matérias mais relevantes, restando-lhe apenas e de forma genérica, tal como ocorre com os estados membros, *legislar sobre assuntos de interesse local* (art. 30, inciso I, Constituição Federal), em oposição a grande amplitude legislativa conferida à União (art. 22, inciso I, Constituição Federal). Destarte, a descentralização de poder estatal é princípio norteador do texto constitucional como um todo (art. 3º, inciso III, Constituição Federal), mas as ferramentas e as previsões do mesmo texto constitucional, não acompanham esse propósito de forma ideal ou pelo menos satisfatória.

Unindo as carências culturais, cultura política e social, com algumas falhas formais, como acima comentamos, observa-se um resultado final não exatamente desalentador, mas que exhibe um largo trajeto a ser transposto. Desse modo, parece que a efetividade real do tão incensado pacto federativo, demanda ainda muitos esforços e ajustes, a fim de alcançar um ponto interessante de aplicabilidade.

Saindo com o nosso foco analítico do Brasil e nos dirigindo para o panorama mundial no tema tratado, poderíamos sofrer a tentação de se circunscrever as críticas a uma eventual má utilização do sistema federativo ao caso do Estado Brasileiro apenas. Todavia, se vê que, em verdade, o federalismo como forma de Estado encontra-se numa crise, de proporções internacionais, cujo desenlace é difícil prever.

#### **4. Panorama atual do federalismo**

O que se observa no mundo contemporâneo, em relação ao federalismo é, em verdade, algo dúbio. De um lado temos a constatação de problemas concretos, problemas de aplicação dos ideais federais, indicando a crise de que se falou. De outro lado, há um sincero e não menos concreto movimento pela revalorização do federalismo e, o que é ainda mais interessante, inserido num contexto de vivência destes ideais de uma forma diferente, rompendo com algumas características tradicionais.

Tocqueville já dizia que o sistema federativo não estava ao alcance de todos os povos, sendo seu sucesso em solo norte-americano creditável a traços particulares daquele povo<sup>34</sup>, mas, e daí surgem indagações de grande importância, isso se verifica ainda hoje ? Os EUA vivem num sistema federativo de fato ? Há descentralização do poder Estatal ? Um dos mais autorizados constitucionalistas americanos da atualidade, diz, sem rodeios, que

a União Americana, hoje, não se baseia numa divisão de soberania entre iguais governamentais. Em vez disto, caracteriza-se pelo predomínio do poder federal sobre o poder estadual. Não existe mais uma área exclusiva de autoridade estadual sobre o comércio dentro da qual a autoridade federal não possa ser exercida<sup>35</sup>.

Os efeitos do *New Deal*, a centralização e o intervencionismo daí decorrentes, segundo referências feitas ainda há pouco, seguem com bastante força, algo especialmente majorado com a posição preservacionista de um dado rol de valores em escala mundial pelos mesmos EUA e a recente guerra contra o terrorismo. De todo modo, há um dado interessante nessa questão e este indica que o berço do federalismo já

não o aplica com um de seus caracteres mais marcante : a descentralização estatal e o respeito à autonomia dos estados-membros.

Voltamos ao início deste trabalho quando indicamos a flexibilidade como uma característica marcante do federalismo e o caso suíço como paradigmático dessa flexibilidade. Mas, essa capacidade de se adaptar aos mais diferentes casos ao redor do mundo, também lança por sobre o sistema federativo não somente as lóureas citadas, mas também dúvidas e questões, tais como : algo que se modifica com tanta facilidade e conveniência dos povos de cada nação, pode ser visto como um modelo com caracteres preponderantes – ao menos preponderantes – que possam indicá-lo como uma forma estatal de fato, ou o que vemos hoje já não é mais federalismo mas algo meramente nele inspirado ? Ou, ainda, em termos mais diretos : o federalismo é flexível ou volúvel ?

De outro lado e ao redor do mundo, o que se viu nos últimos 15 anos foi o esfaçamento de vários estados federativos, fato que se contradiz frontalmente com as necessidades de coesão hoje pugnadas mundialmente. Num momento em que os países buscam a formação de blocos regionais – que futuramente poderiam mesmo formar o tão almejado *federalismo internacional*<sup>36</sup> – por quê vemos tantas nações caminharem na contra-mão desse movimento, promovendo divisões internas ? Os exemplos no sentido proposto são marcantes :

**a) Ruanda** – um país africano extremamente pobre, envolveu-se numa das mais sangrentas *guerras étnicas*, denominação nova para este tipo de conflito, levando à morte mais de 500.000 pessoas das etnias tutsi e hutu que, muito embora tenham combatido entre si, coabitavam e efetivamente formavam uma só nação. Em tese, os tutsis e os hutus “deveriam” ter se unido para superar suas condições de miserabilidade, mas não foi o que ocorreu;

**b) USSR** – federação estável, antigo, influente e respeitado membro do antigo G-7 (atual G-8), hoje integrante do bloco como convidado, estabelecia polarização de forças com os EUA. Era, inegavelmente, uma nação poderosa. Mesmo assim, promoveu ou viu-se envolvida numa série de secessões que, dada sua magnitude, mostrou-se incontrolável;



**c) Tchecoslováquia** : este país secessionou-se em 1993, nada obstante fosse uma respeitada nação do leste europeu, de muito prestígio técnico e intelectual, tais fatores, porém, não conseguiram impedir a secessão ocorrida;

**d) Espanha** – durante muito tempo, a Espanha viveu sob um estado unitário e bastante centralizado. Apenas em 1978, com a Constituição Federal então promulgada, houve a implementação do ideais federais e da descentralização daí correspondente.

De todo modo, o fato relevante é que os espanhóis permanecem íntegros com sua unidade estatal, mas o País Basco, muito embora faça parte do Estado Espanhol, uma das nações que mais crescem na Europa e possui significativa participação no mercado mundial de telefonia e finanças, mesmo assim, os bascos, através do ETA promovem há décadas uma luta violenta com o Estado Espanhol – violência objeto de uma trégua em 2005, rompida em 2006 – buscando exatamente dele se retirarem.

Há, assim, outros elementos a serem considerados.

No caso do continente africano, local onde nos deparamos com situações extremadas, por vezes desesperadoras, a divisão geográfica artificial promovida pelos europeus, dividindo o continente segundo seus interesses colonialistas, mostra, neste primeiro exemplo, que necessidade (fome, miséria), desenvolvimento e integração (formação de blocos ou, pelo menos de nações coesas para relações comerciais internacionais) não foram argumentos suficientes para, por exemplo, manter Ruanda unida.

O ajuntamento de comunidades tradicionalmente antagônicas entre si, de etnias com um histórico de conflitos, findou por criar um clima de animosidade que a convivência forçada só fez piorar, muito embora tais povos juntos tivessem melhores chances de sucesso em direção ao progresso de um modo geral. Contudo, além dos aspectos particulares do caso ruandês, em face dos demais acima citados, fica a dúvida : que tipo de conclusão podemos retirar desse panorama mundial e dos exemplos acima citados ?

Num primeiro aspecto, itens como paz social, desenvolvimento, poder internacional e unidade, possuem um peso bastante relativo em oposição a outros que, no passado, não eram tidos como essenciais, tais como traços culturais comuns, desejo por uma nação identificada com sua base humana (povo) e desejo por liberdade no sentido mais amplo a ser considerado.

A cultura, a formação do povo, a língua, os costumes e mais os itens acima mencionados, que sempre tiveram importância, é certo, mas jamais foram vistos como algo tão fundamental, agora se apresentam, determinando, como se viu, a existência ou o inexistência de um Estado em sua unidade. Neste ponto, podemos ingressar na parte final deste tópico, momento em que poderemos analisar o futuro do federalismo – aliás, se há um futuro e que futuro pode ser esse – bem como o tipo de contribuição ou efeito, de consequência, de manifestação se poderá observar em face ou por conta do federalismo.

Falar de federalismo e falar de futuro, significa falar do futuro do Estado e da sociedade. Para podermos inserir essa idéia de progressão, até mesmo de raciocínio por epítrope ou hipotético, devemos inserir, ao menos incidentalmente, o papel da globalização neste cenário. Trataremos da globalização em tópico apartado neste estudo, mas não há como avançar em nossa análise sobre o federalismo, sem levar em conta, como dito, ao menos de modo incidental, tal manifestação social contemporânea.

Não se pode negar a influência dessa nova força também sobre o federalismo, forçando tal sistema a adaptar-se de tal modo a condições de tal modo novas e inusitadas, que hoje se mostra difícil prever que perfil irá adquirir o federalismo no século XXI. Podemos trazer alguns elementos para a análise, o que faremos, mas indicar com alguma precisão o modelo a ser encontrado futuramente, é hoje uma temeridade.

A globalização vem exercendo sensíveis mudanças nos Estados, notadamente do chamado Terceiro Mundo, o das chamadas Nações ou Estados em desenvolvimento, sendo que tais nações hoje se vêm obrigadas a tomar assento numa roda-viva financeira internacional para atração de investimentos, já que tais recursos são fundamentais para o aprofundamento de seu nível de desenvolvimento ou mesmo para manutenção da infraestrutura já implantada. Na verdade os recursos financeiros são

igualmente essenciais a esses países como forma de inserção num modelo previamente ajustado pelas nações mais desenvolvidas.

O movimento de mundialização dos capitais, das inversões e investimentos, já há algum tempo vinha opondo nações, muito embora essa oposição tenha alcançado níveis inimagináveis na atualidade. Claro que as nações, especialmente aquelas em desenvolvimento, sempre disputaram espaço, entendendo-se aí espaço econômico que denote percepção de poder na esfera mundial.

O fato novíssimo é, por um lado, a divergência entre estados-membros de uma mesma nação para atrair recursos, capital, empregos, empresas e investimentos em geral para suas bases territoriais específicas e, por outro, o embate entre nações numa proporção, forma e intensidade não antes observada. A globalização, portanto, trouxe a estes países um color diferenciado na antiga disputa, uma agressividade e uma idéia de premência no que tange à necessidade de desenvolver-se – às custas dos investimentos privados internacionais – praticamente incontornável<sup>37</sup>.

Um exemplo pode ilustrar bem o que comentamos.

Recentemente, no Brasil, se pôde observar os efeitos da chamada *guerra fiscal*, um embate de tarifas e alíquotas tributárias de que foram protagonistas alguns estados-membros da federação, no caso Rio Grande do Sul e Bahia (posteriormente também São Paulo), disputando entre si pela instalação de uma unidade fabril da montadora automobilística norte-americana Ford.

Esta empresa foi literalmente “disputada” pelos estados acima citados e, caso nenhum deles se curvasse às suas exigências, poderia ter sua unidade fabril instalada na Argentina que, durante o processo decisório brasileiro, de forma declarada e sem qualquer constrangimento, pronunciou-se afirmando que *cobriria a oferta brasileira*.

O resultado é conhecido : a Ford instalou-se na Bahia com isenção de tributos, estaduais e federais por 10 anos, recebeu o local físico da unidade (terreno) como doação e ainda amealhou um financiamento de R\$ 700.000.000,00 do Governo Federal, via BNDES. Principalmente no tocante aos tributos, já nem se discute mais sua isenção

como parte do pacote de incentivos ofertado pelo país que pretenda atrair investimentos similares ao da Ford, e isso se dá de tal modo que, *numa situação extrema, os Estados chegam ao ponto de não mais conseguirem estabelecer os tributos a serem aplicados sobre a riqueza – esta é que, transnacionalizando-se, passa a escolher onde pagá-los*<sup>38</sup>.

Ou seja, uma multinacional poderosa e com um faturamento superior ao PIB de várias nações, condiciona sua instalação neste ou naquele local ao fornecimento de todos os subsídios necessários à exploração desse negócio, gerando a edificação de uma unidade fabril que, sem qualquer exagero, nada lhe custará em termos de investimento ou imobilização de capital.

Mais do que vantajoso para a corporação transnacional, o momento atual mostra a voracidade com que nações em desenvolvimento, e seus próprios estados-membros, aquiescem com as condições a elas impostas, promovendo um verdadeiro leilão entre si, cada qual tratando de ofertar esta ou aquela vantagem extra ou diferenciada em relação à outra.

Desse movimento, resulta uma nova força de dissociação no seio destes países, forçando a integridade do Estado Federal neles existente, bem como promovendo um embate entre nações que põe em cheque a existência dos blocos regionais, vistos como fundamentais para o desenvolvimento desses povos.

Como o sistema federativo irá se comportar diante deste novo quadro é, hoje, arriscado prever. O que se pode afirmar é que o federalismo ainda permanece com sua posição hegemônica como forma de Estado, mas modificando-se numa forma e velocidade tais, que se poderá daí vislumbrar – quem sabe – até mesmo uma forma de Estado com elementos federativos, calçada porém em novas bases.

Neste sentido, no âmbito dessa análise sobre o futuro do federalismo, a Europa é um exemplo praticamente paradigmático, pois vive uma realidade com forças conflitantes entre si no que toca à obtenção de uma unidade, mas tais forças são bem conhecidas e estão, ao menos razoavelmente, sob controle, sendo ainda de bom tom frisar que a questão federativa anda em alta na Europa, certamente prestigiada pela unificação dos países via União Européia, levando alguns doutrinadores e estudiosos do

tema a fazerem reviver os tempos de um entusiasmo digno de Tocqueville sobre o modelo federal como via a ser adotada não apenas pela Europa, mas por todas as nações. Justamente por isso dissemos no início desse texto estar ocorrendo uma espécie de retorno do federalismo como meio ideal para a vivência democrática moderna ocidental<sup>39</sup>.

Há um entendimento que se torna no mínimo relevante para uma análise doutrinária que acredita ser a atual União Européia o embrião de um futuro estado federal. Alguns autores e estudiosos europeus, assim, alegam que

a própria inclusão do princípio da subsidiariedade no Tratado de Maastricht e as subseqüentes tentativas de aplicá-lo e fazê-lo prevalecer no sem-número de decisões isoladas do dia-a-dia, acaba nos levando a concluir que a UE representa um ente quase federativo<sup>40</sup>.

O interessante a ser observado é que a valorização do federalismo não se volta à sua aplicação clássica, original, mas com modificações que o tornem apto a lidar com um novo panorama mundial, o torne capaz de lidar de modo eficaz com desafios de um mundo bem diverso do final do século XVIII, momento de sua criação como forma de Estado. Bem por isso, o ministro das relações exteriores alemão, J. Fischer, em maio de 2000, proferiu palestra na Universidade Humboldt, em Berlim, e ali afirmou que *a criação de uma federação européia deve ser uma meta, mas isto não se trata, de modo algum, da adoção de um modelo de estado federal clássico, mas de um tipo sui generis de configuração e ordenamento*<sup>41</sup>.

A tendência em estudo, ou seja, uma espécie de repaginação do federalismo na atualidade, mostra ser algo não adstrito ao campo teórico-doutrinário apenas, mas algo que já exhibe casos ou exemplos palpáveis e concretos :

**Bélgica** : estado centralizado que foi se descentralizando de modo contínuo e crescente, desaguando na feitura de uma Constituição Federal, portanto organizando um Estado Federal, em 1994;

**Espanha** : também um Estado bastante atomizado até o fim do autoritarismo franquista, vem sofrendo um processo de descentralização do poder através da regionalização do Estado. Com a Constituição Federal espanhola de 1978, esse processo se aprofundou e evoluiu, não chegando a ser um modelo de Estado Federal como o alemão, por exemplo, mas, apresentando inegável e constante tendência à descentralização do poder estatal com uma valorização das regiões;

**Itália** : notório exemplo de dificuldades na composição territorial, a Itália, através de movimentos como a Liga do Norte, está sendo obrigada a repensar sua estrutura territorial, tornando-a mais adequada à sua realidade, situação que levará, quase que certamente, a algum tipo de descentralização do poder estatal, talvez até mesmo algo com cunho federalista;

**França** : o Estado Francês sempre foi um exemplo clássico de centralidade estatal com valorização das realidades regionais, mas assim sendo muito mais com base em sua cultura e costumes do que via previsão constitucional. Contudo, desde 1982, iniciou-se uma política mais concreta de descentralização baseada em regiões, criadas como entes intermediários entre o poder central e os tradicionais departamentos e municípios<sup>42</sup>;

**Países do Leste – Europa Oriental** : República Tcheca, Polônia e Hungria são alguns dos países da Europa Oriental que criaram, recentemente, entidades subnacionais, seja por decorrência de um projeto histórico em si mesmo, seja pela vontade destas nações em promover e constituir estruturas democráticas de Estado, seja, por fim, porque uma estrutura estatal mais descentralizada se apresenta, especificamente para estes países, como uma espécie de pré-requisito para suas inclusões no espírito de coesão atualmente vigente na EU;

**Alemanha** : o Estado alemão é um exemplo clássico e, ao lado da Suíça, paradigmático de estrutura federal bastante descentralizada, inclusive pela existência de órgãos únicos de representação popular, como o *bundestag* e o *bundesrat*<sup>43</sup>. Na Alemanha já há uma discussão do que poderíamos chamar de um segundo grau dentro do federalismo, com estados-membros pleiteando mais autonomia, além das regiões se mostrarem com força suficiente para pleitearem espaço como atores federativos autônomos, já envolvidas nas chamadas Comissões de Regiões, desde 1993<sup>44</sup>;

**Rússia** : originada ela própria de um processo de separação ou secessão da antiga URSS, a Rússia hoje se mostra, no âmbito da descentralização aqui destacada, numa situação dúbia, pois, muito embora tenha adotado a postura de conferir autonomia às suas regiões e de permitir a independência de algumas delas – que até poderia ter mantido pela força, como é o caso concreto de sua postura em relação à Tchetchênia – a Rússia caminha por uma linha tênue no que se refere a sua própria descentralização, desejando-a, mas lutando para que o processo autonômico não signifique incremento no risco de secessão, criação de oligarquias locais e privatização ou regionalização excessiva da segurança<sup>45</sup>;

**Suíça** : como dissemos acima, a Suíça é um exemplo lapidar e referencial dentro do universo do federalismo. Desde 1291, ou seja, desde seu primeiro pacto de fundação, toda a história suíça tem girado em torno de distintos instrumentos para convivência comum, que sempre respeitaram de forma escrupulosa a intensa diversidade dos suíços, com nada menos que quatro línguas oficiais, o que implica reconhecer, no mínimo, quatro culturas diferentes, convivendo num espaço geográfico relativamente reduzido. O clima federalista atualmente existente na Europa, portanto, não é novidade para os suíços<sup>46</sup>;

**Portugal** : o caso português é bastante interessante, até mesmo por seus notórios pontos em comum com o próprio Estado Brasileiro. Nesse sentido, Jorge Miranda afirma que Portugal tem uma história constitucional *formada por rupturas (...) à semelhança dos países latino-americanos*<sup>47</sup>.

A peculiaridade da forma do Estado português se deixa ver logo no artigo 6º, nº 1, de sua Constituição, em que aquele se declara *unitário*, porém “*respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*”.

Ao unirmos essa situação com as previsões para o poder central repartido com os demais entes estatais, ou seja, regiões autônomas (arts. 227 a 236), freguesias (arts. 245 a 248), municípios (arts. 249 a 255) e região administrativa (arts. 256 a 262), vemos que Portugal se põe, à semelhança e Itália e Espanha, como um Estado Unitário

Descentralizado, o que finda por gerar efeitos bastante semelhantes ao obtidos num ambiente estatal federalizado.

É ainda digno de nota registrar a criação, no mesmo texto constitucional português em destaque, das *organizações populares de base territorial* (arts. 263 a 265) cujo objetivo mostra-se em sintonia com o chamado reavivamento do federalismo na Europa, uma vez que seu objetivo expresso é o de “*intensificar a participação das populações na vida administrativa local*” (art. 263, 1), o que, por mais esse aspecto, coloca Portugal em sintonia com o ambiente de valorização da comunidade e do município em voga na Europa, como aqui tratamos.

Como item adicional ao que acima se expôs, já há, ainda que de modo restrito e somente em âmbito acadêmico-científico, uma corrente de pensadores europeus que defende até mesmo a adoção de um texto escrito de caráter supranacional para a Europa, uma espécie de Constituição da União Européia, como forma de melhor contemplar as diversidades apontadas e conferir maior segurança à federação. Há autores de destaque apontando esta direção :

Para assegurar a transparência da União, seria provavelmente indispensável codificar o conjunto de textos que a regulamentam, distinguindo os seus elementos propriamente constituintes dos que correspondem a leis orgânicas ou ordinárias, e mesmo a regulamentos de aplicação. Os primeiros poderiam ser sintetizados sob a forma de uma Constituição clara, que seria submetida ao Conselho Europeu e ao Parlamento para verificar se estava conforme aos tratados que deveriam ser rigorosamente interpretados<sup>48</sup>

A tendência notada na Europa pode ser, portanto, adotada como uma forma de não somente reagir ao movimento da globalização, tão-somente, mas de aceitá-lo e dele extrair algo mais equilibrado e coerente com os próprios valores que ele se dedica a defender e propagar, como liberdade, união dos povos, fim da pobreza e principalmente a de que a globalização é um fenômeno democrático e promotor da democracia.

Impende ainda lembrar a natureza dos modelos jurídicos postos como opções ao modelo vigente, aqueles, de forma unânime, colocam a negociação direta, a barganha,



os acordos e as negociações como meio de vivenciar um nova realidade jurídica, situação que só poderá ser obtida com a outorga ou exercício de poder a atores sociais que antes não o detinha (ONG's, OCIP's, sociedade organizada, associações, etc.) e estes, invariavelmente, estão ligados ou diretamente às localidades e suas peculiaridades ou, no mínimo, a uma maior valorização das situações peculiares apresentadas, ponto de difícil abordagem pelo direito autônomo.

Justamente no seio desse federalismo renovado, surge com força igualmente renovada a valorização do município, da localidade. Curiosamente, parece que estamos experimentando um retorno ao ambiente pós-feudalismo em que as comunidades criadas no seio do que só mais tarde se tornaria o município, eram auto-normativas e ao mesmo tempo livres nesse processo próprio de aplicação do direito na busca da justiça.

Essa retomada, ao menos pelo até agora apresentado, propõe a si mesma numa abordagem ampla, atingindo inclusive o exercício do próprio direito, a produção legislativa e até mesmo a vivência da democracia o mais proximamente possível do município :

Na gestão de problemas sociais e econômicos, caso se intensificar o comando descentralizado da política e da administração urbana, será preciso encontrar instrumentos para gerir os riscos sociais (renda e condições de vida dos cidadãos). Será necessária a mediação de conflitos pelo município. Tudo isso ainda é incipiente<sup>49</sup>

Fica cada vez mais patenteada a necessidade de transferência de algumas decisões do Estado-nação para o plano regional ou global. A administração monetária, a questão ambiental, a saúde, a regulamentação dos transportes e das comunicações, a dívida externa, os riscos da guerra nuclear, por exemplo, carecem de novos mecanismos democráticos de decisão, que resgatem a relevância de uma concepção ampliada e extra-territorial de cidadania e, conseqüentemente, de aplicação da regra da maioria<sup>50</sup>

## **5. Revalorização do Município ?**

A caracterização pendular da história, se verdadeira, pode estar oferecendo uma nova oportunidade para que a liberdade, a autonomia e o auto-governo experimentado pelos grupamentos humanos pós-feudalismo – que, nas vilas e cidades de então, implementavam algo que hoje é inclusive buscado como modelo ideal para regramento humano, a volta ao índice mais básico, o retorno ao trato das questões mais próximas do cidadão como forma de limitação do poder estatal e aproximação do indivíduo dos negócios sociais geridos pelo Estado – foi rigorosamente fundamental e não apenas para alçar o federalismo a uma posição de destaque frente aos sistemas que lhe eram opostos, mas também como célula fundamental da vivência de um direito mais moderno.

O burgo medieval, especialmente aquele existente no declínio do feudalismo, era autonormativo e só conhecia os limites que se auto impunha, numa situação diametralmente oposta àquela verificada no feudo, em que a lei, a ordem e o poder eram enfeixadas de forma rígida e estática na figura única do senhor feudal. Não por outra razão, quando da concepção do estado federalista, foi visto o município como uma unidade fundamental e legítima de exercício de poder estatal a ser considerada de forma real, ainda que limitada em seu autogoverno.

Como um contraponto necessário, devemos aqui destacar que a tendência aqui em trato está ainda longe de ser linear ou de se desenvolver de forma inexorável.

O “não” dado pela Dinamarca em plebiscito para adesão ao Tratado de Maastricht, a resistência da Inglaterra em integrá-lo (o que só fez de forma parcial e sem adotar o Euro como moeda única) e mesmo a situação dos EUA que, após o atentado de 11 de setembro de 2001, abertamente adotaram uma política centralizadora em todos os sentidos, tudo isso mostra que há forças contrárias a essa integração federalista ou, dito de outra forma, a esse projeto e a esse desejo de descentralizar o poder estatal e buscar maior integração entre as nações com essa estrutura organizacional de poder menos atomizada.

Sem embargo de tal contraponto, e como pudemos ver pela manifestação de diversos autores citados ao longo desse estudo, inclusão parece ser uma idéia apropriada quando imaginamos que modelo jurídico buscamos para o século XXI, fazendo com

que nos afastemos do formalismo adotado para a promoção e implementação do justo, afinal :

Se se trata de criar um espaço público, num mundo globalizado e complexo, as vozes a serem escutadas não podem ficar restritas a uma representação formal dos governos. Certamente, o maior desafio para conseguir uma autêntica democratização da política internacional consiste em produzir um espaço público de acesso relativamente irrestrito e com capacidade real de influir no processo decisório sobre questões globais<sup>51</sup>

Acreditar em autonormatividade numa sociedade complexa como a atual, seria um idealismo excessivo e até pernicioso, resgatar, no entanto, uma proximidade do direito com sua base humana mais elementar, pode significar uma inclusão de mais vozes em seu exercício, bem como criar uma real possibilidade, via edificação de um ambiente propício para tanto, de uma postura mais inclusiva, que possa fazer possível o nascimento de um novo direito, não necessariamente uma manifestação dos modelos alternativos já mencionados, mas, certamente, algo distinto do que conhecemos hoje.

## **Referências**

**AMATO**, Giuliano. *Forme di stato e forme di governo*, Bologna : Il Mulino, 1984.

**BRUNHOFF**, Suzanne de. *Estado e capital : uma análise da política econômica*, Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1985.

**CAETANO**, Marcelo. *A federação*, Rio de Janeiro : Forense, 1987.

**CAMPILONGO**, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*, São Paulo : Max Limonad, 1993.

**CASTRO**, Marcus Faro de. *Considerações preliminares sobre o federalismo e política econômica no Brasil após 1980*, São Paulo : Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1997.

**CAVALCANTI**, Amaro. *Regimen Federativo e a Republica Brasileira*, Rio de Janeiro : Imprensa Nacional, 1900.

**CORWIN**, Edward. *American constitutional history*, New York : Harper & Row, 1964.

**DALLARI**, Dalmo de Abreu. *O estado federal*, São Paulo : Ática, 1986.

- D'AVILA**, Luiz Felipe. *A federação brasileira*, in “*Por uma nova federação*”, Celso Bastos (org.), São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995.
- DILL**, Guenter. *O município em tempos de globalização*, in “*Federalismo na Alemanha e no Brasil*”, Orgs. Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiliense Carneiro, Série Debates, nº 22, São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- DUVERGER**, Maurice. *A Europa dos cidadãos : uma metamorfose inacabada*, Lisboa : Asa Literatura, 1999.
- FARIA**, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*, São Paulo : Malheiros, 1999.
- FERREIRA**, Aloysio Nunes. Secretário Geral da Presidência, in “O Globo”, dia 01/05/00.
- FIORI**, José Luís. *O federalismo diante do desafio da globalização*, in “*A federação em perspectiva : ensaios selecionadas*”, Orgs. Rui Brito Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva, São Paulo : FUNDAP, 1996.
- FRANCO**, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, Rio de Janeiro : Forense, 1958.
- GARCÍA**, Alberto Barrena. *El Federalismo en Suiza*, Madrid : Coleccion Instituciones Politicas, 1970.
- HABERMAS**, Jürgen. *O estado-nação europeu frente aos desafios da globalização*, in “Novos Estudos”, São Paulo : Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1995.
- HORTA**, Raul Machado. *Perspectivas do federalismo brasileiro*, Belo Horizonte : UNMG, 1990.
- \_\_\_\_\_. Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*, Belo Horizonte : Del Rey, 1995.
- HRBEK**, Rudolf. *Federalismo e processo de integração na Europa*, in “*Federalismo na Alemanha e no Brasil*”, Orgs. Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiliense Carneiro, Série Debates, nº 22, São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- KOLLER**, Arnold. *Federalismo en un mundo en evolución, aprender unos de otros*, [http://mp3.swissinfo.org/es/inside/print/2002/temas\\_print/estem082002p.html](http://mp3.swissinfo.org/es/inside/print/2002/temas_print/estem082002p.html), acessado em 02/02/2007;
- LÄSSING**, Horts. *O papel da esfera municipal no modelo federativo alemão*, Revista nº 6, São Paulo : Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.

- LEIS**, Héctor Ricardo. *Globalização e democracia : necessidade de oportunidade de um espaço público transnacional*, in “Revista Brasileira de Ciências Sociais”, São Paulo, nº 28, ano 10, julho, 1995.
- MAUÉS**, Antonio Gomes Moreira. *Poder e democracia : o pluralismo político na constituição de 1988*, São Paulo : EDUSP, 1998.
- MIRANDA**, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra : Coimbra Editora, 1990.
- RAMOS**, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*, São Paulo : EDUSP, 1997.
- ROCHA**, Carmem Lúcia Antunes. *O município no sistema constitucional brasileiro*, Belo Horizonte : EDUFMG, 1982.
- RUSSOMANO**, Rosah. *O princípio do federalismo na constituição brasileira*”, Rio de Janeiro : Livraria Freitas Bastos, 1965.
- SARAIVA**, Paulo Lopo. *Federalismo regional*”, São Paulo : Saraiva, 1978.
- SCHWARTZ**, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*, Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1992.
- SERGUNIN**, Alexander. *As regiões contra o centro : sua influência sobre a política externa russa*, in “A Rússia no início da Era Putin”, Cadernos Adenauer, nº 5, São Paulo : Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2000
- SIDJANSKI**, Dusan. *O futuro federalista da Europa*, Lisboa : Gradiva, 1996.
- TOCQUEVILLE**, Alexis de. *A democracia na América*, São Paulo : Martins Fontes, 1998.
- VALENZUELA**, Francisco Berlín. *Derecho Parlamentario*, Ciudad de México : Fondo de Cultura Económica, 1993.

## Notas :

---

<sup>1</sup> **TOCQUEVILLE**, Alexis de. *A democracia na América*”, São Paulo : Martins Fontes, 1998, p. 182; **RUSSOMANO**, Rosah. *O princípio do federalismo na constituição brasileira*, Rio de Janeiro : Livraria Freitas Bastos, 1965, p. 20 e; **CAVALCANTI**, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1900, pp. 119 a 125;

<sup>2</sup> **HORTA**, Raul Machado Horta. *Estudos de Direito Constitucional*, Belo Horizonte : Del Rey, 1995, p. 348;

<sup>3</sup> **GARCIA**, Alberto Barrena. *El federalismo em Suíza*”, Madrid : Colección Inst. Políticas, 1970, p. 43;

<sup>4</sup> **GARCÍA**, *op. cit.*, pp. 49-50;

<sup>5</sup> **HORTA**, *op. cit.*, p. 361;

<sup>6</sup> **RAMOS**, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*”, São Paulo : EDUSP, 1997, pp. 30-31;

<sup>7</sup> **HORTA**, *op. cit.*, p. 345;

<sup>8</sup> **CAVALCANTI**, *op. cit.*, pp. 119-125;

<sup>9</sup> **CAVALCANTI**, *op. cit.*, pp. 112-118;

- 
- <sup>10</sup> **AMATO**, Giuliano. *Forme di stato e forme di governo*, Bologna : Il Mulino, 1984, p. 53;
- <sup>11</sup> **HORTA**, *op. cit.*, p. 350;
- <sup>12</sup> **SCHWARTZ**, Bernard. *O federalismo norte-americano atua*, Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1992, p. 26;
- <sup>13</sup> **AMATO**, *op. cit.*, p. 62;
- <sup>14</sup> **MAUÉS**, Antonio Gomes Moreira. *Poder e democracia : o pluralismo político na constituição de 1988*, São Paulo : EDUSP, 1998, p. 113;
- <sup>15</sup> **HORTA**, *op. cit.*, p. 351;
- <sup>16</sup> Manuel Garcia Pelayo, *apud HORTA*, *op. cit.*, p. 352;
- <sup>17</sup> **DALLARI**, Dalmo de Abreu. *O estado federal*, São Paulo : Ática, 1986, p. 45-46;
- <sup>18</sup> Franklin Delano Roosevelt, presidente dos EUA nesta época, dizia aos norte-americanos, em tom messiânico : “*Precisamos nos movimentar como um exército treinado e leal disposto a sacrificar-se pelo bem de uma disciplina comum, porque sem tal disciplina nenhum progresso se faz, nenhuma liderança se torna efetiva*” *apud SCHWARTZ*, *op. cit.*, p. 31;
- <sup>19</sup> **SCHWARTZ**, *op. cit.*, p. 36;
- <sup>20</sup> **CORWIN**, Edward. *American constitutional history*, New York : Harper & Row, 1964, p. 37;
- <sup>21</sup> Victor Nunes Leal, grande estudioso das questões municipais, é citado por **ROCHA**, Carmem Lúcia Antunes. *O município no sistema constitucional brasileiro*, Belo Horizonte : EDUFMG, 1982, pp. 49-50, afirmando, assim, que “*não se pode, entretanto, compreender o funcionamento das instituições daquele tempo, inclusive das autoridades locais, com a noção moderna da separação de poderes, baseada na divisão das funções em legislativas, executivas e judiciárias. Havia, neste terreno, atordoadora confusão, exercendo as mesmas autoridades funções públicas de qualquer natureza, limitadas quantitativamente pela definição, nem sempre clara, de suas atribuições, e subordinadas a um controle gradativo, que subia até o Rei*”
- <sup>22</sup> **HORTA**, *op. cit.*, p. 355;
- <sup>23</sup> **CAETANO**, Marcelo. *A federação*, Forense : Rio de Janeiro, 1987, p. 49;
- <sup>24</sup> Pugnavam os constituintes chamados de nacionalistas em 1933 que deveria haver “*a ampliação dos seus (da União) meios de atuação sobre a coletividade brasileira e a restrição de determinados excessos de autonomia local*”, trecho dos anais da Convenção Nacional do Clube de 3 de Outubro, *apud CAETANO*, *op. cit.*, p. 52;
- <sup>25</sup> **D’AVILA**, Luiz Felipe. *A federação brasileira*, in “*Por uma nova federação*”, Celso Bastos (org.), Revista dos Tribunais : São Paulo, 1995, p. 53-76. Nesta Constituição (1934), havia a previsão de um sistema misto de votação para a câmara dos deputados, sendo uma parte escolhida pelo voto direto e outra pelo voto indireto;
- <sup>26</sup> Neste sentido : **HORTA**, Raul Machado. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*, UNMG : Belo Horizonte, 1990, p. 30; **RAMOS**, *op. cit.*, p. 270; **FRANCO**, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, Forense : Rio de Janeiro, 1958, p. 163; Osvaldo Trigueiro, *apud SARAIVA*, Paulo Lopo. *Federalismo regional*, Saraiva : São Paulo, 1978, p. 58. Nesta última obra, **SARAIVA** ainda cita manifestação do senador potiguar Dinarte Mariz, já em 1971, que bem traduz o sentimento do assistencialismo dos representantes dos estados-membros, ou pelo menos de alguns deles : “*É preciso que o Governo federal tome de quem tem para dar a quem não tem, em vez de dar a quem tem para escravizar a quem não tem*”;
- <sup>27</sup> Gustavo Loyola, *Questão bancos estaduais e perspectivas do setor*, Comunicado interno do Banco Central em 1993, *apud CASTRO*, Marcus Faro de. *Considerações preliminares sobre o federalismo e política econômica no Brasil após 1980*, Conselho Brasileiro de Relações Internacionais : São Paulo, 1997, p. 64;
- <sup>28</sup> **CASTRO**, *op. cit.*, p. 67;
- <sup>29</sup> Wayne Selcher, *apud RAMOS*, *op. cit.*, p. 270;
- <sup>30</sup> **HORTA**, *op. cit.*, p. 361;
- <sup>31</sup> **CASTRO**, *op. cit.*, p. 67;
- <sup>32</sup> **FERREIRA**, Aloysio Nunes. Secretário Geral da Presidência, in “*O Globo*”, dia 01/05/00;
- <sup>33</sup> **LÄSSING**, Horts. *O papel da esfera municipal no modelo federativo alemão*, Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung : São Paulo, 1995, pp. 49-53;
- <sup>34</sup> **TOCQUEVILLE**, *op. cit.*, pp. 184-187. Textualmente, diz o autor francês : “*A Constituição dos Estados Unidos é uma das grandes criações da humanidade que cobre de glória os seus inventores mas que se torna estéril nas mãos dos outros*”.
- <sup>35</sup> **SCHWARTZ**, *op. cit.*, p. 36;
- <sup>36</sup> **RUSSOMANO**, *op. cit.*, p. 21;

<sup>37</sup> **FARIA**, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*, Malheiros : São Paulo, 1999, p. 52, em que se lê : “(...) a globalização econômica é um fenômeno altamente seletivo, contraditório e paradoxal, jamais podendo ser tomado como sinônimo de universalização no que se refere, por exemplo, à partilha equitativa de seus resultados materiais e ao acesso de todos ao que é comum.”; Ver também, neste mesmo sentido, **HABERMAS**, Jürgen. *O estado-nação europeu frente aos desafios da globalização*, in “*Novos Estudos*”, nº 43, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento : São Paulo, 1995, pp. 87-100;

<sup>38</sup> **FARIA**, *op. cit.*, p. 23; Com um aprofundamento maior no aspecto não só da problemática dos tributos anteriormente citada mas, também, da fragilização do Estado ante o capital transnacional de um modo geral, ver **BRUNHOFF**, Suzanne de. *Estado e capital : uma análise da política econômica*, Forense Universitária : Rio de Janeiro, 1985, pp. 149-155;

<sup>39</sup> “*O movimento de descentralização, de regionalização, inscreve-se numa vasta corrente federativa que, sob diversas formas e em condições diferentes, se expande pelo mundo. O êxito de certas experiências mais antigas dos Estados Unidos da América ou da Confederação Helvética não é alheio a este fato. Porém, é sobretudo a originalidade da experiência em pleno desenvolvimento, a dinâmica e a promessa de uma federação à escala europeia, que constituem simultaneamente o ponto de referência e o pólo de atração na hora atual. Está prestes a nascer uma nova dinâmica federalista que, ultrapassando os limites da organização governamental, atrairá para a sua esteira as práticas de organização da vida social. A revolução federalista começou*”, **SIDJANSKI**, Dusan. *O futuro federalista da Europa*, Lisboa : Gradiva, 1996, p. 197. Na mesma obra em destaque, na p. 199, o autor enfrenta a questão da alegada perda de identidade e falência cultural que a União Européia traria com a tendência de se criar uma federação de estados com busca constantes de coesão : “*As exigências econômicas e sociais, a concorrência internacional, bem como a transformação brusca dos países socialistas e das relações de força no mundo, tudo convida a um reforço do pólo de atração comunitário, núcleo sólido e central da união e da nova configuração de toda a Europa. Estes argumentos impõem-se com tanto mais vigor quanto, evidentemente, o argumento da identidade nacional se revela capcioso. Com efeito, hoje em dia são raras as pessoas que apóiam ou se protegem por trás da idéia segundo a qual a união europeia seria o toque de finados da identidade nacional. A união na diversidade, é este o princípio que anima o processo de formação da Comunidade Européia, a exemplo da experiência vivida pelos cantões suíços*”;

<sup>40</sup> **HRBEK**, Rudolf. *Federalismo e processo de integração na Europa*, in “*Federalismo na Alemanha e no Brasil*”, Orgs. Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiliense Carneiro, Série Debates, nº 22, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung : São Paulo, 1998, p. 118;

<sup>41</sup> *apud HRBEK*, *op. cit.*, p. 118. Um autor brasileiro frisa o aspecto ora destacado de forma mais completa : “*O dinamismo econômico e social das sociedades modernas sugere insistentemente que a melhor maneira de manter junta e eficiente uma unidade federada é flexibilizando suas regras e instituições, formalizando mecanismos de rediscussão permanente da divisão dos recursos e funções, e multiplicando os métodos regionais de coordenação. Formas de impedir rigidez ou processos de esclerosamento dos princípios e práticas fundamentais para a manutenção da solidariedade. E isso ainda mais fortemente naqueles países de formação recente ou em qualquer local onde as populações não tenham sido homogeneizadas por fortes laços nacionais consolidados antes mesmo da formação dos estados nacionais correspondentes*” **FIORI**, José Luís. *O federalismo diante do desafio da globalização*, in “*A federação em perspectiva : ensaios selecionadas*”, Orgs. Rui Brito Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva, FUNDAP : São Paulo, 1996, p. 26;

<sup>42</sup> Exemplos retirados de **HRBEK**, *op. cit.*, p. 110;

<sup>43</sup> A Alemanha possui uma estrutura de poder estatal bastante particularizada e ao mesmo tempo tradicional. Um estudioso do tema assim a comenta : “*en la organización parlamentaria de Alemania, el Bundestag, es una de las dos cámaras mediante la cual desarrolla su actividad, conjuntamente con el Bundesrat. La primera es una asamblea parlamentaria de diputados electos por el pueblo y defensora de sus intereses, en cambio la segunda es una cámara representante de los 16 länder (estados federados), la cual contribuye a las tareas legislativas y administrativas del Estado (...) El Bundesrat es un organismo parlamentario sui generis de larga tradición en este país. Se considera como la Cámara de representación territorial con función típicamente federativa, a través de la cual participan los Estados federados (Länder). en el proceso legislativo y en la administración de la federación. La integran representantes de los gobiernos de estos Estados que son los que designan y pueden revocar a los integrantes del Bundesrat, los cuales poseen un número determinado de votos en la escala de tres a seis, de acuerdo con el número de habitantes que tiene cada uno de los Estados que los nombra, haciendo un total de 68 votos. Los miembros del Bundesrat tienen que dar un consentimiento expreso a las leyes aprobadas por el Bundestag, en los casos en los que los Estados federados pueden ver afectados sus intereses, lo que puede dar lugar a un veto absoluto, en la eventualidad de que no se estuviera de*

---

acuerdo con el Consejo Federal” VALENZUELA, Francisco Berlín. *Derecho Parlamentario*, p. 87, Ciudad de México : Fondo de Cultura Económica, 1993;

<sup>44</sup> Exemplos retirados de HRBEK, *op. cit.*, p. 110;

<sup>45</sup> SERGUNIN, Alexander. *As regiões contra o centro : sua influência sobre a política externa russa*, in “A Rússia no início da Era Putin”, Cadernos Adenauer, nº 5, São Paulo : Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2000, p. 81.

<sup>46</sup> KOLLER, Arnold. *Federalismo en un mundo en evolución, aprender unos de otros*, in “[http://mp3.swissinfo.org/es/inside/print/2002/temas\\_print/estem082002p.html](http://mp3.swissinfo.org/es/inside/print/2002/temas_print/estem082002p.html)”;

<sup>47</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, p. 244/245, Coimbra : Coimbra Editora, 1990;

<sup>48</sup> DUVERGER, Maurice. *A Europa dos cidadãos : uma metamorfose inacabada*, p. 96, Lisboa : Asa Literatura, 1999;

<sup>49</sup> DILL, Guenter. *O município em tempos de globalização*, in “*Federalismo na Alemanha e no Brasil*”, Orgs. Wilhelm Hofmeister e José Mário Brasiliense Carneiro, Série Debates, nº 22, São Paulo : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 223. Prosseguindo no mesmo sentido, o autor destacado ainda afirma na obra acima que “o relatório de Desenvolvimento Mundial 1999/2000, considera que globalização e localização são as tendências dominantes no século 21 (e tendências não apenas dominantes mas irresistíveis) e a própria agenda mundial redigida após o encerramento da Rio-92, incluiu, em seu capítulo 28, a tarefa dos municípios do mundo adotarem uma agenda 21, com metas de sustentabilidade econômica, ecológica e social (...) No contexto da descentralização e devolução de competências surge como questão para o futuro a capacitação dos municípios para novas atribuições econômicas, fiscais e ambientais” pp. 215-216 e 221;

<sup>50</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*, São Paulo : Max Limonad, 1993, p. 103;

<sup>51</sup> LEIS, Héctor Ricardo. *Globalização e democracia : necessidade de oportunidade de um espaço público transnacional*, in “*Revista Brasileira de Ciências Sociais*”, nº 28, ano 10, julho, 1995, p. 63;