

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI?

Federalism, federalist state and the municipality reapreciation: a new path to the 21th century ?

Antonio Celso Batista Minhoto

Sumário

DOSSIER FEDERALISMO

FORMA DE ESTADO: FEDERALISMO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS 2

Carlos Bastide Horbach

IMUNIDADE RECÍPROCA E FEDERALISMO: DA CONSTRUÇÃO NORTE-AMERICANA À ATUAL POSIÇÃO DO STF 14

Fernando Santos Arenhart

JUSTIÇA FISCAL, PAZ TRIBUTÁRIA E OBRIGAÇÕES REPUBLICANAS: UMA BREVE ANÁLISE DA DINÂMICA JURISPRUDENCIAL TRIBUTÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 34

Luís Carlos Martins Alves Jr

FEDERALISMO, ESTADO FEDERALISTA E A REVALORIZAÇÃO DO MUNICÍPIO: UM NOVO CAMINHO PARA O SÉCULO XXI? 52

Antonio Celso Batista Minhoto

EFEITOS POLÍTICO-JURÍDICOS DA NÃO INSTITUCIONALIZADA PARADIPLOMACIA NO BRASIL 66

Gustavo de Souza Abreu

THE MANAGEMENT OF PUBLIC NATURAL RESOURCE WEALTH..... 80

Paul Rose

A (IN)COMPETÊNCIA DO CONAMA PARA EDIÇÃO DE NORMAS SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISE DE SUA JURIDICIDADE 118

André Fagundes Lemos

ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS

TEORÍA DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA EN BASE A LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL: UNA PERSPECTIVA FINANCIERA Y TRIBUTARIA DEL CASO ARGENTINO..... 135

Luciano Carlos Rezzoagli e Bruno Ariel Rezzoagli

CRÉDITO TRIBUTÁRIO: GARANTIAS, PRIVILÉGIOS E PREFERÊNCIAS..... 148

Luís Carlos Martins Alves Júnior

TRIBUTÁRIO - O PARECER PGFN/CRJ 492/2011 E OS EFEITOS DA COISA JULGADA INCONSTITUCIONAL EM FACE DA SEGURANÇA JURÍDICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO* 174

Antônio Frota Neves

A SEGURANÇA JURÍDICA ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA ANÁLISE ACERCA DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS E DOS ARGUMENTOS JURÍDICOS NOS JULGAMENTOS DOS MANDADOS DE SEGURANÇA 24.781 E 25.116.....	195
Ana Paula Sampaio Silva Pereira	
AVALIAÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL: APONTAMENTOS PARA UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA SOBRE O MODO DE PRODUÇÃO DAS LEIS.....	229
Natasha Schmitt Caccia Salinas	
POLÍTICAS PÚBLICAS, DEVERES FUNDAMENTAIS E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS	251
Julio Pinheiro Faro	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE GUERRA ÀS DROGAS: O ESTADO DE EXCEÇÃO E A TRANSIÇÃO DO INIMIGO SCHMITTIANO AO HOMO SACER DE AGAMBEN	271
João Victor Nascimento Martins	
NEW INSTITUTIONS FOR THE PROTECTION OF PRIVACY AND PERSONAL DIGNITY IN INTERNET COMMUNICATION – “INFORMATION BROKER”, “PRIVATE CYBER COURTS” AND NETWORK OF CONTRACTS	282
Karl-Heinz Ladeur	
RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DE ERRO MÉDICO	298
Edilson Enedino das Chagas e Héctor Valverde Santana	
A ATUAL GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA SEGUNDO A LÓGICA DE MERCADO E SUA AINDA CARACTERIZAÇÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO	313
Humberto Cunha dos Santos	
EMPRESAS, RESPONSABILIDADE SOCIAL E POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL.....	333
Leandro Martins Zanitelli	
O OUTRO E SUA IDENTIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE REMOÇÃO E O CASO DOS AGRICULTORES DO PARQUE ESTADUAL DA PEDRA BRANCA/RJ.....	350
Andreza A. Franco Câmara	
A LEGITIMAÇÃO DO ABORTO À LUZ DOS PRESSUPOSTOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	364
Terezinha Inês Teles Pires	
JUSPOSITIVISMO, DISCRICIONARIEDADE E CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO DIREITO BRASILEIRO	392
Guilherme Valle Brum	
A GOVERNANÇA TRANSNACIONAL AMBIENTAL NA RIO + 20.....	406
Paulo Márcio Cruz e Zenildo Bodnar	

O QUE É UMA BOA TESE DE DOUTORADO EM DIREITO? UMA ANÁLISE A PARTIR DA PRÓPRIA PERCEPÇÃO DOS PROGRAMAS	424
--	------------

Nitish Monebhurrin e Marcelo D. Varella

NORMAS EDITORIAIS.....	442
-------------------------------	------------

Envio dos trabalhos:.....	444
---------------------------	-----

Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI?

Federalism, federalist state and the municipality reapreciation: a new path to the 21th century ?*

Antonio Celso Batista Minhoto**

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. Brasil adopted the federal state model in 1889, within the Republic movement, but, until today, this model suffers the consequences of cultural and political values linked with the time when Brasil was a colonie and, further, an imperium.

Keywords: Federalism. Autonomy. Centralization. Society organization. Brazilian municipality.

RESUMO

O ideal federalista é admirado desde há muito tempo. 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 nesse modelo que, algumas vezes, representaram maior centralização e perda de autonomia. O Brasil adotou o modelo federal em 1889, com o advento da República, mas até hoje se ressentido de vários aspectos culturais e políticos afetos à fase de Colônia e Império, aspectos centralizadores.

Palavras-chave: Federalismo. Autonomia. Centralização. Organização da sociedade. Município brasileiro.

1. INTRODUÇÃO

Nota-se na Europa, especialmente, mas não exclusivamente, 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.

Junto com esse reavivamento do federalismo, ou até provavelmente em razão dele, se nota do mesmo modo uma valorização crescente da vida co-

* Recebido em 26/02/2013
Aprovado em 14/05/2013

** Doutor em Direitos Fundamentais; Mestre em Direito Político e Econômico; Bacharel em Direito; Professor Titular na área de Direito Público na USCS (São Caetano do Sul); Professor Titular do Programa de Mestrado da Universidade de Marília. Email: antonio@baetaminhoto.com.br

munitária 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, tem-se uma visão histórica e conceitual sobre o Estado federal, indicando suas características e sua evolução ao longo da história moderna do Estado. Desenvolvida essa parte, pontua-se 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 contempla vários aspectos do federalismo. Contudo, cumpre notar, já de plano, como sendo a ocupação primeira a análise do papel do federalismo na atualidade, no panorama mundial, e não só no tocante ao aspecto estritamente jurídico ou político, mas na busca de 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 objeto de estudo, tomando por base originária, porém, o Estado federal nascido ou criado pela 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.¹ Mais à frente, serão analisadas algumas 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, tem-se 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 que o federalismo conquistou, e isso não há como negar, essa 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 (flexibilidade* ou mesmo *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 de federalismo ao redor do mundo, ou seja, o norte-americano, o alemão, o suíço, o soviético, o canadense, o brasileiro, o 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 matizes mais marcantes e essenciais do sistema federal, tais como repartição de competências e autonomia constitucional dos Estados-membros, por exemplo.²

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 possui 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 como 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*”.³ Nesse passo, a Suíça dispõe, inclusive, de instrumen-

1 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. p. 119-125.

2 HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 348.

3 GARCIA, Alberto Barrena. *El federalismo em Suíça*. Madrid: Coleccion Inst. Políticas, 1970. p. 43.

tos 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.⁴

O suíço, desse modo, vive sob um sistema federativo, mas de tal modo modificado que findou por criar um sistema profundamente particularizado, não 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, vê-se que, muito embora existam exemplos históricos do Estado unitário até mesmo na época moderna – Brasil Imperial –, ainda hoje se têm exemplos de Estados ditos por alguns como Unitários Descentralizados⁵ (Espanha, Itália e Portugal), estes sequer 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 autores⁶ – francamente inspirada no federalismo.

Pode-se ver, por outro lado, que a confederação “*é atualmente uma referência histórica, pois já encerrou sua trajetória no domínio da organização dos Estados*,”⁷ razão pela qual se pode constatar, finalmente, que também por esse aspecto conseguiu o federalismo se impor num âmbito mundial, ao menos no mundo ocidental.

Portanto, e como visto acima, o desenvolver da história 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.

Amaro Cavalcanti, em obra do começo do Século XX sobre o federalismo, listou as qualidades que entendia estarem presentes no federalismo: **a)** melhor aceitação das diversidades regionais; **b)** repartição do progresso; **c)** a federação dificulta o despotismo; **d)** Estados-membros naturais e geograficamente isolados se veem capazes de se integrarem 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.⁸

Essas qualidades, nada obstante, devem ser vistas *cum grano salis*. A ideia de que o federalismo poderia ser uma espécie de anteparo ao despotismo parece ser algo exagerado e uma idiosincrasia do autor mencionado. Regimes de fundo totalitário, como a Alemanha de Hitler, a União Soviética de Stalin e a Itália de Mussolini, surgiram em ambientes ao menos razoavelmente descentralizados, muito embora tenham experimentado depois, é fato, um processo de atomização.

Também a questão da maior participação política do povo nos negócios do Estado, por ser este organizado como uma federação, traduz simples expectativa, mera projeção. A lógica faz supor que se valorizando o interesse local ou regional ter-se-á um interesse maior da população em tratar de tais interesses, mais próximos de sua realidade, mas não há dados concretos que suportem essa concepção.

Precisa-se ainda tratar com a justiça devida as reflexões de Amaro Cavalcanti, pois ele também elenca as potenciais falhas do federalismo. Deveras, o fato de que o Estado federal tenha se tornado uma forma de estado inspiradora não o coloca como um sistema livre de inconvenientes, desvantagens ou falhas que, de um modo ou outro, podem vir à tona e comprometer sua essencial unidade. E essas, segundo Cavalcanti,

4 GARCÍA, Alberto Barrena. *El federalismo em Suíça*. Madrid: Colección Inst. Políticas, 1970. p. 49-50.

5 HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 361.

6 RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: EDUSP, 1997. p. 30-31.

7 HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 345.

8 CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. p. 119-125.

são: **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*).⁹

Também aqui a parcimônia deve guiar a análise. A experiência mostra que um dos maiores desafios do federalismo não é exatamente o de se gerar um poder central fraco, mas, ao contrário, de gestar um que seja forte demais. O Brasil é sempre citado neste particular eis que a União (o poder central no Brasil), de fato, possui vasto rol de competências dispostas na Constituição Federal, tornando-a titular de expressiva parcela do poder estatal.

A possibilidade constante de dissolução também não parece ser uma ameaça concreta ao Estado federal, a ponto de se ver nisso uma “falha”. Evidentemente observam-se dissoluções estatais aqui e ali ao longo da história. Mas não parece ser correto debitar tais situações, mesmo que de modo parcial, à organização do estado na forma de uma federação. Outros elementos atuam de modo mais pungente, como a cultura, os costumes, a tradição e os desejos de independência reprimidos no passado, às vezes, com profunda violência.

Na verdade, um aspecto que deve ser levado em conta na disseminação do federalismo é sua aplicação em solo norte-americano. De fato, uma análise mais acurada da história mostra como grande propulsor do federalismo moderno a nação considerada como sua criadora, os Estados Unidos da América (EUA).

A Inglaterra praticamente instituiu, já em meados da Idade Moderna, a ideia então ainda inaplicada na época de um Estado Liberal. Essa ideia, como se sabe, desenvolveu-se largamente ao longo de várias dezenas de anos, atingindo seu ápice aplicativo em fins do Século XVIII, conjuntamente aos movimentos revolucionários observados na França e nos EUA.

Esse modelo estatal trazia em sua essência os ideais de repartição de poder, mas, principalmente, os instrumentos de limitação desse mesmo poder, aspectos de relevo numa Europa já bastante desgastada pelos regimes absolutistas. O liberalismo era visto como o único meio ou a única alternativa a essa situação, porque “*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*”.¹⁰

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. Nesse ambiente, surgem 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.

Miquel Caminal¹¹ ressalta que o federalismo europeu teve suas origens fundadas em dois marcos teóricos radicalmente distintos, quais sejam: as teorias federalistas influenciadas pela poliarquia medieval que defendia um equilíbrio territorial dos poderes frente à soberania absoluta do Estado, desde Althusius e até Montesquieu; e as teorias federalistas baseadas na soberania do indivíduo frente à soberania do Estado-nação, partidárias da divisão territorial do poder e da subordinação da autoridade central às partes federadas, teses de Pi y Margall e Proudhon.

Os dois fundamentos teóricos tinham como pontos coincidentes a vigorosa crítica ao Estado absoluto e a necessidade de dividir e compartilhar a soberania e foram superados pelos ventos nacionalistas dos Séculos XIX e XX, que trouxeram o ideal do paradigma federativo como modelo dominante de um Estado nacional.

Ainda segundo Miquel Caminal, a implantação de um Estado nacional nas repúblicas do Novo Mundo não tinha fundamento histórico se não como referência ao processo de colonização e se afigurava como crucial:

9 CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a Republica brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. p. 112-118.

10 AMATO, Giuliano. *Forme di stato e forme di governo*. Bologna: Il Mulino, 1984, p. 53.

11 CAMINA, Miquel. Nacionalismo y Federalismo. In: ANTÓN MELLÓN, Joan. (ed.) *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 106-107.

El federalismo, sin embargo, fue inevitable e imprescindible en aquellos territorios estatales del Nuevo Mundo (EEUU) (1776), Canadá (1864), Brasil (1891) –, o bien en colonias pluriculturales que accedieron a la independencia política – India (1947), Nigeria (1960) –, donde la implantación del estado nacional no tenía más fundamento histórico de las partes federadas y el federalismo constituía la terapéutica adecuada para construir y salvaguardar la unidad de la nación.¹²

Como, concomitantemente a isso, os mesmos EUA mostravam-se como uma nação progressista, em franco desenvolvimento, o federalismo americano foi sendo visto como modelo ideal pelo restante do mundo e isso, frise-se, muito mais pela pujança econômica que o país exibía, 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 esse 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. Claro que esse não é o único motivo, eis que o federalismo efetivamente possui as suas qualidades intrínsecas, mas é um dado relevante, nomeadamente quanto à propagação da ideia em si.

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 dos 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*”.¹³

Marcava-se a época do federalismo dual, em que os governos estaduais e o governo federal possuíam rígida repartição de poderes. Um respeitado 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*.”¹⁴ Mas o dualismo não perseverou até os dias atuais, embora permanecesse o diferencial do poder comum legitimado diretamente pelos cidadãos.

3. CENTRALIZAÇÃO DO ESTADO E FEDERALISMO

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 social-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 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 questionada diante de “*um estado que sobrepõe sua vontade a vontade dos particulares*”¹⁵ e que, ademais, colocava até mesmo em xeque o exercício da democracia.

12 CAMINA, Miquel. Nacionalismo y Federalismo. In: ANTÓN MELLÓN, Joan. (Ed.) *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos, 1998. p. 107.

13 HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 350.

14 SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 26.

15 AMATO, Giuliano. *Forme di stato e forme di governo*. Bologna: Il Mulino, 1984. p. 62.

Era, destaque-se, um Estado que via suas funções aumentarem cada vez mais.¹⁶ Até como consequência natural disso, outro fenômeno também surgia, qual seja a federalização das competências estaduais.¹⁷ Manuel Garcia Pelayo explicava este último aspecto, bem como a centralização que se apresentava, elencando três 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)** e aumento da complexidade estrutural econômica, trazendo para a esfera federal assuntos anteriormente só afetos aos Estados-membros.¹⁸

Muito embora essa 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-se num estado intervencionista por natureza, 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 foi, nessa época, posta de lado e assim o foi pela própria Suprema Corte em 1941, declarando o referido tribunal máximo que a referida emenda “*trazía em si um truísmo sem maior importância prática*”.¹⁹

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 por excelência, cujo embrião, como exposto, estava lá no início do Século XX, mas de modo mais evidente a partir dos anos trinta como resposta à 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.²⁰ Trouxe consigo um rompimento com o modelo de Estado baseado no federalismo dual, com competências federais e estaduais rigidamente demarcadas 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 sessenta em diante do Século XX, especialmente com a promulgação do *Civil Rights Act*, de 1964.

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 se mostrava aceitável abrir mão da independência dos entes componentes do Estado federal, estados e municípios, em prol de uma força única mais coesa.

Na contemporaneidade, muito embora com algumas mutações neste quadro, o fato é que se vivem resquícios fortes daquela época. Obviamente o tom grandiloquente de recuperação e disciplina, típicos do *New Deal*, mudou, mas o fato é que o Congresso Nacional Americano continua tutelando bastante e, baseado na interpretação dos *interesses interestaduais*, pode legislar e regular praticamente tudo, da matéria mais genérica possível, até o interesse substancialmente local.²¹

16 MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. *Poder e democracia*. o pluralismo político na Constituição de 1988. São Paulo: EDUSP, 1998, p. 113.

17 HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 351.

18 PELAYO *apud* HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 352.

19 DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 45-46.

20 Franklin Delano Roosevelt, presidente dos EUA nessa 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, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 31).

21 SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 36;

Adicionando-se ao comentário acima 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 “*policiamento*” do Mundo, é forçosa a conclusão de 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.²²

4. FEDERALISMO NO BRASIL

Discorrer sobre federalismo no Brasil é falar, historicamente, do advento da República em 1889 e a consequente derrocada da Monarquia. Antes disso, na fase colonial, experimentou o país longo período de uma espécie de confederalismo informalmente disposto, época das capitânias hereditárias que se reportavam diretamente a Portugal e, em determinadas situações, eram mesmo incentivadas pelo governo central lusitano a seccionarem-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 com a família real, em 1808 –, o Império viu-se como um Estado unitário. De todo modo, a fase imperial do Estado brasileiro não conheceu o modelo federativo. O que havia era 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.²³

Instituída a federação pelo 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,²⁴ isso por razões culturais e de costumes já bastante sedimentadas, como mencionado.

Muito embora o primeiro texto constitucional de 1891 tenha expressamente disposto as limitações de atuação da União junto aos Estados-membros (Artigo 5º), o fato é que essas 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’*”.²⁵

O fato, contudo, é que as preocupações descentralizantes do paulista Campos Salles encontraram muito mais críticas do que um eco de reforço às suas intenções. É preciso entender, neste ponto, que a descentralização traz também responsabilidades e compromissos, o que principalmente os Estados-membros (pelo menos a maioria) não estavam dispostos a suportar.

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.²⁶

22 CORWIN, Edward. *American constitutional history*. New York: Harper & Row, 1964. p. 37.

23 Victor Nunes Leal, grande estudioso das questões municipais, é citado por Carmem Lúcia Antunes Rocha, 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?*”. (LEAL, Victor Nunes Leal apud ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *O município no sistema constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: EDUFMG, 1982. p. 49-50).

24 HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 355.

25 CAETANO, Marcelo. *A federação*. Forense: Rio de Janeiro, 1987. p. 49.

26 Pugnavam os constituintes chamados de nacionalistas em 1933 que deveria haver “a ampliação dos seus (da União) meios de

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 – nominada posteriormente de *Polaca* por ter se inspirada na constituição polonesa então vigente – como reboque do golpe instituidor do Estado novo, 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.²⁷

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 as afligia nos textos anteriores, sendo este o de dispor 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, tem suas plausíveis razões, muitas vezes nada inova e nem busca as motivações dessa situação. Em outras palavras, tornou-se lugar-comum criticar as imperfeições de nosso federalismo.

Vivencia-se, no Brasil, 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 aos Estados-membros, tornando-se estes últimos meros receptores de recursos federais, advindos de vários meios, tais como 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.²⁸

Para essa 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, servindo de 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, teve-se a questão dos bancos estaduais, alimentados por longo tempo por dinheiro federal, dinheiro esse mal aplicado em seus estados de origem ou mesmo envolvido em desvios ou negociatas de políticos locais, buscando financiar suas campanhas políticas, notadamente a partir de 1982.

A privatização de tais bancos a partir dos anos noventa mitigou o problema, mas não modificou o quadro de dependência acima comentado. 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*.²⁹

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, Marcelo. *A federação*. Forense: Rio de Janeiro, 1987. p. 52.

27 D’AVILA, Luiz Felipe. A federação brasileira. In: BASTOS, Bastos (Org). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 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.

28 HORTA, Raul Machado. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte: UNMG, 1990. p. 30; RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: EDUSP, 1997. p. 270; FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de direito constitucional brasileiro*. Forense: Rio de Janeiro, 1958. p. 163; TRIGUEIRO, Osvaldo 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”.

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

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 exibir, assim, entraves bastante naturais ao atendimento relativamente às expectativas – que mesmo atualmente seguem frustradas – ligadas ao implemento do chamado pacto federativo. Pontuando essa questão, um conhecido estudioso desse tema chegou a declarar que esse pacto não é cumprido porque *a Nova República brasileira apresentou um debate político de baixo conteúdo filosófico*.³⁰

Muito embora se fale bastante a respeito do tema federalismo no Brasil atual, com o aparecimento de otimistas falando em “*reedificação da república federal*”³¹ outros pugnando a volta da “*política de governadores*”,³² e o governo federal esforçando-se para comprovar que luta pela autonomia dos Estados-membros e que “*o Estado precisa conviver com formas descentralizadas de governo*,”³³ não se tem ainda uma ideia clara sobre o que de fato irá ocorrer.

Na esteira das análises de momento, observou o início dos anos 2000, o que alguns denominavam como *excesso de poder dos municípios*, o que gerou, juntamente com o endividamento notoriamente exacerbado dos Estados-membros, a conturbada promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional, justamente no ano 2000.

A lei em foco é permeada ou pelo menos inspirada por um sentimento positivo, uma vontade deliberada, ostensiva e expressa de se inserir um mínimo de responsabilidade sobre os ombros dos governantes locais e regionais em relação aos gastos por eles mesmos promovidos na condução de seus governos, levando-os, assim, a uma gestão mais transparente, disciplinada e consequente.

Mas a prática ou os fatos observados nesses doze anos são pródigos em demonstrar a enorme dificuldade em se modificar a mentalidade dos governantes locais e regionais. O maior município do país, São Paulo, possui uma dívida de 52 bilhões de reais junto à União, dívida esta formada em momento anterior ao da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal acima indicada e que está sendo fruto de recente renegociação entre as partes envolvidas.³⁴

Dissertar sobre poder municipal ou, em melhor, na sua construção, acerca de 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 sua forma de se estruturar 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 *microrregiões municipais*, espécie de associação de municípios³⁵ –, 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 esfe-

Brasileiro de Relações Internacionais, 1997. p. 67.

30 SELCHER, Wayne apud RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: EDUSP, 1997. p. 270.

31 HORTA, Raul Machado. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte: UNMG, 1990. p. 361.

32 CASTRO, Marcus Faro de. *Considerações preliminares sobre o federalismo e política econômica no Brasil após 1980*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1997. p. 67.

33 FERREIRA, Aloysio Nunes. Secretário Geral da Presidência, *O Globo, Rio de Janeiro*, 01 maio 2000.

34 MOURA, Rafael Moraes; MONTEIRO, Tânia. Dilma dá aval a negociação de dívida de São Paulo com União. *Estadão*, 30 out. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-da-aval-a-negociacao-de-divida-de-sao-paulo-com-uniao,953068,0.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

35 LÄSSING, Horts. *O papel da esfera municipal no modelo federativo alemão*. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995. p. 49-53.

ra, da comunidade local e da aplicação da ideia 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 se abordar o município, tal aspecto não poderia ser negligenciado. Hoje o município é parte integrante da 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 por um real ou concreto estímulo à 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, mas o suporte social, político e cultural a essas 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 positividade formal para a prática.

Mesmo no campo formal há entraves relevantes. Assim, como em relação a outros tantos assuntos referentes ao Estado brasileiro, adotaram-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-lhes 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, 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 no Brasil.

5. REVALORIZAÇÃO DO MUNICÍPIO?

Sendo o foco do estudo o federalismo brasileiro, poder-se-ia 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.

O objeto deste exame não permite essa digressão, o que demandaria uma ampliação considerável do seu espectro analítico. O que se nota é que os brasileiros possuem desafios peculiares, próprios, mas também se deve visualizar essa questão num todo maior. As peculiaridades da sociedade brasileira, assim, encontram eco também no ambiente externo em pelo menos alguns pontos.

Nota-se que, como uma *projeção ideal*, a valorização do município integra as agendas de todos os governantes. Difícil encontrar quem possa defender nos tempos que fluem, de modo desabrido e expresso, a centralização estatal, com a consequente subtração de poder e influência dos municípios, das localidades e das regionalidades. Mas o discurso é um, e a prática é outra.

Maquiavel dizia que a ética política nada tem a ver com a ética cristã e que o político, para atingir seus objetivos, deveria dispor de *astúcia e boas estratégias*. Se o pensador italiano estava correto – e a história da política parece lhe dar razão –, então somente a conjugação de dois elementos poderá reverter esse quadro: maior participação do povo nos negócios do Estado, ou seja, mais democracia; e busca da formação de políticos com mentalidade administrativa, política e social distinta da que observamos atualmente.

O movimento da história, caracteristicamente pendular, se verdadeiro, pode estar oferecendo nova oportunidade para que a liberdade, a autonomia e o autogoverno 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 a 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 autoimpunha, numa situação diametralmente oposta àquela verificada no feudo, em que a lei, a ordem e o poder eram enfeixados de forma rígida e estática na figura única do senhor feudal. Não por outra razão, quando da concepção do estado federalista, o município foi visto 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, deve-se destacar que a tendência aqui em trato está ainda longe de ser linear ou de se desenvolver de forma inexorável. Além das dificuldades próprias do modelo estatal brasileiro, o mundo mostra evidentes resistências à adoção desse modelo mais descentralizado.

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, há forte resistência a esse projeto e a esse desejo de descentralizar o poder estatal e de buscar maior integração entre as nações com essa estrutura organizacional de poder menos atomizada.

Surgem nesse contexto, ainda mais, as crises financeiras de 2008 e a de 2010, sendo que esta última englobou não só as finanças, mas também a atividade econômica e principalmente a geração de empregos, lançando especialmente a Europa – mas também de modo mais mitigado os EUA – num de seus piores cenários sociais desde a 2ª Grande Guerra.

Ao lado de aspectos afetos a qualquer crise econômica, como baixa atividade empresarial, desemprego, inadimplência e cortes em programas sociais, a crise europeia atual tem por traços marcantes, e peculiares, a falta de horizontes, a desesperança e a falta de confiança no futuro.

Com 22,9% e 13,2% de desemprego na camada mais jovem de suas populações, respectivamente para Espanha e Portugal,³⁶ por exemplo, se veem com pouquíssimas opções: baixo empreendedorismo, retração

36 ESQUERDA.NET. *Portugal e Espanha são os países da OCDE onde o desemprego mais aumenta*. Disponível em: <<http://www.esquerda.net/artigo/portugal-e-espanha-s%C3%A3o-os-pa%C3%ADses-da-ocde-onde-o-desemprego-mais-aumenta>>. Acesso em: 17 jan. Num outro dado bastante interessante por seu conteúdo revelador, observe-se que “*em Portugal, 130 empresas da construção civil faliram em 2011*”. A BOLA.PT: outros mundos. Disponível Em: <http://www.abola.pt/mundos/ver.aspx?id=317374>. Acesso em: 23

de investimentos e, como se disse, uma quase ausência de horizontes aos que iniciam sua jornada no mercado de trabalho, a juventude.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São em momentos de crise que as oportunidades de mudança real vicejam com mais força. A situação atual, notadamente no chamado mundo desenvolvido, é de indefinição. Seria a valorização do município um caminho viável para a superação desse quadro? Ou, ao revés, assistir-se-á a um recrudescimento da centralização estatal tão presente no passado?

Sem embargo de tal contraponto, e como foi possível constatar pela manifestação de diversos autores citados ao longo deste estudo, a inclusão parece ser uma ideia apropriada quando se imagina qual modelo jurídico se busca para o Século XXI, fazendo com que se afaste 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.³⁷

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 implicar em 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 como uma manifestação dos modelos alternativos já mencionados, mas, certamente, algo distinto do que se tem na contemporaneidade.

Aceitar o inexorável processo de globalização que torna esmaecidas as fronteiras dos diversos sistemas estatais do mundo e a crescente proliferação de normas internacionais que faz esvanecidas até mesmo as soberanias dos Estados,³⁸ com a construção de um novo modelo estatal desde as comunidades espontaneamente gestadas nas sociedades, pode permitir que se extraia algo mais equilibrado e coerente com a tábua axiológica que o Estado deve defender, com maior legitimidade do que os entes estatais possuem hoje.

Nesse federalismo renovado, as assimetrias podem ser niveladas com a valorização do município, permitindo-se a inclusão daquele que é a razão de ser da ordem jurídica: o ser humano.

REFERÊNCIAS

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

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

fev. 2012.

37 LEIS, Héctor Ricardo. Globalização e democracia: necessidade de oportunidade de um espaço público transnacional. *Revista brasileira de ciências sociais*, ano 10, n. 28, jul. 1995.

38 Fritjof Capra lembra que “A ascensão da sociedade em rede foi acompanhada pelo declínio do Estado como entidade soberana. Metidos em redes globais de turbulentos fluxos financeiros, os governos são cada vez menos capazes de controlar a política econômica nacional; já não podem dar a seus cidadãos as vantagens tradicionais do estado de bem-estar social; estão perdendo a guerra contra uma nova economia globalizada do crime; e sua autoridade e legitimidade são cada vez mais postas em questão.” CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas*. São Paulo: Cultrix:Amana-Key, 2009. p. 159-160.

- CAMINA, Miquel. Nacionalismo y Federalismo. In ANTÓN MELLÓN, Joan (Ed.) *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos, 1998.
- CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas*. São Paulo: Cultrix: Amana-Key, 2009.
- 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 república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.
- CORWIN, Edward. *American constitutional history*. New York: Harper & Row, 1964.
- D'AVILA, Luiz Felipe. A federação brasileira. In: BASTOS, Celso (Org.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.
- FERREIRA, Aloysio Nunes. Secretário Geral da Presidência, *O Globo, Rio de Janeiro*, 01 maio 2000..
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Forense: Rio de Janeiro, 1958.
- GARCIA, Alberto Barrena. *El federalismo em Suíça*. Madrid: Coleccion Inst. Politicas, 1970.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- HORTA, Raul Machado. *Perspectivas do Federalismo Brasileiro*. Belo Horizonte: UNMG: 1990
- LÄSSING, Horts. *O papel da esfera municipal no modelo federativo alemão*. São Paulo: Centro de Estudos Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.
- LEIS, Héctor Ricardo. Globalização e democracia: necessidade de oportunidade de um espaço público transnacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 28, jul. 1995.
- MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. *Poder e democracia: o pluralismo político na constituição de 1988*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- MOURA, Rafael Moraes; MONTEIRO, Tânia. Dilma dá aval a negociação de dívida de São Paulo com União. *Estadão*, 30 out. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-da-aval-a-negociacao-de-divida-de-sao-paulo-com-uniao,953068,0.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2012.
- 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: 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.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.