



Fabio Brumana

FEDERALISMO E DEMOCRACIA: os caminhos da experiência brasileira

22

FEDERALISM AND DEMOCRACY: the ways of the Brazilian experience

Renan Paes Felix

RESUMO

Analisa o federalismo e suas relações com a concretização da democracia no Brasil, bem como sua origem, nos Estados Unidos, principais características e evolução histórica.

Procede a uma investigação do federalismo no Brasil e de sua estrutura na Constituição, e considera uma inovação positiva a inclusão do município como membro da federação, uma vez que este se encontra mais próximo do povo, da realidade e das necessidades locais de cada comunidade.

Entende que, não obstante as eventuais falhas e distorções desse sistema, é essencial para o controle do poder e para a sedimentação da democracia no Estado de direito brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; federalismo – norte-americano, brasileiro, dual, cooperativo; democracia – participativa, representativa; orçamento participativo.

ABSTRACT

The author studies federalism and its relationship with implementation of democracy in Brazil, as well as its origin in the United States, its main characteristics and historical evolution.

He undertakes an investigation into federalism in Brazil and into its shape within the Constitution, considering as a positive innovation the insertion therein of municipality as a federation unit, since it is closer to society, to reality and to each community's local needs.

He believes that, notwithstanding eventual flaws and distortions to it, this system is essential to power control and to the consolidation of democracy within the Brazilian rule of Law.

KEYWORDS

Constitutional Law; North-American, Brazilian, dual, cooperative – federalism; participative, representative – democracy; participatory budget.

“Uma poderosa centralização de governo pode ajudar admiravelmente a transitória grandeza de um homem, mas não a durável prosperidade de uma nação”
Alexis de Tocqueville

1 INTRODUÇÃO

A forma de organização do Estado constitui preocupação contínua dos publicistas, pois envolve relações de poder e de exercício de soberania. No clássico ensinamento de Montesquieu¹, aquele que detém o poder é tentado a dele fazer uso exacerbadamente. Por isso, foram criados vários mecanismos de controle ou descentralização do poder, de modo que haja um equilíbrio, e a coletividade de um determinado Estado não seja oprimida por um tirano, podendo assim exercer um governo verdadeiramente do povo, ou seja, um governo democrático.

Nesse ambiente, surge o federalismo, com a finalidade de garantir a ordem e a paz social, a partir dos postulados da participação e da autonomia², consagrando, em última análise, a democracia. Pela participação, os Estados-membros tomam parte no processo de elaboração da vontade política da organização federal, e, pela autonomia, os Estados-membros podem estabelecer uma ordem constitucional própria, desde que balizada pela Constituição Federal. Tal descentralização do poder contribui para o seu exercício moderado, sem abusos, além de facilitar a participação popular no processo político, pela proximidade dos Estados-membros com a realidade local de cada comunidade.

O presente estudo propõe-se a analisar o surgimento do federalismo e como essa forma de Estado influenciou na consolidação da democracia nas diversas nações, em especial nos Estados Unidos e no Brasil. Na experiência brasileira, enfatizaremos a importância da participação ativa dos cidadãos na democracia local, por meio do ente federativo municipal.

2 A GÊNESE DO SISTEMA FEDERATIVO

O federalismo encontra seu berço histórico no sistema constitucional norte-americano, oriundo da união espontânea de estados autônomos, culminando num Estado onde os governos geral e regional são coordenados e independentes em suas respectivas esferas. Com efeito, a Constituição dos Estados Unidos da América estabelece uma associação de estados de tal modo organizada que os poderes são divididos entre um governo geral, que em certas matérias é independente dos governos dos estados associados, e, por outro lado, governos estaduais, que são independentes do governo geral nas matérias que lhes competem³.

Os elaboradores da Constituição americana, em 1787, desempenharam seu mister levando em consideração o desejo de estabelecer um dado equilíbrio entre governos nacional e estaduais, de modo que o primeiro não se assoberasse, projetando seu poder sobre os últimos. Para tanto, restou assente que os poderes do governo federal eram aqueles expressamente concedidos no texto constitucional, enquanto os estados poderiam exercer todos os poderes residuais, excetuando-se apenas os reservados explicitamente ao Governo central.

(...) surge o federalismo, com a finalidade de garantir a ordem e a paz social, a partir dos postulados da participação e da autonomia, consagrando, em última análise, a democracia.

Na história moderna, essa forma de Estado era quase completamente estranha aos padrões europeus, no plano empírico, pois predominava o Estado unitário, com raras exceções, como a Suíça.

Assim, imbuídos de um sentimento de insatisfação para com o governo da metrópole, que insistia em não garantir aos habitantes das treze colônias as mesmas garantias constitucionais e direitos da lei comum (*common law*),

os colonos norte-americanos passaram a se reunir para discutir seus interesses e necessidades. Nesse espírito, após a independência, em 4 de julho de 1776, com o fim dos laços de submissão à Coroa Britânica, é semeado o primeiro gérmen do federalismo norte-americano.

O Estado federal só veio a se concretizar no ano de 1787, em virtude do fracasso da Confederação⁴, quando é elaborada e ratificada pelos estados-membros a Constituição dos Estados Unidos da América, que traz toda a estrutura básica do Estado, constituindo um verdadeiro pacto⁵ entre entidades soberanas.

Observando todo esse cenário, Jellinek⁶ arremata, referindo-se ao Estado federal como aquele *Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal*.

O federalismo norte-americano, verdadeira referência para estudos em Direito comparado nessa matéria, representou grande avanço no que toca às formas de Estado, possuindo alguns aspectos peculiares que podem nos auxiliar na compreensão da federação brasileira e nas suas relações com o exercício da democracia.

2.1 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO NORTE-AMERICANO

Ensina Bernard Schwartz⁷ que a federação possui as seguintes notas distintivas: união de certo número de entidades políticas autônomas (os estados) para finalidades comuns; divisão dos poderes legislativos entre o governo federal e os estados-membros; operação direta de cada um desses centros de governo dentro de sua esfera específica, sobre todas as pessoas e propriedades com-

preendidas nos seus limites territoriais; aparelhamento da cada centro com o completo mecanismo de imposição da lei, tanto Executivo quanto Judiciário; supremacia do Governo nacional, dentro de sua esfera designada.

É notório que, para um sistema federativo funcionar eficientemente, é necessário um mecanismo assegurando que a divisão da autoridade estatuída pelo instrumento orgânico seja fielmente obedecida.

O sistema constitucional americano baseia-se, assim, numa divisão de poder entre o Governo nacional e os estados. Nesse prisma, a existência de dois conjuntos de governo, funcionando na mesma área territorial, torna quase inevitável a ocorrência de conflitos de competência. Ganha relevância, desse modo, a Suprema Corte dos Estados Unidos, ao fazer uso de seu *judicial review*, defendendo a cláusula da supremacia nacional, expressamente declarada no art. VI da Constituição: *Esta Constituição, as leis dos Estados Unidos ditadas em virtude delas e todos os tratados celebrados ou que se celebrarem sob a autoridade dos Estados Unidos constituirão a lei suprema do país; e os juízes em cada estado serão sujeitos a ela, ficando sem efeito qualquer disposição em contrário na Constituição e nas leis de qualquer dos estados.*

Esse dispositivo consagrou o federalismo norte-americano e impediu que o Governo nacional se subordinasse aos estados.

A garantia de supremacia da Constituição federal sobre os estados – base fundamental do federalismo – é corroborada pelo desenvolvimento da jurisdição constitucional. Nas palavras do famoso Presidente da Corte Suprema, John Marshall, *a nulidade de qualquer ato incompatível com a Constituição está implícita na declaração de que a Constituição é a lei suprema. A aplicação apropriada dessa parte da cláusula que confere a mesma supremacia sobre as leis e os tratados deve cingir-se aos atos dos Legislativos estaduais que não transcendam os seus poderes, que, embora aprovados pela execução de poderes estaduais reconhecidos, não interfiram ou contrariem as leis do Congresso elaboradas em conformidade com a Constituição, ou qualquer tratado feito sob a autoridade dos Estados Unidos*⁸.

É notório que, para um sistema federativo funcionar eficientemente, é necessário um mecanismo assegurando que a divisão da autoridade estatuída pelo instrumento orgânico seja fielmente obedecida. E a Suprema Corte assumiu esse papel ao garantir o cumprimento da Constituição e realizar os temperamentos necessários entre as competências do governo federal e dos estaduais.

Porém, sabemos que os acontecimentos históricos e as mudanças ocorridas na esfera econômica podem repercutir nas instituições, levando-as a se adaptar às novas realidades que se impõem. A crise econômica de 1929 forçou o abandono da doutrina do *laissez-faire*, pois esta se mostrava incapaz de solucionar os problemas emergentes, como o desemprego crescente e a falência de inúmeras empresas. Sentiu-se, pois, que a economia norte-americana só poderia ser ressuscitada a partir da intervenção do governo federal. Assim, implementado o *New*

*Deal*⁹, o Governo de Washington passou a ter um controle sem precedentes sobre o sistema americano, exercendo autoridade regulamentadora sobre quase todos os detalhes do sistema econômico norte-americano¹⁰, abarcando competências outrora afetas aos estados-membros, além de fazer uso crescente de seu poder de tributação e de gastos, conferido pelo Art. I, seção 8, da Lei Suprema americana.

Tais fatos trouxeram mudanças drásticas ao sistema federal americano, com um nítido crescimento do poder federal, relativizando bastante a doutrina do federalismo dual e mitigando a clássica igualdade que existia entre governos federal e estadual. Apesar de tais mudanças, a tradição americana do federalismo manterá os governos estaduais no seu espaço, dando ao sistema americano uma força democrática não encontrada na administração totalmente centralizada. Afinal, como vaticinou o Presidente Reagan, os Estados são *dinâmicos laboratórios de mudança numa sociedade criativa*¹¹.

Pelo patriotismo e ligação sentimental local que cada cidadão possui com seu Estado-membro, certamente esses entes federativos, ainda que sob crescente controle federal, continuarão com importância vital na democracia dos Estados Unidos. O federalismo aumenta a oportunidade de todos os cidadãos participarem do governo representativo e, em última análise, promove a democracia.

3 O FEDERALISMO NO BRASIL

3.1 ORIGEM

A certidão de nascimento da forma federativa de Estado no Brasil data de 24 de fevereiro de 1891, quando é promulgada a primeira Constituição republicana, sob forte influência norte-americana. Constava em seu art. 1º: *A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.*

Ocorre que, no Direito pátrio, o efeito foi inverso, pois, enquanto nos EUA os estados independentes abdicaram de uma parcela de sua soberania em prol do Governo federal, no Brasil, um governo extremamente centralizado na figura do Imperador foi dividido em Estados-membros da federação. Nessa esteira, Morbidelli ensina que o *Estado federal brasileiro formou-se a partir de um Estado Unitário, que se desmembrou, e não de uma confederação que se dissolveu, como nos Estados Unidos, paradigma de todos os sistemas federativos constitucionais. Talvez pelo fato de Rui Barbosa ter se inspirado fielmente no modelo norte-americano, para introduzir na constituição Republicana a forma federativa, é que tenha havido o desencontro da realidade com a lei, pois a diversidade de situação era profunda. A federação americana resultara da agregação de Estados já independentes que, para o benefício comum, concordaram em ceder o mínimo de suas competências em favor do Poder central, conservando ciosamente as restantes. Entre nós, a federação resultara de uma segregação, de uma ampliação da autonomia provincial, por decisão política do Poder Central*¹².

Ora, se nos Estados Unidos, apesar de ter nascido da união de unidades autônomas, o federalismo sofreu transformações com a centralização do poder pela União, imagine-se então o

caso brasileiro, em que, tradicionalmente, viemos de um Império com um famigerado Poder Moderador onde o Imperador centralizava tudo em suas mãos, se sobrepondo inclusive aos demais poderes existentes.

Ainda assim, após vários percalços e algumas Constituições, chegamos à Constituição de 1988, que, mais uma vez, consagrou no seu art. 1º, como princípio fundamental, ser o Brasil uma República federativa e, ademais, insculpiu no art. 60, § 4º, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado. Em outras palavras, o federalismo é cláusula pétrea de nossa Lei Maior, fazendo parte de um núcleo imodificável, o que, por si só, já denota a posição de destaque que a federação representa para o Estado brasileiro.

É notório que a origem histórica, como vimos, pode ser decisiva na maior ou menor autonomia dos Estados-membros. Por isso, nos diversos modelos federativos podem ser percebidas nuances que os distinguem, conforme a realidade fática de cada Estado, e isso também intervém no modo de exercício da democracia, pois, em tese, quanto mais centralizado o Poder, menos democrático ele é.

3.2 O FEDERALISMO COOPERATIVO OU ASSIMÉTRICO

Sabemos que o funcionamento real de uma instituição pode distanciar-se de sua idealização no plano teórico, pois está ligada às vicissitudes do tempo e do espaço. Porém, a partir das experiências vivenciadas na prática, podemos refletir e buscar alternativas para as dificuldades encontradas, adequando-se melhor às realidades locais.

Com efeito, um país de proporções continentais e de realidades socioeconômicas absurdamente distintas, como o Brasil, não comporta um tratamento uniforme para todas as regiões. O legislador constituinte foi sensível nesse ponto e incluiu como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais (CF, art. 3º, III, *in fine*).

O princípio da isonomia, em sua faceta material, autoriza o legislador a conceder certa primazia às regiões brasileiras que mais necessitam de desenvolvimen-

to econômico-social, a fim de garantir a promoção do desenvolvimento nacional.

Nesse prisma, parece-nos atenta a essa exigência a doutrina do federalismo assimétrico, que demonstra a necessidade de conceder tratamento diferenciado a determinados Estados-membros ou regiões, para fomentar um desenvolvimento coordenado e focalizado onde há maior defasagem.

(...) enquanto nos EUA os estados independentes abdicaram de uma parcela de sua soberania em prol do Governo federal, no Brasil, um governo extremamente centralizado na figura do Imperador foi dividido em Estados-membros da federação.

A nossa Lei Maior consagra as características básicas do federalismo clássico, simétrico¹³, com homogeneidade de tratamento aos Estados-membros, mas também traz dispositivos baseados na assimetria, como o já citado art. 3º, III, que dispõe sobre o desenvolvimento inter-regional; o art. 151, I, que permite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país; o art. 159, I, que prevê um fundo de fomento às regiões.

Esse novo federalismo, também chamado de “cooperativo”¹⁴, visa estimular as potencialidades de cada região. Para isso, o art. 21, IX, da CF estabeleceu que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O federalismo cooperativo contemporâneo firma-se nas relações de colaboração¹⁵. Seu objetivo é estimular a ação conjunta da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, que atuam como parceiros na solução dos problemas sociais e econômicos.

Para tanto, foi implementada, em nossa Lei Maior, a chamada “repartição vertical” de competências, dividindo-se uma mesma matéria em diferentes níveis. Assim, ensina Ferreira Filho, *uma mesma matéria é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos, sempre porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, de normas particulares ou específicas*¹⁶.

Como asseveramos há pouco, a Constituição de 1988 alberga característi-

cas do federalismo clássico, simétrico e do federalismo cooperativo ou assimétrico. A repartição horizontal de competências é aquela em que cada ente recebe atribuições específicas e exclusivas (CF, arts. 21 e 22), e a repartição vertical, já descrita, encontra-se na competência comum e concorrente dos entes federativos (CF, arts. 23 e 24). A competência típica dos estados, no campo concorrente, é a de

complementação de normas gerais, para atender às peculiaridades de cada região. As normas gerais fixam parâmetros para dar certa uniformidade ao tratamento da matéria no Estado brasileiro, e os Estados-membros agem de forma supletiva, sempre se subordinando às diretrizes dadas pela norma geral da União.

A Constituição de 1988 aprofundou o mecanismo do federalismo cooperativo no plano regional, distribuindo 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda e produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento (art. 159, I, c), assegurando ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região¹⁷.

Também surgiram órgãos de desenvolvimento regional, como a Agência de Desenvolvimento do Nordeste e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia, criadas pela Medida Provisória n. 2.146-1, de 4 de maio de 2001. São institutos que, se bem utilizados, podem em muito contribuir para o desenvolvimento dessas regiões, fortalecendo as estruturas produtivas de cada uma e elaborando estudos de viabilidade de projetos de integração e de desenvolvimento regional, dentre outras atribuições. Todas essas ações são manifestações do federalismo assimétrico no Estado democrático de Direito brasileiro.

3.3 A TRIDIMENSIONALIDADE

No Brasil, o federalismo traz, ainda, uma inovação única no Direito Constitucional contemporâneo: a inclusão do

município como membro da federação. Esse ente federativo recebe suas competências diretamente da Constituição Federal.

Ao quadro da organização política do país foi adicionada uma terceira esfera de autonomia, alterando radicalmente a estrutura clássica do federalismo, baseado na dualidade União e Estados-membros. Dotados de autonomia, os municípios se caracterizam pelo poder legiferante, autogoverno e auto-administração, inclusive com exercício de competência tributária.

Nesse sentido, anota Bonavides: *não conhecemos uma única forma federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia*¹⁸.

(...) um país de proporções continentais e de realidades socioeconômicas absurdamente distintas, como o Brasil, não comporta um tratamento uniforme para todas as regiões.

Consideramos tal inovação um aperfeiçoamento de nosso federalismo, pois o município é o ente federativo que está mais próximo do povo, da realidade e das necessidades locais de cada comunidade. É nesse ponto que percebemos uma aproximação entre federalismo e democracia, pois permite-se que as decisões passem a ser tomadas numa esfera mais próxima do cidadão, que, com isso, tem maiores possibilidades de fiscalizar, controlar e influir nas decisões estatais.

Um exemplo claro dessa possibilidade de participação ativa nos destinos do ente federativo municipal é a menção à gestão democrática da cidade nos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade¹⁹ (Lei n. 10.257/01), que inclui a realização de debates, audiências e consultas públicas em relação às propostas de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Este artifício permite que a população opine e lute por seus interesses no âmbito municipal. Tal instituto é um verdadeiro corolário da democracia no ambiente onde há maior proximidade entre o Poder e o povo, que é exatamente nos municípios. As transformações em nossa sociedade atual demandam um diálogo livre, *no livre pensar no seio de um sociedade onde a construção de espaços de comunicação sejam possíveis, o que depende da construção da cidadania como idéia de dignidade, libertação da miséria e respeito humano. Não há efetiva liberdade sem meios para exercê-la, e estes meios são os direitos que libertam o ser humano da miséria e da ignorância*²⁰.

3.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E FEDERALISMO

Nessa crise de democracia representativa em que vivemos, com escândalos de corrupção surgindo a todo momento e uma falta de zelo com a coisa pública, o fortalecimento da participação popular por meio da democracia participativa é fundamental para o resgate moral de nossas instituições.

Faz-se mister, para tanto, a criação cada vez mais freqüente de canais de comunicação entre o povo e o Poder, com um con-

trole mais efetivo sobre os governantes e parlamentares, pois, não poucas vezes, eles estão a serviço de interesses que não os do povo. Ora, um candidato a cargos do Poder Legislativo e Executivo que gasta mais em sua campanha eleitoral do que a soma de todos os subsídios de seu mandato certamente representa outros interesses, gerando uma verdadeira decomposição da vontade popular²¹.

O sucesso dessa democracia participativa depende fundamentalmente do ente federativo municipal. O instituto do orçamento participativo, por exemplo, é um marco, no meio municipal, para a participação ativa da população na defesa de seus interesses. A partir do momento em que cada assembleia local ou regional propõe sugestões ao orçamento, relativos ao seu bairro, espera-se a resposta dos Poderes Legislativo e Executivo.

É óbvio que o Poder Público não fica vinculado às deliberações populares, porém haverá um maior controle social, pois, caso os representantes do povo não cumpram o estabelecido no orçamento participativo, a resposta virá nas urnas eleitorais. Com isso, pode-se perceber uma revalorização da democracia representativa, em outras palavras, o seu real funcionamento. E isso mediante a democracia participativa no âmbito municipal.

Acreditamos que essa experiência, se realmente implementada nos municípios brasileiros, poderá provocar o surgimento de algo até então pouco conhecido neste país: uma consciência política e cívica em cada cidadão. O município pode ser o ponto de partida para a restauração da democracia representativa, trazendo benefícios sem precedentes para o federalismo brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo tem um grande mérito, o de render ensejo à participação local nas decisões políticas gerais, pois cria um sistema de descentralização do poder e autonomia a diversos centros de poder coordenados entre si²². E essa participação do povo nos destinos de sua nação é o fundamento maior da democracia. Por isso, apesar de eventuais falhas e distorções, cremos ser o federalismo essencial para o controle do poder e a sedimentação da democracia em nosso Estado de Direito.

Como ensina Alexandre de Moraes, *a adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente a sua configuração, mas também a sua manutenção e indissolubilidade*²³.

Desse modo, percebe-se nitidamente a indissociabilidade entre federalismo e democracia, uma vez que esta última baseia-se nos princípios da soberania popular e da distribuição eqüitativa do poder (separação de poderes), que é exatamente a função primordial do federalismo.

Tanto a democracia quanto o federalismo visam controlar o poder das autoridades, para que os destinos de nossa nação sejam traçados de forma coesa e ordenada, e o povo, verdadeiro detentor da soberania, possa participar ativamente das decisões políticas do Brasil, não apenas por meio do voto, mas também pela fiscalização dos representantes eleitos e reivindicação do atendimento das necessidades da coletividade, através de ações concretas, como as supramencionadas, para que não caiamos no lugar-comum do discurso político vazio.

Nesse debate, é fundamental a função de nosso terceiro ente federativo, o município, pois está mais próximo da realida-

de de cada comunidade, para auscultar e suprir os seus mais íntimos anseios.

O federalismo não se petrificou no tempo, não se imobilizou na rigidez dogmática e continua a florescer num processo de evolução que ainda não se interrompeu²⁴. Em suma, trata-se de um modo eficaz de otimização da democracia.

NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 1987.
- 2 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 347.
- 3 SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984. p. 9.
- 4 A Confederação criada pelas 13 colônias norte-americanas não concedeu à União a devida autonomia, o que acabou por inviabilizar o seu governo. A esse propósito, dizia Hamilton: *a concorrência de treze vontades soberanas é requisito, segundo a Confederação, para a execução de qualquer medida importante emanada da União. Aconteceu o que deveria ser previsto. As determinações da União não têm sido acatadas; as rebeldias dos Estados vêm, pouco a pouco, chegando a um extremo que, por fim, emperrará todos os movimentos do governo nacional e o levará a uma terrível imobilidade*. HAMILTON, Alexander. *O federalista*. Trad. de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984. p. 185.
- 5 O termo 'federação' tem origem latina, *foedus, foederis*, que significa pacto, aliança.
- 6 JELLINEK. G. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, 1914. p. 769.
- 7 SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Trad. de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 49.
- 8 *Gibbons v. Ogden*. 9 Wheat. 1 (U.S. 1824).
- 9 Pacote de medidas de intervenção na economia adotadas pelo então Presidente Franklin D. Roosevelt, visando ao reaquecimento da economia norte-americana e à criação de novos empregos. Assim, foram criados vários novos postos de trabalho, e o Estado passou a ter um caráter de provedor nacional.
- 10 SCHWARTZ, *O federalismo... op. cit.* p. 31.
- 11 *The New York Times*, 26 de janeiro de 1983, p. A14.
- 12 MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. *Um novo pacto federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999. p. 182.
- 13 Projetada na concepção de Kelsen, a simetria federal, dentro de tipologia constante, envolve a existência do ordenamento jurídico central – sede das normas centrais do Estado Federal e de ordenamentos jurídicos parciais, responsáveis, respectivamente, pelas normas federais, da União, e locais, dos estados-membros, organizados e comandados pela Constituição Federal na função de Constituição total, fonte da repartição de competências, que alimenta o funcionamento do ordenamento central e dos ordenamentos parciais. O esquema normativo assim descrito é constante e regular, compondo a estrutura normativa do federalismo simétrico. A reprodução posterior desse esquema normativo – ordenamento jurídico central, ordenamentos jurídicos parciais, Constituição Federal – na Constituição jurídico-positiva conduz

ao modelo de federalismo simétrico, partindo da representação teórica e formal. HORTA, Raul Machado. O federalismo no Direito Constitucional contemporâneo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 41, n. 4, p. 189-231, out./dez. 2001.

- 14 *O federalismo cooperativo brasileiro manifestou-se através do estabelecimento de órgãos regionais de desenvolvimento formados por Estado e Regiões Metropolitanas formada por Municípios, nos Estado-Membros; pela repartição tributária de imposto federais e de impostos estaduais, beneficiando Estados e Municípios, mediante atribuições de percentuais da arrecadação dos impostos que se tornaram objeto da repartição*. RAMOS, Dirceu Torrecilas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 52.
- 15 VON RONDOW, Cristian de Sales. Brasil: um país a caminho de uma Federação justa e equilibrada. *Jus Navigandi*, v. 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3508>>. Acesso em: 21 set. 2006.
- 16 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito administrativo*, São Paulo, v. 179, jan./mar. 1990.
- 17 HORTA, Raul Machado. O federalismo no Direito Constitucional contemporâneo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 41, n. 4, p. 189-231, out./dez. 2001.
- 18 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- 19 *Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:*
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II – debates, audiências e consultas públicas;
III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
V – (VETADO)
Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.
Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.
- 20 MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A crise da democracia representativa: o paradoxo do fim da modernidade. *Jus Navigandi*, v. 8, n. 223, 16 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4828>>. Acesso em: 6 out. 2006.
- 21 FELIX, Renan Paes; PEREIRA, Lucas Clemente de Brito *et al.* O regime representativo e sua crise. *Jus Navigandi*, v. 8, n. 212, 3 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4716>>. Acesso em: 17 out. 2006.
- 22 Nesse âmbito, não podemos esquecer, é de fundamental importância a participação dos estados

no progresso da nação. Salienta Amaro Cavalcanti: *O poder estadual, dirigindo e regulando quanto cabe na sua jurisdição, alivia muito o encargo do poder federal, que, por isso mesmo, só tem de ocupar-se dos assuntos de interesse geral; e deste modo, os negócios públicos podem ser, não só, melhor estudados, como também, despachados com maior conveniência e oportunidade*. (CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a república brasileira*. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. p. 109)

- 23 MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005. p. 639.
- 24 In: HORTA, Raul Machado *et al.* Perspectivas do federalismo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, p. 46, 1958.

REFERÊNCIA COMPLEMENTAR

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*. 1945.

Artigo recebido em 7/2/2007.

Renan Paes Felix é bacharelado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba.