

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

Fernando Jaeger Fonseca

FEDERALISMO E DEMOCRACIA: uma análise à luz da Constituição Federal
de 1988

Porto Alegre

2018

FERNANDO JAEGER FONSECA

FEDERALISMO E DEMOCRACIA: uma análise à luz da Constituição Federal
de 1988

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como pré-requisito para
obtenção do título de Especialista em
Direito do Estado da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo
Dieder Reverbel.

Porto Alegre
2018

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o federalismo de forma essencial, demonstrando brevemente aspectos históricos e conceituais e as tipificações relacionadas, a fim de, após, adentrar na análise do instituto à luz da Constituição Federal de 1988. Na sequência, o escopo do estudo será a análise da democracia com enfoque na República Federativa do Brasil, nos moldes estabelecidos na Constituição Federal vigente, apresentando breves considerações históricas e conceituais e sua incidência e meios de exercício no Brasil, além da relação existente com outros institutos de direito público. Ao final, o trabalho tem o desígnio de demonstrar a relação existente entre o federalismo e a democracia, especialmente no que tange à correlação existente entre a descentralização do poder político e os ideais democráticos.

Palavras-chave: Federalismo. Democracia. Descentralização e Democracia.

ABSTRACT

The present work has the objective to analyze federalism in an essential way, briefly demonstrating historical and conceptual aspects and related typologies, in order to, afterwards, enter into the analysis of the institute in evidence of the Federal Constitution of 1988. Following, the scope of the study will be the analysis of democracy with a focus on the Federative Republic of Brazil, according to the established Federal Constitution, presenting brief historical and conceptual considerations and its incidence and means of exercising in Brazil, in addition to the existing relationship with other institutes of public law. In the end, the work has the purpose of demonstrating the relationship between federalism and democracy, especially with regard to the correlation between the decentralization of political power and democratic ideals.

Key-Words: Federalism. Democracy. Decentralization and Democracy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	FEDERALISMO	8
2.1	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SURGIMENTO DO FEDERALISMO E SUA CONCEITUAÇÃO.....	8
2.2	TIPIFICAÇÕES DO FEDERALISMO	11
2.2.1	Federalismo Simétrico e Assimétrico	12
2.2.2	Federalismo Competitivo (Dual) e Cooperativo	12
2.2.3	Federalismo Centrípeto e Centrífugo	13
2.2.4	Federalismo por Agregação e Segregação	13
2.3	O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E O FEDERALISMO	14
2.4	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FEDERALISMO ATUAL	16
3	DEMOCRACIA	20
3.1	NOÇÕES HISTÓRICAS E SINGELOS APONTAMENTOS CONCEITUAIS ACERCA DA DEMOCRACIA	20
3.2	ASPECTOS DA DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	21
4	A RELAÇÃO ENTRE O FEDERALISMO E A DEMOCRACIA BRASILEIROS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	26
5	CONCLUSÃO	36
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 institui o federalismo como forma de estado no Brasil e, por conseguinte, promoveu a respectiva repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os entes federados que a compõem, todos autônomos entre si.

O federalismo, porém, não foi uma novidade criada no Brasil e, tampouco, na Constituição Federal de 1988. O federalismo, sim, surgiu, em essência, há muitos séculos, mas foi no século XVIII, em 1787, que a Constituição dos Estados Unidos da América o previu de forma explícita e institucionalizada como forma de estado daquela nação.

No Brasil, a forma federalista de estado não foi inaugurada pela Carta Magna de 1988, mas sim no final do século XIX, quando foi instaurada a república. Desde então, essa forma de estado passou por diversas mutações até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a manteve, como salientado, como a forma de estado nacional.

O texto constitucional vigente dedicou seu título III para tratar da organização do Estado brasileiro, trazendo minuciosamente as competências dos Entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Município.

Ocorre, porém, que, da forma como o pacto federativo brasileiro está posto, há problemas de centralização que geram entraves das mais variadas ordens, de modo que não é exagerada a imputação de que pode ser uma das forças motrizes para a crise vivenciada, sobretudo a estabelecida em muitos Estados-membros no que tange a questões de ordem econômico-financeiras.

Não bastasse isso, também eclodiu no Brasil, aparentemente, uma crise de ordem democrática, muito em razão da crise econômica e dos recentes episódios de corrupção expostos, com a descrença generalizada na política e na democracia representativa, situação que também é potencializada pelo deficitário pacto federativo.

Frisa-se que o regime de governo adotado no Brasil, sob o prisma constitucional vigente, é o democrático, como se depreende, por exemplo, da leitura do art. 1º daquele texto. Esse regime também não é uma inovação tupiniquim, na medida em que seus ideais são discutidos e aplicados há alguns

séculos, passando, por exemplo, pela Grécia antiga, nos ensinamentos de filósofos gregos, como Aristóteles.

Desse modo, o presente estudo, primeiramente, apresentará informações breves sobre o surgimento institucionalizado do federalismo e tecerá algumas considerações acerca da conceituação de tal instituto e suas principais tipificações, passando, na sequência, para a análise do princípio subsidiariedade e sua correlação entre com a prática federalista, para, então, analisar o federalismo brasileiro atual, com foco na repartição de competências realizada pelo constituinte de 1988 e na exposição concisa de algumas críticas doutrinárias ao modelo em questão.

Na sequência, o trabalho buscará, mesmo que brevemente, indicar os primórdios do exercício democrático e, após, dispor sobre algumas breves considerações conceituais, para então adentrar na análise do regime democrático brasileiro a luz da Constituição Federal de 1988, explicitando sucintamente os ideais do texto e a sua forma de exercício pela via direta e representativa, demonstrando, ao final, sua relação com outros relevantes institutos de direito público.

Na parte final, por sua vez, serão mais uma vez assentadas considerações sobre o federalismo e a democracia, porém com enfoque nos aspectos que ligam esses dois institutos, de modo que serão trazidas à baila doutrinas e ponderações que explicitam a direta correlação entre os ideais do federalismo e os ideais da democracia, especialmente no que concerne à questão inerente à descentralização e à democracia.

2 FEDERALISMO

2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SURGIMENTO DO FEDERALISMO E SUA CONCEITUAÇÃO

A primeira federação, com seus elementos caracterizadores de fato e de direito, adveio com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, todavia, foi bem antes que seus ideais nucleares afloraram, como na Grécia antiga, na união dos Países baixos e na Confederação Helvética, conforme leciona Dalmo Dallari (2007, p. 256, apud CAMARGO, 2010, p. 146).

Nessa mesma linha, Pereira-Diniz, além de mencionar os registros da existência de união entre Estados desde a antiguidade, aborda o surgimento da União federal e remete sua criação também à Constituição dos EUA ao aduzir que:

A União Federal é a forma menos remota de engenharia estatal, na escala das organizações de Estado composto. Surgiu com a Constituição dos Estados Unidos da América, elaborada em Filadélfia, de maio a setembro de 1787.

Desde a antiguidade registram-se diversos exemplos de associações entre Estados, mas a princípio não passavam de relações de direito (*Rechtsverhältniss*) entre Estados diferentes [...].¹

Salienta-se, outrossim, que obviamente nos Estados Unidos da América o assunto também já era tratado mesmo antes da Constituição de 1787², destacando-se, nesse ponto, como referência, os artigos publicados que receberam o nome de “*The Federalist Papers*”, os quais obtiveram inspiração especial na obra de Montesquieu, mentor do vocábulo república federativa (REVERBEL, 2012, p. 86).

A forma federativa adotada pelos norte-americanos, inspirada pelas obras suscintamente informadas acima, foi adequada a situação em que se encontravam naquele momento histórico, que era de recém independência da

¹ PEREIRA-DINIZ, Hindemburgo Chateaubriand. *Federação hemiplégica e semidemocracia: a realidade do Brasil*. Belo Horizonte: BDMG, 2009. p. 39.

² REVERBEL (2012, p. 85-86) salienta que “As bases do federalismo moderno encontram-se na compilação dos artigos publicados por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay no jornal ‘Daily Advertiser’, recebendo o nome ‘The Federalist Papers’. Livro do qual podemos extrair o testamento puro dos entraves confederativos e o exemplo vivo de esforços político-institucionais na busca de um governo forte aos Estados Unidos da América.”

coroa britânica, o que impunha a necessidade e a importância de manter a força, a fim de suportar as consequências advindas da independência. Nesse ponto, Reverbel relata o seguinte:

*A república federativa desenvolvida em teoria por Montesquieu foi colocada em prática pelos norte-americanos com a Constituição Republicana de 1789. Desenvolveram uma forma concreta, constitucional e institucional de implantar o modelo político liberal adequado às peculiaridades do seu povo, recém independizado da monarquia britânica. A res (coisa) publica (república) era pensada como a única forma de governo capaz de evitar as bases da Monarquia despótica, tão combatida pelos Estados Unidos. O federalismo republicano institucionalizado pelos norte-americanos colocou as traves do que viria a ser, futuramente, o modelo de federalismo dual copiado pelos demais países que seguiram a linha liberal de federalismo, sobretudo os países da América Ibérica.*³

Sem maiores imersões nos aspectos históricos do Estado federal, nota-se que, no que tange a sua criação institucionalizada, a Constituição dos Estados Unidos da América foi a grande pioneira e o exemplo para os futuros Estados federais, ou, de acordo com Camargo (2010, p. 146), o “exemplo por excelência de estado federal”.

Tecidas as breves considerações antecedentes, é importante dispor, conceitualmente, acerca do que é o federalismo, mas, preliminarmente a essa análise conceitual, é válida uma exposição breve sobre a distinção entre os termos federação e federalismo.

A federação se refere a uma aplicação concreta e traz em seu significado a forma como está arranjada institucionalmente a distribuição das competências dentro da federação, enquanto o federalismo, por sua vez, é o trato genérico sobre o assunto, ou seja, quais são os elementos comuns adotados pelos diversos sistemas federais (REVERBEL, 2012, p. 21-22).

No que tange ao conceito de federalismo, frisa-se que é mais uma das formas de estado já desenvolvidas ao longo da história e se relaciona com o modo como é exercido o poder político dentro de um território⁴ (SILVA, 2005, p. 98).

³ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 91.

⁴ DE CICCIO e GONZAGA (2016, p. 58), ao trabalharem a definição de território, aduzem que “Para Hans Kelsen, o território ‘é o espaço para o qual, segundo o Direito internacional geral, apenas uma determinada ordem jurídica está autorizada a prescrever atos coercitivos, é o espaço dentro do qual apenas os atos coercitivos estipulados por essa ordem podem ser

O federalismo, essencialmente, parafraseando a definição de Darcy Azambuja (2006, p. 368, apud CAMARGO, 2010, p. 24-25), é a união de mais de um Estado, com o escopo de que percam a soberania individual em favor da União federal, fazendo com que esta, no plano internacional, apareça como um Estado simples. Noutras palavras, pode-se dizer que ele existe quando o poder é fracionado, internamente, ao longo do espaço territorial que lhe pertence, com a conseqüente formação de uma multiplicidade governamental, distribuída, de forma regionalizada, ao longo de todo aquele espaço (SILVA, 2005, p. 98-99), enquanto, no âmbito externo, há uma unicidade representativa.

Zimmermann, ao abordar o assunto, conceitua o federalismo, de forma bastante objetiva, relatando o seguinte:

Forma sofisticada de organização política, o federalismo reparte as competências estatais entre o órgão central, denominado União, e as diversas regiões, mais usualmente conhecidas por Estados-membros, províncias ou cantões. Nesta partilha, as incumbências do poder central e das instâncias descentrais são formalmente esculpidas pela Constituição federal, que deve representar e garantir a rigidez do pacto federativo.⁵

Percebe-se, portanto, que o federalismo é uma forma de estado que tem como escopo precípua a divisão das competências inerentes ao Estado entre todos os entes que o compõem. Para tanto, cada ente contará com autonomia, fundada na ideia de autodeterminação. Nesse aspecto, Pinho (2010, p. 13) ressalta que “a autonomia pode ser definida como a capacidade de autodeterminação dos Estados-Membros da Federação dentro da esfera de atribuições fixadas pela Constituição Federal”.

A autonomia, no caso dos Estados que adotam a forma estatal aqui analisada, se fundamenta, basicamente, em dois pilares, que são a existência de órgãos governamentais próprios e a posse de competências exclusivas mínimas (SILVA, 2005, p. 100). Camargo, inspirado pela obra *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*, de Luís Roberto Barroso, ensina sobre a autonomia dizendo que:

executados’. Queiroz Lima e outros grandes mestres, como Sahid Maluf asseveram que o território, tanto quanto a população e o governo, é condição *sine qua non* para a existência de um Estado”.

⁵ ZIMMERMANN, Augusto. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2002. p. 377.

Há que se considerar autonomia em um sentido mais amplo, abrangendo auto-organização (concebida como o poder de cada ente federativo elaborar sua própria Constituição e dispor sobre o mecanismo de seus órgãos de ação política), mas também autogoverno (que garante ao povo, nas unidades federadas, o direito de escolha de seus dirigentes, por meio de eleições, e de editar, por seus representantes, as leis reguladoras da gestão da coisa pública, no âmbito de seus poderes), e auto-administração (capacidade assegurada aos estados de possuir administração própria, ou seja, a faculdade de dar execução própria às leis vigentes e de buscar realizar o bem-comum).⁶

O federalismo, quando aplicado, exalta na federação algumas características essenciais, que fazem com que seja possível a identificação dessa forma de estado. Paulo Bonavides, sobre o tópico, afirma que:

[...] há federação onde a tutela constitucional garante a autonomia dos Estados, onde estes participam de competência constitucional própria, onde a constituição não se reforma sem a audiência e o consentimento dos Estados-membros, onde, por último, acima da vontade dos componentes da organização política, paira uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos Estados.⁷

Caracterizado o federalismo em uma federação, pode-se assentar, ainda, que ele é uma forma de estado que busca, por meio da descentralização de poder do ente central para os entes periféricos, respeitando, sempre, a autonomia de cada um, combinando, de forma harmônica, às vantagens das pequenas repúblicas e a grandeza das grandes monarquias (REVERBEL, 2007, p. 47).

2.2 TIPIFICAÇÕES DO FEDERALISMO

O federalismo se divide em mais de um tipo, até mesmo porque foi sendo desenvolvido e adaptado ao longo do tempo, conforme as peculiaridades do local em que estivesse inserido. Para melhor compreensão do assunto, serão abordadas as principais tipificações, utilizando-se como referência a doutrina de Carlos Reverbel.

⁶ CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. *A forma federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal pré-constituição de 1988*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2010. p. 26-27.

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 127.

2.2.1 Federalismo Simétrico e Assimétrico

O primeiro ponto a ser deslindado é oriundo de um parâmetro de autonomia concedida aos Estados-membros, na medida em que se relaciona com a igualdade ou não na distribuição de encargos e competências àqueles (REVERBEL, 2012, p. 18).

A simetria, ou assimetria, no pacto federativo leva em consideração as questões inerentes às diferenças (ou não) de caráter cultural e socioeconômicas existentes entre os Estados-membros, situações que se não observadas podem fazer ruir o pacto federativo e, até mesmo, aviltar a existência do próprio Estado federal (ZIMMERMANN, 2002, P. 384).

Objetivamente, se os encargos e competências distribuídos entre os Estados-membros forem iguais estar-se-á diante de uma federação simétrica. Caso contrário, se diferenciadas, assimétrica (REVERBEL, 2012, p.18).

2.2.2 Federalismo Competitivo (Dual) e Cooperativo

Nesse ponto, a diferença está na forma como serão atribuídas as competências, sendo que o primeiro (competitivo) se ampara na ideia de ortodoxia da separação dessas e o segundo (cooperativo) em uma visão de cooperação, ampliando-as, muitas vezes entre os membros. Augusto Zimmermann ensina que:

Federalismo dual e federalismo cooperativo são as duas variantes básicas de organização federativa. A primeira, mais clássica, divide rigidamente as competências entre os entes federativos, cabendo a cada qual as funções expressamente dispostas no texto constitucional. A segunda variante, por outro lado, representa o modelo cooperativo, vigente ao longo do século XX, que faz flexibilizar esta rigidez dualista, conferindo em diversas matérias um grau de competência comum e concorrente aos níveis verticais de poder.⁸

Complementando, o federalismo dual, ou competitivo, nasceu nos Estados Unidos da América, face aos fortes traços de liberdade e individualidade existentes naquela nação, caracterizando-se pela dualidade de competências, o

⁸ ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 383.

que proporciona maior autonomia aos entes federados e garante uma preservação das limitações entre o poder central e o poder periférico. O federalismo cooperativo, gerado na Alemanha por meio da constituição de Weimar, de 1919, por sua vez, tem como características predominantes a conexão entre as esferas de poder e a colaboração recíproca entre elas (REVERBEL, 2012, p. 18-19).

2.2.3 Federalismo Centrípeto e Centrífugo

A definição, nesse aspecto, encontra-se diretamente ligada a forma como o poder político está fracionado. No federalismo centrípeto, o poder central está fortalecido em relação ao poder periférico, enquanto no centrífugo, este detém maior número de atribuições do que aquele (REVERBEL, 2012, p. 19).

Nota-se que, aqui, há a análise acerca da forma como o poder político é exercido, de fato, no Estado federal. Se o ente central é o detentor da maior gama de atribuições e competências, o que o torna mais forte, estar-se-á diante de uma forma centrípeta, enquanto que, havendo o oposto, ocorrerá o fenômeno centrífugo.

2.2.4 Federalismo por Agregação e Segregação

A tipificação ora analisada relaciona-se com a forma como foi criada a federação específica, dividindo-se em duas possibilidades, por meio da união de Estados soberanos ou pela descentralização/divisão do poder político em um Estado unitário.

O federalismo por agregação é o modelo tradicional de formação dos Estados, sendo este, nas palavras de Zimmermann (2002, p. 381), “fruto da união de antigos Estados soberanos, para a formação de uma mais sólida e efetiva união criadora da nova realidade nacional”. A segregação, por sua vez, como meio de formação de um Estado, viabiliza-se pela via oposta, na medida em que deriva de decisão do poder central de um Estado unitário para transmutar-se em uma federação (ZIMMERMANN, 2002, p. 381).

Exemplificando o tópico, pode-se afirmar que os Estados Unidos da América são um exemplo de federalismo por agregação e o Brasil um exemplo de federalismo por segregação (REVERBEL, 2012, p. 20).

2.3 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E O FEDERALISMO

Lançadas as considerações iniciais sobre o federalismo, passa-se a uma análise breve do princípio da subsidiariedade, o qual está relacionado com o federalismo, posto que é o meio pelo qual este pode alcançar, congruentemente, a finalidade a que se propõe (TORRES, 2001, p. 211-212).

O princípio da subsidiariedade se relaciona com a história humana há bastante tempo e teve seu objetivo central exposto pela Igreja Católica no início do século XX. Nota-se isso a partir de trecho da Encíclica *Quadragesimo Anno* do Papa Pio XI⁹, além de outras. Daqueles magistérios, extraiu-se a ideia precípua do princípio em estudo, que é a limitação da atuação do Estado e a necessidade, paradoxalmente, do auxílio deste para aquelas situações em que não é possível a realização de alguma atividade pela comunidade local (TORRES, 2001, p. 7-9).

Complementarmente, vale a transcrição da lição passada por Torres, ao mencionar que:

[...]pelo princípio da subsidiariedade dá-se primazia, em um primeiro plano, ao indivíduo sobre os grupos intermédios, em um segundo, a esses grupos sobre a sociedade e, por fim, à sociedade sobre o Estado, instituindo-se, como princípio de ordem social, uma *cadeia de subsidiariedade* [...].¹⁰

Com a migração da ideia de subsidiariedade ao plano do Direito Público, atualmente fomentadora das concepções contemporâneas de Estado (TORRES, 2001, p. 9), “onde o papel do poder público deve ser delimitado ao fito de se

⁹ O trecho citado da Carta Encíclica *Quadragesimo Anno* do Papa Pio XI, disponível na web página acessível por meio do link https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html, diz o seguinte: “[...] passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua acção é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los.”

¹⁰ TORRES, Silva Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 10.

resguardarem a liberdade, a autonomia e a dignidade humana” (TORRES, 2001, p. 9), nota-se o claro propósito de prevalência do fazer local em face do fazer central.

Trazendo-se a análise para o campo do direito constitucional e, mais especificamente, do federalismo, tem-se que o princípio em lume se liga precipuamente à distribuição de competências entre os Estados-membros, podendo-se concluir, nessa linha, que as competências federais serão distribuídas de forma coadjuvante, favorecendo a maior concentração de atribuições no poder local (ZIMMERMANN, 2002, p. 396-397).

Logo, se aplicada a subsidiariedade em uma federação haverá uma preferência no fazer pelas esferas inferiores, deixando-se a cargo delas tudo aquilo que tem condições de realizar, transferindo-se à organização superior somente o que naquela inicial não puder ser feito (SALDANHA, 2007, p. 55).

Para os fins federativos, há uma razão lógica para a utilização do princípio da subsidiariedade, que é o fato de que a proximidade do ente local com a necessidade da comunidade facilita o desenvolvimento da solução mais adequada, conforme leciona o professor Carlos Reverbel:

Quem está mais próximo da realidade concreta da vida é que melhor pode desenvolver técnicas e utilizar-se dos melhores meios para consecução dos fins. Assim, entendemos como característica central da federação que a repartição vertical de competências obedeça e tenha como pressuposto lógico e teleológico o velho e sábio princípio da subsidiariedade, que entregaria tudo que fosse possível a quem estivesse mais próximo da pessoa.¹¹

Assim, face a clara concepção de que ao maior fica a incumbência de realizar somente aquilo que o menor não pode fazer sozinho, no âmbito do princípio da subsidiariedade, pode-se confirmar que o Estado federal, em seu ideal, caminha em direção oposta ao centralismo e entrelaça-se inexoravelmente com o princípio em referência (TORRES, 2001, p. 212).

Registra-se, portanto, que a descentralização em uma federação, para ter maior efetividade, deve respeito ao princípio da subsidiariedade, de forma a

¹¹ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *Federalismo, Descentralização e Subsidiariedade*. In: SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta (Coord.). *Direito do Estado – Estudos sobre Federalismo*. Porto Alegre: Dora Luzzato, 2007. p. 55.

potencializar o funcionamento do próprio Estado de uma forma mais racional e condizente com as necessidades sociais.

2.4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FEDERALISMO ATUAL

A Constituição Federal de 1988 adotou a forma federativa de Estado, explicitando, já no seu art. 1º tal intento, e corroborando-o ao longo de suas demais disposições, como, por exemplo, no art. 18. *In verbis*:

Art. 1º **A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal,** constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Grifei.

[...]

Art. 18 **A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e o Município, todos autônomos, nos termos desta Constituição.** Grifo nosso.

Nota-se, a partir da leitura do texto constitucional elencado acima, as referências a forma federativa de estado, que é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, todos autônomos.

Tamanha é a importância, para o constituinte originário, do respeito ao federalismo na nação, que, no corpo da Carta Magna, veio incrustada a vedação, inclusive quanto à deliberação, de proposta tendente a abolir a forma federativa do Estado. O inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal assim dispõe:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

I - **a forma federativa de Estado;**

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais. Grifo nosso.

Observa-se, portanto, que a Constituição Federal adotou, e tomou precaução para que não pudesse ser abolido, o federalismo como forma de estado no Brasil, porém resta saber se foram, de fato, observadas as boas práticas de descentralização e se há a autonomia verdadeira entre os Estados-membros componentes do federalismo brasileiro.

Para se falar em uma federação, é necessário haver a repartição constitucional de competências entre os entes que a compõe, como forma de observância da autonomia que deve existir. Nas palavras de José Afonso da Silva (2005, p. 477), “esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal”.

Tal repartição, precipuamente falando, deve ter como princípio geral o da predominância do interesse, que pode ser explicado a partir da abrangência do interesse analisado, sendo da União os que reverberam em nível nacional, dos Estados aqueles em nível regional e, conseqüentemente, dos Municípios os locais (MORAES, 2010, p. 153). Apesar da coesão entre o princípio em lume e o modelo federativo adotado, pelo menos nominalmente pelo Brasil, não se percebe, na prática, o equilíbrio na distribuição das competências federativas (MORAES, 2010, p. 155).

Da análise do Título III da Constituição Federal, mais especificamente dos Capítulos II a V, observa-se que foi adotado um método complexo de repartição de competências (ALMEIDA, 2010, p. 58). José Afonso da Silva explica objetivamente a sistemática eleita pela constituinte ao dispor que:

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da *enumeração dos poderes da União* (arts. 21 e 22), com *poderes remanescentes para os Estados* (art. 25, § 1º) e *poderes definidos indicativamente para os Municípios* (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que prevêm atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar.¹²

¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivado*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 479.

A Constituição Federal de 1988, nas palavras de Silvia Faber Torres (2001, p. 242), “acenou embrionariamente com um federalismo cooperativo consertado ao prever, ao lado das competências exclusivas e privativas, as comum e concorrente”, demonstrando a intenção de associar os ideais contidos no federalismo cooperativo e no federalismo competitivo, porém, o que se percebe, na prática, é que tal proposta acabou por engessar tanto os mecanismos positivos de competição, quanto os de cooperação (REVERBEL, 2012, p. 133).

Dito isso, importante observar os aspectos atinentes ao texto legal, passando-se, a fim de não delongar demasiadamente o presente e exemplificar o que ora se expõe, para o disposto no art. 22 da Carta Magna¹³, em que fica

¹³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012](#)) ([Produção de efeito](#))
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;
- XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV - registros públicos;
- XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))
- XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
- XXIX - propaganda comercial.

cristalina a discrepância entre as competências legislativas destinadas à União, por exemplo, e aos demais Estados-membros, na medida em que aquela detém praticamente a completude de matérias relevantes.

Com efeito, observa-se que, a partir do exaustivo rol de competências destacado acima, há o estímulo a centralização (TORRES, 2001, p. 243), movimentação centrípeta do federalismo, a qual é contrária aos ideais até aqui expostos.

Já no que tange à distribuição das competências concorrentes, muitas vezes a centralização vem de forma discreta e é potencializada pela “tradicional interpretação política e jurídica que vem sendo dada ao artigo 24 do texto constitucional”, na medida em que a União não raras vezes esgota a capacidade legislativa dos Estados-membros ao disciplinar praticamente por inteiro as matérias destinadas a competência concorrente (MORAES, 2010, p. 155).

Nessa linha, a União, portanto, no exercício da competência estabelecida no artigo supramencionado, pode editar lei de caráter geral, a qual deve, como destacado por Raul Machado Horta (2010, p. 325), “ser uma lei quadro, uma moldura legislativa”, o que, infelizmente, como já exposto, não ocorre na prática.

A tônica acima exposta é somente parte parca da problemática do federalismo brasileiro atual, não podendo este singelo trabalho abordar todos os aspectos defeituosos apontados na doutrina pátria.

A federação brasileira carece de uma melhor distribuição de competências e, por conseguinte, uma melhor repartição do bolo fiscal, aspectos que serão abordados mais adiante.

Assim, já direcionando para o final deste capítulo, parece ser necessário, conforme aponta Zimmermann (2002, p. 406), “superar a adversa tendência centralizadora do nosso federalismo, permitindo aos Estados e Municípios a maior autonomia política e administração dos seus negócios públicos”, como forma, também, de estimular a participação popular nos assuntos políticos, o que reforçaria, por conseguinte, a consciência daqueles quanto ao dever de vigilância dos atos da administração pública (ZIMMERMANN, 2002, p. 406), o

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

que fomentaria positivamente o sentimento democrático na República, tão devastado no cenário atual.

3 DEMOCRACIA

3.1 NOÇÕES HISTÓRICAS E SINGELOS APONTAMENTOS CONCEITUAIS ACERCA DA DEMOCRACIA

A Democracia vem, há séculos, dando seus passos evolutivos na sociedade. As primeiras aparições ocorreram, no seu aspecto mais clássico, no Estado ateniense, de onde adveio a semente germinadora do conteúdo do termo (MALUF, 2010, p. 297).

O termo democracia, naquela época, tinha o sentido, ou significado, de poder do povo, interpretado como poder exercido pelo povo. De fato, em Atenas, ocorria dessa forma, pois o povo ateniense decidia sobre tudo, apesar de somente uma parcela bastante pequena dos que viviam naquele Estado ser considerada povo (AZAMBUJA, 2008, p. 243).

Zimmermann (2002, p. 89) ressalta que a “democracia dos antigos estava restrita à verificação da vontade da maioria. Aristóteles a compreendia estritamente sob o aspecto numérico, como governo da maioria, mas não como o da totalidade do povo”.

A democracia, portanto, em que pesem eventuais distinções de aspecto prático, vem irradiando seus efeitos nas mais variadas sociedades desde longínquos tempos e, certamente não é o regime de governo perfeito, mas, como disse Winston Churchill, em discurso realizada na Casa dos Comuns no ano de 1947, traduzido livremente, “democracia é a pior forma de governo, exceto por todas as outras que foram tentadas de tempos em tempos”.

Luiz Fernando Barzotto, ao analisar a concepção mais satisfatória para a democracia, leciona que:

Para orientar-nos na estrutura que deve ter uma concepção satisfatória de democracia, podemos assumir como uma expressão abstrata que refere o conceito da mesma a conhecida fórmula de Abraham Lincoln, ‘governo do povo, pelo povo e para o povo’. Ou seja, uma concepção de democracia deve explicitar os três elementos constitutivos do conceito de democracia: o sujeito da democracia (quem governa?/governo do povo), o funcionamento da democracia (como se

governa?/governo pelo povo) e finalidade da democracia (para quem se governa?/governo para o povo).¹⁴

Percebe-se, pois, a existência de três grandes elementos basilares na democracia, os quais, como salientando pelo autor supramencionado, podem ser resumidos apropriadamente por meio da clássica definição exteriorizada por Abraham Lincoln.

José Afonso da Silva, de forma mais minuciosa, define os elementos em questão da seguinte forma:

Governo *do* povo significa que este é fonte e titular do poder (*todo poder emana do povo*), de conformidade com o princípio da soberania popular que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo *pelo* povo quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apóia no *consentimento popular*; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da *representação política* (*o poder é exercido em nome do povo*). Governo *para* o povo há de ser aquele que procure liberar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar.¹⁵

Já está evidenciado, portanto, que o povo é o componente central da democracia e que o Estado democrático está vinculado aos interesses dele (povo) e “não pode ter como finalidade senão o bem do povo” (BARZOTTO, 2003, p. 33).

Frisa-se, ademais, que a democracia pode ser aferida por aspectos formais e substanciais, os quais, porém, serão melhor esclarecidos no próximo capítulo.

Desse modo, tecidas essas breves considerações, nítida a noção de que, em um regime democrático, essencialmente, o Estado tem como finalidade precípua o interesse do povo, o bem comum.

3.2 ASPECTOS DA DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

¹⁴ Barzotto, Luis Fernando. *A democracia na constituição*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003. p. 13.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivado*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 135.

O Brasil, analisando-se somente a partir da ótica do texto constitucional de 1988, adotou a democracia como regime de governo. Nota-se isso já com a leitura do preâmbulo¹⁶ da Constituição Federal e, logo em seguida, de seu art. 1^o¹⁷, que, no parágrafo único, expõe a essência do ideal democrático do Estado brasileiro ao dispor que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Denota-se, da leitura em lume, que há a definição de como ocorrerá o exercício do poder pelo povo, mas, antes de dispor sobre a situação brasileira, vale, de forma abstrata, relacionada a democracia tratada pela via genérica, definir as formas como ocorrem a participação do povo no poder, que são caracterizadas como os três tipos de democracia, a direta, a indireta ou representativa e a semidireta (SILVA, 2005, p. 136).

A democracia direta, pioneira entre elas, como era a democracia Grega (AZAMBUJA, 2008, p. 249), reveste-se do princípio de que “as decisões são tomadas diretamente pelos cidadãos em assembleias”, conforme ensina Édis Milaré e Maxmilianus C. A. Führer (1991, p. 58), bem como José Afonso da Silva (2005, p. 136), quando aduz que a “Democracia direta é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica”.

Essa forma de democracia, como se depreende acima, atualmente já não encontra aplicação prática na expressiva maioria dos Estados, uma vez que estes não mais detêm as condições mínimas para sua existência, face a

¹⁶ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

¹⁷ Art. 1^o A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

amplitude de seus territórios, de suas populações e de suas decisões (AZAMBUJA, 2008, p. 249–250).

A democracia indireta, ou representativa, por sua vez, “é aquela onde o povo governa por intermédio de representantes, daí ser ela conhecida como democracia representativa” (MAX & ÉDIS, 1991, p. 59). O povo, nesse caso, é impedido, via de regra, de decidir diretamente as questões estatais, outorgando tal função aos representantes eleitos periodicamente (SILVA, 2005, p. 136). É o sistema comum de governo. Entretanto, nos últimos tempos, “a doutrina política e a legislação constitucional preconizaram e adotaram modificações sensíveis no regime representativo, surgindo uma terceira modalidade de democracia, a democracia semidireta” (AZAMBUJA, 2008, p. 250-251).

Essa nova modalidade, ou forma, denominada democracia semidireta, é um sucedâneo evoluído da democracia indireta, na medida em que se caracteriza pela forma representativa com o incremento de institutos de participação popular direta (SILVA, 2005, p. 136). Verifica-se, conseqüentemente, a existência de uma sistemática híbrida, de modo que “o povo não se governa diretamente, mas às vezes tem o poder de intervir diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais” (AZAMBUJA, 2008, p. 251).

No Brasil, retomando o cotejo do texto constitucional, a democracia semidireta foi a modalidade adotada. Isso decorre da interpretação do próprio parágrafo único do art. 1º, que dispõe que o poder será exercido pelo povo, por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos casos previstos na constituição, hibridez característica da democracia semidireta.

A representação popular no poder ocorre por meio de eleições periódicas para os cargos decorrentes do Poder Executivo e Legislativo. A periodicidade, além de um princípio republicano¹⁸, é garantia protegida pela imutabilidade constitucional fixada no art. 60, §4º, da Constituição Federal¹⁹, que, além disso,

¹⁸ MALUF (2010, p. 195) transcrevendo citação do Prof. Machado Paupério, aborda o assunto dispondo que “*Existirá República toda vez que o poder, em esferas essenciais do Estado, pertencer ao povo ou a um Parlamento que o represente.*”

¹⁹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

garante a permanência no ordenamento do voto direto, secreto e universal, todos elementos indispensáveis para uma plena democracia.

O exercício do poder diretamente pelo povo, por sua vez, deriva de ferramentas previstas ao longo do texto constitucional, “como as consagradas nos arts. 10, 11, 31, § 3º, 37, § 3º, 74, § 2º, 194, VII, 206, VI, 216, § 1º” (SILVA, 2005, p. 142), além das clássicas denominadas iniciativa popular, referendo popular, plebiscito e ação popular, previstas as três primeiras no art. 14²⁰ e a última no inciso LXXIII do art. 5⁰²¹ da Carta Magna.

A iniciativa popular garante ao povo a possibilidade de apresentar projeto de lei ao Legislativo, desde que respeitados certos critérios estabelecidos no próprio texto constitucional. Azambuja (2008, p. 252) explica, sobre essa questão, que “Se certo número de eleitores se manifesta pela necessidade de certa lei, o Parlamento fica juridicamente obrigado a discuti-la e votá-la”.

O referendo, por seu turno, relaciona-se à prerrogativa do povo de expressar sua concordância, ou não, com projeto legislativo já aprovado pelo Congresso Nacional. Noutros termos, “é também uma forma de manifestação popular, pela qual os cidadãos decidem se aprovam ou rejeitam uma específica atitude governamental” (ZIMMERMANN, 2002, p. 104).

No Plebiscito, ao contrário, o povo é consultado antes do processo legislativo acerca de determinada questão política ou institucional, ou seja, ele “autoriza a formulação da medida requerida” (SILVA, 2005, p. 142).

IV - os direitos e garantias individuais.

[...]

²⁰ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

[...]

²¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

[...]

A ação popular, finalmente, é uma prerrogativa que todo o cidadão²² possui de demandar judicialmente visando à anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Observa-se, portanto, a relevância dos institutos de participação direta do povo no poder, indispensáveis nas democracias contemporâneas.

A democracia, especificamente no caso da brasileira, traz consigo, umbilicalmente relacionados, outros institutos de suma importância, como é o caso, entre outros, do Parlamento, da República e do Federalismo.

O Parlamento, no Brasil²³ especificamente, é representado, no âmbito federal, pelo Congresso Nacional, integrante do Poder Legislativo e composto por um sistema bicameral, do qual fazem parte a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, que se distinguem pelo fato de que a primeira “representa o povo (daí ser proporcional a de cada entidade estatal o número de representantes)”, enquanto o segundo “representa os Estados-membros e o Distrito Federal (daí ser igual a representação deles, ou seja, 3 senadores para cada uma)” (MAX & ÉDIS, 1991, p. 65). Sem dúvida, esse pequeno parágrafo nem sequer exprime a importância do parlamento no Brasil ou no mundo, porém, por não ser o objeto do presente estudo, basta essa sucinta inferência.

A República, forma de governo disposta também no art. 1º do escrito constitucional, encontra-se associada intrinsecamente à democracia, seja pelo texto constitucional, seja pelo seu sentido muito próximo (DALLARI, 2013, p. 226). José Afonso da Silva (2005, p. 102) diz que a república é “designativo de uma coletividade política com características da *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do povo e para o povo”.

A forma republicana de governo traz algumas características essenciais, que são a temporalidade, efetivada por meio dos mandatos temporários, a

²² Zimmermann (2002, p. 345) explica que “*Ser um cidadão, portanto, é estar em posse de direitos políticos [...]*”.

²³ O Brasil adota o sistema de governo presidencialista. DE CICCO e GONZAGA (2016, p. 111) explicam que “*O sistema presidencialista é muito fiel à teoria tripartite proposta por Montesquieu, uma vez que divide as funções precípua de cada um dos poderes. Apesar da clara delimitação de funções, é necessário ressaltar que os poderes são independentes, mas não absolutos, sendo previsto na própria Constituição sistema de vigilância recíproca entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O Presidente da República pode vetar uma lei aprovada pelo Poder Legislativo e o Poder Legislativo pode instaurar processo de impedimento (impeachment) em desfavor do Presidente. Tal sistema recebe o nome de freios e contrapesos (checks and balances)*”.

eletividade, viabilizada pela inadmissibilidade da assunção às chefias de governo senão pela eleição popular, e a responsabilidade, que obriga o chefe de governo a prestar conta de seus atos perante o povo ou os seus representantes (DALLARI, 2013, p. 227-228).

Nota-se, em vista disso, uma estrita correlação entre a república e a democracia, inclusive nos elementos nucleares daquela, de modo que o objeto central dos institutos é sempre o interesse do povo, a finalidade pública, portanto.

O Federalismo, por fim, representa a forma de estado, como já abordado anteriormente, aderida pelo Brasil. No contexto democrático e republicano, tem-se no federalismo outro combatente da tirania e do autoritarismo, posto que trabalha de forma a distribuir o poder político entre entes autônomos. Dallari (2015, p. 256), nesse enfoque, aduz que “Essa forma de Estado, com seu governo peculiar, demonstrou ser capaz de dificultar, ainda que não impedir, a acumulação de poder num só órgão, dificultando por isso a formação de governos totalitários”.

Essa diluição de poder político entre os entes componentes da federação potencializa, como sucedâneo lógico, o aumento da participação popular no poder político (DALLARI, 2015, p. 256), posto que aproxima a comunidade do governante, o que, do mesmo modo, vai ao encontro das balizas democráticas e republicanas, desde que devidamente harmoniosa.

Assim, parece salutar que o federalismo e a democracia estejam ajustados e em sintonia para que suas potencialidades sejam aproveitadas ao máximo pelo povo.

4 A RELAÇÃO ENTRE O FEDERALISMO E A DEMOCRACIA BRASILEIROS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A forma de estado e o regime de governo estão intrinsecamente ligados e precisam estar em sintonia para que uma república seja saudável, assim como já expressado anteriormente.

Como já exposto, o federalismo e a democracia, forma de estado e regime de governo brasileiros, respectivamente, são institutos bastantes antigos, o segundo bastante mais, que coexistem nos mais diversos Estados ao redor do planeta.

No Brasil, eles vêm, em que pesem os altos e baixos, evoluindo já há mais de um século e, aparentemente, ganharam maior destaque com a Constituição Federal de 1988, que os trouxe gravados já no seu artigo inaugural.

Fato é, porém, que apesar da coexistência formal dos institutos, a existência desses no plano material nem sempre é saudável como deveria, face a complexa e tensa relação existente entre a centralização e a descentralização do poder e a participação popular nas decisões políticas, entre outros aspectos que serão abordados nos limites da Constituição Federal vigente.

Rememorando o já registrado outrora, o federalismo está ligado diretamente à divisão do poder político dentro de um Estado que o adota em sua organização político-administrativa. Essa divisão, todavia, pode ocorrer de forma a potencializar a centralização em favor de um ente central ou, de outra banda, a potencializar a descentralização, dando maior autonomia aos entes periféricos/locais. Não há, entretanto, Estado absolutamente centralizado ou descentralizado, conforme leciona Manuel Gonçalves Ferreira Filho, que aduz que:

“[...] o grau mínimo de descentralização é aquele em que somente a criação de normas individuais é conferida a órgãos subordinados e periféricos (descentralização ‘administrativa’). Grau maior apresenta o Estado em que também a criação de normas gerais - de interesse local ou particular - normalmente é atribuída a órgãos periféricos, com ou sem domínio espacial determinado (descentralização ‘legislativa’). Quando a descentralização legislativa e a administrativa se combinam com a escolha dos membros dos órgãos periféricos por fração especialmente determinada do povo, existe a descentralização ‘política’”.²⁴

Denota-se que a forma como está dividido o poder político no âmbito de um Estado o caracteriza como centralizado ou descentralizado, ou seja, como leciona José Afonso da Silva (2005, p. 477) ao comparar o assunto à luz das competências federativas, “Numas a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados federados competências mais amplas [...] Noutras a área de competências da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros”.

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 81.

É, pois, nítido que a centralização decorre da concentração de poderes no ente central, enquanto a descentralização na divisão destes ao longo de todos os entes de uma federação, dando aos periféricos a atribuição de tratar as questões de interesse local ou regional com a população diretamente interessada.

No Brasil o pacto federativo, de acordo com o já mencionado anteriormente, é deficiente e acaba transformando a União em um grande ente centralizador.

A federação brasileira, assim como todas as demais, depende, para que sua existência seja viável e adequada, de uma repartição de competências e de recursos equilibrada, uma vez que, conforme Fernanda de Almeida (2010, p. 16), “a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências”.

Com efeito, a essência do ideal federativo está diretamente correlacionada ao equilíbrio entre o que o ente precisa desempenhar e o que vai arrecadar e, nesse ponto, vale a lição da mesma doutrinadora ao relatar que:

Não é outra a razão por que, em todos os estudos pertinentes, se enfatiza a importância de uma equilibrada distribuição de rendas, mormente de receitas tributárias, que não desnature o federalismo, pela sujeição econômica dos Estados-membros à União, com a concentração generalizada do poder financeiro no governo central em detrimento dos governos estaduais.²⁵

Dito isso, tem-se que o efetivo cumprimento das obrigações determinadas pelo texto constitucional aos entes componentes da federação passa, necessariamente, pela arrecadação de receitas, que é vinculada, por sua vez, a divisão de competências tributárias, a qual é bastante centralizadora, como se observa no vasto rol destinado à União no texto constitucional.

Nota-se, pois, que, com a Constituição Federal vigente, “instaurou-se no federalismo brasileiro um processo de centralização do Poder político e, mormente, de recursos em favor da União, que não é acompanhado de uma alteração na repartição de competências materiais”²⁶.

²⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 16.

²⁶ FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coord). *Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia*. Porto Alegre: Paixão, 2017. p. 111.

Frisa-se que, além da concentração das mais relevantes competências legislativas, no exercício das competências materiais, as demandas dos serviços públicos onerosos acabam, na prática, atingindo incisivamente, com maiores efeitos, os Estados e os Municípios, que possuem diversas incumbências constitucionais materiais, como a segurança pública, saúde e educação, o que acaba gerando um efeito nocivo em “duas específicas facetas da autonomia federativa de Estados e Municípios. São elas a autoadministração e a autonomia financeira”²⁷.

Omara de Oliveira de Gusmão, lecionando sobre o descompasso entre as fontes de custeio e as atribuições dos entes federados, relata que:

A falta de compatibilidade entre as atribuições recebidas e os recursos suficientes a provê-las é uma tônica prejudicial ao Estado que se quer federal. O desequilíbrio na repartição de competências acentua as assimetrias existentes, sem deixar possibilidade de conformação simétrica. O Município recebe incumbências várias, que vão desde a educação, limpeza e saúde pública, mas, uma grande maioria, ainda que detenha fonte própria, não consegue cumprir com efetividade seu papel. Muitas são as razões, incluindo as decorrentes de má administração e malversação de recursos públicos. A que nos interessa, diz respeito à inadequada repartição de competências tributárias.²⁸

Logo, ficam visíveis os prejudiciais efeitos ao pacto federativo que a má distribuição de competências materiais e tributárias, aliadas a conseqüente centralização do maior volume de recursos financeiros na União, causam ao Estado brasileiro.

Importante salientar que, para amenizar a concentração de receitas no ente central, criaram-se, no âmbito constitucional, os mecanismos de participação fiscal dos entes nas receitas uns dos outros, por meio dos denominados fundos de participação. Esses fundos, porém, acabaram gerando

²⁷ FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coord). *Interlocações entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia*. Porto Alegre: Paixão, 2017. p. 111.

²⁸ GUSMÃO, Omara Oliveira de. *A repartição de competência tributária como mecanismo de equilíbrio federativo: o problema brasileiro*. **Revista dos Tribunais Online**. Disponível em: [http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000015f9c2dd0414bdfb08c&docguid=l6e4a6c30f25411dfab6f0100000000000&hitguid=l6e4a6c30f25411dfab6f0100000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=36&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1](http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000015f9c2dd0414bdfb08c&docguid=l6e4a6c30f25411dfab6f010000000000&hitguid=l6e4a6c30f25411dfab6f010000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=36&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1). Acesso em 08 de nov. 2017.

burocracias, suspeitas e demandas judiciais²⁹ e, nas palavras de Zimmermann (2002, p. 643), “cada Estado-membro se imagina explorado pelos demais na participação do bolo tributário”, o que gera toda “espécie de acusações e desconfianças recíprocas geradas por um sistema complexo e equivocado de repartição das receitas tributárias”.

Além disso, a situação gerada pelos repasses verticais de receitas criou uma forte dependência financeira dos entes menores em relação ao central, como bem explicam Schwartz e Ibrahim ao destacar que:

A repartição vertical de rendas passou, assim, a ser a regra de financiamento das entidades federativas, quando deveria ser meramente acessória. As transferências tornaram-se indispensáveis ao cumprimento dos misteres constitucionais atribuídos a cada um dos entes subnacionais, aniquilando a autonomia real em relação à União.³⁰

Parece evidente, portanto, que a dependência demasiada de alguns entes periféricos dos repasses financeiros decorrentes dos fundos de participação afronta o ideal de autonomia, ponto nuclear na noção de federalismo.

Além disso, é importante também observar que a problemática centralização/descentralização de poder político guarda correlação direta com a participação popular no poder político, de modo que se pode concluir que há direta relação com os aspectos democráticos do Estado.

A democracia, conforme já aprofundado mais acima, é um conceito dinâmico e em constante evolução, que hoje transborda a questão quantitativa, no sentido de maioria, e acrescenta conceitos mais atrelados a garantias, dignidade, participação, pluralismo, dentre outros.

Nessa linha, Maluf divide a ideia de democracia em dois sentidos, o formal e o substancial, explicando-os da seguinte forma:

Em sentido formal ou estrito, democracia é um sistema de organização política em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo. É o que se traduz na fórmula clássica: *todo poder emana do*

²⁹ BARAU, Victor. *O Sistema Tributário Nacional*. **Escola de Governo**. Disponível em <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734-o-sistema-tributario-nacional>. Acesso em 06 nov. 2017.

³⁰ FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coord). *Interloquções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia*. Porto Alegre: Paixão, 2017. p. 110.

povo e em seu nome será exercido. Neste conceito, são pressupostos os princípios da temporariedade e eletividade das funções legislativas e executivas.

Em sentido substancial, sobre ser um sistema de governo temporário e eletivo, democracia é um ambiente, uma ordem constitucional, que se baseia no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana.³¹

A democracia, portanto, em seu viés formal se relaciona com os aspetos normativos-constitucionais, com as salvaguardas e as disposições que são atinentes a sua própria essência, enquanto que, no viés substancial, estão consubstanciados os ideais mais contemporâneos, como a dignidade humana e os direitos fundamentais, inerentes ao próprio Estado Democrático de Direito.

Tem-se que a democracia, como expressão de cidadania, é um mecanismo para a busca da efetividade dos direitos fundamentais, da dignidade humana ao fim e ao cabo, da plena inclusão social, sendo o federalismo também um mecanismo potencializador de tais objetivos.

O federalismo, no seu modelo mais próximo do ideal, com uma descentralização adequada, vai ao encontro dos ideais democráticos, posto que “quanto mais próximo o governo estiver do cidadão, mais fácil será identificar suas preferências” (LIMA, 2007, p. 302).

É esse um dos nobres benefícios da federação com uma descentralização adequada. Dallari, elencando os benefícios esperados advindos do federalismo, em consonância com pontos nucleares da democracia, aduz que:

Procedendo-se a uma síntese dos argumentos *favoráveis* ao Estado Federal, ressalta, em primeiro lugar, a afirmação de que é mais democrático, pois assegura maior aproximação entre governantes e governados, uma vez que o povo tem sempre acesso mais fácil aos órgãos do poder local e por meio deste influi sobre o poder central. Outro argumento é justamente o que se refere à maior dificuldade para concentração do poder, o que, em última análise, também favorece a democracia. Além disso, argumenta-se que o Estado Federal, preservando as características locais e regionais, ao mesmo tempo promove a integração, transformando as oposições naturais em solidariedade.³²

A democracia, portanto, se fortalece quando o federalismo é efetivo, uma vez que, com a devida descentralização, fica potencializada “a eficiência e a

³¹ MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 299.

³² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 256.

eficácia das medidas realizadas, pela maior proximidade daqueles a quem são efetivamente dirigidas” (TORRES, 2001, p. 214), ou seja, ocorre uma aproximação entre a população e o poder político.

Ainda, explicando que a subsidiariedade é um dos pilares da democracia contemporânea, o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto ressalta sua relevância ao expor que:

[...] nas atuais sociedades humanas, que deixaram de ser uniclasse e monolíticas ou apenas divididas em duas ou poucas classes sociais, com quase nenhuma mobilidade interna, como no passado recente, para se tornarem sociedades pluriclasse e de alta mobilidade, somente a aplicação desse princípio pode proporcionar as condições para um atendimento diversificado e, por isso mesmo, adequado, das plúrimas necessidades que demandam satisfação coletiva pelos meios atribuídos ao estado.³³

Assim, vê-se que democracia e federalismo se relacionam diretamente para que seus ideais mais nobres sejam melhor atingidos.

No Brasil, porém, apesar da adoção da forma federativa de estado, como já abordado anteriormente, há atualmente um evidente distanciamento político dos cidadãos, uma crise de representatividade (TURELA e PEREIRA, 2016, p. 8).

Vários são os motivos para essa crise e não poderão ser aqui todos tratados, mas um de seus condutores é o pacto federativo defasado, que afasta a população das decisões relevantes ao centralizar na União, não só as competências, mas também os recursos financeiros para a execução.

A União, como já disposto, concentra em si o poder político, em sua mais expansiva definição, e, por conseguinte, degrada os demais membros da federação e afasta a população interessada do cenário político.

Fato é, além disso, que, sem dúvida a dependência financeira imposta pela União em face dos demais entes da federação põe em cheque os próprios interesses políticos dos representantes do povo nesses entes periféricos, posto

³³ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Novas tendências da Democracia: Consenso e Direito Público na virada do século - o caso brasileiro*. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 04 de jun. 2018.

que podem ocasionar a imposição de decisões que nem sempre interessam aqueles povos.

Assim, como consequência da concentração de renda na União, ocorre “o distanciamento entre os cidadãos do espaço público de tomada de decisões” (TURELA e PEREIRA, 2016, p. 8).

Isso tudo acaba, certamente, consumindo a democracia brasileira e causa-lhe prejuízos inestimáveis, que podem ser responsáveis, conforme mencionado, pela grave crise vivenciada nos últimos anos, o que “faz com que o cidadão perca seu espírito republicano, pois não se sente mais responsável pela construção de sua história, resultando num clima de total apatia política e crise de representatividade” (TURELA E PEREIRA, 2016, p. 8).

É razoável concluir, logo, que a descentralização política é um mecanismo capaz de minimizar os graves efeitos destacados. Nesse sentido, lecionado sobre a descentralização e o Município, Torres aduz que:

O município, como centro de poder mais próximo do cidadão, como entidade natural e anterior ao próprio Estado - originando-se por imposição da natureza social do homem - e como titular natural das competências locais que é, constitui o nível de governo mais apto a compreender as necessidades de seus cidadãos e a prover de forma mais eficaz e responsável suas carências, propiciando, nessa esteira, a abertura de espaço à maior participação da população na administração local.³⁴

Ainda, defendendo a necessidade de maior concentração de recursos nos Municípios, como forma de fortalecimento da autonomia e, por conseguinte, da participação popular nas decisões próximas, a fim de reduzir os efeitos nocivos que são vistos por conta da centralização e do afastamento político da população, Turela e Pereira explicam que:

[...] A segregação que se vê entre o Estado, com seus recursos centralizados junto à esfera federal, e o cidadão apático favorece o gerenciamento dos recursos públicos de forma patrimonialista. As decisões encontram-se, em grande medida, centralizadas e não permitem que o cidadão comum possa participar efetivamente do processo de sua construção. Há, nesse sentido, grande sentimento de indiferença pela coisa pública e crise de representatividade. A aproximação dos cidadãos do espaço público, por seu turno, é facilitada com o fortalecimento do Município, esfera mais próxima dos cidadãos e onde os mesmos encontram melhores possibilidades de

³⁴ TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 238-239.

empoderamento. Todavia, o fortalecimento dos cofres públicos municipais não deve ocorrer isoladamente, mas sim vir acompanhado da abertura e fortalecimento de canais que permitam o empoderamento social, pois só assim as decisões públicas serão democratizadas e atendidos os objetivos da descentralização.³⁵

Denota-se que, para uma melhora dos ideais democráticos no Brasil, parece necessária uma reforma no pacto federativo, de modo a possibilitar, com a descentralização adequada, uma aproximação da população das decisões de natureza política.

A descentralização política efetiva e coerente intensifica não só o federalismo, mas também a democracia.

Logo, vê-se que o centralismo político nacional reflete, como mencionado, no afastamento político da população, posto que, ao fim e ao cabo, as importantes discussões e decisões ocorrem, via de regra, em Brasília, no ambiente correlato ao ente federal, sem a participação, ou até mesmo o conhecimento, da população interessada. E é esse centralismo exacerbado que fomenta o afastamento social da política e macula os ideais federativo e democrático.

Ora, como é classicamente mencionado, quanto maior o centralismo maior é o autoritarismo. Essa é uma correlação inafastável que o Estado brasileiro talvez devesse dar maior atenção.

Desse modo, fica evidenciada, como supra referido, uma necessidade de reforma profunda dos ideais federalistas brasileiros, sob pena de se degenerar cada vez mais os alicerces da democracia nacional.

Reverbel pondera acerca da necessidade de equilíbrio no federalismo e, para isso, justifica lecionando que:

Os modelos excessivamente centralistas de um lado, e os que praticamente nada centralizam do outro, não podem prosperar pelo simples fato de contrariar a racionalidade prática dos institutos. Tal

³⁵ TURELA, Alexandre de Almeida; PEREIRA, Eduardo Peres. *O fortalecimento dos cofres municipais como condição essencial à intensificação democrática brasileira*. **Revista dos Tribunais Online**. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc5000001640a7c27e4528f74ef&docguid=|264deeee09cc911e6926c010000000000&hitguid=|264deeee09cc911e6926c010000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=13&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em 04 de jun. 2018.

forma organizacional é contrária à natural sociabilidade e conforma-se mais aos regimes antidemocráticos do que aos democráticos³⁶.

Assim, pode-se afirmar que o desequilíbrio do federalismo aplicado no Estado será nocivo ao regime democrático, pois propiciará a existência de um governo dotado de muitos poderes políticos, o que poderá ocasionar o despotismo. O contrário, por sua vez, também é válido, pois o federalismo equilibrado, com a descentralização política em consonância com as bases da subsidiariedade³⁷, propiciará um governo dentro das balizas democráticas.

Concluindo, parece premente a necessidade de uma análise acurada por parte dos detentores do poder constituinte derivado da repartição de competências no Estado federal brasileiro, sob pena de se permanecer em um Estado que possui o nome de federação sem a realidade correspondente, conforme bem leciona Carlos Reverbél (2012, p. 133), o que é, além de nocivo para os serviços públicos básicos, prejudicial ao ideal democrático.

³⁶ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 126.

³⁷ REVERBEL (2007, p. 60) relata que: “*Acreditamos, amparados no princípio da subsidiariedade, que o ente federativo menor, em tudo o que for possível, não só pode, como deve desempenhar todas as atividades pertinentes à comunidade local. Ao revés, ao ente federativo superior entregar-se-á apenas aquelas atividades que seriam ineficazes sob a guarda dos Municípios, ou dos Estados.*”.

5 CONCLUSÃO

Como se observou ao longo do trabalho, a adoção de pactos e cooperação entre Estados é uma prática antiga, mas o federalismo de fato, de modo institucionalizado, surgiu nos Estados Unidos da América somente no século XVIII, com o texto constitucional oriundo da Convenção da Filadélfia, tornando-se, a partir disso, um modelo de Estado federal.

O federalismo, de forma genérica e singela, incide sobre a forma como as competências estatais são distribuídas e divididas ao longo do espaço territorial entre os entes que compõem a federação e pode ser tipificado de mais de uma maneira.

Destacam-se, dentre as tipificações analisadas brevemente, a simétrica e a assimétrica, que se relacionam com a efetiva igualdade ou não de competências entre os membros, a cooperativa e a competitiva, que dizem respeito, em suma, à forma como estão distribuídas as competências, a centrípeta e a centrífuga, que buscam demonstrar o nível de centralização ou de descentralização existente, e, por fim, a por agregação ou a por segregação, que analisa o meio como se deu a formação do Estado federal.

O federalismo, por tratar da distribuição de poder político/competência estatal, precisa estar em sintonia, para que seja o mais efetivo possível, com o princípio da subsidiariedade, importante mecanismo de repartição justa que, como se percebeu, busca dar preferência na realização de atribuições sempre para o ente menor, ficando a cargo do maior somente aquilo que o primeiro não possa realizar.

No que tange ao federalismo brasileiro especificamente, nota-se uma excessiva centralização, um movimento centrípeto, que macula o próprio ideal federativo.

Nessa linha, como exemplo, salienta-se o rol de competências legislativas da União, disposto no artigo 22 da Constituição Federal, que é bastante extenso e exaustivo, deixando a cargo dos demais Estados-membros poucas competências de igual natureza e, dentre elas, as de menor importância.

Esse movimento centrípeto também se verifica na competência tributária e, por conseguinte, na repartição das respectivas receitas, de modo que a União acaba detendo a grande parte dos recursos e realiza a partilha através de fundos

de participação, defenestrando a autonomia plena dos demais entes e os próprios ideais democráticos.

Apesar de não estarem obrigatoriamente vinculados, o federalismo e a democracia são importantes aliados para um Estado Democrático de Direito ideal.

A democracia é um instituto bastante antigo, na medida em que os registros de seus primeiros empregos na sociedade remetem à sociedade Grega antiga. Obviamente, os ideais envoltos e suas formas de exercício sofreram sensíveis modificações, porém sua essência subsistiu.

Percebe-se, nesse diapasão, que o povo é a fonte de poder e o destinatário do ato governamental e continua, portanto, sendo o elemento central. Os conceitos de democracia transcendem a história e podem delinear os contornos do que se define como democracia, como, por exemplo, o de Abraham Lincoln, anteriormente mencionado.

A Democracia, além disso, pode ser dividida em dois aspectos, o formal e o substancial. O primeiro está atrelado a questões normativas, institucionais, como, por exemplo, as salvaguardas constitucionais, enquanto o segundo, por sua vez, tem um caráter mais humanitário, vinculado aos direitos fundamentais e à dignidade humana, aspectos contemporâneos aos Estados Democráticos de Direito.

No Brasil, com enfoque na Constituição Federal de 1988, vê-se que o regime de governo adotado foi o democrático, como se denota, já de plano, da leitura do art. 1º do texto constitucional, além, é claro, de diversos outros dispositivos e do próprio arcabouço jurídico brasileiro.

Depreende-se, ainda, que o exercício democrático ocorre de modo indireto, por meio da eleição de representantes através do voto secreto, direto, universal e periódico, garantias pétreas do texto constitucional, e de modo direto, na forma de ação popular, de plebiscito, de referendo e de iniciativa popular de leis.

Aliado aos ideais democráticos surgem outros importantes aspectos relacionados, ordinariamente presentes em Estados que adotam tal sistemática de governo. O parlamento, nesse ponto, merece destaque por sua origem histórica e importância democrática, inclusive no âmbito brasileiro. A república, forma de governo adotada pela Constituição Federal, face a similitude do objeto

nuclear, também, posto que tem como primazia o bem comum do povo. O federalismo, por sua vez, forma de Estado brasileiro, por estar atrelado à divisão do poder político, trabalhando com as questões relacionadas à descentralização desse poder e distribuição entre os entes federados.

Nessa linha, no elo entre a democracia e o federalismo, verifica-se que somente o equilíbrio entre ambos possibilita à plenitude democrática saudável.

O poder político precisa estar dividido, descentralizado, de modo a evitar a concentração de poder em um único ente, medida eficaz contra eventuais práticas autoritárias. A democracia, como regime de governo, não é compatível com governos despóticos, na medida em que o interesse do povo é sempre o mais importante e, até mesmo por isso, o poder precisa ser exercido pelo próprio povo de maneira mais próxima.

A descentralização, diante disso, proporciona um ambiente de democracia vivificada, pois as decisões estão próximas das populações diretamente interessadas e são tomadas em seu interesse, como devem ser as práticas democráticas efetivas.

No Brasil é possível perceber, com razoável nitidez, os problemas inerentes ao afastamento político da população, que muito decorre da excessiva centralização de poderes na União, o que causa não só a tomada de decisões equivocadas, mas também fere a autonomia dos demais membros da federação, que ficam reféns de imposições centrais para conseguir auferir recursos financeiros que servirão, muitas vezes, somente para garantir seus próprios sustentos.

Tais práticas nocivas desgastam a noção republicana do povo e atingem, por conseguinte, os ideais democráticos previstos no texto constitucional.

Assim, novamente, tem-se que um ambiente democrático saudável só será possível quando houver uma aproximação do poder político da população, o que ocorrerá efetivamente somente com uma revisão do pacto federativo para a consequente descentralização adequada dos poderes/competências institucionais de cada componente da federação brasileira.

Dito isso, conclui-se que o federalismo adequado intensifica a vida democrática, pois refuta o autoritarismo e visa às práticas condizentes com os melhores valores sociais, primando, em essência, sempre pelo bem comum da sociedade, do povo em geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição e 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- AVILA, Marta Marques; SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha (coord.). *Direito do Estado – Estudo sobre Federalismo*. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BARAU, Victor. *O Sistema Tributário Nacional*. **Escola de Governo**. Disponível em <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734-o-sistema-tributario-nacional>. Acesso em 06 nov. 2017.
- BARZOTTO, Luis Fernando. *A democracia na constituição*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- BRASIL. Constituição Federal. *Planalto*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 04 dez. 2017.
- CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. *A forma federativa de Estado e Supremo Tribunal Federal pós-constituição de 1988*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. *Teoria Geral do Estado e ciência política*. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2016.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- FOLMANN, Melissa; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (Coord). *Interlocuções entre o direito previdenciário, o direito tributário e a economia*. Porto Alegre: Paixão, 2017.
- FÜHRER, Maximilianus Cláudio Américo; MILARÉ, Édis. *Manual de direito público e privado*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- GUSMÃO, Omara Oliveira de. *A repartição de competência tributária como mecanismo de equilíbrio federativo: o problema brasileiro*. **Revista dos Tribunais Online**. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000015f9c2dd0414bdfb08c&docguid=l6e4a6c30f25411dfab6f01000000000&hitguid=l6e4a6c30f25411dfab6f010000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=36&crumb-action=append&crumb->

[label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1](#). Acesso em 08 de nov. 2017.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Democracia e Federalismo: Uma intrincada relação*. **Revista de informação legislativa**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/139956>. Acesso em 08 de nov. 2017.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Novas tendências da Democracia: Consenso e Direito Público na virada do século - o caso brasileiro*. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 04 de jun. 2018.

PEREIRA-DINIZ, Hindemburgo Chateaubriand. *Federação hemiplégica e semidemocracia: a realidade do Brasil*. Belo Horizonte: BDMG, 2009.

PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da organização do Estado, dos Poderes, e histórico das Constituições*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão (org.). *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivado*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TURELA, Alexandre de Almeida; PEREIRA, Eduardo Peres. *O fortalecimento dos cofres municipais como condição essencial à intensificação democrática brasileira*. **Revista dos Tribunais Online**. Disponível em: <https://revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc5000001640a7c27e4528f74ef&docguid=I264deee09cc911e6926c01000000000&hitguid=I264deee09cc911e6926c010000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=13&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em 04 de jun. 2018.

ZIMMERMANN, Augusto. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.