

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A CONTRIBUIÇÃO DA FORMA FEDERATIVA DE ESTADO
NA EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

GLAUBER DE LUCENA CORDEIRO
MATHEUS JERUEL FERNANDES CATÃO

VOLUME 10 | NÚMERO 2 | JUL/DEZ 2019

A CONTRIBUIÇÃO DA FORMA FEDERATIVA DE ESTADO NA EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

THE CONTRIBUTION OF THE FEDERATIVE FORM OF STATE FOR THE EFFECTIVENESS OF THE DEMOCRATIC PRINCIPLE

Recebido: 12/12/2019
Aprovado: 14/12/2019

Glauber de Lucena Cordeiro¹
Matheus Jeruel Fernandes Catão²

RESUMO:

O presente artigo tem como objetivo analisar, por meio de método hipotético-dedutivo se a forma federativa de Estado contribui para a efetivação do princípio democrático. A técnica de pesquisa utilizada no texto foi a revisão bibliográfica em autores brasileiros e estrangeiros sobre federalismo e democracia. O artigo se inicia com uma análise geral acerca do federalismo e suas definições e multiformatações, em seguida passa a analisar esta forma de estado como instrumento para a consagração da autonomia e do pluralismo, fazendo uma análise histórica sobre como males dos governos centralizados e, por fim, concluindo pela confirmação da hipótese de que o federalismo serve como instrumento para a efetividade do princípio democrático, uma vez que a descentralização do Estado possibilita uma aproximação maior da comunidade com os entes estatais.

Palavras-chave: Estado. Forma federativa. Democracia.

ABSTRACT:

This paper aims to analyze, from a hypothetical-deductive method, whether the federative form of state contributes to the implementation of the democratic principle. The research technique used in the text was the literature review of Brazilian and foreign authors on federalism and democracy. The article begins with a general analysis of federalism, its definitions and multiformations, then proceeds to analyze this form of state as an instrument for the consecration of autonomy and pluralism, making a historical analysis of the evils of centralized governments and, therefore, finally, it concludes by confirming the hypothesis that federalism serves as an instrument for the effectiveness of the democratic principle, since the decentralization of the state enables a closer approximation of the community with state entities.

Keywords: State. Federative form. Democracy.

JEL: K10

¹ Doutor em Direito pela UERJ, Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB. É professor Titular do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ) e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento Sustentável desta Instituição. Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Email: glauberdelucena@yahoo.com.br

² Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ) e pós-graduando em Direito Tributário. Advogado. Email: matheus_jeruel@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

A democracia, assim como a forma federativa, possui modelos, teorias e formatações próprias em cada local onde seja institucionalizada. Assim, não serão discutidas as teorizações existentes sobre esse sistema de governo nem apresentadas as concepções de democracia de cada país que a consagra, pois este não é foco central do presente trabalho. O objetivo desse tópico é trazer considerações que possam confirmar a hipótese de que o federalismo é um importante fator de catalisação do fundamento democrático nos países, já que ele propicia uma aproximação do povo com o seu governo, em razão da descentralização vertical de poder que lhe é inerente. Essa aproximação permite, dentre outras vantagens, que haja uma fiscalização mais efetiva dos atos dos poderes constituídos e a democratização de acesso dos cidadãos aos cargos políticos, desde que sejam incorporados na estrutura sociojurídica do país os instrumentos que afirmem essa concepção de poder.

O fundamento democrático exige que a população do país, principalmente as comunidades que se encontram em grupos sociais vulneráveis, possa ter direito a voz e participação nos rumos daquela sociedade. Dessa forma, será possível concretizar a liberdade e a pluralidade de opinião e manifestação, bem como a igualdade entre as pessoas proclamada por esse regime de governo. Atualmente, há um clamor da sociedade para que se desenvolvam ou se assegurem instrumentos que proclamem os valores democráticos de real participação popular no exercício do poder político. Nesse sentido, o princípio federativo abre a perspectiva para uma efetivação, em maior escala, do princípio democrático.

Não se está afirmando que, em um Estado unitário, não exista democracia ou que ela não seja efetiva. Também não se pretende afirmar que, em Estado federal, será encontrado necessária e plenamente o regime democrático. Longe disso! Até porque existem vários casos de Estados unitários com as liberdades democráticas plenamente ativas e, também, casos de Estados federais que são autoritários. Todavia, é dentro da forma federativa que se encontra mais exequível a incorporação e instrumentalização dos preceitos integrantes de um governo do povo e para o povo. Assim, quanto mais descentralização vertical de governo aquele país possuir (unidades internas), provavelmente será maior o grau de democracia naquele Estado.

É sobre esse fundamento que o presente artigo irá se apresentar. A partir da configuração do conceito e alguns aspectos gerais do federalismo, procurar-se-á demonstrar que a adoção dessa forma de Estado aproxima a população das esferas de Poder e da concretização dos ideais democráticos; pois tal convergência pode proporcionar uma maior participação social na gestão e nos rumos que determinado país, estado-membro, e no caso do Brasil, os municípios (já que estes são constitucionalmente considerados entes federativos - art. 1º, caput c/c art. 18, caput da CF/88), irão perseguir politicamente.

2. FEDERALISMO E SUAS MULTIFORMATAÇÕES

Um dos temas mais estudados e diversificados do direito público, se é que ainda existe essa dicotomia entre público e privado no direito, é o Federalismo. Até os tempos atuais, busca-se encontrar uma teoria geral sobre o tema, com a adoção de premissas comuns e formas exatas que pudessem ser adequadas à sua efetivação para todos os Estados que o adotem. Todavia, cada vez que se estuda essa temática, surge a necessidade de fazer novas concepções e institucionalizações que atendam ao interesse peculiar de cada país que abrace o federalismo.

Na verdade, isso não acaba sendo um problema. Trata-se de uma das características mais salutares dessa forma de Estado: a capacidade de se adaptar à cultura, à natureza

e à diversidade de cada ente nacional que venha a incorporá-lo em sua estrutura político-administrativa. A forma federativa de Estado acaba sendo uma espécie de chave-mestra que pode abrir diversas portas, pois sua estrutura consegue se amoldar aos mais variados tipos de fechadura existentes. Tem, portanto, a capacidade de se adequar às realidades que são postas em cada país que o adota, compatibilizando sua formatação com a cultura e a variedade ideológica que a sociedade de cada Estado possui.

A modelagem federal encontrada, por exemplo, nos Estados Unidos não é igual à que se observa na Alemanha, que também não é igual à brasileira e assim por diante. Evidentemente, alguém poderia dizer: mas é óbvio que o federalismo norte-americano não é semelhante ao alemão, afinal, os dois países têm formas de governo também diferentes, tendo em vista que, no primeiro se adota um governo presidencialista, enquanto que no segundo existe o parlamentarismo. Ora, mas é exatamente aí onde melhor se verifica a fluidez da forma federal. Independentemente das características, da estruturação político-governamental e demais fatores específicos pertencentes a cada país, a forma federal de Estado tem a flexibilidade e a habilidade de se moldar e adaptar às peculiaridades das nações. Acrescente-se, também, que o federalismo consegue se transformar mais facilmente com o passar do tempo, de modo a acompanhar as transformações sociais cada vez mais constantes nesse novo mundo.

A forma federal de Estado é o nítido exemplo de descentralização política. É nesse modelo onde se encontra mais visível essa pluralidade de estruturas que fazem irradiar diversos segmentos do poder, criando formações e instituições às quais são conferidas competências jurídico-político-administrativas. De uma forma harmônica, essas instituições tentam traçar a melhor ordem para a convivência entre os povos que estão situados sob sua área de influência.

O princípio federativo resulta da repartição das funções e das competências estatais, possibilitando que haja, dentro de um mesmo centro de poder político, várias outras esferas nas quais se encontram imbricados outros núcleos de poder e do direito. No federalismo, verifica-se não só a concretização da descentralização estatal, mas, principalmente, a teórica operacionalização harmônica das estruturas de poder. Cada centro existe e sobrevive em separado dentro de suas respectivas esferas. Dessa forma, suas normatizações e estrutura organizacional são diferenciadas e independentes dos outros centros. Porém, ao mesmo tempo, devem prestar satisfação aos ditames dispostos em uma ordem jurídica superior, que tem como finalidade garantir as premissas estabelecidas nessa união dos centros de poder.

Existe, portanto, uma individualidade de instâncias territoriais, políticas e administrativas, aliada à fidelidade compromissória de se manterem unidas ao centro nacional e institucional de poder jurídico e político. Esse sistema possibilita que o federalismo seja considerado a melhor forma de estruturar Estados nacionais que possuam grandes dimensões geográficas, ou que tenham um contingente populacional diversificado em função da sua cultura, religiosidade, etnias etc. Pode também ser adotado naqueles Estados que tenham uma formação histórica diversa, mas que, por um ou outro motivo, necessitam estar agregados por um centro unitário que lhes confira segurança, em razão da tentativa de dominação por outros Estados³. É uma estruturação complexa que envolve a existência do trinômio: distribuição, equilíbrio, associação em relação aos seus partícipes. Significa que as diversidades de ações públicas devem ser observadas e pormenorizadas para que se encontre o ponto de equilíbrio dos interesses das unidades federadas e do seu povo.

³ Heinz Laufer afirma que a forma federativa de Estado é a mais propícia para ser utilizada em países como a Alemanha, em função desse modelo oferecer as seguintes justificativas e fundamentações: a) é o mais adequado à democracia; b) favorece a separação dos poderes e intensifica o Estado de direito; c) fortalece a concorrência política; d) possibilita a pluralidade cultural e social (LAUFER, Heinz. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In: JUNG, Winfried (Diretor). *O federalismo na Alemanha*. Trad. Sperber S.C. Ltda. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, pp. 34-38).

3. DEFINIÇÃO DO FEDERALISMO E SEU ARRANJO INSTITUCIONAL

Apesar de não se conseguir definir o federalismo de forma harmônica, em razão dos fatores apresentados no item anterior, há um certo consenso entre os pensadores políticos e juristas em torno das características gerais daquela forma de Estado.

Adotando uma concepção mais tradicional, José Afonso de Silva define o federalismo como sendo uma união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional. Nele existem duas esferas governamentais sobre a mesma população e territórios: a da União e a dos Estados federados, com competências internas e órgãos governamentais próprios. Acrescenta o autor que, nessa união, verifica-se a existência de um todo coletivo que é dotado de personalidade jurídica de direito público internacional⁴.

Já para Paulo Gustavo Branco, em sua obra compartilhada com Gilmar Mendes e Inocêncio Coelho, o Estado federal é aquele que se divide em uma organização político-administrativa descentralizada. Essa organização construída sobre uma repartição de competências entre esferas governamentais (central e locais) consagradas na Carta Magna, em que os Estados federados participam das decisões da União, sem disporem do direito de secessão⁵.

Com base nos conceitos acima apresentados, há de se notar que a descentralização estatal está fortemente presente na federação, em função da existência de várias esferas governamentais dotadas, cada uma delas, de competências políticas e administrativas próprias. No Estado federal, a organização territorial está subdividida em diversas coletividades públicas que possuem autonomia de se constituírem como pessoa jurídica de direito interno. Podem dispor de suas próprias leis, possuindo uma constituição própria que será a norma ápice de seu ordenamento⁶. Podem também se aparelhar estruturalmente para atender às necessidades coletivas de sua população. Independentemente dessa plural divisão de esferas governamentais, no federalismo há obrigatoriedade de associação desses entes para formarem outro que possuirá personalidade jurídica de direito público externo e que representará aquele Estado soberanamente perante a comunidade internacional.

No plano interno, as unidades federadas detêm autonomia, enquanto que no plano externo, ao Estado como um todo será atribuída a soberania. Esse poder supremo conferido ao Estado-nação, que lhe permite instituir sua própria ordem jurídica em um plano absoluto, sem submissão a qualquer outro tipo de poder interno ou externo, é exercido pelo governo central, representado pela União. Sob essa premissa, perfaz-se o federalismo, sendo atribuídas aos entes internos as competências e a autonomia necessárias para o desempenhar de suas funções político-administrativas. Mas essa competência não é plena, pois tais entes declinam de parte de sua independência em prol da unidade estatal a quem foi conferida a soberania. Segundo Paulo Bonavides, a associação de Estados no federalismo tem em vista uma integração harmônica de seus destinos. Nela, os entes associados não possuem soberania externa. Do ponto de vista interno, estão sujeitos, em parte, ao poder único (governo federal), mas, em parte, conservam sua autonomia em que lhes foi atribuída pela constituição⁷.

Com base nessa concepção, efetivam-se a autonomia e a soberania dentro do princípio federativo. Assim, as unidades federadas exercem sua parcela de liberdade e competências, sendo teoricamente independentes de qualquer influência de outra unidade, nos termos em que

4 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 99-101.

5 BRANCO, Paulo Gustavo; COELHO, Inocêncio; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 851.

6 Há de se fazer a ressalva de que essas normas ápices das unidades federativas periféricas têm que guardar compatibilidade com a Constituição Federal, pois é esta que lhes confere validade, sendo aquelas resultantes do denominado poder constituinte decorrente.

7 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 181.

a constituição do país estabelece. Por outro lado, a soberania será exercida pela unidade desses entes ao outorgarem parte de sua liberdade plena, pelo pacto federativo, para a construção do governo central, assumindo a figura plena e absoluta de Estado-nação no âmbito internacional.

O Estado federal parte dessa premissa associativa de entidades governamentais⁸ que se vinculam em função de um documento jurídico supremo (pacto federativo), que confere a estruturação e as capacidades legais de cada uma delas, impondo também a impossibilidade de ruptura com essa convenção. Assim, uma vez formada e composta, a federação, será indissolúvel, impedindo que qualquer um dos entes que a compõem possa se desvincular do elo institucional. Essa vontade associativa dos entes para formarem um Estado federal é fundamentada ou jurisdicizada por uma Constituição. É ela que irá sacramentar a institucionalização do pacto formado, atribuindo a modelagem, as competências e as formas de manutenção da aliança, bem como a penalização para os entes que quiserem descumpri-la. É difícil pensar em outro documento jurídico, senão a constituição, para cancelar a formalização do referido pacto⁹.

4. DAS ESFERAS POLÍTICAS FEDERATIVAS: A CONSAGRAÇÃO DA AUTONOMIA E DO PLURALISMO

Diante dessa organização traçada pelo federalismo, há uma pluralidade de esferas governamentais internas que, associadas, formam um ente estatal dotado de personalidade internacional. Convém frisar que os entes federados internos estão dispostos de forma igualitária, sendo proibida qualquer interferência sobre suas ações e decisões político-administrativas, salvo situações devidamente especificadas na constituição que ensejem a intervenção entre eles. Essa disposição é conferida em função da autonomia que cada ente federativo possui, esclarecendo que somente o poder constituinte originário pode estabelecer as exceções da interferência de um ente sobre o outro.

Segundo Paulo Bonavides, a autonomia consiste na possibilidade que as unidades federadas possuem de livremente estatuir uma ordem jurídico-constitucional própria, estabelecendo competências aos poderes que integram o Estado. Dessa forma, exercerá prerrogativas gerenciais e financeiras que lhes são deferidas, decorrente da própria da natureza mesma do sistema¹⁰. A autonomia dos entes federativos lhes confere a liberdade de compor seu próprio governo e prover sua administração na forma e limites dispostos pela legislação, assumindo a governança daquela entidade. Além disso, estabelece uma repartição de atribuições e prerrogativas aos entes federados dispondo sobre as competências a serem exercidas por eles, bem como estabelecendo os limites da autonomia de cada unidade federal.

O federalismo possui estreita relação com o pluralismo. Seu gene é exatamente o da multiplicidade e da diversidade, fazendo com que, dentro de seu sistema, seja possível a coexistência das mais variadas estruturas, representações e composições. A pluralidade de instituições criadas para realizar as funções estatais exemplificam essa caracterização múltipla. Além disso, possibilita que, dentro de determinadas esferas e instâncias, possam ser implantados novos arquétipos que contribuam para sua manutenção e desenvolvimento. O objetivo maior dessa pluralidade é fomentar coexistência política de unidades regionais autônomas de forma coordenada e coesa¹¹.

8 A expressão "federalismo" se origina do latim *foedus, foederis*, que significa aliança, pacto, união.

9 Sobre essa afirmação, importante comentário faz Cármen Lúcia Antunes Rocha. Segundo ela, a adoção do princípio federativo tem sede constitucional, sendo o poder constituinte quem modela a forma de Estado, elegendo o modo de institucionalizar a federação e o seu arranjo peculiar no sistema (ROCHA, Cármen Lucia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 171).

10 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 181

11 ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 180.

Esse pluralismo também se faz presente no compartilhamento de diversos ordenamentos jurídicos em um Estado federal. A autonomia legislativa dos entes federados faz com que cada um deles seja capaz de dispor de um conjunto de leis próprias e adequadas as suas necessidades, possibilitando que, dentro de suas respectivas competências, os rumos político-decisórios sejam ditados pelo próprio ente. Acrescenta-se que o pluralismo legislativo na forma federativa de Estado, também se caracteriza ante a obrigatoriedade imposta à população de obedecer às múltiplas legislações que estejam vigendo internamente no respectivo território.

Como salienta Cármen Lúcia Antunes Rocha, dentro do federalismo deve predominar a ideia de “unidade na pluralidade”. A unidade deve considerada como sendo a ordem jurídica nacional, compondo, coordenando e harmonizando as diversas ordens jurídicas das unidades internas, de forma sistemática e equilibrada¹². Assim, as diversas ordens jurídicas são autônomas dentro da respectiva jurisdição do ente federativo interno, mas devem guardar a devida compatibilidade com a ordem posta nacionalmente. Em razão dessa necessária coexistência de diversas ordens jurídicas a serem instaladas em um mesmo território e proclamadas à sua população, o federalismo representa a busca do equilíbrio e da sistematização dessas diversas ordens (a ordem jurídica parcial central e a ordens jurídicas parciais periféricas). Esses comandos se unem em nome de uma melhor maneira de satisfazer as necessidades coletivas do povo.

Como se pode observar, discutir o federalismo significa dialogar com a pluralidade e com o associativismo. É conviver com as liberdades e os limites que são necessários à boa condução da atividade política das esferas que compõe a federação. Conjugando todos esses aspectos, o princípio federativo dialoga com a questão democrática. Como será visto nos próximos tópicos, há fortes ligações do federalismo com aquele sistema de governo, sendo um importante vetor de efetivação do sentimento democrático em uma nação. Sua descentralização político-jurídico-administrativa faz com que o povo esteja mais próximo dos centros de onde irradia o poder, permitindo maior facilidade de exercício das ferramentas democráticas e controle das instituições por parte da população.

5. PRINCÍPIO FEDERATIVO COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO: O PROBLEMA DA CONCENTRAÇÃO DOS PODERES DO ESTADO NA HISTÓRIA

Após a queda do *ancien régime*, uma das principais preocupações das nações foi instalar um modelo de Estado que pudesse garantir os anseios fundamentais de sua população e, ao mesmo tempo, impedisse que a concentração de poder nas mãos de uma ou de poucas autoridades. Os abusos decorrentes das experiências absolutistas ou de outro governo que desprezasse o conceito democrático e de participação política da população nos rumos do Estado fizeram com que cada vez mais fossem pensadas fórmulas e instituições que determinassem as prerrogativas do Estado e, concomitantemente, limitassem sua autoridade sua autoridade por meio de procedimentos adotados e instituições criadas para esse objetivo.

Essa preocupação em delimitar as esferas do poder, promovendo uma repartição da autoridade estatal em diversos centros, persiste, na verdade, desde os tempos da Grécia antiga. Em suas ideias, Aristóteles já prescrevia que os grupos sociais deveriam participar dos destinos do seu governo, sem a inexistência de privilégios políticos entre eles, conferindo-lhe legitimidade e sustentação. Além disso, o poder do Estado deveria ser repartido em esferas

¹² ROCHA, Cármen Lucia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 172.

governamentais, cada uma com suas respectivas funções, pois achava injusto e perigoso que todo o poder ficasse concentrado plenamente em apenas um indivíduo¹³.

Essa concepção de repartição do poder governamental teve algumas modelações teóricas durante a Idade Média e Moderna¹⁴, até chegar a John Locke. Em sua obra, “Segundo tratado de governo civil”, escreve, em nome do pensamento liberal, a ideia de desconcentração do poder, já que o absolutismo arbitrário seria completamente incompatível com os anseios da sociedade. Para evitar esse autoritarismo supremo, imposta de forma concentrada, propõe regras protetivas dos cidadãos em relação à sua liberdade e propriedade. Proclamou também, que o poder deveria ser dividido em esferas independentes e outorgado a instituições distintas¹⁵.

Posteriormente, Montesquieu apresentou uma concepção de repartição dos poderes estatais que passaria a ser o marco para a organização dos Estados democráticos. Concebeu-se, pela primeira vez, a instituição de um sistema que, ao mesmo tempo, outorga funções estatais principais a uma determinada esfera e estabelecia a limitação desse poder por parte das outras esferas institucionais, também detentoras de tal prerrogativa. Surge, dessa forma, a ideia de limitação do poder pelo próprio poder, evitando-se a centralização autoritária em qualquer das esferas governamentais.

Para o pensador francês, não deveria haver uma espécie de conluio entre os poderes constituídos ou a concentração deles em uma só pessoa, pois isso corromperia as liberdades políticas do cidadão. Para evitar tal situação autoritária, ele partiu da premissa de um controle entre si das esferas, em que uma fiscalizasse as ações da outra. Além disso, seria prescrita a possibilidade legal de cada uma desconstituir os atos abusivos cometidos do outro poder. Na sua nomenclatura, cada um dos poderes estatais teria a “faculdade de estatuir”, que seria o direito de se auto-ordenar e corrigir o que foi ordenado por outro, e a “faculdade de impedir”, consistindo no direito de anular algo proclamado por outro¹⁶. Essa organização por ele pensada favoreceu o equilíbrio, a liberdade política e, em decorrência, a democratização das instituições, pois descentralizou o poder horizontalmente e impôs limites institucionais entre aqueles que o exercem.

O estabelecimento dessa repartição horizontal com a sistematização do controle de um poder pelo outro (*system of checks and balances*) fez com que as instituições governamentais do Estado se tornassem menos despóticas e autoritárias. Além disso, possibilitou que o indivíduo pudesse exercer seus direitos políticos e individuais de forma mais livre. A sociedade, por conseguinte, passou a ter segurança de que qualquer abuso cometido por parte daqueles que estivessem no exercício das funções estatais seria contornado pelo próprio Estado, através dos instrumentos legais de controle de um poder pelo outro.

Faltava apenas aproximar essas instâncias governamentais cada vez mais do povo, possibilitando que aqueles que estivessem mais distantes dos centros de discussão políticas do Estado pudessem ter mais visibilidade por parte dos governantes. Ao mesmo tempo, era preciso fazer com que o cidadão tivesse mais acesso aos órgãos políticos estatais e participasse, de alguma maneira, das decisões tomadas pelas esferas de governo (descentralização político-estatal). Nesse ponto, a repartição vertical do poder preconizada no princípio federativo possibilitou que houvesse uma aproximação do cidadão comum da administração estatal, principalmente quando se tratasse dos assuntos que fossem de maior interesse da comunidade.

13 ARISTÓTELES. *A política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2010, pp. 175-184.

14 Paulo Bonavides comenta que nesse intervalo após as ideias aristotélicas sobre a divisão de poderes, pontificaram Marsílio de Pádua, a Escola de Direito Natural e das Gentes, com Grócio, Pufendorf e Wolf, além de Bodin, Swift e Bolingbroke. Cada um, ao seu modo, defendeu a ideia de divisão das funções estatais em formatos parecidos ao que fora proclamado mais destacadamente por Locke e, depois, por Montesquieu (BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 136).

15 LOCKE, John. *Segundo tratado de governo civil*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, S/D, pp. 72-75. Disponível em: http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf. Acesso em 13 de setembro de 2019.

16 MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002, pp. 166-170.

Em um Estado democrático, a forma federativa une as duas repartições de poder (horizontal e vertical), tornando-o mais limitado e dificultando sua concentração. As decisões políticas, tanto técnicas quanto pessoais, passaram a ser tomadas com mais transparência, reflexão e controle, pois cada ente federativo possui competências limitadas, havendo uma divisão no poder de domínio estatal dentro do seu território. A repartição rígida das competências em um Estado federal faz prevalecer a autonomia de cada ente federativo. Assim, em regra, qualquer das unidades, principalmente a detentora do poder central, não tem a possibilidade de anular ou usurpar, no todo ou em parte, as competências distribuídas constitucionalmente entre os entes menores¹⁷. A tentativa de interferência não autorizada constitucionalmente de um ente em relação ao outro pode gerar severas sanções para os detentores de poder naquela entidade.

Essa limitação de competências acaba tendo por consequência a necessidade de que cada ente federativo coopere com o outro na realização de determinadas funções, obstando, assim, a concentração do poder¹⁸. Aliado a isso, a participação dos Estados-membros nas decisões políticas da nação através dos seus órgãos de representação, como o Senado Federal, também confere o caráter limitativo de poder na forma federativa. Com isso, no federalismo, a busca pelo diálogo e equilíbrio entre os entes federados e os poderes constituídos é uma constante. Essa interação acontece em razão da presença dos instrumentos de repartição horizontal e vertical de poderes estatais, dificultando que haja a concentração de autoridade nas mãos de qualquer centro decisório estatal.

6. O FEDERALISMO E A FACILITAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS RUMOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL

Como afirmado, o federalismo assegura uma divisão interna de esferas governamentais, todas elas dotadas de instâncias governamentais próprias. Dispõem também de autonomia para gerir seu destino político na forma que lhe for conveniente, dentro dos limites traçados pela constituição. Tem-se, como resultado, uma porta aberta para a democratização das instâncias políticas àqueles que estão mais distantes do centro do poder estatal e para os integrantes das minorias sociais existentes naquele território¹⁹. Essa descentralização permite que o governo interno do Estado, devidamente instituído em razão do princípio federalista, possa acolher as demandas básicas daquela região ou daquele grupo social mais apartado ou inferior, de uma forma mais célere e mais eficiente. O cidadão periférico terá mais altivez em seus pleitos, em razão da proximidade que possui com o governo local. Isso o torna politicamente mais ativo, no que se refere à possibilidade de acesso aos cargos públicos eletivos de sua região, sendo talvez, o primeiro passo para uma futura postulação a um mandato na esfera central.

É bem provável, tendo em vista a centralização das instituições de poder em um único espaço físico, a população da periferia do país ou que vive mais distante do centro não participará da vida política da nação com tanta intensidade quanto seria desejável, como resultado dessa natural distância espacial entre o polo político e a localidade regional periférica. Além disso, as

17 CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 125.

18 LAUFER, Heinz. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In: JUNG, Winfried (Diretor). *O federalismo na Alemanha*. Trad. Sperber S.C. Ltda. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 36.

19 Para Rainer-Olaf Schultze o federalismo tem por missão o cumprimento de duas funções: a divisão do poder por meio da separação vertical, com a proteção das minorias através da autonomia territorial; a integração de comunidades heterônomas no que diz respeito à inclusão econômica, social e cultural. Observando-se esses objetivos do princípio federativo, infere-se de pronto que essa forma de Estado é a que mais se relaciona com a essência democrática, porque estabelece: a) seleção dos governantes por meio de mecanismos postos à disposição da população; b) limitação do poder para que se evitem o absolutismo e a tirania; c) concorrência entre os direitos da maioria com o respeito e a proteção aos das minorias (SCHULTZE, Rainer-Olaf. *Federalismo*. In: JUNG, Winfried (Diretor). *O federalismo na Alemanha*. Trad. Sperber S.C. Ltda. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 15).

políticas públicas desenvolvidas pelo Estado poderão ter uma implementação mais demorada nos locais mais afastados. Será mais fácil e célere a realização das ações estatais nos grandes centros e localidades no entorno do núcleo decisório do Estado unitário do que nas regiões mais longínquas e menos desenvolvidas daquele país.

Por mais inovações que a tecnologia propicie no mundo atual, principalmente, os avanços nos sistemas de informática e de informações; que sejam pensados e instaurados instrumentos de participação política que mais aproximem o cidadão dos rumos decisórios da nação (como acontece nas experiências de governo eletrônico); a presença física de um órgão de decisão e execução de ações estatais mais próximo da população dá a sensação de maior efetividade na participação e resposta às suas demandas, pois o Estado estará mais próximo da realidade do povo.

Todas essas inovações que contribuam para a maior participação popular nos seus respectivos governos são salutares e positivas. Podem resultar, futuramente, numa espécie de democracia direta virtual, onde cada um, através de seu computador, poderá ser chamado a opinar sobre todos os assuntos de interesse da coletividade. Mas enquanto não se dispuser dessas ferramentas, é corrente a necessidade de uma descentralização vertical do poder, de modo a trazer o governo mais próximo da comunidade. Essa exigência é maior, quando se tratar de países com grandes dimensões territoriais, diversidade cultural e contrastes socioeconômicos.

Sob esses aspectos, o princípio federativo dá mais efetividade e potencializa os preceitos democráticos. A democracia é o regime político mais legítimo, pois se estrutura numa concepção organizativa de que o poder político é constituído, legitimado e controlado pelo povo (autogoverno e autodeterminação)²⁰. Dentro de um conceito formal de titularidade de domínio, o Estado se organiza em um modelo cuja legitimação se dará pela vontade soberana do povo. Ele participará direta ou indiretamente, dos processos de organização do Estado e do governo, além de influenciar nos rumos e decisões que são tomados²¹. Traduz-se na exigência de um certo consenso em estabelecer as diretrizes da atividade estatal, da participação coletiva nos processos de decisão e no controle político e jurídico de seus representantes, minorando-se as traições os abusos que determinados governantes queiram estabelecer²².

Assim, quando se descentraliza o Estado verticalmente, com a formação de unidades territoriais internas autônomas de poder, dotadas de competências próprias para a realização das funções estatais, dá-se, em tese, a aproximação do governo com o povo. Assim, o cidadão que se encontra em um rincão territorial mais afastado terá diminuída a distância do poder, já que estará próximo do ente periférico ou regional, permitindo o que Iribure Júnior chama de “participação discursiva” da sociedade nas decisões políticas²³. Com isso, suas demandas poderão ser satisfeitas mais rapidamente pela unidade governamental menor, desde que ela possua a competência constitucional para a realização de determinadas ações. Caso não possua, o governo local poderá levar os anseios daquela comunidade à unidade governamental de maior dimensão para que este possa realizar a ação solicitada.

O Estado federal tem a função de catalisar a participação política do indivíduo e, por consequência, a realização do fundamento democrático. Quanto mais próxima estiver dos centros de decisões políticas, mais a população participará do exercício do poder e mais

20 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 284.

21 Vânia Siciliano Aieta faz importante consideração, ao afirmar que o ideário democrático tem seus postulados inclusos na construção do conceito de bem comum. Enfatiza que a sua essência reside nas concepções de liberdade e da igualdade (AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pp. 56-60). Essa afirmação da autora converge para os fundamentos do Estado federal, tendo em vista que, na sua formação se identificam também os preceitos de liberdade no que se refere à autonomia que cada ente federativo possui em relação aos outros e à igualdade que deve ser preservada, já que internamente não há hierarquia entre eles. Tomando por base essa afirmação, pode-se verificar a íntima relação que o federalismo possui com o fundamento democrático.

22 AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 76.

23 IRIBURE JÚNIOR, H. Uma reflexão crítica do constitucionalismo numa dimensão do modelo de Estado Democrático de Direito: tendências contemporâneas. *Direito e Desenvolvimento*, v. 10, n. 1, p. 192, 16 jul. 2019.

legitimará suas decisões²⁴. A participação política do cidadão se faz mais presente em função da proximidade das sedes dos órgãos públicos deliberativos. Isso possibilita frequentar mais facilmente aqueles espaços, emitindo suas opiniões e insatisfações. Além disso, pode acompanhar a atuação de seus representantes, efetivando, nesse momento, a função fiscalizatória das ações e do desempenho do agente político (controle social). Viabiliza-se, assim, a perspectiva de que, no processo democrático, os líderes devem ser sensíveis e receptivos aos anseios legítimos dos liderados, pois nestes se concentra o controle dos atos dos seus representantes, devendo esse controle ser amplamente partilhado pelo povo²⁵.

Em países de matriz federal esses instrumentos robustecem ainda mais, a democracia e participação popular, pois aproximam ainda mais as comunidades de seus respectivos governos. Os avanços tecnológicos e dos meios de comunicação, aliado ao desenvolvimento de instrumentos de participação popular na administração pública, aproximaram consideravelmente o povo de seus representantes políticos. Com eles, viabilizou-se a formatação de sistemas virtuais de controle das ações administrativas e de governo, principalmente, no que se refere aos gastos do Poder Público. Esses instrumentos possibilitarão até mesmo que pessoas de outra unidade federativa ou de localidades diversas daquela região venham a participar da vida política de determinado ente. Isto porque, apesar de cada um deles ser autônomo em suas competências, estão todos ligados pelo sentimento comum de unidade da nação. Com isso, a participação democrática se amplia, abrangendo as unidades federativas vizinhas ou de interesse comum ao que o cidadão pertença.

O federalismo propicia também a efetivação do princípio democrático no que se refere à possibilidade de haver um melhor conhecimento da realidade fática de cada setor da população que habita em determinada região. Por exemplo, um Estado de grandes dimensões territoriais provavelmente apresentará características regionais sociais, econômicas e culturais das mais diversas ordens. Dentro dessa conjuntura, terão mais facilidades de prover as ações estatais nas mais diversas comunidades aqueles governos que estão mais próximos da realidade de seu território, pois eles conhecem mais a fundo os problemas e as características de cada localidade, além de estarem mais próximos dos anseios demandados por sua população.

No caso de um Estado unitário, ter-se-á uma situação diametralmente oposta, pois, muitas vezes, o governo central não tem qualquer familiaridade com as várias características que envolvem o seu território. Outras vezes, não possui a habilidade necessária para lidar com aquele problema ou realidade identificada em uma determinada localidade periférica. Em consequência disso, pode acontecer um retardamento na solução dos problemas comunitários, ou mesmo, a utilização de uma política estatal errônea ou ineficaz para o caso.

Acredita-se que a efetivação do princípio democrático é o fim em si mesmo das aspirações sociais. Ele não se limita apenas ao aspecto da determinação da vontade política de uma nação através da livre consulta ou do chamamento de seus cidadãos ativos para deliberarem sobre algo ou escolherem seus representantes. A democracia se concretiza, também, quando o povo tem seus anseios devidamente satisfeitos pelos governos. Quando a vontade do povo não é respeitada a contento, ou mesmo quando as ações estatais não conseguem chegar ao seu destinatário final (que é o próprio povo); a democracia é lesada e perde um pouco de sua função, que é devolver à população aquilo que ela pleiteou aos órgãos do Estado e aos governantes.

No Estado federal há um maior exercício da democracia pela população. Isso ocorre, dentre outras coisas, porque ela será convocada para escolher uma quantidade mais elevada de representantes em eleições ou de poder vir mais vezes a se manifestar diretamente, em sufrágio, sobre a aprovação ou ratificação de leis (plebiscito e referendo). Em razão da existência de

24 ROCHA, Cármen Lucia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 173.

25 AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 90.

várias unidades federativas internas, cada uma com cargos públicos próprios eleitos pelo voto popular, haverá, na forma federal de Estado, um maior chamamento do povo para a escolha de seus representantes ou mesmo a convocação para consulta popular.

Nos países que proclamem a democracia como princípio constitucional de legitimação do poder do Estado, seja na forma representativa ou na direta, possivelmente a participação popular é maior no Federalismo. A razão é simples: nos países que adotam a forma federal, a quantidade de cargos políticos é superior ao número existente no Estado unitário. No primeiro, além de existir a eleição para escolha dos mandatários do governo central, haverá a necessidade de se escolher os representantes dos governos de cada ente federativo interno. Assim, quanto mais verticalizada for a federação em unidades regionais ou locais autônomas, mais escolhas dos seus representantes o povo deverá proceder. Ou seja, no federalismo, efetiva-se com mais intensidade aquilo que talvez seja o único momento em que muitos cidadãos de um país exercitam o princípio democrático: o direito ao voto para a escolha dos seus representantes.

Acrescente-se, ainda, que no federalismo, as unidades autônomas podem proclamar, em seus ordenamentos jurídicos, a necessidade de consultas populares sobre determinada matéria. Essa medida, em tese, permitirá o aumento desse tipo de convocação, se comparado ao Estado unitário. Desta forma, na teoria, a democracia estará mais solidificada na forma federativa que no modelo unitário, em razão do maior chamamento do povo para o exercício dos seus direitos políticos de escolha e deliberação direta sobre determinada matéria.

Mas essa visão do federalismo como um dos instrumentos efetivadores do fundamento democrático sofre questionamentos por parte de alguns autores. Para Michael Bothe, por exemplo, a afirmativa de que o federalismo proveria a democracia, em virtude da abertura de um plano adicional para a participação popular, deve ser vista com ressalva. Segundo ele, para que tal princípio democrático esteja presente na forma federal, exige-se a necessidade de conformação do ordenamento estatal com tais preceitos. Caso não seja verificada tal premissa, como ocorre em alguns países, haverá o fortalecimento do elemento burocrático na condução do Estado central, com a retirada dos poderes das unidades regionais, e por consequência, o enfraquecimento da participação democrática nos estados federados²⁶.

Todavia, a argumentação do citado autor não pode ser considerada como um fator de desqualificação da forma federativa de Estado, em sua relação com o princípio democrático. Na verdade, seu comentário não se refere a um defeito do federalismo em relação à questão da democracia. Faz alusão apenas à ausência de instrumentos jurídico-normativos que possibilitem a concretização do federalismo em relação à autonomia dos entes internos e da consequente centralização das funções e competências no governo central. Realmente, a inexistência de mecanismos jurídicos que deem mais autonomia aos entes gera uma tendência centralizadora. Mas essa não é a regra dos Estados federais, mas sim uma exceção trazida pela incompletude de sua formalização. Essa falha origina uma verdadeira concentração de poder no governo central, similar ao que acontece nos Estados unitários.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das argumentações acima levantadas, considera-se que a efetividade de um federalismo democrático passa pela necessária disposição de um aparelhamento jurídico-político que possibilite a concretude daquele sistema. Para tanto, deve-se haver a distribuição constitucional de competências para os entes federativos, de forma organizada e compatível com as características e necessidades de cada um deles. É preciso também que haja o

²⁶ BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: JUNG, Winfried (Diretor). *O federalismo na Alemanha*. Trad. Sperber S.C. Ltda. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 10.

fortalecimento da autonomia daquelas entidades e da capacidade de obtenção dos recursos financeiros indispensáveis ao seu próprio financiamento, sem necessitar mendigar receitas de outros entes de maior dimensão. Finalmente, prover uma maior quantidade de mecanismos de participação e fiscalização popular da coisa pública, bem como a melhoria de efetividade, além de um núcleo eficaz de instrumentos de proteção às minorias, pois sem o respeito a elas, a democracia jamais terá sua plenitude. Da mesma forma, com a ausência de tais medidas políticas democráticas, não se terá um federalismo verdadeiro, capaz de compatibilizar e potencializar sua estrutura com os anseios de uma sociedade mais justa e participativa.

Assim, em regra, pode-se dizer que a forma federal fortalece o princípio democrático, sendo a recíproca verdadeira. Ocorrerá um casamento entre eles, verificando-se um complemento e um aprofundamento de seus institutos quando há a integralidade de suas aplicações. Com essa manifestação, haverá uma abertura maior para a discussão dos problemas existentes nas entidades federativas internas, além de aproximar o cidadão dos debates que envolvem os interesses daqueles entes.

Quando o Estado adota uma forma que permita descentralizar seu foco de decisões, deixando-o mais regionalizados e próximos da população, o princípio democrático se tornará mais efetivo. Isso possibilita que aqueles para o qual o sistema foi estruturado tenham maior acesso às políticas públicas e a resolução dos problemas, de maneira mais célere e eficaz. Dentro desse contexto, o federalismo possibilita que suas ações sejam mais concretizadas, em razão da descentralização territorial interna das estruturas de poder. A população, dessa forma, estará mais próxima dos centros de decisão política, com maior possibilidade de fazer pressão pelas demandas e, conseqüentemente, com uma superior probabilidade de resolução dos seus problemas.

Haverá uma aproximação dos governos com a vontade das bases. E essa é uma das maneiras de tornar mais efetivo o princípio democrático. A democracia participativa exige que sejam instalados processos que permitam à população ter mais acessibilidade e mais presença popular nos processos de decisão. Na forma federal, de uma maneira bem mais legítima que num Estado unitário (mesmo naqueles com uma maior descentralização), esses processos participativos estarão mais presentes, como resultado de todas essas justificativas que acima foram apresentadas.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Editora Escala, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In. JUNG, Winfried (Diretor). **O federalismo na Alemanha**. Trad. Sperber S.C. Ltda. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.

BRANCO, Paulo Gustavo; COELHO, Inocêncio; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

IRIBURE JÚNIOR, H. Uma reflexão crítica do constitucionalismo numa dimensão do modelo de Estado Democrático de Direito: tendências contemporâneas. **Direito e Desenvolvimento**, v. 10, n. 1, p. 184-201, 16 jul. 2019.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LAUFER, Heinz. Os princípios e a estrutura organizativa do ordenamento federativo. In. JUNG, Winfried (Diretor). **O federalismo na Alemanha**. Trad. Sperber S.C. Ltda. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.

LOCKE, John. **Segundo tratado de governo civil**. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, S/D, pp. 72-75. Disponível em: http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf. Acesso em 13 de setembro de 2019.

ROCHA, Cármen Lucia Antunes. **República e federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In. JUNG, Winfried (Diretor). **O federalismo na Alemanha**. Trad. Sperber S.C. Ltda. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.