

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO

Bruno Nogueira Rodigheri

A INSTRUMENTALIDADE POLÍTICO-
CONSTITUCIONAL DO PACTO FEDERATIVO
BRASILEIRO: UM PACTO PELA DEMOCRACIA

Passo Fundo

2017

Bruno Nogueira Rodigheri

A INSTRUMENTALIDADE POLÍTICO-
CONSTITUCIONAL DO PACTO FEDERATIVO
BRASILEIRO: UM PACTO PELA DEMOCRACIA

Monografia apresentada ao curso de Direito,
da Faculdade de Direito da Universidade de
Passo Fundo, como requisito parcial a
obtenção de grau de Bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais, sob a orientação da
professora Dra. Janaína Rigo Santin.

Passo Fundo

2017

Aos meus pais, cujo olhar de aprovação é sempre o vetor primeiro de qualquer ação.

Aos meus irmãos e aos meus amigos que, apesar de não serem santos, deveriam ver reconhecido o milagre de me aturar.

A todos meus professores na Faculdade de Direito, tenham certeza que sempre lembrarei quem são e a importância que tiveram na minha formação.

Em especial, três professoras que (re)definiram meus rumos acadêmicos: Fernanda Oltramari, Janaína Rigo Santin e Josiane Petry Faria, a vocês deixo minha gratidão e amizade.

Aos colegas de graduação que, ao fim de tudo, são os personagens principais da minha história na Universidade de Passo Fundo, com vocês dividi a maioria das minhas noites entre 2013 e 2017, e com vocês dividirei um futuro permeado pela nostalgia desses anos dourados.

A todos vocês, muito obrigado.

“No instante em que você ouvir a palavra ‘liberdade’ ou ‘democracia’, tome cuidado, porque em uma nação verdadeiramente livre, ninguém precisa dizer que você é livre”.

Jacque Fresco

RESUMO

Por meio de método dialético-dedutivo, a pesquisa aborda a materialização da perspectiva federalista lavrada na Constituição de 1988 não apenas como a alocação geográfica adequada à forma de Estado adotada; a questão federalista deve ser considerada sob os múltiplos aspectos que a compõem. Para tanto, é necessário vislumbrar o caráter instrumental dado, pelo ordenamento constitucional promulgado em 1988, ao modelo federativo escolhido. A efetivação dos objetivos perquiridos pela Carta Magna passa pela solidificação da instrumentalidade de cada componente do documento constituinte. Perquirir os objetivos políticos inculcados na adoção da forma federada de Estado vai ensejar um estudo mais consistente acerca da eficácia da função estatal de promover os direitos básicos da coletividade. Se experiências federalistas descortinadas pelo mundo caracterizam-se pela conjugação de poder central e poderes estaduais, apenas, a Federação brasileira distingue-se pela forte contribuição do poder local e das bandeiras municipalistas em sua formação política, alçando oficialmente o Município à condição de ente federado em 1988. Tal fato corrobora a vocação descentralizadora e democrática da Constituição Federal, buscando a promoção da cidadania por meio de uma democracia aberta e próxima da sociedade civil. O objetivo central da pesquisa foi questionar a autonomia do ente municipal dentro do pacto federativo, promovendo uma ampla abordagem acerca da eficácia da Federação brasileira na construção de uma cultura democrática.

Palavras-chave: Autonomia municipal. Constituição. Democracia. Federalismo. Pluralismo político.

LISTA DE ABREVIATURAS

AL/RS: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Art.: Artigo

Arts.: Artigos

CIDE: Contribuição de intervenção no domínio econômico

DRU: Desvinculação de Receitas da União

ICMS: Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

II: Imposto sobre importação de produtos estrangeiros

IE: Imposto sobre exportação de produtos nacionais ou nacionalizados

IGF: Imposto sobre grandes fortunas

IOF: Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU: Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana

IPVA: Imposto sobre propriedade de veículos automotores

IR: Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza

ISS: Imposto sobre serviços de qualquer natureza

ITBI: Imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis

ITCD: Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens e direitos

ITR: Imposto sobre propriedade territorial rural

STF: Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O PACTO FEDERATIVO E O APRIMORAMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA	9
1.1 O poder regional(izado) no Estado federado: a formação do pensamento político brasileiro	9
1.2 Federalismo e Constituição: o ideal democrático e a descentralização do poder político	15
1.3 Pluralismo federativo e realização democrática: participação popular e controle da ordem política.....	24
2 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO.....	29
2.1 Autonomia política, legislativa e administrativa municipal: o reconhecimento constitucional do Município na Federação	29
2.2 O exercício do poder político-administrativo descentralizado: gestão democrática da autonomia municipal	35
2.3 Autonomia financeira municipal no Pacto Federativo brasileiro: a derivação financeira da descentralização do poder político.....	40
3 RECOMPOSIÇÃO DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: ENTRE O IDEAL E O POSSÍVEL	49
3.1 A dissonância entre o federalismo político e o federalismo fiscal no Brasil: problemas que causam a despactuação federativa.....	50
3.2 Controvérsias e distorções do federalismo brasileiro: tensões entre o princípio federativo e tendências centralizadoras	56
3.3 A construção Estado Democrático de Direito: o Pacto Federativo como instrumento político-constitucional de realização do constitucionalismo democrático	64
CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS	77

INTRODUÇÃO

Cada um dos pontos constituintes do Estado brasileiro não existe de forma independente e isolada, pelo contrário, coexistem de forma harmônica e em relação de dependência, pois falar na construção de um Estado Democrático de Direito, conduz a pesquisa, de maneira inevitável, à arquitetura funcional desse estamento. Ensejando, desse modo, estudos acerca do feitiço republicano e federativo enquanto bases estruturantes do Estado nacional que, além de estruturarem as instituições estatais fixadas no país, influenciam e condicionam a atuação política destas instituições e da sociedade legitimadora do poder instituído.

Assim sendo, o estudo acerca da Federação não se resume à perspectiva federativa enquanto estrutura organizacional do Estado, além desse prisma, o federalismo adotado em determinado país pode ser analisado sob o enfoque de procedimento político condicionante da atuação social na esfera política, pois, o modo como um Estado decide alocar seu poder político diz muito sobre a vocação política desse Estado. No caso federalista, tipicamente marcado pela distribuição descentralizada do poder político, é possível tecer considerações acerca das intenções democráticas do Estado federado, haja vista tenha escolhido a forma estatal que mais abre condições para o exercício da democracia por todo o território alcançado pelo Estado.

Os capítulos que seguem pretendem traçar breves considerações acerca do pacto federativo sob o qual se assenta o Estado Democrático de Direito constituído em 1988 no Brasil, em análise conjunta de todos os aspectos que compõem e estruturam uma forma federativa de Estado. No primeiro capítulo, a pesquisa perscruta o federalismo brasileiro enquanto engenharia política capaz de aprimorar a democracia no Brasil, para tanto, analisa-se as origens do federalismo no Brasil, bem como aspectos relacionados ao pensamento político brasileiro em suas raízes culturais. Ainda, no capítulo inicial, é tratado o Pacto Federativo inserido na Constituição Federal de 1988, avaliando o tratamento dado pela Carta Magna à forma de Estado, com especial enfoque aos efeitos da descentralização do poder político, apontando temas relacionados à participação popular nos processos políticos e o controle social da ordem política.

No segundo capítulo, o trabalho apresenta um estudo acerca do Município enquanto componente da Federação, sob o prisma de ser este o ente federado mais próximo do cidadão, com mais ampla e fácil abertura à participação ativa da população no expediente público. A abordagem referente ao ente municipal é decorrência natural do estudo sobre a descentralização federativa do Estado brasileiro, portanto, nesse trilhar, o segundo capítulo traz à baila ponderações que versam sobre os aspectos da autonomia municipal na Federação brasileira, desde autonomia política e administrativa, até autonomia financeira prevista pelo texto constitucional.

Como fecho da pesquisa, o terceiro capítulo ocupa-se em apontar dissonâncias e incoerências que permeiam o Pacto Federativo brasileiro. De início, o trabalho trata da disparidade entre o federalismo fiscal e o federalismo político adotados pela Constituição Federal, pois, ao compasso em que o objetivo político do Pacto Federativo é a descentralização do poder, o federalismo fiscal vigente no Brasil promove a concentração de rendas nos cofres da União, em detrimento dos entes descentralizados, quais sejam, Estados e Municípios. Além da desarmonia fiscal do federalismo brasileiro, o trabalho aduz outros relevantes aspectos que contribuem para a manutenção e alargamento das incorreções federativas do Brasil, apontando tendências de centralização e concentração do poder ainda fortemente influentes no expediente político e jurídico do país.

Por fim, o tópico derradeiro do terceiro capítulo aponta a afirmação do Pacto Federativo brasileiro como meio capaz de impulsionar a maturidade democrática do Brasil enquanto nação, haja vista seja considerado de modo permanente, ao longo da pesquisa, o caráter instrumental dos elementos constitucionais que estabelecem o estamento brasileiro. Portanto, a conclusão que encerra o trabalho é o ponto de encontro de todos os aspectos até então apontados na pesquisa, visando demonstrar a vocação democrática e descentralizadora da Constituição de 1988, sendo possível a efetivação deste caráter democratizante por meio do respeito à afirmação da Federação brasileira, dando pleno funcionamento aos aspectos essencialmente correlatos ao federalismo, tornando possível a aplicação instrumental da forma de Estado na construção do Estado Democrático de Direito.

1 O PACTO FEDERATIVO E O APRIMORAMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A República Federativa do Brasil, inaugurada como Estado Democrático de Direito no ordenamento de 1988 configura-se, ainda hoje, um dos maiores fôlegos democráticos do mundo. O texto constitucional carrega forte compromisso com a democracia no Brasil, tanto como Carta dirigente, prevendo objetivos concretos de atuação das instituições estatais, quanto um compromisso histórico de enfrentar mazelas arraigadas na sociedade brasileira. A opção feita pelo constituinte de confirmar o Estado brasileiro como uma República, organizada em forma de Federação, cujo regime dar-se-á sustentado em uma democracia de Direito, traz consigo enormes desafios para a concretização de cada aspecto formador do Estado brasileiro: o republicano, o federativo e o democrático.

Discorrer acerca da democracia no Brasil enseja um estudo que aborde aspectos sociais, históricos, econômicos e culturais presentes na construção do país. Partindo dessa premissa, a pesquisa busca um diálogo entre a forma federativa constituída no Brasil e o modo como foi recepcionada pela sociedade brasileira tal forma de Estado. Sem deixar de observar os postulados constitucionais erigidos pelo ordenamento de 1988, a pesquisa culmina em uma análise acerca da instrumentalidade do pacto federativo brasileiro para efetivação e aprimoramento da cultura democrática brasileira.

1.1 O poder regional(izado) no Estado Federado: a formação do pensamento político brasileiro

Avaliar os aspectos e facetas do federalismo implica na análise da legitimidade do próprio pacto federativo brasileiro constituído sob o regime democrático de 1988, em sua essência política. As balizas políticas, sociais e históricas que conduziram o Estado brasileiro a organizar-se de maneira federativa estão naturalmente vinculadas aos propósitos do texto constitucional. Portanto, o estudo do federalismo brasileiro deve ser lastreado nas páginas da Constituição, pois a forma como o ente estatal se organiza e se

distribuí no território é elemento essencial para compreensão do funcionamento e comportamento político da sociedade que adota tal forma de Estado e, por conseguinte, do seu aprimoramento.

Em momento algum é apropriado levantar dúvidas acerca da existência ou não de efeitos práticos da investigação do papel histórico e ideológico de qualquer formação social. Esta investigação acerca do pacto federativo e dos ideais nele imbricados possui uma firme relação com valores construídos que encerram uma avaliação da realidade, sendo tais valores entranhados e institucionalizados no cotidiano das práticas sociais, produzindo, a partir daí, uma seletividade que confere e expressa certa singularidade social (SOUZA, 200, p. 160).

O *modus vivendi* em um território vasto conjectura-se pela harmonia dos diversos interesses das localidades que o compõem. A federação, enquanto forma de Estado institucionalizada, tem raízes na América do Norte. Ao tempo que as colônias independentes lutavam pela afirmação dos ideais da revolução de 1776, necessitavam de um governo eficiente. A resposta a tal necessidade foi um tratado de direito internacional entre as colônias, criador de uma confederação que preservasse a soberania de cada antigo território colonial (BRANCO, 2014, p. 801). Sob esse prisma, a Federação reparte de maneira rígida as competências entre o centro e os núcleos de poder com o objetivo estratégico de bloquear a concentração autoritária do poder, por meio de uma robusta estrutura que não decomponha pluralismos peculiares de seus membros (STRECK; MORAIS, 2008, p. 171).

Em uma grande viagem histórica, a repartição do poder por meio da descentralização política remete à República Romana, sendo possível dizer que desta época é datada a mais primordial notícia de uma unidade territorial que hoje, no Estado brasileiro constituído em 1988, chama-se Município. Sob o poderio de Roma registra-se o surgimento de uma unidade territorial político-administrativa com fito de manter sob o jugo romano as áreas conquistadas por sua força bélica, haja vista a partir da conquista territorial surgisse para os dominados a obrigação de, desde a derrota, sujeitarem-se às normas estabelecidas pelo Senado romano, devendo total fidelidade e obediência às leis impostas. Como modo de beneficiar os povos resignados ao jugo romano, a República lhes concedia “certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados (*jus connubi, jus commercii, etc.*) até o privilégio político de eleger seus governantes e dirigir

a própria cidade (*jus suffragii*)”, a tais comunidades a República romana dirigia-se como *municipium* (MEIRELLES, 2014, p. 33, grifo do autor).

Nos casos supramencionados, tanto nos Estados Unidos da América, quanto na antiga República Romana, nota-se a preocupação de um eficiente domínio de amplos territórios geográficos. Tal preocupação pode ser igualmente identificada na América portuguesa do século XIX, onde o risco de que a fragmentação territorial vista na América Espanhola alcançasse o território luso culminou na adoção de uma monarquia unitária, capaz de assegurar a unidade territorial, garantindo os direitos de propriedade das elites. No entanto, os consequentes fracassos da experiência do Estado unitário no Brasil alavancaram as primeiras origens do federalismo (DOLHNIKOFF, 2005, pg. 12).

A realização do federalismo estadunidense transformou a lei do pacto político entre as colônias em uma “Constituição” rígida, de difícil modificação, atuando como barreira a qualquer vontade separatista. O modelo de Estado federado lá erigido se alastrou pelo mundo, com modificações peculiares a cada território. “Novas técnicas de separação das competências entre as entidades federadas e central foram feitas” (MACIEL, 2000, p. 130).

Contudo, diferente da experiência norte-americana, na qual os estados independentes dispuseram parte de sua autonomia à União, no Brasil as províncias é que tiveram sua soberania alavancada face às concessões do governo central. Tal descentralização foi crucial para que se mantivesse unido o território de expansão continental em que se estendia o Brasil, regionalizando o jogo político, impondo conversação entre governos provinciais e governo central, e também, entre as próprias elites provinciais (DOLHNIKOFF, 2005, p. 285).

Entretanto, a materialização da República, por si, não garantiu a todos os Estados membros que haveria condições de efetiva autonomia. A República proclamada ocasionou mudança formal na Constituição do Estado, no entanto, não teve força legitimadora da democracia, deixando de alavancar mudanças substanciais nos quadros do Estado brasileiro. Enquanto o plano político vivia sua celeuma, a sociedade seguia sem grandes agitações ou mudanças (NEVES, 2006, p. 26).

Com berço no sudeste brasileiro, a Federação inaugurada na Primeira República resultou de uma coalizão acordada entre os estados mais ricos, dos quais os

outros estados foram obrigados a aceitar a dominação. O modelo federativo adotado estimulou o progresso econômico dos estados dominantes, tornando ainda maior a disparidade econômica que até hoje pode ser observada nas regiões do Brasil (ROCHA, 1995, p. 148). Assim implantou-se, formalmente, o federalismo e a descentralização política em um Brasil com cerne político altamente centralizador e sem costume democrático. Por certo, tais características históricas influenciam, ainda hoje, nas dificuldades da efetiva descentralização de poder do estamento brasileiro.

A tradição autoritária que marcou o pensamento político da Primeira República ainda é gritante no Brasil hodierno, pois deve se considerar que a transição do Brasil imperial para o Brasil republicano não desfez a estrutura econômica e política coronelista, cuja configuração predominantemente rural mantinha oligarquias autoritárias regionais, sendo estas a principal base do governo central. Nesta conjugação política, o liberalismo econômico e o patrimonialismo foram fortes influências na arquitetura do pensamento político brasileiro (FAORO, 2005, p.733).

Enquanto o mundo viu o liberalismo surgir como doutrina combatente do absolutismo, no Brasil tal bandeira é levantada a fim de afirmar a dominação das elites regionais por meio de uma reordenação nacional do poder político, sendo feita a junção entre o discurso liberal e o conteúdo essencialmente oligárquico, ou seja, a dando forma à dicotomia que irá perdurar ao longo de toda a tradição republicana: “a retórica liberal sob a dominação oligárquica, o conteúdo conservador sob a aparência de formas democráticas” (WOLKMER, 2006, p. 127). Conjecturada a ideia simbólica de um ambiente democrático, o liberalismo proclamado pelas oligarquias blindava-se em um modelo de democracia representativa destituído de qualquer representatividade ou sequer de um mínimo de tradição cultural real. O que em verdade se via, era uma dominação restrita dos espaços de poder cujo funcionamento dava-se aos moldes de um círculo aristocrático de poder marginalizando as grandes massas rurais e urbanas sob o argumento de serem deveras ignorantes ou incapazes, devendo ser privilégio apenas da pequena parcela da população com acesso ao ensino superior a responsabilidade pela condução das instituições ditas democráticas (WOLKMER, 2006, p. 127).

Apresentado de maneira maquiada e distorcida, o liberalismo foi introduzido no contexto político brasileiro, entrelaçando-se com o patrimonialismo já fixado na cultura política nacional. Durante toda sua história, o pensamento político brasileiro foi

delineado pelo caráter patrimonialista no exercício do poder. A despeito de todas transformações estruturais fundamentais pelas quais o Brasil passou, o capitalismo politicamente orientado e culturalmente arraigado sobreviveu a todas mudanças, permitindo e facilitando que as elites dominantes conduzissem, comandassem e supervisionassem negócios privados seus, como se negócios públicos fossem, bem como tratassem a coisa pública como de sua propriedade (FAORO, 1995, p. 733).

Com o patrimonialismo pessoal convertido em patrimonialismo estatal, essa forma de poder institucionalizada faz uso do mercantilismo como meio de operação econômica. O caráter desse ambíguo patrimonialismo é flexível, concentrando no corpo estatal as ferramentas de intermediação, com manipulações financeiras monopolistas, de concessão pública de atividades, dentre outros meios de distribuição de privilégios, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação indireta da economia. Destarte, se admite o fortalecimento de um sistema de forças políticas com origem em uma camada social que rege e governa, em seu próprio nome e favor, num blindado círculo de comando. É uma camada flexível, que se renova e se reinventa, mas com a qual a nação não se identifica ou encontra representatividade (FAORO, 1995, p. 737).

Em que pese a definição de pacto federativo possa ser traduzida como a coexistência entre poderes com base nacional, e poderes com bases regionais, no Brasil, porém, sua origem foi pouco mais que um acordo entre setores tradicionais e representantes de alguns setores interessados no uso prático que poderia ser dado ao poder descentralizado. Essa manipulação da descentralização de governo, característica essencial do estado federado, acabou sendo interpretada pelas elites pactuantes como um aval para que a máquina estatal pudesse ser utilizada, de modo indiscriminado, na persecução de seus interesses privados (SIMON, 2006, p. 76).

As relações entre espaço geográfico e a política são, há muito, objeto de estudos acadêmicos definidos na área do saber intitulada como geopolítica. As interações entre um sistema político e um espaço geograficamente delimitado comportam a limitação material de uma base territorial definida, sobre a qual existem unidades espaciais correspondentes a um certo número de fatores particulares. São essas unidades e esses fatores responsáveis por indicar as variáveis operacionais do espaço em relação ao gerenciamento do sistema político (BRITTO, 1986, p. 18). Nesse sentido, é indissociável do estudo histórico acerca do municipalismo brasileiro e da formação

histórica do seu pensamento político, a pesquisa acerca da psicologia das populações rurais e do fenômeno coronelístico, pois ambos se confundem, e em nenhum outro momento da história isto é tão evidenciado quanto na Primeira República.

A estruturação do pensamento político brasileiro na Primeira República vem fortemente sustentada pelo meio rural, especialmente espaços latifundiários, nos quais o grande latifundiário inventa seu microcosmo privado, reforçando a vida em família e desconsiderando a vida em sociedade ao seu redor. A consolidação e uniformização de padrões morais e costumeiros ocorre com mais força e facilidade nesse meio interno das localidades campestres. Distante da versatilidade e mutabilidade dos grandes centros, o interior constitui-se com pouca alteração entre as pessoas ou famílias fixadas no local,

porque a terra os prende e os fixa de maneira hereditária. Essa estabilidade dos grupos familiares superiores permite que se forme, no meio rural, uma trama de relações sociais também estáveis, permanentes e tradicionais. Esses grupos se conhecem mutuamente nas suas qualidades, gênios, tendências e idiosincrasias, ou tradicionalmente se odeiam. Sociedade rarefeita, de círculo vicinal limitado, todos, por isso mesmo, se nomeiam, se cumprimentam e mantêm entre si uma certa comunidade de simpatias e afeições (VIANNA, 2005, p. 99).

Os núcleos locais espalhados pelo Brasil, desde antes da proclamação da República, organizavam-se em vilarejos, geralmente ao redor de algum costume religioso. Porém, em que pese a existência de tal organização comunitária, o ordenamento político dos núcleos sociais meridionais foi prescrito pelo poder central. Muitas populações locais nasciam em decorrência de atos do governo central, quando, por exemplo, promovia a criação de comunidades que reunissem moradores dispersos em algum latifúndio (VIANNA, 2005, p. 331).

Para que o território cuja organização em comunidades espalhadas no espaço tenha uma ordem verdadeiramente federativa, é fundamental que exista real poder no núcleo de tais comunidades. Se ao Estado unitário atribuem-se às províncias meras delegações ou concessões, sem direitos substancialmente de governo, a federação estatal, por sua vez, cria a ideia de que o povo seja possuidor da soberania política. É essa característica medular que diferencia o Estado federado do Estado unitário: a certeza de coparticipação provinciana na formação da vontade soberana da União (CAVALCANTI, 1900, p. 86).

Congregando o cenário amplamente rural no qual se estendia o Brasil, com a forte influência patrimonialista e liberal-conservadora, mecanismos essencialmente democráticos conectados à ideia de República Federativa acabaram por ser maculados. Na matriz federalista brasileira, a despeito de o Brasil tornar-se República, não foram concretizadas, ou sequer consideradas certas características próprias deste modo de governo, quais sejam, a descentralização de prerrogativas e competências políticas e administrativas, que aproximem governo e população, legitimando-a como verdadeira detentora do poder sobre a *Res Publica*. Essa mácula acarretou vícios históricos na democracia brasileira, deixando a população descrente com as instituições ditas públicas ao acompanhar a criação de novas engrenagens com promessas de progresso e igualdade social serem utilizadas com a finalidade de satisfazer quem já estava no poder.

1.2 Federalismo e Constituição: o ideal democrático e a descentralização do poder político

A expressão centralista tem, historicamente, acentuada influência na condução da máquina estatal brasileira, sendo naturalmente inflada nos períodos politicamente autoritários. Todavia, o advento da Constituição de 1988 sinaliza o fortalecimento da contracorrente ao centralismo autoritário: a municipalidade. Se em outros tempos as bandeiras descentralizadoras, pujantemente encorpadas no discurso municipalista, soavam como ideal político quase inaplicável à realidade nacional, o texto constitucional promulgado com feições de cidadão vem fortalecer e escorar a ideia de que o Brasil descentralizado é a opção política com maiores condições de desenvolvimento da democracia.

A base jurídica da Federação é o documento constitucional escrito. É a Constituição que se estabelece como linha comum a todas as entidades federadas, e é na Constituição que se fixam e cristalizam os fundamentos essenciais das relações recíprocas entre os entes federados, bem como os compromissos entre interesses de unidade nacional e de pluralidades locais, mantidos em proveito de todos os participantes (ALMEIDA, 2013, p. 110). Estabelecer a organização federativa em um Estado pressupõe que se considerem todas as configurações sociais, culturais e econômicas presentes no território que virá a ser Federal, haja vista o ritmo de

desenvolvimento varie de acordo com cada região do país. “Essa identificação de velocidades variadas entre os Estados deve ser admitida como desigualdades entre as partes políticas, o que passa a exigir tratamento normativo no plano da Constituição”, em razão de ser o texto constitucional a base jurídica fundante do Estado federal (OLIVEIRA, 2012, p. 163).

Pensada a Constituição do Brasil como um documento social, dirigente, compromissário, e formalmente democrático, é possível e lógica a afirmação de que seu conteúdo se dirige para o resgate de promessas da modernidade (igualdade, justiça social, respeito aos direitos fundamentais, etc.). Portanto, parece inequívoco concordar com a afirmação de que a dogmática jurídica é indagadora, criadora e construtora da realidade social, não podendo ser entendida como uma mera racionalidade instrumental (STRECK, 2004, p. 15).

De uma forma ou de outra, o constitucionalismo esbarra com a concepção da constitucionalização simbólica, realçando, *prima facie*, a ideia de ineficácia real das normas, em alguns casos criando a dicotomia entre “dizer e fazer”, afirmando, em síntese, que o texto constitucional não corresponde com supostas expectativas criadas e consentidas de maneira generalizada na sociedade. Nessa perspectiva, a constituição

não se desenvolveria como instância reflexiva do sistema jurídico. Por fim, a arqueologia mítico-utópica articula constituição, constitucionalismo e codificação a fim de denunciar o artificialismo do sistema constituinte como sistema assente num pacto fundador, mesmo quando esse sistema se esconde atrás de teorias do consenso, de teorias contratualistas, de teorias comunicativas ou de teorias processuais. Aqui, o alvo da crítica não é tanto o do divórcio do discurso constitucional relativamente aos discursos reais no seio da sociedade, mas o do projecto da modernidade ao qual o constitucionalismo está indissolivelmente ligado e que esquece os *mitos fundadores* das comunidades políticas (CANOTILHO, 2003, p. 1352, grifo do autor).

O elemento de distinção da constitucionalização simbólica é a hipertrofia da dimensão simbólica em detrimento da concretização e realização jurídico constitucional dos dispositivos. Em um momento, não há função de regulação e ordem de condutas e expectativas de acordo com as determinações jurídicas da Constituição, mas são indissociáveis ao simbolismo as exigências e objetivos políticos ao qual ele responde. O Constitucionalismo aparente implica, nessas condições, uma representação quimérica em relação ao contexto constitucional real, cuja finalidade máxima é a proteção e

imunidade do sistema político contra alternativas que possam destituí-lo de poder, em especial, a aplicação de normas propulsoras de mudanças sociais que venham a obstruir o funcionamento do sistema político ao sabor dos grupos dominantes das engrenagens institucionais. É por meio do (ab)uso dessa aparência de constitucionalismo que se assegura a permanência praticamente inerte de problemas e relações que poderiam vir a ser solucionados com amparo nos respectivos dispositivos constitucionais. Nesse cenário, a ideia de que a Constituição seja a estrutura garantidora dos direitos fundamentais e do fiel funcionamento das instituições democráticas de poder é invocada como discurso retórico do poder, que propaga essas instituições e conquistas jurídicas como “conquistas do Estado ou do governo e provas da existência da democracia no país” (NEVES, 2016, p. 68).

Nesse sentido, aduz-se a constitucionalização simbólica¹ quando os alicerces constitucionais, carregados de atributos político-ideológicos não são adequadamente respaldados pelos órgãos estatais ou pelas condutas e expectativas da população, fazendo com que a normatividade simbolicamente includente, reforçada nas instituições jurídicas, torne-se excessivamente excludente. Nessa concepção,

a fórmula ideologicamente carregada “sociedade democrática” é utilizada pelos governantes (em sentido amplo) *com* “constituições simbólicas” tão regularmente como pelos seus colegas *sob* “Constituições normativas”, supondo-se que se trata da mesma realidade constitucional. Daí decorre uma deturpação pragmática da linguagem constitucional, que, se por um lado diminui a tensão social e obstrui os caminhos para a transformação da sociedade, imunizando o sistema contra outras alternativas, pode, por outro lado, conduzir nos casos extremos, à desconfiança pública no sistema político e nos agentes estatais. Nesse sentido, a própria função “ideológica” da constitucionalização simbólica tem os seus limites, podendo inverter-se, contraditoriamente, a situação, no sentido de uma tomada de “consciência” da discrepância entre ação política e discurso constitucionalista (NEVES, 2013, p. 68).

O constitucionalismo é força essencial que assegura parâmetros mínimos de vida social democrática, talvez por isso exista tanto empenho em desacreditá-lo, inserindo-o em meio a um ambiente de tensões e jogos de poder no qual constantemente é submersa a Constituição. Contudo, o cenário de disputas políticas não pode mitigar o texto constitucional ao ponto de transformar a Constituição em um documento de

¹Sobre o conceito constitucionalização simbólica, ver: NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

governo, “fragilizando-a como paradigma ético-jurídico da sociedade e do poder” (MORAIS, 2000, p. 13).

Já nas vésperas dos trabalhos constituintes de 1988 observava-se falta de seriedade em relação a observações que deveriam considerar o texto a ser escrito com a realidade na qual se encaixaria, propiciando uma adequação entre o ser e o dever ser. Tais condições constituintes remetem à memória o caso da Constituição de 1824, que positivava a igualdade no texto constitucional ao tempo que sustentava, sem qualquer sinal de constrangimento, o regime escravagista, o voto censitário, dentro outros privilégios à nobreza. Ou, ainda, a Constituição de 1969 apresentada pelos governantes militares, que previa extenso rol de liberdades públicas e direitos sociais jamais desfrutados pela população. Historicamente, a cultura política brasileira busca “na Constituição, não o caminho, mas o desvio; não a verdade, mas o disfarce” (BARROSO, 2014, p. 517).

A promulgação da Carta Magna de 1988 foi permeada por um certo grau de “idealismo constitucional”, abrindo caminho para que a abrangência dada aos direitos fundamentais e sociais fosse compromisso máximo e primeiro da Constituição. No entanto, a prática política e o contexto social atravancaram a concretização constitucional incluída de tais previsões. Em face de uma realidade social discrepante, o modelo constitucional do Estado é invocado pela classe governante como álibi, descarregando do Estado ou governo a responsabilidade pela ineficácia da concretização das previsões constitucionais, atribuindo tal culpa para a sociedade desorganizada e atrasada. Nesse contexto, o horizonte político é permeado por propostas de reformas constitucionais que desempenham uma função absolutamente simbólica. Atribui-se à Constituição a responsabilidade pelos problemas sociais e políticos, ocultando-se o fato de que os problemas recorrentes no expediente político e jurídico guardam relação muito mais forte com a incipiente efetivação normativo-jurídica do texto constitucional, ou seja, estão mais impregnados na falta de condições para a materialização do ideal democrático constitucional(izado), do que nos próprios dispositivos constitucionais. Nesse cenário, a retórica de reformismo constitucional se reduz a meros programas de reforma simbólica, sem atacar as respectivas estruturas sociais e relações de poder. É crescente o grau de desconfiança e descrédito nas instituições do Estado na medida em

que são inflados os discursos constitucionalistas de poder que não são refletidos em concretização normativa (NEVES, 2013, p. 69-72).

Cada vez mais se consolida como pauta da agenda constitucionalista a necessidade de se debater a organização do Estado brasileiro. As instâncias políticas, tradicionalmente constituídas, são atingidas por forte clima de descontentamento, pois, a abertura à participação política e à democratização de mecanismos de planejamento, formulação e execução de políticas públicas são incipientes, em razão da forte centralização que permanece imbricada na personalidade das instituições políticas nacionais (MARRAFON, 2016, p. 09).

Conquanto tenham arcado com diversas vicissitudes no decorrer da história, os movimentos municipalistas do Brasil viram seus esforços converterem-se em resultado positivo com a autonomia dada aos municípios pela Constituição de 1988, alçando o ente municipal à condição de ente federado. À época da assembleia constituinte, o presidente da assembleia constituinte, Ulysses Guimarães, referindo-se à Carta Magna, classificou o documento como um verdadeiro vetor democrático, considerando a Constituição “a mais republicana, a mais democrática, a mais descentralizadora, a mais federativa de todas as nossas Constituições; a única que se abriu, não importa a timidez, à possibilidade de introduzir formas regionais de autonomia” (BONAVIDES, 2013, p. 57).

Os direitos e garantias fundamentais oferecidos pela Constituição de 1988, aliados ao fortalecimento da descentralização administrativa, fomentaram, na sociedade civil, a avidez por participar da formulação e execução de políticas e serviços voltados à coletividade, a fim de otimizá-los. Porém, não bastam apenas mecanismos formais. Deve-se atentar que nos países onde o modelo descentralizador e participativo apontou resultados positivos, “de uma maneira ou outra, o Poder Local já era uma realidade vivificada em sua história. A simples importação desse modelo ao sistema brasileiro não é garantia nenhuma de sua real eficácia” (MATTIA; SANTIN, 2008, p.188-190).

O caráter dado ao municipalismo em 1988 foi um fato inédito no mundo: o município agora fora alçado à condição de ente federado, sendo colocado em simetria formal aos demais entes da federação. No entanto, com a carga de mais de um século de experiência republicana, o Brasil segue esbarrando em um primarismo político e administrativo, no qual novos aparatos acabam corroídos por velhos hábitos. A história

brasileira tem se mostrado bastante repetitiva, se for observado que o modelo federativo foi adotado apenas em razão de o unitarismo monárquico ser “culpado pelo atraso” da estagnação política. Foi, também, com o argumento do “atraso político e econômico” que se sustentou a instituição do Estado Novo, na década de 1930, com um forte poder centralizador, muito próximo dos hábitos governamentais próprios do período imperial. Inviabilizado o prosseguimento de Getúlio Vargas no comando nacional, o ano de 1945 marcou uma nova redemocratização, justificada, uma vez mais, no “atraso das instituições políticas”. Por sua vez, com o regime militar estabelecido em 1964, o pêndulo político retornou em direção a um forte poder central, detentor quase exclusivo das competências hoje atribuídas aos poderes tripartidos. E, por fim, com a Constituição Federal de 1988 e a redemocratização do país, descentralizou-se política e administrativamente a gestão da coisa pública, reforçando o argumento quase institucionalizado na história do Brasil: o Município deve ser a saída para enfrentar o “atraso advindo das desigualdades regionais” (SIMON, 2006, p. 73-82).

Sendo o Estado federado configurado na coexistência entre as forças centrípetas e centrífugas, é inconcebível a ideia de Federação como mera estrutura estática sob a qual assenta-se o território geográfico de determinado Estado que a adote. A Federação é fruto de um processo dinâmico, rearranjado ao longo dos processos históricos, permitindo, conforme a (in)conveniência dos cenários sociais e políticos, uma maior ou menor abertura democrática, transformando-se e adaptando-se às necessidades de cada momento histórico (MARRAFON, 2016, p. 12).

É clamorosa a necessidade de efetivação do instrumental jurídico positivado na Constituição Federal de 1988, em especial no que tange à descentralização e à democratização do exercício do poder político. Parece conflituosa a afirmação de que a Constituição é avançada, quando confrontada com a realidade vivida pelos entes municipais, mas as mazelas sociais e empecilhos ao desenvolvimento encontrados hoje são derivados muito mais da má aplicação do texto constitucional, que do texto propriamente dito. “A constituição é projeto de comunidade, cabe aos cidadãos concretizá-la” (MELO FILHO, 2000, p. 272).

É possível e necessário evitar uma tendência à reconstitucionalização simbólica permanente, na qual textos constitucionais sejam periodicamente alterados sem mudança substancial das correspondentes estruturas jurídicas, políticas e sociais.

Enquanto não estão presentes “regras do silêncio” democráticas nem ditatoriais, o contexto simbólico de constitucionalidade propicia um ambiente favorável à criação e fomento de movimentos sociais organizados cuja participação ativa e crítica na busca pela concretização dos valores imbricados na Constituição ampliam a ideia de participação cidadã integrada na luta política, fortalecendo, assim, o próprio valor dado à ideia de cidadania, por meio de uma abertura plural da esfera pública que, apesar das limitações fáticas, consiga coordenar a formulação de procedimentos de participação realizadores dos ideais democráticos erigidos pela Constituição (NEVES, 2013, p. 72).

Em que pese nem sempre a prática política seja desenvolvida de acordo com o texto constitucional, deixando de representar o que se pretende ser “a materialização da vontade política de um povo”, muito pelo contrário, servindo mais para cobrir o poder arbitrário com véus de legalidade, tais circunstâncias e práticas não devem encobrir ou distorcer o “significado estratégico do reconhecimento de pretensões legítimas do povo plasmadas em sede constitucional” (MORAIS, 200, p. 13). Por isso mesmo a Constituição deve ser considerada com a finalidade de definir as “regras do jogo, não como documento impeditivo do estabelecimento e desenvolvimento do jogo, mas como meio garantidor de que “serão os próprios jogadores os titulares da ação de jogar, sabedores das circunstâncias, das garantias e dos riscos que envolvem tal ato, não ficando à mercê de eventuais poderosos, ou mesmo de maiorias constituídas aleatoriamente”, criadas por meio de instrumentos políticos, midiáticos, econômicos ou de qualquer natureza que ambicione, em última análise, entorpecer o jogo democrático (MORAIS, 2000, p. 14).

A realidade política nacional, com o princípio federalista resgatado pela Constituição de 1988, busca estruturar um sistema de equilíbrio e cooperação entre os núcleos locais de poder e o poder central. Essa abertura democrática inaugurada pela Carta Magna é qualificada como uma das mais democráticas da história constitucional brasileira, pactuando uma “Nova República”, voltada aos anseios públicos, objetivando subordinar o poder público à ordem democrática constitucionalizada (SANTIN; PILAU SOBRINHO, 2006, p. 05). Contudo, é imperiosa a necessidade de que as previsões constitucionais escritas sejam refletidas no seio da sociedade. Uma sociedade onde a “Constituição escrita não corresponder à real, irrompe inevitavelmente um conflito que é impossível evitar e no qual a Constituição escrita, a folha de papel, sucumbirá

necessariamente, perante a Constituição real, a das verdadeiras forças vitais do país” (LASSALLE, 1969, 101).

A Constituição da República não carrega em seu cerne o elemento democrático apenas como meio limitador do poder, também foi introduzido como engrenagem legitimadora do poder. O Estado democrático de direito, com a declaração de direitos e garantias individuais, deve atuar como dominador da ordem política, e para que a qualidade democrática desse Estado de direito se concretize, precisa ser legitimada pelo povo. “O princípio da soberania popular é uma das traves mestras do Estado Constitucional, onde o poder político deriva do poder dos cidadãos” (ATIQUE, 2006, p. 97).

Em um Estado federal, a vontade nacional é agente formadora do Poder Constituinte e do poder constituído, e tal vontade é expressa com força devido à divisão vertical de poderes, sendo esta a mais forte marca impressa pelos arranjos federativos, tendo um caráter manifestamente descentralizador e plural. Ao limitar a atuação do poder central, o federalismo fixa-se como oposição ao poder absoluto e autoritário, preparando modalidades estatais democráticas, nas quais o poder político é “mero produto final do consenso das partes”, e não apenas vontade individual de um único órgão (ZIMMERMANN, 2005, p. 40-41).

Em certo sentido, uma Constituição pode ser considerada um sistema de controle da ordem política. É elemento fundante da constituição (e do próprio conceito de constitucionalidade) este controle, pois a criação de uma ordem constitucional equivale a “controlar a possibilidade do *ser* e do *vir-a-ser* de uma determinada comunidade política” (PEREIRA, 2010, p. 37, grifo do autor), assumindo a tarefa de ser um documento normativo e regulamentador da convivência social. Nesse trilhar, à Constituição incumbe estruturar, institucionalizar e esboçar procedimentos que balizem a atuação política com legitimidade, em um “ambiente favorável à construção de identidades, à definição de estratégias atuacionais, à conquista de objetivos, à formação de consensos, à resolução dos dissensos, etc.”. Em que pese haja variação teórica acerca dos critérios e conceitos de legitimidade, beira ao consensualismo a propositura, pelo ordenamento constitucional, de um instrumento normativo supralegal que atue como redutor de complexidade, “cujo objetivo é o de controlar as condições de desempenho

da vida em sociedade, independentemente das tonalidades ideológicas ou substantivas que lhe dão forma” (PEREIRA, 2010, p. 37).

Portanto, o documento Constitucional que vem materializar o pacto federativo como uma série de poderes descentralizados, institui o controle popular, por vezes, através da participação direta do cidadão no poder estatal, e não apenas uma participação representativa. Portanto, a descentralização política no Estado federal aproxima o cidadão do poder, cumprindo com a pretensão máxima da Constituição, qual seja: a ascensão da democracia.

Qualquer esquema de organização política que busque ser estabelecido em determinado Estado passa pelo condão constitucional, que institui, forma e conforma as linhas formadoras de tal ordem estatal. A Constituição de 1988 traz um forte apelo pela realização democrática, pois, em todo texto constitucional é possível encontrar dispositivos norteadores da ação do Estado por ela constituído, e assim é com o princípio federativo erigido pela Carta Magna. O ineditismo vinculado ao poder político concedido ao ente municipal, içando à condição de ente federado o núcleo de poder mais próximo do cidadão é demonstrativo do anseio democrático da Constituição. A Federação pactuada em 1988 não vem descrita nas linhas da Constituição como mera repartição formal do território brasileiro, mais que isso: o pacto federativo constitucional é um pacto com a democracia, é o elo entre a população e o poder político, aproximando o poder da fonte da qual ele deve emanar, o povo.

1.3 Pluralismo federativo e realização democrática: participação popular e controle da ordem política

A democratização de 1988 foi francamente municipalista, conferindo ao ente municipal status de ente federativo, com importantes prerrogativas que pretendem a promoção de maior eficiência nos serviços públicos e melhor atendimento das necessidades da população. No contexto da “Constituição cidadã”, o Poder Local toma forma de ferramenta propulsora de uma gestão competente e eficaz, maximizando a participação dos munícipes na tomada de decisão, e no controle da atividade pública. As garantias oferecidas pela Carta Constituinte, aliadas ao fortalecimento da

descentralização administrativa, fomentam, na sociedade civil, a avidez por participar da formulação e execução de políticas e serviços voltados à coletividade.

Há que se ressaltar a existência de uma crise funcional do Estado, em uma espécie de fatores somáticos que acarretam sérios problemas sociais. Esta crise funcional não pode ser pensada apenas em aspectos internos, pelo contrário, exige uma profunda reflexão acerca dos aspectos externos que dão contornos transformadores às instituições estatais, fragilizando diversas expressões do Estado ao mitigar sua força em relação a elementos de diferentes setores, como setor privado, forças internacionais, regionais, etc. Nesta perspectiva, os apontamentos voltados para um certo “pluralismo de ações e um pluralismo funcional, sejam legislativas, executivas ou jurisdicionais, quando o ente público estatal, no reflexo de sua fragilização como espaço público de tomada de decisões, como autoridade pública”, se vê na necessidade de traçar estratégias (STRECK, 2004, p. 72).

São crescentes as afirmações de que a democracia representativa está em crise, necessitando de novos modelos de exercício do poder político, haja vista as exigências decorrentes dos arranjos sociais contemporâneos já não se coadunam com os procedimentos meramente representativos. É parte do amadurecimento da sociedade civil a forte conscientização democrática, descortinando a exigência de mudanças estruturais nas formas representativas de governo, impondo maior participação popular direta na tomada de decisão (GURGEL, 2015, p. 310).

O poder local é uma realidade que acompanha a história brasileira em todos os momentos, no entanto, ainda se nota certa resistência cética quanto à inteligência e eficiência de mecanismos participativos regionalizados. Contudo, tal resistência vem sendo combatida, em especial após o advento da Constituição de 1988, pois a organização do poder local vem balizada de instrumentos que amadurecem a forma como as localidades se organizam, fomentando que o exercício de uma democracia participativa e permanente se sobreponha ao comodismo oferecido pela democracia representativa, exercida periodicamente por meio de sufrágios (DOWBOR, 2008, p. 32).

O Estado descentralizado pela forma federativa agiliza e facilita a conquista da maturidade política da população, pois é por meio da Federação que se possibilita de maneira concreta a participação da sociedade civil no expediente político, construindo

uma esfera onde os plurais anseios da população sejam traduzidos e levados até o núcleo das tomadas de decisão. À contramão de tais facilidades proporcionadas pela descentralização, o governo central tem alcance pífio e insuficiente dos problemas regionais, fato acentuado em um expansivo território geográfico, como é o caso brasileiro (ZIMMERMANN, 2005, p. 161.).

Quando a tomada de decisão ocorre distante do cidadão, o resultado produz-se de modo burocrático e pouco eficaz, ocorrendo em dissonância das necessidades locais e individuais. Impera-se, portanto, a necessidade de que a própria comunidade possa nortear as ações que a ela digam respeito, em um espaço público plural e democrático, onde a democracia aconteça de modo efetivo. Erigido um espaço democrático, abrir-se-á o caminho para que sejam erradicadas da cultura política brasileira determinadas práticas corrupto-clientelistas, sustentadas por um sistema centralizador utilizado como forma de domínio do país, fechado à sociedade e à margem da realidade enfrentada pela população (MATTIA; SANTIN, 2008, p. 189).

O federalismo, enquanto estratégia de descentralização, carrega, ainda, um componente de segurança democrática em seu cerne, pois a repartição de funções e poderes tangentes à federação atende a necessidades decorrentes de um território amplo, com diferenças culturais, geográficas e de anseios bastante peculiares. É o federalismo que permite e facilita a convivência de tantos grupos diferentes e plurais, sendo a federação o elemento que garante que as bases de poder do território sejam ouvidas quando da tomada de decisões referentes ao país como um todo (BRANCO, 2014, p. 806).

Quanto maior for o conhecimento dos cidadãos acerca dos direitos que a eles pertencem, maiores serão os obstáculos para usurpação da máquina pública pelos detentores do poder. A força natural do povo relativamente à força artificial do governo é a maior arma de uma população contra possíveis tiranias realizadas por algum governante. Em um regime federal, não é exagero afirmar que o povo é o dono do seu destino. Na medida em que o poder quase sempre é visto como rival do poder, o governo central terá cuidados para não perder força face aos governos subnacionais, na mesma medida em que os governos dos entes descentralizados empenharão esforços para garantir sua autonomia face ao governo central. Nessa cena, o “povo poderá arrojarse

seu peso em qualquer dos pratos da balança e fazê-lo preponderar em todos os casos” (HAMILTON, 1959, p. 112).

É um avanço democrático que se impulsiona pelo federalismo, pois ele viabiliza a convivência e união entre “comunidades de diferentes concepções existenciais e culturais, em países populosos e de grande extensão territorial” (MARRAFON, 2016, p.11). Preserva as diversas identidades culturais regionais presentes no território que comporta a nação federada, tendo por base a ideia de um compromisso, instituído pela Constituição e firmado entre os interesses nacionais e as autonomias locais, estabelecendo um equilíbrio benéfico e duradouro entre os participantes do pacto federativo e seus interesses (LOEWENSTEIN, 1986, p. 355, tradução nossa).

Colocar em pauta a descentralização de poder envolve uma questão básica de como a sociedade se organiza e resolve a tomada de decisões. De forma resumida, pode-se dizer que o modo como se constroem as relações de poder define o modo como a sociedade se democratiza. Assim, a sistemática centralizadora do poder político e econômico corresponde muito pouco às necessidades do cidadão, e tal imbróglio não se justifica como sendo um problema de dimensão do Estado, muito maior atenção deve ser dada à forma como o Estado se estabelece, se organiza, quem o controla, e a quem serve tal estrutura (DOWBOR, 2008, p. 19-23).

Em aspecto conceitual, a federação presume a descentralização do poder político, pois o que indica a existência de um Estado federado é a fixação da descentralização política no texto constitucional. Contudo, a caracterização da federação necessita de outros elementos, dentre os quais cita-se a “participação das vontades parciais na vontade geral, isto é, cada uma das unidades federadas deve participar, com sua manifestação, da vontade federal” (ATIQUE, 2006, P. 73). A maneira como se expressam essas vontades, em outras palavras, o processo de tomada de decisão, precisa passar por um filtro democrático, aproximando a população do poder político que, em termos constitucionais, dela emana e a ela pertence. Faz-se fundamental um esforço de abertura e fortalecimento dos espaços de autonomia local (DOWBOR, 2008, p. 42).

Admitida a democracia como método de gestão do poder estatal, ela vem ser realizada por meio, basicamente, de duas funções: a função de legitimação e a função de controle. Enquanto legitimadora do poder, a democracia tem o propósito de transferir à

soberania popular a capacidade de fundamentar as decisões tomadas em nome do interesse público. Vista sob viés de controle, a função da democracia é voltada à criação de anteparos à prática desviante do poder político, zelando pelo seu uso e exercício adequado (PEREIRA, 2010, p.33).

Além da legitimação e controle da ordem política, a democracia promovida pela descentralização segue, ainda, um princípio de justiça, afinal, o modelo federativo de Estado é conduzido por um critério de justa distribuição do poder político entre os componentes federados, a fim de garantir certa autonomia a todos. No caso brasileiro, há uma crescente vontade de que o Governo central não seja tão forte e paternalista, e que seja dado ao núcleo de poder municipal o condão de atender às necessidades da comunidade (ZIMMERMANN, 2005, p. 160-163).

É a descentralização administrativa, enquanto elemento fundante do estado de direito, o mecanismo limitador do poder do estado, conquanto a democracia descentralizada garanta a separação territorial do poder, ao tempo que proporcione uma maior participação popular no exercício deste poder, por isso, vale dizer que “a garantia da administração municipal autônoma é um elemento constitutivo do estado de direito” (CANOTILHO, 2003, p. 253).

Como ente federativo autônomo, o Município desponta com o papel da promoção primeira das políticas públicas em prol do bem-estar social, sendo o núcleo de poder local mais próximo do cidadão e, por consequência, o protagonista na busca pelo desenvolvimento da democracia. O exercício do poder político no Município é o que o Brasil tem de mais próximo da realização democrática popular, pois é neste ente federado que os anseios da sociedade civil mais se aproximam das ferramentas de poder político (MATTIA; SANTIN, 2008, p. 187).

Por conta da facilidade em diagnosticar problemas sociais, bem como a praticidade em promover a participação da sociedade na solução de problemas, o município assume o papel de iniciar a relação entre autoridade estatal constituída e cidadão, pois é ele o ente mais próximo do indivíduo. Desse modo, a descentralização do poder pode estimular as liberdades e tomada de iniciativa da população ao ponto de que até mesmo os direitos humanos sejam melhor efetivados pelas ações do governo local (ZIMMERMANN, 2005, p. 160).

A Constituição Federal do Brasil promove de forma cristalina sua vocação democrática, ditando, assim, as diretrizes basilares do Estado Democrático de Direito no qual se assenta a República. Tais diretrizes buscam uma abertura democrática garantidora de uma sociedade com justa distribuição de poder, que assegure o controle da ordem social nas mãos do indivíduo.

A Constituição desta República desenhada em forma de Federação deve ser não somente um campo de batalhas entre os conflitos e interesses que permeiam a sociedade, pelo contrário, deve ser o canteiro de obras onde se construa um país livre, justo e efetivamente democrático. A construção de um país com pretensões democráticas é obra a ser edificada pelo seu povo, pois um país forte precisa de raízes fortes, e são as raízes locais a força da federação brasileira. É a participação direta da população que habita este vasto território plural que vai afiançar a conjectura das diversidades dentro da unidade nacional.

A democracia, enquanto considerada uma construção permanente, deve ser tratada como tarefa a ser executada, portanto, não é mero conceito subjetivo que permeia o imaginário acadêmico, político ou popular. Sendo obra a ser edificada, incumbe examinar instrumentos e ferramentas que possam bem ser utilizados na edificação dos anseios democráticos. Nesse contexto, a República Federativa do Brasil tem prevista, no texto da Constituição, a figura de um terceiro ente federado: o Município.

2 O MUNICÍPIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: AUTONOMIA E DESENVOLVIMENTO

O advento do Município no ordenamento constitucional de 1988 descortinou uma inovação nas organizações federativas até então conhecidas, nas quais a arquitetura tradicional contava com o desmembramento do território em uma unidade central de governo e governos estaduais, dando a distritos, condados e outras pequenas divisões territoriais, apenas caráter administrativo, sem outorgar-lhes maiores traços de personalidade política. Com o Município brasileiro, conforme tratar-se-á nas linhas que seguem, foi diferente: o constituinte conferiu ao ente subnacional não apenas autonomia administrativa e financeira, mas também, autonomia política, dotando-o com a força de componente da Federação.

Mais que uma opção funcional, a Constituição confirma no Município a sua vocação democrática por meio da descentralização máxima do poder. Portanto, as vertentes de autonomia conferidas ao ente municipal merecem ser objeto de pesquisa, pois é por meio das configurações dadas a este ente federado, que poder-se-á observar com maior atenção o manejo das instituições democráticas pela sociedade civil, e qual o papel a ser desempenhado pela Administração pública na busca e promoção do desenvolvimento humano e social. Compreender a autonomia municipal conferida pela Constituição vai além de um estudo direcionado de Direito Administrativo: tal estudo é uma investigação do próprio sentido da democracia no ordenamento constitucional.

2.1 Autonomia política, legislativa e administrativa municipal: o reconhecimento Constitucional do Município na Federação

O distanciamento característico da cultura política centralista pode ser diagnosticado como um agente causador da falência institucional do Estado brasileiro. Nesse contexto, o aumento do diálogo entre poder público e o cidadão pode ensejar um planejamento público mais eficiente, que atenda às reais demandas sociais, incluindo, assim, o munícipe na gestão da máquina pública. A efetivação desta participação passa, obrigatoriamente, pela descentralização das decisões. Este fortalecimento

descentralizado do poder local é um caminho apontado para que se combata o déficit democrático da sociedade brasileira.

A organização da estrutura estatal brasileira constituída em 1988 é delineada pela forma federativa de Estado, aliada ao princípio republicano, e tendo como pano de fundo, o Estado Democrático de Direito. Desse modo, a Constituição reforça sua vocação democrática, pois conjuga os anseios democráticos do Estado de Direito, ao tempo em que cria um conteúdo mantenedor dos avanços e conquistas da democracia, com preocupação social que vai além do objetivo de assegurar uma vida digna à pessoa humana, buscando estabelecer, mesmo que de modo simbólico, um fomento à participação da sociedade civil no processo de construção da República. Sob esse prisma, é por meio do Estado Democrático de Direito que a esfera pública é transformada em terreno oficial onde deve ser arquitetada uma perspectiva de futuro que trate das condições materiais da existência (STRECK; MORAIS, 2013, p. 113).

O despertar da sociedade para que galgasse posição de protagonista da construção política se deve em muito aos efeitos sentidos em escala global pelos regimes totalitários que marcaram a história do século XX. A alta concentração de poder em governos distantes da população, que ao avocar para si a tomada de decisão, afastam a sociedade, tornando reduzida ou até inexistente sua participação, comprova o alto risco que ronda um povo quando este entrega seu destino ao jugo de aparelhos estatais fortemente centralizados (MOREIRA NETO, 2006, p.27).

Afirmar que o poder emana do povo, como o faz o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, confirma a sociedade como protagonista da cena política, condiciona o poder estatal como sendo poder de direito, portanto, a figura do Estado não se enquadra como proprietária ou titular nata do poder, também não tem a si atribuído o papel de ser fonte emanadora de poder, como é o povo. Concebe-se, o Estado, no sentido jurídico de instância permanente afinada com o princípio democrático, devendo, a tal instância, ser atribuída a responsabilidade pela defesa efetiva do exercício do poder-violência. Nesse contexto, o exercício do poder estatal acontece por encargo da sociedade, sendo passível de responsabilização perante ela, ou seja, o poder emana do povo em sentido normativo, não apenas metafísico (MÜLLER, 2003, p. 62).

No Estado Democrático de Direito, a democracia é o princípio que sustenta, norteia e regula o processo político formador do poder estatal, ou seja, o poder estatal se conforma de maneira democrática, portanto, tem por origem e fundamento, o povo. Contudo, é crucial ressaltar a ideia de que a vontade popular não seja limitada à ideia de participação indireta, apenas, por meio de sufrágios periódicos. A força popular deve garantir presença nos espaços estatais por meio de ferramentas de construção da opinião pública e da cidadania (HESSE, 2011, p. 142, tradução nossa).

Dentre os aspectos possíveis de aprimorar o funcionamento dos sistemas populares de governo civil, pode-se adicionar o debate acerca da órbita espacial de atuação e desenvolvimento desses sistemas. Vale ressaltar que discutir a extensão geográfica da atuação política institucionalizada não constitui oposição à existência de um governo central na figura da União, pelo contrário, a compreensão de República ou de Federação abarca a coexistência de diversas sociedades dentro de uma sociedade maior, com funcionamento político de diversas repúblicas donas de sua própria organização, porém, todas constituídas sob a proteção que apenas uma grande República pode promover. Dessa forma, a pulverização das esferas de governo popular em um território unido sob uma bandeira central faz com que a República Federativa seja capaz de “conciliar as vantagens da monarquia com as da República” (HAMILTON, 1787, p. 37).

A democracia, em um ambiente de pluralidades territoriais, a exemplo do caso brasileiro, toma forma por meio do Estado federado, por meio da distribuição do poder político entre o ente federado central e os entes subnacionais. Esta distribuição é percebida no momento em que se definem competências político-administrativas aos componentes da Federação, proporcionando, a cada qual, substratos de autonomia e legitimidade sobre os quais se sustenta o Estado federado (LOEWENSTEIN, 1986, p. 357, tradução nossa).

Quando o objeto de estudo é o federalismo no Brasil, de imediato se observa a relevância dos núcleos locais de organização social na formação da matriz histórica do Estado brasileiro. O primeiro registro de admissão constitucional da autonomia político-administrativa do Município é encontrado no texto de 1891², no art. 68 da Constituição

² Título III: Do Município. Art. 68 – Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (BRASIL, 1891).

da época. Compreende-se, frente ao relevo histórico do poder local no Brasil, que o federalismo brasileiro, desde seus primeiros traços comporta uma estrutura formada pela ordem central, ordens estaduais e ordens municipais de poder político, todos com autonomias e competências, motivo pelo qual a inclusão expressa do Município no texto da Constituição mais não foi que o reconhecimento e legitimação de uma realidade histórica (ALMEIDA, 2013, p. 701).

Se experiências federalistas descortinadas pelo mundo caracterizam-se pela conjugação de poder central e poderes estatais, apenas, a Federação brasileira distingue-se pela forte contribuição do poder local e das bandeiras municipalistas em sua formação política. Tal fato reforça a crença que a cada sociedade, de acordo com suas identidades culturais, aspectos econômicos ou características geográficas e históricas, cabe a organização do seu próprio federalismo, da maneira mais adequada às realidades de seu contexto social e político (BARRETO LIMA, 2013, p. 783).

A magnitude da atuação do poder local no Estado brasileiro pode ser medida ao observarmos que no rol do art. 34, VII, da Constituição de 1988, dentre os princípios constitucionais cuja inobservância acarreta intervenção federal³, está grafada a autonomia municipal. Ou seja, além de alçar o Município à categoria de membro da Federação, o texto constitucional ampara a autonomia do ente subnacional menor. É necessário sempre repisar a importância do Município para o Brasil, pois este não apenas representa “mero instrumento para a prestação de serviços públicos à comunidade local, o Município, em verdade, constitui um dos fundamentos sobre o qual se assenta o Estado brasileiro” (LEWANDOWSKI, 2013, p. 811).

Até o advento da Constituição de 1988, aos Municípios era dada a possibilidade de poder administrativo local acerca de assuntos de seu interesse. Contudo, o texto promulgado em 1988 endossou a autonomia política ao ente municipal com a previsão de que sua organização seria balizada por lei orgânica própria, ou seja, o Município

³ Nas palavras do próprio Ricardo Lewandowski, o Estado Federal consiste na união permanente e indissolúvel de entes políticos, dotados de autonomia, que tem por fundamento uma constituição comum. Trata-se de uma forma de organização estatal que assegura aos seus membros o desfrute das vantagens da unidade, ao mesmo tempo em que lhes assegura os benefícios da diversidade. A Federação, por suas características, repousa sobre um delicado balanço de forças. De um lado, estímulos desagregadores militam no sentido de fragmentar a associação. De outro, impulsos de caráter centralizador atuam na linha de aplinar as individualidades. Para preservar esse precário equilíbrio, a técnica constitucional desenvolveu alguns mecanismos estabilizadores, que vão desde a solução dos dissídios internos por um tribunal especializado, até a intervenção do conjunto dos associados em determinada unidade federada para a restauração da harmonia institucional, mas sempre em caráter excepcional (2013, p. 802).

passa a ser dotado de uma verdadeira lei constituinte municipal, decidida e aprovada pelos representantes populares do Município, tornando próximo do cidadão o processo de materialização democrática regrado pela estrutura constitucional, aplicável a todos os entes da Federação (BARRETO LIMA, 2013, p. 784).

Enquanto a soberania pode ser tratada como capacidade de autodeterminação plena do poder, sendo característica exclusiva do Estado-nação, encontrando limites apenas na determinação do próprio Estado, a autonomia é prerrogativa política delineada pelo texto constitucional às entidades estatais, “é a administração própria daquilo que lhe é próprio” (MEIRELLES, 2014, p. 91). Considerando, então, a soberania como qualidade própria do Estado Federal, não parece acertado atribuir à União, enquanto componente da Federação, a soberania estatal. Antes, a soberania deve ser atribuída ao poder central próprio da Federação, que integra a ordem federativa na mesma medida que os poderes estaduais e municipais, sendo todos imbuídos de autonomia (ALMEIDA, 2013, p. 701).

Pensar a União como ente dotado de soberania, e não de autonomia, implica em hierarquização dos entes federados, admitindo uma estrutura de subordinação dentro da Federação. A autoridade federal, chefe do poder executivo da União, representa o Estado federal soberano, e em seu nome pratica a soberania estatal, pois é exclusiva da Federação a característica de soberana. Aos demais entes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios “é atribuída autonomia, que é também poder de autodeterminação, demarcado, porém, por um círculo de competências traçado pelo poder soberano”, garantindo que os entes autônomos possam exercer atividades concernentes à sua autonomia sem “subordinação hierárquica dos poderes periféricos ao poder central” (ALMEIDA, 2013, p. 701).

Nesse panorama de autonomia a todos os entes federados, o Município confirma-se como unidade política componente do Estado, cumprindo papel fundamental no processo de democratização e integração da sociedade civil com o poder público. Guardadas as devidas proporções, o Município brasileiro atual, em especial pequenos municípios interioranos do país, remetem à ideia das cidades-estados gregas, nas quais a tomada de decisão ocorria de modo direto. Se pensados mecanismos de governo local inteligentes, é possível imaginar “uma democratização extrema da vida municipal, em que os cidadãos tenham conhecimento, interesse e poder suficiente para

participar de grande parte das decisões sociais relevantes” (DÓRIA, 1992, p. 16). No entanto, a ascensão de tais mecanismos não se restringe apenas a esforços de nível local, depende de transformações maiores na cultura política do país.

Mais que promover o empoderamento do Município, a previsão de autonomia ao ente local dentro do ordenamento constitucional é pressuposto primário para o desenvolvimento do referido ente político, pois assegura “um amplo campo de atuação autônoma às municipalidades no exercício das suas competências constitucionais”, (CORRALO, 2011, p. 55). A compreensão dos limites e alcance da autonomia municipal deve ser depreendida da leitura da Constituição, pois é a Carta Magna que condiciona, baliza e determina a autonomia dentro da qual o Município irá atuar (CORRALO, 2006, p. 166).

A abrangência da autonomia municipal não é conceito estático: se transforma e se molda de acordo com a matéria abrangida. Inicialmente, de maneira mais tímida, existe

a autonomia administrativa, que é atribuída inclusive para entidades territoriais dos Estados unitários descentralizados. Depois, vem a *autonomia financeira*, que já representa uma maior competência, porque prevê a decretação, a arrecadação e a utilização de tributos. Em seguida, já aí se caracterizando os Municípios dos Estados federados, existe a *autonomia política*, definível pela eletividade dos agentes políticos municipais. Por fim, destacando-se o tratamento dado pela Constituição de 1988, no Brasil, vem a *autonomia legislativa*, que prevê a possibilidade de o Município elaborar uma quase Constituição, representando o mais alto escalão de autonomia (COSTA, 2014, p.122, grifo do autor).

Tais características da autonomia municipal não exaurem as atribuições do Município, apenas formam um eixo básico de autonomia reconhecida ao ente municipal, frente aos Estados e à própria União. Isso vale dizer que, no âmbito de sua autonomia, o Município não é hierarquicamente subordinado aos poderes executivos Estaduais ou ao governo executivo central, figurando como ramificação administrativa dos outros entes federados. Pelo contrário, a autonomia confere primazia na condução e gerenciamento de assuntos dentro das suas atribuições, podendo ser refreado apenas pelo Poder Judiciário, quando houver necessidade (MEIRELLES, 2014, p. 94). Logo, a autonomização do ente municipal também cumpre função limitadora do exercício do poder dos Estados e da União.

A descentralização do exercício do poder e dos espaços de tomada de decisão é característica elementar de uma Federação, e conforme visto até aqui, para que a descentralização seja materializada, o Estado Federado precisa contar com entes autônomos, dotados de capacidade política e administrativa. Uma Federação estruturalmente forte se forma com entes federados fortes, portanto, é permanente a necessidade de que se garanta ao Município a autonomia a ele constitucionalmente destinada, não permitindo subordinação de qualquer espécie entre os entes federados. Admitir a supremacia de um ente sobre outro, coloca em risco não apenas a capacidade de administração pública inerente aos governos das três esferas federativas, mas compromete os objetivos do próprio pacto federativo.

2.2 O exercício do poder político-administrativo descentralizado: gestão democrática da autonomia municipal

Dentro da Federação impera-se a necessidade de descentralização do poder, tanto administrativa, quanto política. O objetivo da descentralização do poder, por meio da autonomia dos entes subnacionais, em suma, é aproximar o espaço público do cidadão, promovendo uma cidadania ativa permanente, pois além de garantida autonomia, o Município precisa de engrenagens inteligentes que façam funcionar a gestão democrática da coisa pública. Se estudado o exercício do poder descentralizado no Município, é possível encontrar mecanismos propulsores da participação popular, que envolvam a sociedade civil na tomada de decisão, tornando-a parte ativa da gestão pública, dando contornos cada vez mais democráticos à arquitetura político-administrativa do Estado brasileiro.

A construção de uma forte estrutura basilar do Estado deve ser pensada tendo o cidadão como fundamento e destinatário, difundindo na sociedade a sensação de responsabilidade pela máquina pública e pelos efeitos oriundos de sua gestão. Uma tomada de consciência coletiva, com potencial transformador da realidade social, deve ser lastreada pela efetivação da autonomia dos governos municipais, de modo sério e organizado, proporcionando à esfera pública do Município condições de realização do ideal democrático (CARNEIRO, 2004, p. 17).

Para que o Brasil passe a ser de fato um Estado Democrático de Direito, urge a necessidade de que o exercício da democracia passe a ser conduzido de forma ativa pelo cidadão. O indivíduo, ao utilizar os instrumentos de participação direta no processo de tomada de decisão, perfectibiliza o direito de participação, avocando para si a condição de agente ativo das transformações sociais, tomando consciência de membro integrante da arquitetura social e responsável pelas decisões com reflexo na sua vida, e na vida da comunidade onde vive (GORCZEVSKI; CUNHA, 2010, p. 189).

A autonomia municipal no Estado descentralizado demanda uma estrutura plural de ferramentas que proporcionem o exercício do poder político, dividindo competências dentro do território. A competência do ente municipal pode ser observada pelo art. 23 da Constituição, como sendo comum a todos os entes federados, além do art. 30 da Carta Magna, que delimita as áreas de atuação do município. A divisão de competências estabelecida em 1988 refere o Município como ente responsável por assuntos de interesse local, deixando clara a predisposição municipal para tratar de assuntos que envolvam necessidades imediatas do cidadão. Porém, é necessário observar que as atividades desempenhadas pelo Município, em que pese atendam exigências básicas da população, caracterizando o interesse local, também dizem respeito ao interesse estadual e nacional, haja vista ser inescusável de qualquer ente estatal a responsabilidade pela construção do espaço social (MENDES, 2016, p. 27).

As disposições constitucionais que versam sobre autonomia e divisão de competências dos municípios respaldam a crença na participação popular como forma de controle da gestão pública, tendo por finalidade a democratização dos organismos estatais, com a organização de um espaço onde a sociedade se faça presente de maneira direta, com suas demandas e anseios, tornando o planejamento e execução de políticas públicas condizentes com as reais necessidades sociais. Para tanto, o substrato descentralizador que deve caracterizar o Estado federado vem acompanhado da promessa de participação da sociedade civil (COHN, 2013, p. 451).

Levantar o tema da participação popular no Estado Democrático implica na busca por uma visão que não se ocupe apenas da democracia representativa, pois nesta, a população figura como receptora de democracia, não como efetiva provocadora dos mecanismos democráticos. Na democracia representativa, o povo mais atua como consumidor, escolhendo “entre duas ou mais ofertas, aquela que mais lhe convém”.

Defender maior abertura da democracia participativa não invalida a democracia representativa, apenas admite-se a necessidade de mais fácil acessibilidade do espaço político para que se renove a concepção de democracia, erigindo mecanismos de gestão democrática direta da coisa pública (SANTIN, 2017, p. 150).

Para que se constitua a cidadania, pressupõe-se a participação do indivíduo no campo político, no entanto tal participação acontece dentro de um espaço geográfico determinado. É dentro desse espaço físico que o indivíduo incorpora a capacidade de exercer a cidadania ativa, comprometendo-se com o desenvolvimento do espaço onde vive, pois tem ciência de que é de sua responsabilidade, também, a construção de um espaço político garantidor dos direitos fundamentais e de políticas públicas bem executadas. A exigência pela efetivação de direitos básicos do cidadão deságua na emergência de que sejam criados novos mecanismos de gestão pública, fomentadores da participação social, incluindo a sociedade na gestão do Estado. Por meio de uma concreta realização democrática no espaço local, ter-se-á reflexos desse amadurecimento democrático em níveis regionais, nacionais e globais (COSTA; REIS, 2010, p. 104).

Somente com a ascensão de espaços discursivos e plurais, que permitam a participação da sociedade nas transformações sociais é que poder-se-á falar em cidadania. A interação da esfera estatal com a comunidade, possibilitando acesso direto ao governo, é que alça o indivíduo à condição de cidadão do Estado, gerando dentro daquele espaço social local um fortalecimento identitário, haja vista o espaço local seja estratégico na “salvaguarda dos valores e interesses daqueles que residem nesses territórios” (HERMANY; RODEMBUSCH, 2010, p. 78).

É o feitiço democrático da Federação brasileira que legitima o exercício do poder político dentro das esferas instituídas de governo, porém, a qualificação das instituições estatais carece de instrumentos de democracia representativa e participativa. “Responde-se ao silêncio e à neutralidade do Estado de Direito, empoderando-se o cidadão na construção de uma cidadania ativa”, tornando a coletividade protagonista na concretização de direitos fundamentais, que além de formarem o núcleo das necessidades básicas de desenvolvimento humano, são importantes disposições que “reafirmam compromissos civilizatórios e que fundamentam a própria existência do

Estado brasileiro, especialmente enquanto caminhos necessários para a minimização das gritantes diferenças na textura social pátria” (CORRALO, 2010, p. 291).

A ascensão dos muitos e variados interesses imbricados nas plurais sociedades contemporâneas intensificaram a vontade de participação popular nos núcleos de poder político. Seria, portanto, esperada a multiplicação das modalidades de participação direta classificadas de acordo com os níveis de intensidade da contribuição direta ou semidireta da população na atuação institucional do Estado, “encontrando-se, como formas mais acabadas aquelas em que se transfere aos particulares a corresponsabilidade e até, em alguns casos, a total responsabilidade nas decisões sobre políticas públicas” (MOREIRA NETO, 2006, p. 330). Pensar a evolução do processo democrático vai além da formulação de mecanismos que apenas revelem e entonem as reivindicações do cidadão, é necessário que se promovam meios de participação popular que concorram para a dinamização da própria democracia, no sentido de torná-la mais eficiente em sentido fático, buscando resultados concretos que reflitam na solução de problemas históricos, especialmente no que se refere à qualidade de vida da população (MOREIRA NETO, 2006, p. 331).

A imagem historicamente construída do Estado brasileiro é de lentidão, ineficiência e irracionalidade, chegando ao nível de o setor público ser visto como sinônimo pontual de marasmo e ineficiência. Contudo, nesse cenário desanimador, a Constituição de 1988 apontou uma novidade na administração pública ao alçar o Município à condição de ente federado. A carga de competências administrativas conferidas ao ente municipal, revestidas com o manto do poder político deste mesmo ente, direcionou à prefeitura os holofotes da administração pública. A distância tomada entre o cidadão e figuras como a Presidência da República ou Governo do Estado é tamanha que tais instituições se revestem de aparência quase fictícia no imaginário popular. Em sentido contrário, o prefeito de um Município é figura política sempre visada e de mais fácil acesso, o que aumenta o grau de informação da sociedade acerca das atividades realizadas pelo Governo Municipal (FIGUEIREDO, 1998, p. 41).

O protagonismo conferido à administração pública municipal fomenta a busca de inovações na gestão pública do Município com muito mais força que em administrações de nível Estadual ou Federal. Nas esferas municipais de governo, há uma visível busca de inovações que facilitem um relacionamento mais produtivo entre o

setor público e a sociedade civil. Ou seja: na medida em que a maioria dos Estados estão falidos, e enquanto muitos programas do Governo Federal não deslancham, ou, quando apresentam funcionamento o fazem de modo lento e com alto custo, o Município, figura final da linha federativa, acaba promovendo políticas públicas de forma mais ágil e menos onerosa (FIGUEIREDO, 1998, p. 40).

O potencial descentralizador do texto constitucional de 1988, repartindo recursos e competências entre três níveis federativos de organização estatal, é pilar que sustenta manifestações e discursos que defendem uma administração pública eficiente, baseada em resultados efetivos de gestão, haja vista a aproximação do cidadão na federação descentralizada exige, dos gestores públicos, que as políticas públicas executadas atinjam resultados expressivos de desenvolvimento, melhorando a infraestrutura e oferta dos serviços públicos. Se a essa descentralização administrativa de viés municipalista providenciar-se uma vigorosa simplificação de procedimentos nos espaços de gestão local, construindo elo de confiança entre munícipes e governantes, ter-se-á cenário que condicione a promoção de uma democracia eficiente (ANASTASIA, 2016, p. 213).

Sem arvorar-se em aprofundar o estudo do pensamento de Jürgen Habermas, é importante citar que ao tratar a democracia, o filósofo traz a ideia de que a construção de uma linguagem afinada entre sociedade civil e Administração pública é de responsabilidade coletiva, ou seja, o poder público tem dever e finalidade de “perseguir, pelos seus desígnios, a emancipação, a autonomia, liberdade e igualdade do homem, fundados em sua capacidade de ser no mundo”, construindo, assim, um “elo de comunicabilidade com a sociedade a fim de dirimirem conflitos” (LEAL; FONTANA, 2010, p. 30).

É necessário sempre repisar que posicionar-se a favor de um novo jeito de governar, voltado aos anseios democráticos, exige que sejam traçadas estratégias de governo a partir da realidade municipal. Se considerada a Administração pública municipal como a mais próxima do cidadão, tendo ela mais condições materiais de fortalecimento da qualidade de vida da comunidade, coloca-se, sobre o ente municipal, a responsabilidade pela eficiência no trato de políticas básicas de saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura, dentre outras. E o que balizará a gestão pública municipal é a eficiência com a qual os anseios da população são atendidos. Tal questão

acerca da eficiência da gestão levanta o debate em torno de formas inovadoras, menos hierarquizadas e mais horizontais, de condução do aparato estatal (ZENI; GEORGEN, 2010, p. 164).

A agenda política do Brasil tem, nos últimos anos, apontado – de maneira positiva – que muitas mazelas ainda presentes na realidade nacional não derivam do fato de o Brasil ser um país pobre, mas sim, um país injusto. Porém, em que pese certo consenso em torno dessa compreensão, ainda não é possível afirmar que o Brasil está no caminho do equacionamento das desigualdades e injustiças que atingem a nação. Na verdade, o desafio que se desenha ao buscar o enfrentamento de questões relacionadas à pobreza e subdesenvolvimento descortinam os governos locais como uma espécie de “grande e rico laboratório de experiências – mais ou menos exitosas – de programas e modelos de gestão no que diz respeito às políticas sociais” (COHN, 2002, p. 143).

A redefinição do Estado brasileiro, de modo a torná-lo eficiente no cumprimento da execução de políticas públicas é pauta permanente na agenda política e acadêmica do país. Perscrutar novos mecanismos de gestão pública, propulsores de uma grande abertura democrática é ofício imorredouro, haja vista o caráter flexível e sempre mutável da democracia. O culturalmente arraigado centralismo político e administrativo brasileiro, em que pese marque presença histórica no Brasil, está em irreversível declínio. Em contrapartida, observa-se o avanço das engrenagens de poder local, fortalecidas pela inclinação descentralizadora da Constituição Federal. Neste contexto, é necessário que se pense um aparato municipal inteligente, que encorpe a descentralização do exercício do poder, garantindo ao Município, condições materiais de promoção da governança horizontal.

2.3 Autonomia financeira municipal no Pacto Federativo brasileiro: a derivação financeira da descentralização do poder político

A derivação financeira do federalismo político adotado pela Constituição é o federalismo fiscal, porquanto, além da declaração de direitos e de autonomias no texto da Constituição, a construção de um ambiente democrático exige sustentáculos que garantam o pleno exercício das autonomias legais. Dentre as estratégias a serem pensadas como vetores do desenvolvimento democrático de um Estado, é fundamental

considerar o modo como se concebe a alocação de recursos e o funcionamento das atividades financeiras do Estado. Exige-se, em uma discussão acerca da vocação política de determinado ordenamento, uma análise sobre o sistema tributário vigente.

Dentro do Estado federado, tendo por pressuposto a vocação de descentralização político-administrativa do Estado, é consequência natural do viés descentralizador a existência prévia de recursos financeiros que assegurem adequadas condições de existência das estruturas descentralizadas de governo, pois a efetivação dos objetivos perquiridos pela Carta Magna passa pela solidificação da instrumentalidade de cada componente do documento constituinte. Nesse contexto, questionar a adequação do federalismo fiscal brasileiro aos objetivos políticos inculcados na adoção da forma federativa de Estado deve ensejar um estudo consistente acerca da eficácia da função estatal na promoção dos direitos básicos da coletividade.

A estrutura do Estado garantidor dos direitos fundamentais pressupõe a existência de um Estado fiscal, pois, tratar com seriedade a concretização de direitos exige seriedade no trato dos custos que tais direitos acarretam. As decisões financeiras que alicerçam a atuação estatal definem a função instrumental da tributação de um Estado, dessa forma, é plausível considerar a conexão mantida entre a tributação exercida pelo Estado e a persecução dos objetivos da República, ambos conectados com o cerne do texto constitucional: a realização de direitos e garantias fundamentais (BRANCO; MENDES, 2014, p. 1365).

Nesse sentido, a busca pela autonomização política dos núcleos regionalizados de poder pretende promover melhor funcionamento das instituições da Administração Pública. Entretanto, a autonomia política dos entes subnacionais condiciona-se à sua autonomia financeira, vez que a subordinação econômica a outro ente mitiga e enfraquece a atuação político-administrativa autônoma do governo local. Em que pese seja positivada a autonomia dos entes de poder local, a dinâmica dos mecanismos de governo regional não é alheia às estruturas econômico-financeiras de poder, pelo contrário, é dela dependente. Tal dependência acaba por deixar a autonomia política do poder local muitas vezes vulnerável à subordinação e manipulação dos órgãos centrais, financeiramente mais fortalecidos (BRITTO, 1986, p. 93).

Se conferida autonomia apenas formal aos entes da federação, sem que se assegurem condições de subsistência das formas institucionalizadas de poder local,

qualquer afirmação acerca da descentralização do poder dar-se-á sustentada em discursos muito mais simbólicos que apoiados por uma realidade fática. Impera a necessidade de que se assegure aos entes periféricos os recursos financeiros para afirmação da autonomia conferida, por meio do exercício dos seus poderes autônomos, evitando a dependência permanente dos entes descentralizados com o poder central, cujo repasse de recursos geralmente será condicionado à obediência dos governantes locais às diretrizes impostas pelo governo central, tornando sem validade alguma a autonomia dos entes subnacionais (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 51).

Apenas com a repartição tributária coerente com um Estado de poder descentralizado é que poder-se-á falar em regime federativo democrático, pois a característica descentralizadora ou centralizadora do tributo repercute em toda estrutura do sistema federalista. Como principal fonte de recursos públicos, os recursos tributários possibilitam à máquina pública viabilizar a concretização de políticas públicas planejadas pelo poder executivo, portanto, a autonomia plena dos Municípios, Estados e União pressupõe a repartição dos recursos tributários. Não é possível falar, de modo coerente, de um Estado Federal, se não houver descentralização do poder dentro dessa forma de organização estatal, pois o caráter descentralizador é fator determinante do funcionamento do Estado federado, e para que a descentralização se efetive de modo completo faz-se necessária a atribuição de rendas entre os entes. Em um Estado Fiscal, tais rendas são predominantemente tributárias, destarte, “seja pela repartição de competência para tributar, pela repartição do produto de arrecadação de certos tributos ou pela combinação de ambos os modelos, como é o caso da Constituição brasileira de 1988” (BRANCO, MENDES, 2014, p. 1365).

Assim, a autonomia política e administrativa planejada pelo constituinte necessita da discriminação das receitas tributárias, pois se assim não for, o cenário real da organização do Estado será de entes federados que partilham atribuições (competências administrativas e políticas) como se fossem promessas vazias, pois, sem a distribuição justa de recursos, tais competências transformar-se-ão em obrigações inexecutáveis (BRANCO, MENDES, 2014, p. 1366).

O direito tributário, de modo genérico, é o reflexo de parcela da soberania estatal, portanto, o poder de tributar e o modo como se arquiteta o sistema tributário de determinado Estado deve ser conduzido em harmonia com a vontade dos cidadãos,

legítimos detentores dos poderes do Estado. A Constituição, por dever estar acima dos movimentos circunstanciais e de momento, não deve estar submetida aos manejos governamentais ditados por interesses políticos, eis que a soberania da Constituição reflete a submissão dos poderes instituídos aos mandamentos constitucionais. Destarte, no texto constitucional é possível encontrar elementos fundamentais que norteiam a ação de todas as ramificações do direito e, também, dos poderes republicanos institucionalizados. É indispensável uma leitura harmônica da Constituição, sempre guiada pela unicidade do texto, pois se assim não o for, como será possível conceber a “repartição das receitas tributárias, por exemplo, sem descuidar de uma das cláusulas pétreas, o princípio federalista, em sua inteira compreensão? Isto só é possível com uma leitura integrada do texto” (MOREIRA, 2013, p. 39), de modo a reconhecer a importância dos valores que decorrem de princípios constitucionais.

A vocação política das Constituições brasileiras pode ser medida pelos contornos dados ao federalismo fiscal no decorrer da história, pois a arquitetura fiscal da Federação tem sido arranjada de acordo com as orientações políticas e necessidades atinentes a cada época. Conforme já abordado no presente estudo, as origens do federalismo no Brasil carregam vícios históricos em relação ao seu feitiço democrático, tendo sido, tal forma de Estado, esculpida numa formação centrípeta pactuada por elites dominantes, sem, contudo, ter por prioridade o fortalecimento da democracia por meio da descentralização do poder. Daí a tendência histórica de uma distribuição tributária favorável ao ente central (CHARNESKI, 2006, p. 70).

Porém, vale repisar que a estrutura federalista depende de uma repartição tributária para continuar existindo. No Brasil, a tradicional cultura centralista passou por abalos quando impulsionada a redemocratização do país na década de 1980, buscando a distribuição do poder político e econômico da União. Basicamente, a nova arquitetura democrática inaugurada em 1988 foi amparada em duas grandes frentes: a busca pela afirmação de direitos fundamentais, em especial direitos sociais, e também a descentralização de poder em favor dos entes subnacionais, principalmente os municípios. Para que fosse possível garantir autonomia política de todos os entes federados, foi necessário reestruturar a partilha de recursos públicos, dando ao quadro fiscal ainda vigente na Constituição os traços delineadores da autonomia financeira dos

municípios, com divisão de competências tributárias e de distribuição do produto da arrecadação de tributos (BRANCO; MENDES, 2014, p. 1367).

A soberania dos anseios expressados na Constituição é instrumento máximo de defesa do cidadão em relação ao poder estatal, especialmente em âmbito de matéria tributária. Para que essa soberania constitucional não se limite a ser objeto de retórica, mas seja efetiva, é importante ter compreensão das “disposições constitucionais como limitações ao legislador, principalmente em passagens não óbvias, do texto constitucional, como na atribuição de competências” (MOREIRA, 2013, p. 41) estruturantes do princípio federativo, pois a maneira como o Estado se organiza deve ser o busílis de todo o sistema tributário nacional. No caso da organização federativa brasileira, todos os entes federados são detentores de autonomia, reservando a soberania à República Federativa do Brasil. Portanto, a União enquanto ente federado tem a obrigação de exercer sua autonomia em estrito respeito às margens estabelecidas pela Constituição, zelando pelo equilíbrio entre todos os entes da Federação, pois se de qualquer maneira houver favorecimento de um ente sobre outro, criando relação de dependência entre os entes, reduz-se a autonomia destes, comprometendo o significado da estrutura federal (MOREIRA, 2013, p. 42).

Se as experiências federalistas conhecidas no mundo se limitam a outorgar aos núcleos de poder local mera autonomia administrativa, mas mantendo relação de dependência com o poder político central, no Brasil a autonomia municipal é uma garantia constitucionalmente estabelecida, tendo sido instituída pelo ordenamento constitucional de 1988. Destarte, a interpretação das normas constitucionais correlatas ao princípio federativo e seus mecanismos de efetivação devem ser interpretadas de maneira a assegurar a autonomia do Município dentro do pacto federativo. Sob essa perspectiva deve ser considerado, também, o sistema tributário nacional, inclusive quando se tratar das normas de competência tributária da União (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 71).

A competência tributária de cada ente federado é objeto tratado no texto da Constituição, nos arts. 145 e 153 a 156, sendo dividida entre todos os componentes da Federação a capacidade tributária. A divisão prevista considerou a importância da organização federativa do Estado, atentando ao fato de inexistir hierarquia entre as entidades federativas, portanto, dividindo a repartição de competência de cada uma.

Desse modo, o constituinte primou por promover uma discriminação de rendas tributárias que delimite o campo de atuação de cada pessoa jurídica de direito público interno, de modo a inibir que determinado ente federativo extrapole sua esfera de competência, invadindo a competência de outro ente, mesmo quando este for inerte no exercício do seu poder de tributar (HARADA, 2017, p. 417).

A competência arrecadatória da União vem expressa no art. 153 da Constituição Federal, cujos incisos preceituam como sendo de competência do ente central a arrecadação de impostos sobre importação de produtos estrangeiros (II), exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE), renda e proventos de qualquer natureza (IR), produtos industrializados (IPI), operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF), propriedade territorial rural (ITR), grandes fortunas (IGF), além de abrir a possibilidade, por meio do art. 154, I, de que a União institua impostos não arrolados expressamente no texto constitucional, desde que não sejam com estes cumulativos nem tenham fato gerador ou base de cálculo idênticas aos tributos expressos na Constituição (BRASIL, 1988).

Aos Estados, por sua vez, a Constituição determinou no art. 155 e incisos, que coubesse a instituição de impostos sobre a transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens e direitos (ITCD), sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que sejam iniciadas no exterior (ICMS) e, ainda, sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) (BRASIL, 1988).

Ratificando a autonomia conferida ao Município na Federação, a Constituição delineou a autonomia financeira municipal no art. 156 e incisos, atribuindo ao Município a competência para instituir impostos a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), sobre a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos e a sua aquisição (ITBI), e ainda, tributar serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência estadual, e definidos em lei complementar (ISS) (BRASIL, 1988).

A autonomia do Município fica ainda mais evidenciada quando se considera a liberdade do poder de tributar do ente local, pois tal liberdade apenas pode ser afetada pelos limites fixados no texto constitucional. Ao possibilitar que o Município arrecade

tributos de sua própria competência, a Constituição assegura, de fato, a autonomia financeira do ente, oferecendo margem para o exercício do poder impositivo da Administração Pública municipal. Abre-se a capacidade impositiva dos Municípios brasileiros para tratar dos “tributos que lhe são próprios e à utilização de todos os recursos financeiros, quer os especiais, constitucionais ou os provindos de seus bens e serviços privativos” (MEIRELLES, 2014, p. 150).

Além da repartição constitucional de competências do poder de tributar, o federalismo fiscal brasileiro também carrega a repartição vertical de receitas tributárias arrecadadas, entre os entes federados, ou seja, é previsto o compartilhamento de receitas da União com os Estados e com os Municípios, e ainda, dos Estados com os Municípios. Tal repartição encontra justificativa nos esforços esculpidos na Constituição para que se reduzam as desigualdades regionais dentro da nação, pois dessa forma, o federalismo fiscal não busca apenas a resolução de problemas comuns a todos os entes, mas direciona a receita tributária para dirimir as diferenças verificadas no âmbito interno da federação, assegurando, assim, a autonomia de todos os entes (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 78).

A repartição das receitas tributárias vem positivada nos artigos 157 a 159 da Constituição Federal, estatuinto que 21,5% do produto arrecadado pela União por meio do IR e do IPI deve ser repassado aos Estados e ao Distrito Federal. Quanto ao IPI, deve ser feito o repasse aos Estados e Distrito Federal de 10% do produto, proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados realizadas no Estado. Também, aos Estados e Distrito Federal a União deve repassar 29% do produto arrecadado pela CIDE, e ainda, 20% da arrecadação de eventuais impostos que venha instituir com base em sua competência residual, conforme dispõe o art. 154, I da Constituição (BRASIL, 1988).

Aos Municípios, é devido repasse da União de 50% da arrecadação do ITR referente aos imóveis rurais localizados no território do Município, podendo, ainda o Município carrear a totalidade do imposto, caso seja feita opção de fiscalização e arrecadação pelo próprio Município, bem como 24,5% do produto arrecadado em razão do IPI e IR. Ainda, os Estados devem repassar aos Municípios o montante de 50% do valor arrecadado por meio do IPVA, relativamente aos veículos licenciados no território municipal. Também, é devido ao Município o repasse estadual de 25% do ICMS

arrecadado pelo fisco estadual, proporcionalmente às operações realizadas no Município. Também, os Municípios receberão 25% dos recursos recebidos pelos Estados em razão do repasse federal de 10% pela exportação de produtos industrializados, bem como, 25% do valor recebido pelo repasse da arrecadação da CIDE, feita pela União. Importa ressaltar, ainda, que Estados e Municípios recebem 100% do produto arrecadado pela União sobre a renda e proventos incidente na fonte de funcionários seus, ou de suas autarquias e fundações (BRASIL, 1988).

O conteúdo que acima versa sobre a repartição das receitas tributárias diz respeito a partilha apenas de impostos. Referente às taxas e contribuições, a competência prevista pela Constituição Federal ocorre de modo indireto, pois, a existência de ambas espécies tributárias é condicionada à realização de serviços, obras, ou exercício do poder de polícia da Administração Pública. Portanto, a competência para instituição das referidas espécies é vinculada às competências administrativas cabidas a cada ente federado, sem partilhar o produto dessa arrecadação com os demais entes (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 80).

Além da transferência de receitas previstas, o texto da Constituição no art. 20, § 1º, ainda garante aos Municípios, bem como aos Estados e ao Distrito Federal, a participação nos resultados da exploração de recursos naturais, como petróleo, gás natural e outros recursos hídricos ou minerais, tema que ainda gera largos debates, muito em razão da recente descoberta da camada do pré-sal, fato que acirrou com força as discussões existentes entre as regiões produtoras cujo solo localiza exploração dos recursos, e as demais regiões, que demandam a distribuição de *royalties* (MENDES, 2016, p. 36).

O sistema tributário nacional, com a previsão das técnicas de repartição de competências tributárias e de divisão das receitas arrecadadas foi pensado como forma de assegurar a efetividade da autonomia dos entes federados e, por consequência, assegurar a efetividade do próprio pacto federativo. Ambos os critérios, tanto o de compartilhamento de competências, quanto o de divisão de receitas, possuem vantagens e desvantagens próprias. A previsão constitucional das duas técnicas considera a busca por valorizar as vantagens de cada uma das técnicas, em detrimento das desvantagens advindas delas, “considerando especialmente o seu propósito de incrementar a

redistribuição de renda e a redução das desigualdades sociais e regionais” (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 51).

A autonomia financeira dos componentes políticos da Federação constitui uma pedra fundante do pacto federativo, pois, conforme estudado, não há como falar de autonomia política sem falar de autonomia financeira. Isso equivale a dizer que um ente federado poderá ser considerado de fato autônomo e com poderes políticos, quando for cumprida a autonomia financeira pré-estabelecida. A discriminação do sistema tributário nacional, prevendo o modo de divisão de competências e receitas, ao ser feita pela Constituição em vez de legislação infraconstitucional, confirma a seriedade e responsabilidade dispensada a questões federativas. A divisão federativa de rendas tributárias não é mero assunto de cunho financeiro, seu conteúdo diz respeito à própria estrutura da República e a eficiência do seu funcionamento. A constitucionalização deste assunto exalta a importância das autonomias municipais dentro do Estado Federal, corroborando o compromisso democrático da Constituição com a descentralização estatal pretendida.

Desse modo, quaisquer alterações legais ou atuações político-administrativas de governo que sejam sensíveis à autonomia financeira dos entes da Federação devem ser vistas com cautela, pois uma alteração substancial nas relações federativas pode impactar na persecução dos compromissos constitucionais mais básicos. Destarte, não há possibilidade de considerar natural ou salutar desarranjos financeiros que inflem a capacidade político-administrativa de um ente em detrimento de outros. Ocorrendo o desequilíbrio federativo, deve-se ter o cuidado de ajustar as instituições jurídicas e políticas no trilho da democracia, por meio de séria e comprometida pauta que trate de aspectos estruturais da nação, com vistas a promover uma recomposição justa e equilibrada do Pacto Federativo.

3 RECOMPOSIÇÃO DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: ENTRE O IDEAL E O POSSÍVEL

O fortalecimento das relações federativas foi propósito arquitetado com tratamento cuidadoso pela Constituição, porém, apesar dos esforços constitucionais no sentido de promover equidade, equilíbrio e fortalecimento dos componentes da Federação, forças centrípetas eventualmente impõem desarranjos estruturais que comprometem a harmonia e equilíbrio do pacto federativo. Tanto em âmbito político-administrativo, quanto na seara tributária e econômica, movimentos centralizadores surgem de forma aparentemente cíclica na história, refreando o expediente descentralizador de poder.

Neste cenário, o fortalecimento constitucional buscado com a Constituição de 1988 visa robustecer não apenas a força dos dispositivos da Carta Magna, mas também, promover a democracia, a dignidade da pessoa humana e a concretização dos direitos fundamentais dentro da República Federal. Portanto, quando o objeto de qualquer pesquisa for o Estado brasileiro e a forma como ele se organiza, os artigos 1º e 3º da Constituição devem ser bússola permanente do pesquisador, pois tê-los fixos em mente, significa garantir a função de sustentáculo de todo texto constitucional e infraconstitucional por eles exercida.

As bandeiras democráticas hasteadas pela Constituição devem conduzir, sim, as perspectivas de pesquisas que circundam o Estado brasileiro, ao menos as pesquisas preocupadas com a construção da sociedade idealizada pela constituinte de 1988. Contudo, o pesquisador deve ponderar as pautas econômicas, culturais, sociais e históricas que construíram e constroem o Estado brasileiro, pois, tratar os anseios constitucionais sem dar a devida consideração às variáveis que moldam o espaço social do Brasil equivale a produzir pensamentos que pouco ou nenhum respaldo fático encontram na realidade nacional.

A cultura tendencialmente centralista da vida pública brasileira não esmoreceu com o fato de ser promulgado o texto da Constituição democrática de 1988, pelo contrário, encontrou brechas e espaços dentro do cenário então constituído para promover a imposição de sua expressão e seu *modus operandi* dentro da esfera pública.

Por vezes os hábitos autoritários e centralizadores ainda presentes no espaço político deturpam o ideário democrático constitucional, tornando-o meramente figurativo, sem produzir os efeitos práticos esperados. A atuação de tais forças aumenta o desafio da sociedade pós-constituente em assegurar o exercício da democracia no país, bem como o correto funcionamento das instituições democráticas, tornando, assim, a conversa concebida entre o texto puro da Constituição e a conjuntura social presente na nação, um debate entre um Brasil ideal e um Brasil possível.

3.1 A dissonância entre o federalismo político e o federalismo fiscal no Brasil: problemas que causam a despactuação federativa

Em que pese o texto da Constituição tenha mostrado preocupação em promover um sistema tributário mantenedor do equilíbrio federativo, com a repartição da competência arrecadatória e a transferência vertical de receitas, a redistribuição hoje observada no panorama tributário nacional é amplamente centralizadora, favorecendo o Governo Federal. Em razão deste desequilíbrio, no ano de 2015, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (AL/RS) instituiu a Comissão Especial do Novo Pacto Federativo, a qual, em relatório final de atividades, soube apontar de maneira clara e concisa diversos problemas estruturais do pacto federativo brasileiro, conforme a seguir explicitados.

a) Distribuição desigual dos recursos entre os entes federativos: Conforme dados colhidos no ano de 2013, a concentração de recursos nos cofres da União frente aos encargos distribuídos entre Estados e Municípios foi uma das principais reclamações dentre municipalistas. A divisão díspar, conforme dados do relatório, concentra 57,4% dos recursos na União; 24,3% nos Estados, e apenas 18,3% entre os Municípios (AL/RS, 2015, p. 39).

b) Desonerações de impostos compartilhados feita pela União: a União optou por promover desonerações tributárias, promovendo tal atividade em Impostos compartilhados com os demais entes da Federação. Dentre os impostos desonerados, um dos principais foi o IPI. Nos anos de 2009 a 2014, foram alavancadas 14 legislações com desonerações que influíram na arrecadação do IPI. Devido a tais concessões feitas pela União, a perda decorrente na receita do Fundo de Participação dos Municípios

alcançou R\$ 10,024 bilhões, e no IPI-exportação foi de R\$ 1,066 bilhões (AL/RS, 2015, p. 40).

c) Subfinanciamento dos Programas Federais executados pelos demais entes da Federação: o repasse feito pela União aos Estados e Municípios para que estes custeiem a execução de programas por ela instituídos é motivo de recorrente insatisfação dos gestores estaduais e municipais. Ademais, faz-se necessário apontar a falta de índices de correção monetária dos valores, para que Municípios e Estados tenham condições mínimas de responder às demandas ao longo dos anos. Como exemplo da crescente despesa em relação à receita orçamentária dos Municípios, o quadro a seguir mostra a evolução das despesas municipais em educação, cultura e saúde ao longo de 40 anos, Brasil (AL/RS, 2015, p. 41):

Percentual de despesas Municipais em Educação, Cultura e Saúde em relação à Receita Orçamentária (1972-2012):

REGIÕES	EDUCAÇÃO E CULTURA		SAÚDE	
				Ano 2012
Norte	14,23	32,83	0,90	20,90
Nordeste	20,00	41,92	6,42	24,93
Sudeste	10,89	24,39	5,33	22,59
Sul	16,77	24,27	5,03	23,08
Centro-Oeste	12,95	24,27	5,03	23,08
BRASIL	14,82	26,95	5,67	22,91

Fonte: Relatório final de atividades da Comissão Especial do Novo Pacto Federativo da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2015

d) A problemática dos “Restos a pagar”: conforme apontado pela Confederação Nacional dos Municípios, um dos principais problemas da realidade municipal são os “restos a pagar”, que se configuram como despesas empenhadas em determinado ano,

sem serem pagas ao final desse ano. Em alguns casos, sequer liquidadas, sendo transferidas para o ano seguinte (AL/RS, 2015, p. 45).

A Lei de Responsabilidade Fiscal veda expressamente, no seu art. 42, que os gestores ao terminarem seu mandato deixem restos a pagar, em montante maior que os recursos disponíveis em caixa, ao novo governo. Entretanto, mesmo o ente central devendo obediência ao referido diploma legal, o que demonstra a realidade é que a União não impõe limites para o seu endividamento, acumulando restos a pagar indefinidamente, penalizando Estados e Municípios, muitas vezes destinatários destes recursos. Dos R\$ 226 bilhões de restos a pagar inscritos pela União na virada do ano de 2014 para 2015, cerca de R\$ 43 bilhões se referiam a transferências para municípios (AL/RS, 2015, p. 46).

Ressalte-se, ainda, o caso de convênios com o Governo Federal, quando muitas vezes, são iniciadas obras pelo Governo Municipal, com recursos próprios do Município, na promessa e expectativa de repasse de recursos federais, o que nem sempre ocorre, gerando, algumas vezes, restos a pagar no orçamento municipal. Em que pese a Lei de Responsabilidade Fiscal seja aplicável a todos os entes da Federação, sabe-se que a sua aplicação é feita com medidas diferentes entre os entes. Verificada a ocorrência de restos a pagar em uma gestão municipal, tal fato é apontado de maneira inescusável pelos órgãos julgadores de contas, enquanto sendo verificada a mesma ocorrência no âmbito da União, esta passa livre de qualquer punição, ou seja: mais uma vez o ente municipal é quem arca com o ônus pela desorganização das contas públicas na Federação (AL/RS, 2015, p. 46).

e) A desvinculação de Receitas da União (DRU): dentre as ferramentas que alimentam o imperialismo fiscal da União, a desvinculação de Receitas da União tem grande impacto nos orçamentos municipais e estaduais. A necessidade de criação da DRU vem justificada em algumas regras constitucionais, dentre as quais cita-se a divisão do orçamento do Governo Federal em duas partes: o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social. O custeio das atividades nas áreas de previdência social, saúde e assistência social são englobados no orçamento da seguridade social, enquanto o orçamento fiscal abrange os gastos previstos nas demais áreas de atuação governamental (AL/RS, 2015, p. 47).

Outra regra que ampara a necessidade de criação da DRU consiste na previsão constitucional para criação de receitas que deveriam financiar cada um dos orçamentos. O orçamento fiscal, conforme prevê a Constituição, seria custeado pelos impostos tradicionais, enquanto as contribuições sociais dariam sustentação ao orçamento social. Contudo, a Constituição determina que a maioria dos impostos tenha sua receita repartida entre Estados e Municípios, enquanto as contribuições não estão sujeitas a tal repartição tributária (AL/RS, 2015, p. 47).

Nesse contexto, o Governo Federal, diante da necessidade de elevar a arrecadação tributária para dar conta do déficit público, e também para poder sanar a elevada dívida pública, criou a Desvinculação de Receitas da União por meio da Emenda Constitucional nº 27/2000⁴, posteriormente prorrogado, cujo conteúdo veio autorizar a desvinculação de 20% das receitas arrecadadas pela União, vez que elevar os impostos implicaria na partilha tributária da receita com Estados e Municípios, de modo que apenas aproximadamente 50% da receita seria mantida nos cofres da União. Por sua via, a elevação das contribuições sociais direcionaria o produto arrecadado para gastos específicos com saúde, previdência e assistência social, não podendo fazer uso da arrecadação para saneamento da dívida (AL/RS, 2015, p. 47). Haja vista a validade da Emenda supracitada fosse até o ano de 2015, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 93, no ano de 2016, prorrogando a validade da DRU até dezembro de 2023, com o agravante de aumentar para 30% a margem de receita desvinculada⁵.

Estabelecendo a Desvinculação de Receitas da União, estipulou-se o percentual das receitas da União seriam provisoriamente desvinculadas das destinações constitucionalmente previstas. Ou seja, com o advento dessa regra, parte dos recursos carreados por meio das contribuições sociais não teriam a obrigatoriedade de serem

⁴ Art. 1º É incluído o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: "Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais [...]" (BRASIL, 2000).

⁵ Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data [...]" (BRASIL, 2016).

gastos com assistência, previdência ou saúde. Dessa forma, fora aberto um caminho para que o Governo Federal promovesse forte elevação da tributação por meio das contribuições sociais, desonerando o ente central de dividir, com Estados e Municípios, o produto arrecadado (AL/RS, 2015, p. 47).

A instituição da Desvinculação de Receitas da União atinge patamares de desproporcionalidade e clara ofensa ao princípio federativo que beira à irracionalidade tal instituto. Acompanhando a evolução dos fatos, de início, a União cria contribuições

que não se submetem a algumas limitações constitucionais, em regra não têm âmbito constitucional de incidência definido nem são partilhadas com os demais entes federados. E o faz à saciedade. Tudo, porém, estaria justificado porque seriam atendidas “finalidades sociais e coletivas”, às quais não se poderiam opor princípios constitucionais fruto de um “liberalismo egoísta” e, por isso mesmo, “aplicável apenas aos impostos”. Depois, porém, diante do expressivo montante arrecadado, “desvincula-se” a receita correspondente, dando-lhe destino que poderia ser obtido com o produto dos impostos em geral. O nome “contribuição”, enfim, serve apenas de biombo, criando-se uma situação que nem MAQUIAVEL poderia imaginar: os fins, a rigor, passam a se justificar por si mesmos, numa inominável petição de princípios (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 153.).

Há uma amplitude de fatores que afetam de maneira negativa o pacto federativo, em especial a derivação financeira da forma federativa de Estado, qual seja, o denominado federalismo fiscal. O objetivo da presente abordagem foi apresentar de forma sistematizada e sucinta alguns dos apontamentos feitos pelo parlamento do Estado do Rio Grande do Sul em trabalhos realizados na Comissão Especial do Novo Pacto Federativo.

As situações que ocasionam a diminuição da autonomia financeira dos entes federais descentralizados são uma afronta ao próprio princípio federativo, pois a previsão constitucional de que os entes da Federação disponham de autonomia financeira é questão básica do federalismo. É a autonomia financeira que impulsiona e possibilita o exercício das autonomias política e administrativa, logo, sem uma real Federação com robusta estrutura em todos os aspectos, tem-se comprometida a descentralização política, pois as competências administrativas encontrarão competências “sem dono”, devido à ausência de condições financeiras para a efetivação da autonomia plena que possibilite o adimplemento das competências municipais (JESUS, 2015, p.360).

O rigor com que se trata a alocação de recursos nacionais, tanto para o poder central da Federação, quanto para os núcleos subnacionais de poder, dita as características assumidas pela Federação, pois a distribuição das competências e poderes é o mecanismo que garante a operacionalização dos projetos de Estado e governo, maximizando o bem-estar social. Quando o poder é exacerbadamente concentrado na União, descaracteriza-se a Federação, afastando-se dos seus ideais democráticos, beirando a um imperialismo fiscal do Governo Federal (MESQUITA, 2012, p. 205).

A partilha tributária entre as entidades federativas não foi suficiente para combater a histórica força centralizadora brasileira, que contraria a equanimidade do pacto federativo ao concentrar demasiado poder na União. Este desserviço ao federalismo democrático presta-se, ainda, ao reforço da dependência das unidades mais fracas ao Governo Central, “seja pelas imposições de condições para acesso aos benefícios, seja pela manipulação das transferências” (JESUS, 2015, p. 364), fatores que se acentuam em razão das pressões do sistema eleitoral alimentado pela intermediação política para repasse de recursos financeiros. Este sistema injusto, arraigado na cultura política do país, embaraça a efetivação dos direitos fundamentais dos indivíduos, na medida em que estes vinculam-se diretamente ao ente municipal, veem “seus direitos sem concretização pela dissimetria da repartição dos recursos” no pacto federativo constitucionalmente firmado (JESUS, 2015, p. 365).

É presente o estudo da constitucionalização de todos os ramos do direito e do caráter instrumental destes ramos sob a luz da Constituição. Percebe-se, todavia, que é incipiente a atenção dada ao direito tributário por estas novas teorias. A função da tributação no Estado Democrático de Direito é distante da visão meramente arrecadatória, devendo voltar-se com mais força à uma justiça fiscal lastreada nos postulados constitucionais. “Como pensar a repartição das receitas tributárias, por exemplo, sem descuidar de uma das cláusulas pétreas, o princípio federalista, em sua inteira compreensão?” (BIANCO; MOREIRA, 2013, p. 38). Esta compreensão harmônica do texto constitucional é fruto de uma leitura integrada, que reconheça a importância dos princípios constitucionais e dos efeitos e valores que irradiam sob todo ordenamento jurídico.

A transformação da realidade de um país passa, necessariamente, pela transformação do panorama tributário nacional. Para que se possibilitem mudanças nas esferas sociais, com efeitos sentidos em áreas caras e sensíveis à população, pressupõe-se a discussão de um sistema tributário justo, responsável e igualitário. Nessa direção, o federalismo fiscal é instrumento indispensável na transformação da realidade social. A adequação político-constitucional do federalismo fiscal brasileiro atual aos anseios democráticos vislumbrados pelo constituinte é pauta urgente na agenda democrática do país. Não há como falar em (re)democratização plena, enquanto o poder econômico for largamente concentrado nos cofres de um ente federado, apenas. Pelo contrário: tem-se, nesses termos, muito maior proximidade com governos imperialistas e unitários, que com estruturas verdadeiramente democráticas e descentralizadas.

Discursar acerca do feitiço democrático de um Estado Federado, por si só, é insuficiente para que a democracia almejada prevaleça. Tratar a democracia na Federação incumbe saber da necessidade de aprimoramento e dinamização dos instrumentos disponíveis para a concretização do ideal democrático, sendo indispensável, portanto, tratar com seriedade as frentes que possibilitam abertura democrática das instituições estatais. Uma Federação formalmente constituída, mas sem estruturas básicas e essenciais que legitimem seu caráter plural e descentralizador é uma Federação simbólica, vazia de conteúdo e, por consequência, frágil. Sendo frágil(izada), a Federação fica facilmente vulnerável à ação de forças antidemocráticas que historicamente fizeram uso de espaços substancialmente republicanos para conservação de interesses escusos, que em nada condizem com os anseios da população.

3.2 Controvérsias e distorções do federalismo brasileiro: tensões entre o princípio federativo e tendências centralizadoras

A tarefa de organizar a estruturação de um Estado federado é bastante complexa, delicada e exige esforços de estratégia e planejamento, pois organizar um Estado em forma federativa requer, acima de qualquer outro trabalho, a conjugação de diversas estruturas internas compostas por especificidades e pluralidades próprias, que não raras vezes, podem ocasionar conflitos entre si. O federalismo, enquanto estrutura organizacional, objetiva manejar a diversidade na unidade, procura promover a força una por meio do fortalecimento regionalizado. Contudo, a concretização de tal tarefa

não acontece sem a resistência de tendências centralizadoras, em especial na cultura política brasileira, onde o centralismo sempre teve grande prestígio em desfavor da descentralização do poder.

A história brasileira demonstra, em todos os momentos, a ação de forças centrípetas agindo com propósitos antidemocráticos, esvaziando verdadeiras essências da democracia ao promover, na esfera pública, um espaço facilitador de interesses setorializados que nenhuma legitimidade ou reflexo encontram na população. Por vezes, discursos defensores da descentralização e regionalização do poder mascaram práticas e arranjos projetados para manutenção de velhos hábitos que corroem os fundamentos democráticos da República. A estrutura federativa do Estado, nesse cenário, não passa incólume a tais ações, pelo contrário, acaba por enfrentar dificuldades e obstáculos que acompanham toda experiência federativa brasileira na busca pela sua afirmação enquanto instrumento democrático.

Já na Primeira República, quando inaugurado o expediente federalista no Brasil, o desequilíbrio federativo verificado à época destoava dos ideais federativos constitucionalmente declarados. Não havia, na federação da República Velha, uma força nacional capaz de administrar os interesses da nação, pois a verdadeira força política do país concentrava-se no sudeste brasileiro, mais especificamente entre Minas Gerais e São Paulo, configurando inegável empecilho na estruturação autêntica do regime federativo, pois aos demais Estados brasileiros, recorrer aos auxílios da União era sinônimo de submissão aos interesses ditados por Minas Gerais e São Paulo, os verdadeiros detentores do poder central nacional. Foi nesse ambiente em descompasso com a descentralização típica do federalismo, que teve início a sistemática federalista brasileira (OLIVEIRA, 2012, p. 152).

Portanto, no Brasil do século XXI, promover a criação de instituições políticas e jurídicas voltadas à correção das assimetrias fáticas e relacionais que ainda ditam a funcionalidade do Estado federal reflete a tentativa de resgatar um débito nunca saldado pelos construtores do país. Ter em consideração os compromissos federativos primados pela Constituição significa não apenas uma agenda constitucional moderna, mas a correção de mazelas históricas do federalismo brasileiro, estabelecendo “um regime no qual o dever de respeito às nossas diversidades regionais seja a tônica primeira a ditar o

funcionamento das instituições estatais ligadas à descentralização espacial do poder político” (OLIVEIRA, 2012, p. 153).

Se cada país adota seu próprio modelo de federalismo, adequado ao seu contexto cultural, social, econômico e histórico, observa-se que a cultura federalista latino-americana carrega em seu cerne vícios tendentes ao centralismo exacerbado. Dentre os fatores que dificultam a consolidação de um federalismo descentralizado e democrático na América Latina, destaca-se: endêmica instabilidade constitucional de alguns países; alta concentração de poder na esfera federal de governo, em particular, na figura do Presidente, causando hipertrofia do Executivo federal; frequentes rupturas de regimes constitucionais, como o golpe militar de 1964 no Brasil, acompanhado de extrema centralização do poder político, em especial na esfera tributária, cujos reflexos mantiveram-se presentes mesmo após o advento da Constituição de 1988 com franco poder financeiro da União em detrimento dos Estados e Municípios; déficit democrático historicamente presente nas populações latinas, cujos hábitos democráticos são incipientes para realização da descentralização do poder (SEGADO, s/d, p. 111, tradução nossa).

Tamanhas são as dificuldades de implementação eficaz de sistemas federativos na América Latina, que as experiências federalistas ibero-americanas verificadas no Brasil, Argentina, México e Venezuela são, não poucas vezes, utilizadas pela doutrina como exemplos de fracasso da organização federal, em razão dos fatores que enfraquecem a aplicação do sistema. Não é difícil compreender o motivo de tal análise global acerca do federalismo na América Latina, pois as relações fáticas dentro dos países do continente não são culturalmente adequadas para o desenvolvimento de um federalismo legítimo, em essência, por duas grandes razões: hegemonia natural de determinados Estados membros e frequentes intervenções federais nos expedientes políticos locais. Conforme já referido, na cena brasileira os Estados de São Paulo e Minas Gerais foram determinantes para o desenrolar da história política do país em razão de sua força econômica. Por sua vez, a culturalmente arraigada intervenção federal na história latina processou-se de modo desenfreado e frequente, geralmente por razões minimalistas, fortalecendo a ideia de que o federalismo ibero-americano fosse mais uma ficção que uma estrutura fática (LOEWENSTEIN, 1986, p. 380, tradução nossa).

Os povos que habitam e fazem parte de Estados com estrutura fortemente centralizada estão fadados a serem receptores da política desenvolvida pelos líderes instituídos, tendo diminuído o seu espírito de cidadania ativa e propulsora do expediente político em razão da forte centralização política. O *modus* centralizador de conduzir a política de um Estado reúne, em torno de um ente de governo, todas as forças disponíveis na nação, porém, enfraquece e limita a ação de tais forças. A centralização “faz triunfar no dia do combate, mas diminui com o correr do tempo sua potência. Portanto, pode contribuir admiravelmente para a grandeza passageira de um homem, mas não para a prosperidade duradoura de um povo” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 99).

Não poucas vezes os efeitos sentidos pela atuação das variáveis tendentes ao centralismo proporcionam certa ampliação dos poderes da Presidência da República, comprometendo o equilíbrio harmônico do sistema de poder tripartido, mas com muito mais força, precariza a estrutura federativa, pois, quanto mais concentrado for o sistema de poder, menores são os contrapesos oferecidos por núcleos de poder descentralizados. Contudo, importante observar que o discurso democrático constitucional segue sendo levantado mesmo quando escancarada é a atuação das forças centrípetas, pois a marca centralista que prejudica os núcleos descentralizados do poder não ocorre de modo explícito e declarado, apresentando-se como ameaça real ao pacto federativo, pelo contrário, “finalidades outras são invocadas, e justificativas as mais diversas – todas aparentemente válidas – são apresentadas, sempre que se pretende tomar medida prejudicial à saúde do federalismo” (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 57).

Dessa forma, seguem sendo maquiadas com os discursos de democracia, desenvolvimento e liberdade tão defendidos pela Constituição, as estruturas político-jurídicas historicamente corrompidas e autoritárias. Como resultado deste desleal discurso político, fortalece-se dentro da sociedade a descrença nas instituições democráticas e estatais, haja vista a dissonância entre a real estrutura institucional que se apresenta e o discurso oferecido pelos ocupantes dos postos institucionalizados.

A realidade social brasileira evidencia de modo cristalino as disparidades conjecturadas dentro do país. Disparidades, estas, encontradas em termos demográficos, a exemplo da ampla expansão territorial do Estado do Pará ou a superpopulação do Estado de São Paulo; em termos de riqueza, em quadro comparativo entre as dificuldades da região Nordeste com o desenvolvimento das regiões Sul e Sudeste,

dentre tantas outras discrepâncias econômicas e sociais que se estendem em solo brasileiro. Em razão das discrepantes características, a realidade brasileira exige a aplicação de políticas que diminuam as desigualdades regionais, a aplicação adequada de incentivos governamentais, promoção de uma justa distribuição de recursos, dentre outras medidas que são possíveis apenas dentro de uma estrutura federativa inteligente (RAMOS, 2013, p. 136).

Se não pensado o desenvolvimento do Brasil enquanto Estado federado, ter-se-á o aumento de efeitos desagregadores, levando a termo o pacto federativo. Nesse cenário, concentrar recursos financeiros no ente central com o propósito anunciado de promover o remanejamento e redistribuição de receitas, caracteriza franco ato centralizador, contrário ao ideal descentralizador inculcado no pacto federativo. O combate a esta tendência centralizadora deve ser feito por meio de reforma tributária que trate da competência dos entes e da distribuição da receita, solução aparentemente inatingível e utópica a depender do atual sistema de representação política (RAMOS, 2013, p. 137).

A permanente luta por autonomia travada pelos Municípios e Estados tem se configurado como a principal manifestação do pacto federativo brasileiro. A autonomia natural que deveria decorrer da descentralização do poder acaba por ser esfacelada frente ao poder central, que faz uso das subvenções federais como instrumento de atuação política fortalecedora do centralismo político, pois sem que precise macular o discurso retórico de liberdade ou soberania dos Estados e Municípios, o Executivo federal condiciona a prestação de determinadas subvenções ao cumprimento de condições por ele impostas. Teoricamente, é mantida a autonomia dos entes descentralizados; na realidade fática, tal conduta “crava estacas profundas na autonomia imaginada pelos entes federados”, em um gritante desvio ideológico e programático do ideal federalista (LAMY, 2013, p. 188).

Em um Estado que admita a organização federativa, como é o caso brasileiro, a descentralização eficaz do poder deveria ser pressuposto da adoção do sistema federativo, e não um resultado objeto de programas de governo. O foco do federalismo deveria voltar-se a temas de política pública ligados à integração e unidade nacional, em especial à solidariedade entre os entes, ou seja: a atuação conjunta e integrada dos componentes da federação para a solução de problemas comuns, ao tempo em que seja valorizada a competência para resolução de questões peculiares de modo independente e

separado. O desenvolvimento nacional, na estrutura federalista, passa pela atuação cooperativa entre os entes federados. Porém, não há como conceber a ideia de solidariedade e cooperação entre os entes federados

se a União atua isoladamente no planejamento (o que é reforçado pelos arts. 21, IX e 48, IV da Constituição de 1988), se os organismos regionais são meros administradores locais das políticas controladas integralmente pela primeira. Não há colaboração, solidariedade, mas dominação, se nas mãos da União está efetivamente a receita, se a União impõe condições aos Estados e Municípios para repassar as suas verbas (ou mais especificamente para renegociar suas dívidas – exigindo a privatização de bancos e companhias energéticas, por exemplo).[...] É preciso que as Regiões adquiram estatalidade, com capacidade política, precisam ser sujeitos, e não meros objetos. Os cidadãos precisam conservar o poder de governar, não meramente administrar os problemas locais (LAMY, 2013, p. 189).

O modo como a organização da sociedade brasileira vem sendo forjada no decorrer dos tempos fortalece as desigualdades intrincadas no sistema político do país. A construção do regime democrático e dos ideais republicanos no país já nasceu com vícios substanciais, facilmente identificáveis nas relações da sociedade brasileira com os espaços de poder. Práticas históricas como o coronelismo ou clientelismo, e também características patrimonialistas no modo de gerir a máquina pública vão além de meros vícios ou máculas no processo de efetivação da democracia no Brasil, em verdade são verdadeiras engrenagens que além de burlar os objetivos constitucionais, buscam promover a permanência da ocupação dos cargos institucionalizados de poder, deturpando a figura do Estado a ponto de apresentá-lo como uma poderosa máquina que garante benefícios e privilégios às classes que ocupam seus mais altos escalões (RIBEIRO FILHO, 2013, p. 212).

Aceitar que a positivação de normas jurídicas, por si, garante a transformação da realidade é um grave equívoco (ainda hoje cultuado). O direito positivo, de fato, existe para que os contextos sociais encontrem conformidade no texto jurídico, abrindo a possibilidade de conquistas e avanços que não seriam possíveis sem os instrumentos oferecidos pelo direito. O pacto federativo, enquanto forma de Estado orientada pela Constituição, deve seguir de modo estrito os ditames constitucionais. Nos idos da Primeira República, quando despontado no Brasil o estandarte federalista, as diversas condicionantes políticas que acompanharam a estruturação inicial da Federação determinaram consequências entranhadas até hoje no sistema organizacional do Estado, perpetuando a desigualdade regional na nação. O desprezo com que foi tratada a questão

federalista à época afirmou-a como mecanismo manobrado por interesses econômicos segmentários, deixando passar, o constituinte, “a oportunidade de, com o advento dessa nova forma de organização do poder territorial no Brasil, imprimir salutar função promocional às estruturas de descentralização do poder” (OLIVEIRA, 2012, p. 156), proporcionando a base para o desenvolvimento do país de forma integrada.

Quando iniciada a formação federalista dos Estados Unidos, a União promoveu ferrenhas lutas em prol de maior autonomia dentro da Federação, haja vista as vastas prerrogativas dos Estados membros; no Brasil, em que pese o pacto federativo tenha sido talhado nos moldes norte-americanos, são os entes subnacionais que historicamente lutam por maior autonomia e fortalecimento. Em decorrência desse centralismo exacerbado, a sociedade brasileira caracterizou-se ao longo do tempo pela “extrema exclusão da sua população, mais especificamente, exclusão dos direitos de cidadania” (CAMARGO, 2010, p. 213), dando a sensação de que a democracia no Brasil é uma promessa não cumprida, pois se o pacto federativo enquanto garantidor da repartição do poder no território não consagrou seus objetivos mais essenciais, abre margem para que seja lançada dúvida acerca da efetividade democrática do Estado brasileiro. Ausentes os pilares de um Estado Democrático, quais sejam, a cidadania, a participação popular e o funcionamento das instituições democráticas, torna-se difícil tratar da concretização dos ideais federalistas (CAMARGO, 2010, p. 214).

Com vistas à democratização do país e da sociedade brasileira é que se advoga em favor do fortalecimento dos Municípios, enquanto entes federados. A federalização do Município atende necessidades que inevitavelmente configuram-se em um país com território cujas dimensões dificultam o desenvolvimento pensado unicamente por meio de uma gestão centralizadora. Defender a descentralização do poder fortalecendo os Municípios não é questão meramente ideológica, pelo contrário, trata-se de uma postura lógica e racional frente à realidade brasileira. Impõe-se, por razões territoriais, a descentralização política que assegure o funcionamento das instituições democráticas até mesmo em pontos mais isolados ou distantes dos grandes centros (HIDALGO, 2010, p. 219).

Em um cenário federativo como o do Brasil, onde o poder político deve ser alocado em diferentes esferas e níveis de atuação, é necessário ter o equilíbrio federal como norte das ações que ditem o funcionamento dos entes da Federação. Contudo, a

força que possui a União é evidentemente superior aos Estados e Municípios, especialmente se vista sob enfoque financeiro. Tal situação de disparidade fica ainda mais agravada quando o ente central “coloca em plano absolutamente superior seus próprios objetivos, ignorando as exigências constitucionais relacionadas com o federalismo e impondo decisões que representam enorme constrangimento financeiro” (DALLARI, 2013, p. 591) aos entes subnacionais, criando relação de dependência que ofusca a descentralização prevista pela Constituição. Assim, embora seja formalmente mantida a autonomia de todos os componentes da Federação, a prática demonstra fortalecimento do poder central e absoluta superioridade da União em relação aos outros entes.

Nesse contexto de distorção do federalismo, a postura que o Supremo Tribunal Federal adota, muitas vezes não se mostra equânime em relação aos entes da Federação. A influência exercida pelo Executivo da União sobre a Corte pode ser notada, de início, na forma como são escolhidos os Ministros, em direta ligação com a presidência da República. Por outra via, os Municípios fracassaram em diversas teses defendidas junto ao Supremo, bem como sobre os Estados não se pode afirmar que obtiveram pleno êxito em suas demandas. A União, por sua vez, coleciona maior número de sucessos nos conflitos dirimidos no STF. Não importa aqui detalhar os conflitos que versam sobre questões federativas e que já tenham sido de alçada do Supremo Tribunal Federal, contudo, até mesmo nessa seara é interessante observar que uma das vantagens que carregaria a correta aplicação do sistema federativo, com a pulverização do poder dentre os núcleos locais de poder, seria afastada a tendência de influxos negativos do STF. Tal afirmação encontra base na fiscalização exercida pelo Judiciário em cima dos governos estaduais e municipais, cujas atribuições e exercício do poder são deveras controlados com maior rigor. Ademais, vale repisar que a verticalização do poder tende a ofuscar a divisão horizontal do poder, demonstrando mais uma vez que, quanto mais distribuído o poder, mais fácil é o controle exercido sobre ele (MACHADO SEGUNDO, 2005, p. 156).

A assimilação de dispositivos presentes na Constituição Federal, enquanto documento que normatiza o pacto federativo, não é simples exercício de retórica jurídica ou política, muito mais se aproxima de um grande desafio cuja efetivação será alcançada por meio de um grande esforço social coletivo. Nesse diapasão, quaisquer

movimentos que tentem excluir a sociedade da tarefa de concretizar os objetivos constitucionais, delegando apenas atores intelectuais e políticos para tal exercício, apenas facilitará a perpetuação dos beneficiários que sempre mantiveram seus privilégios dentro da estrutura pública (BARRETO LIMA, 2010, p. 79). E nisso, uma vez mais, fica demonstrado o prejuízo acarretado pela tendência a centralizar o poder estatal, pois a aproximação popular dos espaços de tomada de decisão ocorre com mais facilidade e efetividade, por meio das instituições descentralizadas. O pleno desenvolvimento da democracia, da cidadania e das liberdades as quais a nação tanto idealiza depende da descentralização do poder político do Estado, promovendo não somente a efetivação dos ideais de condução política pretendidos pela Constituição, mas também, todo o projeto de constitucionalismo democrático programado pela sociedade dos anos 80, que viu na promulgação da nova ordem constitucional, um lampejo de esperança no desenvolvimento democrático da República brasileira.

3.3 A construção do Estado Democrático de Direito: o Pacto Federativo como instrumento político-constitucional de realização do constitucionalismo democrático

Uma das justificações da organização federativa do Estado é, indubitavelmente, a defesa da democracia. Por meio do Estado cujo poder desconcentra-se em todo seu território, abrindo espaço para verdadeira aproximação popular das instituições democráticas, poder-se-á considerar descerrado o caminho para a realização democrática de tal Estado. Isso equivale a dizer, em outras palavras, que o federalismo atua como garantidor do desenvolvimento da democracia no Estado que o adota, pois, a previsão positiva de um Estado democrático no plano constitucional, por si só, não assegura a efetividade da democracia, sendo necessário um mecanismo procedimental que ordene e estabeleça balizas básicas para atuação estatal na busca pela democracia.

Tal concepção do pacto federativo como engenharia constitucional facilitadora do desenvolvimento democrático encontra respaldo nas palavras de Montesquieu. O filósofo, ao conceber a tripartição de poderes em um Estado, cuidou de limitar o poder em si mesmo, buscando evitar a hipertrofia de uma expressão do poder sobre a outra. De modo análogo, num Estado Federado há a preocupação que um núcleo de poder, em geral o núcleo central, não busque sua sobreposição a outros núcleos de poder que

compõem a Federação, pois ocorrendo tal situação, comprometer-se-ia a moderação do poder pretendida por Montesquieu. Nas palavras do próprio autor,

a democracia e a aristocracia não são Estados livres por natureza. A liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas ela nem sempre existe nos Estados moderados; só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder (MONTESQUIEU, 1996, p. 166).

A comunidade política que pretenda definir os pressupostos fundadores do controle constitucional do poder deve considerar que todas características, procedimentos, padrões e limites que venham ser estabelecidos, devem estar associados a um quadro dogmático-constitucional. Tal como ocorreu com outros temas jurídicos na história, a percepção de controle e limitação do poder deve ser balizada pelo Direito Constitucional, como sendo um campo específico de estudo deste. Nesse sentido, surge a imposição de diversas exigências que levam a dimensão interpretativa de controle a ajustar-se com a ideia de um Estado constitucionalizado. Inobstante tais exigências, nem sempre o pretendido ajuste ocorre de modo adequado, a exemplo de muitas experiências que, “partindo de uma pré-compreensão monista do controle como ferramenta de contenção, não foram capazes, por exemplo, de atualizar o tema em face das reivindicações postas pelo Estado de Bem-estar social” (PEREIRA, 2010, p. 196).

Ao tempo em que a dinâmica social foi alterando as perspectivas acerca dos processos políticos e decisórios, e sobre o uso do poder constitucional com viés dirigente, ou seja, comprometido com a concretização de ideias de justiça social, analisar o controle e limitação do poder em plano de mera restrição do exercício deste parece pouco adequada com o contexto social atual. Por essas razões, o controle do poder deve ser pensado em consonância com uma “compreensão democrática de Estado, constituição e constitucionalismo, a definição concreta dos sistemas, técnicas e institutos constitucionais de controle dogmáticos deve ser capaz de comprovar sua compatibilidade a certos critérios pressupostos” (PEREIRA, 2010, p. 196).

Ao lado da visão constitucional de limitação do poder institucionalizado que esteia um regime estatal democrático, deve-se atentar ao fato de que os objetivos dispostos no artigo 3º da Constituição da República imprimem ao texto constitucional

caráter claramente dirigente, conferindo à Carta Magna a tarefa de conduzir as fórmulas políticas das atividades estatais, vigiando sempre a consonância da atuação política com o regime constitucional vigente. Os objetivos constitucionais do artigo 3º buscam, também, explicitar o contraste entre a injusta realidade social e a necessidade de combater as injustiças, impedindo que o texto constitucional considere como concretizado o que ainda está por ser feito, provocando o Estado a transformar a estrutura econômica e social do país. A concretização dos objetivos não se reduz à mera atuação imediata do Estado por meio da prestação de políticas públicas pelo Poder Executivo, mas sim, uma “atitude positiva, constante e diligente do Estado” (BERCOVICI, 2013, p. 204).

Para tanto, impende pensar um procedimento de condução da concretização dos ideais democráticos, tendo permanentemente em vista que o próprio procedimento de concretização da democracia deve ser balizado pelo constitucionalismo democrático, não sendo uma formalidade externa à Constituição, pois assim o sendo, caracterizar-se-ia como mais um objeto de retórica corrompido em substância e vazio em conteúdo democrático.

No alvorecer do século XXI o modo como se organiza a vida humana em sociedade passou por grandes reviravoltas em razão dos avanços tecnológicos que permitiram maior interconexão social, transformando o modo como o ser humano se comunica. As mudanças tecnológicas em curso no mundo incorporaram-se com velocidade à dinâmica social, afetando as estruturas organizacionais concebidas pela sociedade, provocando reorganização, inclusive, das relações de poder. Com as relações sociais cada vez mais organizadas em redes de conexão, a ideia de hierarquização das relações foi dando lugar à concepção de uma atuação social mais colaborativa, cuja característica essencial é a independência recíproca e concorrência simultânea de autoridades. Desse modo, a configuração de Estado único, com órgãos e funções hierarquicamente acomodados em pirâmide já mostra-se obsoleta na sociedade conectada em rede, cujas demandas exigem um Estado com funcionamento apto a “detectar, acolher, processar e atender demandas pluralistas das sociedades alumbradas pelas luzes da explosão das comunicações, aos poucos se desagrega em *plúrimos centros de comando*, distribuídos em vários níveis decisoriais” (MOREIRA NETO,

2006, p. 86), cujas relações não sejam de subordinação entre os níveis, mas sim, de coordenação e controle recíprocos.

Qualquer esfera de governo, seja da União, dos Estados ou dos Municípios, deve ser tratada como mandatária e representante fiduciária do povo, tendo a incumbência de trabalhar com determinadas competências e poderes designados para o cumprimento de finalidades distintas. Hierarquizar a relação federativa compromete a estrutura que busca efetivação democrática, ao tempo em que prejudica a população, que fica à mercê de jogos políticos, pois quando o espaço público se torna arena de conflitos entre interesses privados, perde-se de vista o povo. Sobre esse ponto, nos idos da elaboração da Constituição norte-americana, em 1788, falava James Madison que o desequilíbrio federativo pode levar os entes da federação a tratarem-se como inimigos entre si, e nesse ponto, deve ser repisado que

a autoridade final, seja qual for a autoridade delegada, reside somente no povo, e que não tem que depender meramente da ambição ou destreza comparativas dos diferentes governos antes que qualquer dos dois consiga ampliar sua esfera de jurisdição às expensas do outro. A verdade, tanto como o decoro, exigem supor que o resultado tem de depender, em todos os casos, dos sentimentos e sanção de seus eleitores comuns (MADISON, 1959, p. 191).

A intensidade das mudanças provocadas na configuração social no século XXI dá nova força para a necessidade de efetivação das exigências constitucionais, conduzidas pela vivência concreta da sociedade e não por mera especulação doutrinária ou teórica. Com vistas a essa necessidade de concretização do discurso constitucional, o federalismo pode servir como ponto de partida na construção das bases institucionais que ditarão o tom da atuação estatal no mundo secularizado. Ao prever a figura do Município como ente da Federação, a Constituição brasileira de 1988 escreveu uma página do constitucionalismo moderno, pois estabeleceu os parâmetros e diretrizes constitucionais aptos a materializar a forma federativa de Estado visando a efetiva concretização das aspirações de democracia carregadas no cerne do federalismo. Ao admitir a forma federativa, a Constituição do Brasil assume que a maneira optada para organizar o Estado promove a convivência autonomia de diversos núcleos de poder político, que devem conviver entre si, sem subordinação (BARRETO LIMA, 2013, p. 783).

Sob essa ótica, o Estado Federal apresenta-se como meio congruente com os anseios das novas dinâmicas sociais, haja vista a possibilidade de coexistência dos núcleos de poder local na Federação, que atuam como facilitadores de uma abertura do espaço público para as pluralidades existentes no país.

Quando despontados estudos acerca das noções modernas de federalismo, a questão federativa fora tratada puramente como questão estrutural de organização política. Contudo, análises feitas a partir da observação de estruturas federativas adotadas no mundo reconheceram que a adoção do federalismo enquanto estrutura organizacional não garantia a aplicação dos princípios imbricados no federalismo, pelo contrário, apresentava-se como contradição com objetivo de mascarar estruturas centralizadoras do poder. A partir de então, a questão federalista passou a ser abordada não apenas como estrutura, mas também, como procedimento (ELAZAR, 1991, p. 66, tradução nossa).

A dúvida originada desta abordagem foi acerca da possibilidade de considerar o federalismo como estrutura e procedimento, simultaneamente. Enquanto estrutura, o federalismo aloca o poder estatal no território, organizando os núcleos e espaços de realização do poder; por sua vez, o federalismo enquanto processo político, em geral, inclui as concepções políticas e culturais da sociedade, promovendo entre os componentes da Federação um campo de negociação e cooperação no qual o poder político é exercido, tendo como objetivo o consenso entre todas as partes ou, na ausência deste, um resultado que proteja a integridade dos entes. Assim sendo, é possível inferir que somente em um Estado no qual os procedimentos político-governamentais repercutam princípios federativos é que a estrutura federativa terá substância efetivamente federalista (ELAZAR, 1991, p. 67, tradução nossa).

O federalismo, de fato, acomoda tanto a concepção de estrutura, quanto de procedimento. Apesar de existirem poucos estudos que tratem o federalismo como procedimento, é possível imaginar o procedimento federalista como pré-requisito para o estabelecimento de uma estrutura federativa plena, pois se um Estado federado se organiza sem o procedimento correspondente, a estrutura organizacional desse Estado pode até causar certo impacto nos processos políticos adotados, porém, tais impactos produzirão efeitos muito mais secundários que essencialmente federativos, como é o

caso das experiências federalistas na América Latina (ELAZAR, 1991, p. 68, tradução nossa).

Prova material dessa afirmação reside no desenvolvimento do constitucionalismo democrático no Brasil, onde dois temas ganham notável protagonismo: República e Federação, sendo possível afirmar que o advento da República ocorreu impulsionado pela força do discurso federalista à época. Desde então, as Constituições republicanas do Brasil adotaram a forma federativa de Estado, amparando a adoção da Federação em promessas de transformações da ordem jurídica e política do país, sempre associando tais transformações a aspectos democráticos, como descentralização do poder e fortalecimento da autonomia dos núcleos de poder local. Contudo, a força do discurso federalista não evitou que a prática federativa surgisse enfraquecida e comprometida por tendências centralistas. A consagração da estrutura da Federação no texto constitucional não garantiu liberdade para sua execução e aprimoramento enquanto procedimento político-administrativo, pelo contrário, a estrutura Federativa é que foi historicamente asfixiada pelo *modus operandi* centralizador da política brasileira, produzindo efeitos práticos mínimos de descentralização do poder, incipientes para que pudesse ser alavancada a promoção da democracia constitucional no país (BARACHO, 1986, p. 10).

O Estado constitucionalmente estabelecido também carrega o compromisso de preservar os direitos fundamentais do indivíduo, balizando a interpretação do texto constitucional de forma a garantir a materialização dos direitos fundamentais. No contexto de um constitucionalismo dirigente, a alocação federal do poder torna-se um atributo constitucional que, em sentido positivo, deve reforçar a causa dos direitos e, em sentido negativo, deve evitar que se obstrua a concretização dos direitos. A interpretação constitucional, nesse viés, requer a invocação do espírito constitucional aspirado pelos constituintes, implicando em um esforço para tornar a Carta Constitucional mais fiel a si mesma (JACOBSON, 1996, p. 31, tradução nossa).

A Federação adotada pela Constituição deve ser, em essência, republicana no sentido original de *Res publica*, ou seja, a coisa pública pertencente a todo o público da nação, e não exclusividade de determinado segmento ou parcela deste público. A participação democrática da sociedade em um Estado federado é elemento indispensável, haja vista ser a inserção da população nos espaços governos que

diferencie o federalismo de um arcaico feudalismo. É necessário que um arranjo federal seja sustentado por uma base popular, pois desse modo é assegurado o caráter republicano do Estado. Quaisquer tentativas de estabelecer uma estrutura federativa em território com políticas centralistas e autoritárias já surgem fadadas ao insucesso, por faltar-lhes a legitimidade democrática (ELAZAR, 1991, p. 108, tradução nossa). Equivale a dizer, portanto, que o ambiente democrático ao tempo em que é o objetivo máximo do federalismo, constitui-se como pressuposto para o eficaz funcionamento da estrutura federativa.

Tal construção teórica tecida acerca do federalismo coaduna-se intrinsecamente com valores democráticos, sendo estes, a espinha dorsal do constitucionalismo moderno. Considerando o raciocínio de federalismo democrático sobre um Estado constituído, “resulta o entendimento de que a descentralização não existe a não ser nas sociedades que conhecem e praticam a democracia. A descentralização prolonga, precisa e vivifica a democracia” (BARACHO, 1985, p. 152). Ainda, fomenta a ampliação das possibilidades de exercer a liberdade dentro do Estado, especialmente ao definir os direitos dos indivíduos, precisando competências que materializem os direitos estabelecidos. A descentralização do poder é o caminho para que a República seja gerida de modo público, garantindo ampla participação nos negócios da máquina pública e tornando, ainda, o período eleitoral um momento que ultrapasse a ideia de mero procedimento de escolha entre opções ofertadas, mais que isso: deve ser o resultado de “provocações das forças políticas e de estruturas sociais complexas, passíveis de representação em todos os segmentos da descentralização” (BARACHO, 1985, p. 153).

A autonomização dos núcleos locais de poder decorrente da descentralização federativa deve ser permanentemente acompanhada por balizas constitucionais, o que equivale a dizer que a estruturação descentralizada do Estado deve ser conduzida tendo a Constituição como núcleo central. Pois, admitir a descentralização do poder sem ter o cuidado com postulados básicos da Carta Magna, incorre no risco de abrir espaço para que o liberalismo politicamente orientado pela cultura patrimonialista domine os espaços de poder. Portanto, para que a Federação possa, de fato, ser instrumento concretizador dos objetivos da Constituição, deve ser agregado ao processo descentralizador um conjunto de mecanismos “capazes de garantir a efetividade dos

princípios constitucionais como fundamento de validade das decisões públicas construídas com a interface social” (HERMANY, 2007, p. 255).

A Constituição Federal do Brasil promulgada em 1988 é um dos grandes documentos políticos e constitucionais do mundo, correspondendo ao resgate da legitimidade da esfera política, entendendo como esfera política “o modo e o lugar específico da constituição de condições fundamentais da existência individual/coletiva” (CANOTILHO, 2013, p. 45).

A Carta Magna busca conformar a essência política em todos seus aspectos e dimensões, desde políticos e econômicos, até sociais e culturais. A ideia que carrega a instituição de uma nova ordem constitucional traz forte significado libertador, rompendo com “infraestruturas estabelecidas e sistematicamente pressupostas como dados políticos imutáveis”. A Constituição é um documento essencialmente político, pois é pelo seu texto que se fixa o exercício reflexivo do poder por meio do poder, articulando simultaneamente teorias constitucionais com teorias do Estado. É nessa articulação entre direito constitucional, ciência política e teoria do Estado que nasce a lógica de um documento constitucional dirigente no contexto político-constitucional do Brasil, pois aceita-se a ideia de que a positivação e normatização constitucional dos assuntos políticos e da concretização democrática não se conforma com a ideia de uma Constituição promulgada apenas com o fito de reduzir ou limitar o poder político. A Constituição inserida no contexto moderno brasileiro é racionalmente concebida como uma pedra fundamental da comunidade, produzindo “efeitos diretivos na política, na legislação, na aplicação e concretização das normas” (CANOTILHO, 2013, p. 46).

Passadas algumas décadas da promulgação da Constituição, já não pairam dúvidas no meio jurídico-político de que a efetivação da Constituição como Carta dirigente pressupõe que as instituições democráticas apliquem o texto constitucional, pois a constitucionalização de objetivos republicanos fundamentais, *per se*, não garante a sua eficácia prática. Na intersecção entre a realidade cotidiana e o texto jurídico positivado reside a lembrança de que um texto legal, mesmo que seja o texto constitucional, “não pode ser compreendido na sua ‘textitude’, devendo ser compreendido na *applicatio*, que não é uma ‘operação subsidiária’, mas a condição de possibilidade para que, do texto, construamos a norma” (STRECK, 2013, p. 77).

Conforme a exposição aqui redigida, partindo do mais básico pressuposto jurídico de que a positivação de um ideal não basta para a concretização deste, a eficácia material do conteúdo dirigente prescrito na Constituição da República inaugurada no Brasil de 1988 precisa de grandes esforços nacionais que confrontem tendências históricas, políticas, culturais e sociais que apresentem ameaça ao progresso do constitucionalismo democrático carregado na Carta constitucional. Dentre tais ameaças, as tendências ao centralismo do poder, que afrontam de modo arriscado e temerário a forma federativa na qual se organiza o Estado brasileiro, devem ser repudiadas pela sociedade. Quaisquer atitudes jurídico-políticas que ponham em risco o pacto federativo brasileiro, em verdade embaraçam o compromisso da própria Constituição com a construção de um Brasil livre, justo e igualitário, cuja base de sustentação é a pluralidade característica do Estado brasileiro.

Para que a Constituição considerada cidadã seja, de fato, instrumento de cidadania, é necessário que se procedam trabalhos voltados ao empoderamento cívico do cidadão. Para que a Constituição, considerada uma das mais democráticas já vistas no mundo, promova a democracia na nação, faz-se necessário uma leitura integrada do seu texto, fazendo irradiar sobre cada instrumento previsto nas linhas do texto constitucional os ideais democráticos almejados pelo constituinte. Destarte, nesse contexto de Brasil, vale reiterar que defender a descentralização do poder pela aplicação correta e adequada do pacto federativo, não é uma defesa deveras ideológica, é uma defesa da Constituição da República. Para que a Constituição alcance a capacidade de ser um documento dirigente e transformador da realidade social, a inserção do texto na realidade histórica e cultural brasileira precisa ser acompanhada de um procedimento capaz de promover, em todas as camadas da sociedade, uma abertura para atuação da vontade constitucional.

Não se trata de pensar um procedimento político ordinário, tampouco de medidas paliativas que atendam de maneira imediata demandas urgentes, sem um planejamento eficaz de longo prazo. O federalismo como instrumento para a democratização do país deve cravar, de maneira sólida, a essência da democracia, descentralizando todos os espaços que permitam a participação do cidadão na esfera pública, passando ao indivíduo a tomada de consciência de que ele constitui o poder e, por conseguinte, o Estado brasileiro. Portanto, o Pacto Federativo constitucionalizado

ultrapassa a ideia de ser apenas um ideal político: é a mais primordial base para o desenvolvimento da nação, o maior sinal de respeito da Constituição brasileira com o Estado que ela constitui, sendo um caminho possível para edificação dos objetivos incrustados na própria Constituição. O Pacto Federativo brasileiro, em última análise, pode ser considerado o mais apropriado pacto firmado com a democracia.

CONCLUSÃO

A extensão territorial na qual se assenta o Brasil exige a adoção de uma forma de Estado capaz de assegurar a unidade nacional ao tempo que garanta a liberdade para o desenvolvimento das potencialidades regionais. Todavia, na história brasileira, nem sempre a adoção da forma federativa de Estado refletiu em uma prática político-administrativa descentralizada, consoante pretende a essência federalista. As primeiras raízes do federalismo em solo brasileiro foram fruto de negociações firmadas entre os setores dominantes do expediente político, desde então, a organização federativa do Estado ocupou lugar no centro das variadas mudanças políticas e jurídicas pelas quais passou o Brasil, sendo deveras preterida a vocação descentralizadora e aberta do Pacto Federativo.

A Constituição de 1988 marcou importante passo rumo à democratização do país, fato que encontra suporte no Pacto Federativo adotado, pois, conferir ao Município a condição de ente político federado transforma a Federação brasileira em uma das mais abertas, descentralizadoras e democráticas do mundo. A garantia material de que a federalização política do Município deve ser afirmada com vigor pode ser encontrada no texto constitucional, quando ao Município são atribuídas autonomias e competências.

Ao imbuir o ente municipal de competências administrativas, a Constituição Federal admite que determinadas tarefas podem ser melhor executadas em uma unidade político-administrativa com extensão territorial delimitada, na qual os atores políticos possuem maior capacidade de diagnosticar as reais necessidades do espaço e da população que o habita. Ademais, ao institucionalizar núcleos locais de poder, promove-se abertura à participação direta e ativa da população, haja vista sejam os habitantes do Município os destinatários imediatos dos serviços públicos a serem executados pelo ente municipal, portanto, a estes é mais sensível a qualidade da gestão pública.

Nesse trilhar, o munícipe estando imediatamente afetado pela condução da máquina pública municipal tem despertado o interesse em que a gestão do Município ocorra de modo satisfatório às suas necessidades. Desse modo, por ser o Município o

núcleo democrático institucionalizado mais próximo da população, é factível ao cidadão a exposição de sua vontade e a possibilidade de sua atuação política direta.

Assim, ao proporcionar a tomada de consciência política por parte do cidadão, a descentralização política materializada no Município leva a efeito os anseios de democratização do país pretendidos pela Constituição de 1988. Afinal, com a sociedade civil consciente da sua qualidade de detentora do poder estatal vê-se preenchida a necessidade de legitimação popular das instituições democráticas. É nesse sentido que o Pacto Federativo, enquanto modelo naturalmente descentralizador do poder, pode ser considerado um instrumento de aprimoramento da democracia.

Entretanto, em que pese o texto constitucional seja carregado de ampla vocação democrática e descentralizadora, a prática política culturalmente centralista permanece agindo na República brasileira. Inobstante exista previsão para fortalecimento dos núcleos locais de poder, por meio de maior autonomização dos Municípios, não são poucas as forças centralistas que comprometem a descentralização federativa ao concentrar maior poderio em favor da União, criando relações de dependência entre os entes federativos.

Como exemplo de tal centralismo exacerbado, pode-se citar a disparidade do federalismo fiscal com o federalismo político: enquanto o viés político da Federação pretende a descentralização do poder, propiciando ambiente amplamente aberto para o exercício da cidadania, a derivação financeira do federalismo demonstra contundente tendência centralizadora, enfraquecendo o exercício da autonomia de Estados e Municípios enquanto deixa o órgão central mais robusto e com franco domínio do poder político. A nefasta consequência desse desequilíbrio é notada na relação de dependência criada entre a União e os entes subnacionais da Federação, quando o repasse de recursos pelo governo central passa a ser condicionado à fidelidade dos gestores estaduais e municipais com a cartilha política ditada pelos ocupantes da esfera federal de governo.

Os desvios centralizadores verificados no federalismo fiscal ao comprometerem a autonomia dos entes descentralizados, afetam todo o ideal democrático da Constituição. Na medida em que os entes subnacionais apresentam-se de modo enfraquecido aos cidadãos, enquanto o ente central, sendo o possuidor de maiores condições de exercício pleno do poder político mostra-se corrompido por hábitos viciados, cujo cerne coronelista remete a memória nacional a tempos nos quais a

democracia era utopia a ser alcançada, coloca-se em dúvida toda a credibilidade do Estado constitucionalizado e, por conseguinte, do próprio texto constitucional.

Portanto, a defasagem do Pacto Federativo acarreta prejuízos a própria ideia de Estado, à validade da Constituição Federal e, por fim, ao sentido máximo de democracia. Nesse cenário, dar ao Pacto Federativo um funcionamento condizente com o que a estrutura descentralizada propõe equivale a defender a existência da democracia no Brasil, afirmando a validade e soberania do texto constitucional democrático. Para tanto, é necessária a recomposição do sistema político nacional, estruturado por meio de institutos jurídicos, de modo a adequar o funcionamento das instituições ao poder descentralizado da Federação, possibilitando que o Pacto Federativo seja instrumento na busca pela afirmação democrática do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Federação: A Constituição como fundamento jurídico do Estado Federal. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Da organização político-administrativa. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- ANASTASIA, Antônio Augusto J. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.
- ATIQUE, Andraci Lucas Veltroni. **Federação e competência para legislar: estudo de um caso**. Bauru: Edite, 2006.
- BARACHO, José Alfredo O. Descentralização do poder: federação e município. **Revista Informe Legislativo**, Brasília, v. 85, p. 151-184, jan-mar. 1985. Disponível em: <
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/8/browse?type=author&value=Baracho%2C+Jos%C3%A9+Alfredo+de+Oliveira>> Acesso em: 06 jun. 2017
- BARACHO, José Alfredo O. Organização do poder: a institucionalização do Estado. **Revista Informe Legislativo**, Brasília, v. 90, p. 5-34, abr-jun. 1986. Disponível em: <
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/8/browse?type=author&value=Baracho%2C+Jos%C3%A9+Alfredo+de+Oliveira>> Acesso em: 06 jun. 2017
- BARRETO LIMA, Martonio Mont'Alverne. Autonomia do Município e cultura sobre o poder local. In: HERMANY, Ricardo. (org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- BARRETO LIMA, Martonio Mont'Alverne. Dos Municípios. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BERCOVICI, Gilberto. O federalismo e as regiões. In: RAMOS, Dircêo T. (coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013.
- BIANCO, Técio Augusto; MOREIRA, Eduardo Ribeiro. O Direito Tributário na Constituição. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, Brasília, v. 82/2013,

p. 37-54, jan-mar 2013. Disponível em:

<<http://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad60079000001551964d1b9ea8d3721&docguid=I418743e06f6511e2ada2010000000000&hitguid=I418743e06f6511e2ada2010000000000&spos=2&epos=2&td=4000&context=8&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em: 18 abr. 2016.

BONAVIDES, Paulo. A constituinte de 1987-1988 e a restauração do Estado de Direito. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira; **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (1891). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 23 mai. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988): texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/92 a 73/2013 e pelo Decreto Legislativo n^o 186/2008. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional n^o 27** (2000). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc27.htm> Acesso em: 24 mai. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional n^o 93** (2016). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm> Acesso em: 09 jun. 2017.

BRASIL. **Lei complementar n^o 101** (2000). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 23 mai. 2017.

BRITTO, Luiz Navarro de. **Política e espaço regional**. São Paulo: Nobel, 1986.

CAMARGO, Nilo Marcelo A. **A forma federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal pós-constituição de 1988**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Os métodos do achamento político. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense. Município: parte integrante da Federação? In: **Cadernos Adenauer V: Avanços nas prefeituras – novos caminhos da democracia**. v.1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

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

- CHARNESKI, Heron. **Tributação e autonomia no Estado Federal brasileiro**. São Paulo: BH, 2006.
- COHN, Amélia. A participação social e os conselhos de políticas públicas: avanços e dilemas na institucionalização da relação Estado-sociedade no Brasil. In: CARDOSO JR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto. **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.
- COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; BAVA, Sílvio Caccia (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- CORRALO, Giovani da Silva. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo. (org.). **Empoderamento social local**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.
- COSTA, Marli M. Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo. **Gestão Local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Implicações do Pacto Federativo. In: RAMOS, Dirceu T. (coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013.
- DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Globo, 2005.
- DÓRIA, Og Roberto. **Município – o poder local: quinhentos anos de conflitos entre o Município e o poder central**. São Paulo: Página Aberta, 1992.
- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo, 1995.
- FAUSTO, Boris, et al. **O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930)**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ltda., 2006. – (História geral da civilização brasileira; t. 3; v. 9).
- FIGUEIREDO, Rubens. Cidades inteligentes. In: GIGLIO, Celso (org.). **O Município moderno**. 2. ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.
- GORCZEWSKI, Clovis; CUNHA, Camila dos Santos da. A Cidadania no Estado Democrático de Direito – a necessária concretização da cidadania participativa como condição imperiosa de reconhecimento do novo cidadão. In: CECATO, Maria A.

Baroni; MISAILIDIS, Mirta Lerena; LEAL, Mônia C. Hannig; MEZZARROBA, Orides. (Orgs.). **Estado, jurisdição e novos atores sociais**. São Paulo: Conceito Editorial, 2010.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista: um comentário à Constituição americana**. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959. Tradução: Reggy Zacconi de Moraes.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HERMANY, Ricardo. **(Re) discutindo o espalho local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2007.

HERMANY, Ricardo; RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo. (org.). **Empoderamento social local**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

HIGADO, Mauro. Sistema federativo constitucional brasileiro e a autonomia municipal. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. (orgs.). **Espaço local, cidadania e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Madrid: San José, 2011.

JACOBSON, Gary Jeffrey. Contemporary constitutional theory, federalism and the protection of rights. In: KATZ, Ellis. TARR, Alan. (orgs.). **Federalism and rights**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

JESUS, Alex Sander S. A municipalidade: entre autonomia, dependência de recursos e conflito – uma análise com base na desoneração do IPI. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, Brasília, v. 92/2015, p. 357-384, jul-set. 2015.

Disponível em:

<<http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad8181500000153d2d6094b9501619d&docguid=If31144504c8311e5bbf701000000000000&hitguid=If31144504c8311e5bbf701000000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=17&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em: 26 mar. 2016.

LAMY, Marcelo. O federalismo e as regiões de desenvolvimento. In: RAMOS, Dirceô T. (coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Rio de Janeiro: Laemmert, 1969.

LEAL, Rogério Gesta; FONTANA, Eliane. Considerações acerca de uma maior eficiência na realização dos serviços públicos na administração pública brasileira pós-reforma: relação qualitativa entre Estado e Sociedade no que tange a teoria habermasiana acerca da participação social na prestação do serviço público no Brasil. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. (orgs.). **Espaço local, cidadania e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Da intervenção. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Traduzido por: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel Derecho, 1986.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Britto. **Contribuições e Federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.
- MACIEL, Adhemar Ferreira. **Dimensões do direito público**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 2000.
- MARRAFON, Marco Aurélio. **Constituição e Poder: federalismo, direito e política**. 1. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.
- MATTIA, Ricardo Q.; SANTIN, Janaína R.; O Poder Local e o Princípio Constitucional da Participação. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí. v. 13, p. 177-203, jul-dez 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- MELO FILHO, Urbano Vitalino de. Perspectivas dos Municípios na Federação Brasileira. In: BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JR., Odilon (coords.). **Novos rumos da autonomia municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- MENDES, Gilmar Ferreira. O Município na Constituição Federal Brasileira. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe. **Gestão pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MESQUITA, Carlos José W. Um novo enfoque sobre a guerra fiscal no Brasil. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, Brasília, v. 104/2012, p. 203-257, mai-jun. 2012. Disponível em:
<<http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad8181600000153d2da58aede870911&docguid=Iaac2db70bb2011e183e700008517971a&hitguid=Iaac2db70bb2011e183e700008517971a&spos=1&epos=1&td=1&context=34&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em: 26 mar. 2016.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Tradução: Cristina Muracho.
- MORAIS, José Luiz Bolzan de. Constituição ou barbárie: perspectivas constitucionais. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). **A Constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2000.
- MOREIRA, Eduardo Ribeiro. O direito tributário na Constituição. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, Brasília, v. 82/2013, p. 37-54, jan-mar. 2013. Disponível em: <
<http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015de27ed5233fd9dd51&docguid=I418743e06f6511e2ada2010000000000&hitguid=I418743e06f6511e2ada2010000000000&spos=1&epos=1&td=2&context=18&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em: 06 mar. 2016.
- MOREIRA NETO, Diego de Figueiredo. **Mutações de Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

NEVES, Margarida de Souza. Os cenários da República. O Brasil na virada do século XIX para o século XX. In: DELGADO, Lucilia de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (org.). **O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. – (O Brasil republicano; v.1)

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo assimétrico brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2012.

PEREIRA, Rodolfo Vianna. **Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RAMOS, Dircêo T. O federalismo assimétrico: unidade na diversidade. In: RAMOS, Dircêo T. (coord.). **O federalista atual: teoria do federalismo**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2013.

RIBEIRO FILHO, Carlos Alberto A. Os inimigos da democracia no Brasil. **Revista de direito constitucional e internacional**, Brasília, v. 82/2013, p. 211-228, jan-mar. 2013. Disponível em: <
<http://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015de27ed5233fd9dd51&docguid=I418743e06f6511e2ada2010000000000&hitguid=I418743e06f6511e2ada2010000000000&spos=1&epos=1&td=2&context=18&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>
 > Acesso em: 06 mar. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Final de Atividades da Comissão Especial do Novo Pacto Federativo**. Assembleia Legislativa do Estado, 2015.

ROCHA, Leonel S. **A Democracia em Rui Barbosa: O Projeto Político Liberal-Racional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Liber Juris Ltda., 1995.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SANTIN, Janaína R.; PILAU SOBRINHO, Liton L. Constituição e política: uma análise preliminar. In: SANTIN, Janaína R.; PILAU SOBRINHO, Liton L. (Org.). **Constituição e Política**. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2006.

SEGADO, Francisco Fernández. **Reflexiones críticas em torno al federalismo en América latina**. Sem data. Disponível em:
 <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/7.pdf>> Acesso em: 24 ago. 2017.

SIMON, Pedro. **Reage, Rio Grande: por um novo pacto federativo**. Brasília: Senado Federal, 2006.

- SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva: Uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- STRECK, Lenio L. MORAIS, José L. B. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- STRECK, Lenio L. Hermenêutica e princípios da interpretação constitucional. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Tradução: Eduardo Brandão.
- VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.
- WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2003.
- ZENI, Bruna Schlindwein; GEORGEN, João Davi. Administração Pública, Gestão Social e Intersectorialidade. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo. (orgs.). **Espaço local, cidadania e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.