

10 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NO MUNDO DAS CRISES – DEMOCRACIA E NEOCONSTITUCIONALISMO

Gianna Bertolin Rossato¹
Liton Lanes Pilau Sobrinho²

RESUMO

Um sistema jurídico hígido é formado por uma sociedade democrática, em que a divisão de poderes não seja meramente formal, mas preveja mecanismos de freios e contrapesos. É necessário também, existir um procedimento que confira legitimidade para que determinados órgãos e pessoas tenham competência para editar as leis que guiarão as relações públicas e privadas. A divisão interna de competências pressupõe a descentralização política, formando o Estado federado, em que cada ente é dotado de atribuições próprias para a manutenção do equilíbrio do pacto federativo. Os municípios no Brasil foram dotados dessa autonomia, por isso, o estudo busca descobrir qual o papel desses entes federativos, no atual mundo das crises do constitucionalismo e da democracia, utilizando-se para tanto da pesquisa bibliográfica e documental e do método indutivo. Concluindo que cabe ao poder local tomar medidas efetivas, tendo em vista a maior proximidade entre o povo e os governantes nos Municípios.

Palavras-chave: Constituição. Democracia. Mundo das crises. Municípios. Neoconstitucionalismo.

INTRODUÇÃO

O Brasil é uma República, no que tange a sua forma de governo, diferentemente, quanto ao sistema de governo, adotamos o presidencialismo, aclarados os conceitos iniciais, insta referir que estes dados diferem da forma de estado.

Em razão disso, no que tange a forma de estado, o Brasil é um estado federado, isto significa que se optou pela descentralização política, aos Estados e Municípios, existindo uma repartição de competências, previstas por uma Constituição rígida, em que está vedado o direito de secessão, emergindo

¹ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo. Bolsista UPF. Endereço eletrônico: 64702@upf.br

² Pós-Doutor em Direito pela universidade de Sevilha – US. Doutor em Direito pela Universidade do Rio dos Sinos – UNISINOS. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Passo Fundo/RS. Endereço eletrônico: liton@upf.br

a soberania do Estado Federal, e prevendo o Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição.

Ainda, como características das federações está a repartição das receitas, a previsão de intervenção federal nos casos dispostos em lei, e a previsão do Senado Federal como órgão representativo dos Estados-membros.

Nesse sentido, em um estado democrático e federativo, a organização estatal deve estar contemplada na Constituição, que só pode ser editada por aqueles que receberam esta legitimação do povo.

Há controvérsia quanto ao início do movimento constitucional, havendo certo consenso de que o nascimento vem desde os Hebreus, pois esse povo fazia parte de um estado teocrático, e as leis do Senhor criaram limites ao poder político.

O constitucionalismo surgido na idade antiga vai passando por várias transformações no decorrer na idade média, da idade moderna até chegar a idade contemporânea. O cerne do constitucionalismo é limitar o poder e garantir direitos mínimos fundamentais.

Muitas atrocidades, porém, foram cometidas, estando supostamente baseadas nesse constitucionalismo, pois estritamente legalista, deveria ser cumprido o previsto na lei, não importando o seu conteúdo, o que afastou o direito dos princípios, e da moral.

Assim, demonstradas as injustiças e as falhas, novas teorias surgiram para evitar que situações como as vivenciadas fossem repetidas. O constitucionalismo pós-moderno ou pós-positivismo desenvolve uma teoria neoconstitucionalista, mantendo o caráter ideológico do constitucionalismo, isto é, limitar o poder, mas incluindo o caráter ideológico do neoconstitucionalismo, qual seja, concretizar os direitos fundamentais.

Desta forma, a crise do constitucionalismo em um primeiro momento, vem sanada pela reaproximação entre direito e ética, moral e justiça, e, portanto, pós-positivista, o que está escrito na folha de papel não pode ser considerado mais importante do que a lógica de todo sistema.

Porém, o avanço da ideologia constitucionalista para o neoconstitucionalismo não conseguiu pôr fim na discussão sobre as novas necessidades, evolução e particularidades regionais e sociais. Permanece

presente a crise do neoconstitucionalismo, havendo outras teorias como o constitucionalismo do futuro³, o transconstitucionalismo⁴, o constitucionalismo pluralista⁵, o novo constitucionalismo⁶.

Já a democracia, no mundo das crises, sofre com a complexificação do sistema, em razão do aumento populacional e da engrenagem estatal criada, e também do afastamento dos cidadãos dos governantes, gerando uma crise da representatividade.

Nesse sentido, voltando a organização estatal, os três entes federativos brasileiros devem colaborar para a eficiência e credibilidade do sistema. Parece mais óbvio quando se trata da União e dos Estados, porém quando se pensa a nível municipal, pode aparentar que estes entes não possuem força normativa e federativa para ser meio da superação das crises.

Diante disso, o objetivo deste estudo é analisar qual o papel dos municípios nessa nova realidade de crises das próprias instituições que sustentam o estado democrático de direito.

Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental, buscando também conceituar esses termos polissêmicos, para que servissem de base para a compreensão das crises contemporâneas. Assim, busca-se desvendar qual o papel dos municípios do Brasil diante da crescente insatisfação da população com o modelo democrático atual, e o sentimento de falta de representatividade, bem como, quanto ao deslinde do neoconstitucionalismo, e as prerrogativas do poder local.

I – CRISE DA DEMOCRACIA

A Constituição brasileira estabeleceu um regime de democracia semidireta, o que significa que na medida em que prevê uma democracia indireta, estão presentes alguns mecanismos de democracia direta⁷.

³ Constitucionalismo do futuro: consolidação dos direitos humanos de segunda geração, seria um constitucionalismo social, fraternal, de solidariedade.

⁴ Transconstitucionalismo: estabelecimento de uma Constituição supranacional legítima.

⁵ Constitucionalismo pluralista: nasce com o Estado do Equador de 2008, da Bolívia de 2009, reconhecendo o direito à diversidade cultural e à identidade.

⁶ Novo constitucionalismo: referente a América Latina e a necessidade de efetivação dos direitos previstos nas Constituições, e de integração política e justiça.

Antes de tudo é necessário compreender o que significa democracia, a palavra é derivada do grego, em que o vocábulo *demo* é entendido como povo, e *kratos* como poder, ou regime político⁸.

De acordo com o sentido etimológico da palavra democracia encontrado no dicionário⁹, significa governo em que o povo exerce a soberania; sistema político em que os cidadãos elegem os seus dirigentes por meio de eleições periódicas; regime em que há liberdade de associação e de expressão e no qual não existem distinções ou privilégios de classe hereditários ou arbitrários, ou ainda, por extensão país em que prevalece um governo democrático.

Na origem, surgida na Grécia¹⁰, a democracia ganhou contornos muito simples, como uma forma de efetivamente ouvir os cidadãos¹¹ para que a maioria decidisse sobre os destinos do país.

Não obstante o surgimento da democracia, a evolução dos regimes políticos provocou uma alteração substancial do sentido de democracia original até o entendimento contemporâneo, que de outra maneira não poderia ser, pois complexifica não apenas seu conceito, mas sua aplicação.

⁷ STRECK, Lênio. In: **Direito e Literatura: Democracia Representativa**. TV e Rádio Unisinos. 2014. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=zrKYGzoo23M&list=PLkdJ9gZIZDoml_-ERGj1M2EOFYTOLAMO6&index=368> Acesso em 31 ago. 2020.

⁸ Consulta Jornal Expresso. <Disponível em <https://expresso.pt/opiniaio/JooDuque/demo--kratos=f685276>>. Acesso em 31 ago. 2020.

⁹ Consulta dicionário Oxford Languages. <Disponível em https://www.google.com/search?rlz=1C1SQJL_pt-BRBR846BR846&sxsrf=ALeKk00DXMaEPb-FM9RcZCdfefwbcTofDA:1598903231635&q=Dicion%C3%A1rio&stick=H4sIAAAAAAAAAAONQes-SowS3w8sc9YSn5SWtOXmOU5OLzL0jNc8IMLsnMz0ssqrRiV2ItKNF1CuJZxMoNFAaKHI5YIjKPAKWEZ7E7AAAA&zx=1598903249093#dobs=democracia>. Acesso em 31 ago. 2020.

¹⁰ Embora no caso da democracia a resposta esteja sempre rodeada por muita incerteza, minha leitura do registro da história é essencialmente esta: parte da expansão da democracia (talvez boa parte) pode ser atribuída à difusão de ideias e práticas democráticas, mas só a difusão não explica tudo. Como fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local. Afinal de contas, se houvesse condições favoráveis para a invenção da democracia em um momento, num só lugar (por exemplo, em Atenas, mais ou menos 500 anos a.C), não poderia ocorrer semelhantes condições favoráveis em outro lugar? Pressuponho que democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas [...] DAHL, Robert A. Onde surgiu e como se desenvolveu a democracia? Uma breve história. In: DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p.19.

¹¹ Importante registrar que na época o termo cidadão era demasiado restritivo, incluía apenas homens, com mais de 21 anos, que fossem atenienses e filhos de pais atenienses.

O que não foi alterado sequer pelo decurso do tempo, todavia, é o caráter da democracia de número, isto é, pela maioria é formada a decisão soberana, desde que a decisão da maioria não se revele antidemocrática.

A democracia é, portanto, o governo da soberania popular, que tem o direito como condição para o próprio exercício da política. Entretanto, a democracia representativa não é ideal, contudo, é o cenário menos pior dentre os já vivenciados, o que não deixa de carregar uma insatisfação do povo que não se sente mais representado, e isto vem ocorrendo pelo distanciamento entre seus problemas cotidianos que não são ouvidos pelos detentores do poder. Ou seja, na democracia, a crise atual resulta da falta de identificação da população com seus representantes¹².

De certa maneira todos gostariam de se sentir representados. As pessoas em uma democracia querem serem vistas, não apenas como sujeitos, porém em suas singularidades. O problema surge quando a simples representação por meio do voto torna-se insuficiente, pois os indivíduos se tornam invisíveis para a política¹³.

Na realidade, o discurso duplo sobre a democracia não é novo. Nós nos acostumamos a ouvir que a democracia era o pior dos governos, com exceção de todos os outros. Mas o novo sentimento antidemocrático traz uma versão mais perturbadora da fórmula. O governo democrático, diz, é mau quando se deixa corromper pela sociedade democrática que quer que todos sejam iguais e que todas as diferenças sejam respeitadas. Em compensação é bom quando mobiliza os indivíduos apáticos da sociedade democrática para a energia da guerra em defesa dos valores da civilização, aqueles da luta das civilizações [...] só existe uma democracia boa, a que reprime a catástrofe da civilização democrática¹⁴.

¹² STRECK, Lênio. In: **Direito e Literatura: Democracia Representativa**. TV e Rádio Unisinos. 2014. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=zrKYGzoo23M&list=PLkdJ9gZIZDoml_-ERGj1M2EOFYTOLAMO6&index=368 Acesso em 31 ago. 2020.

¹³ ROCHA, Leonel. In: **Direito e Literatura: Democracia Representativa**. TV e Rádio Unisinos. 2014. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=zrKYGzoo23M&list=PLkdJ9gZIZDoml_-ERGj1M2EOFYTOLAMO6&index=368 Acesso em 31 ago. 2020.

¹⁴ RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia** [Tradução de Mariana Echalar]. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014. p.11.

A dualidade do discurso democrático, posto isto, não deve se ater a uma visão maniqueísta, que designa a concepção filosófica e que admite apenas dois princípios cósmicos coeternos, o do bem e do mal, assim como toda visão de mundo que o divide em poderes opostos e incompatíveis.

A democracia visa conceder o poder, mas antes, busca estabelecer limites aos poderes instituídos. O executivo, o legislativo e o judiciário são limitados pelos instrumentos *check and balances*¹⁵ de um poder sobre o outro, respaldados pelo princípio democrático.

Assim, os mecanismos de freios e contrapesos servem para dar legitimidade à democracia, e permitir a convivência harmônica entre os poderes.

Nesse sentido o constitucionalismo enxertou na democracia uma dimensão substancial de validade das leis com limites nos vínculos jurídicos de conteúdo, impostos pelos poderes políticos da maioria, isto é, foi atribuída a esfera do não decidível o que nenhuma maioria pode validamente decidir – a violação ou restrição dos direitos de liberdade¹⁶.

Diante das inovações na estrutura do direito e da democracia, e da própria crise entre a falta de representatividade e os movimentos do constitucionalismo, a constituição restou no centro das relações entre povo e governo - governantes, sendo a democracia constitucional condição do desenvolvimento dos próprios sistemas que os contemplam.

II – CRISE DO CONSTITUCIONALISMO

Não se pode iniciar qualquer discussão sobre constitucionalismo sem antes aclarar o conceito de Constituição. E essa não é uma tarefa fácil, pois a depender do aspecto analisado a percepção é alterada substancialmente.

¹⁵ Mecanismos de freios e contrapesos.

¹⁶ FERRAJOLI, Luigi. **La democracia através de los derechos**: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como preyecto político. Bologna: Editora Trotta S.A., 2014.

A Constituição, pelo critério sociológico desenvolvido por Ferdinand Lassalle, seria a somatória dos fatores reais do poder, dentro de uma sociedade¹⁷.

De acordo com o critério político, de Carl Schmitt, a Constituição deve ser entendida como a decisão política fundamental inserida na Constituição, as leis constitucionais são os demais dispositivos constitucionais, mas que não contém matéria de decisão política fundamental. Assim, o autor distingue a norma material que é aquela que trata da decisão política, da norma formal, que não deixa de ser constituição por estar inserida no seu texto, mas não possui valor de decisão política fundamental¹⁸.

Para Hans Kelsen a Constituição no sentido jurídico é fruto da vontade racional do homem, e não das leis naturais, isto é, no sentido lógico-jurídico é norma fundamental hipotética, norma suposta, fundamento. E no sentido jurídico-positivo é norma posta, positivada e suprema¹⁹.

Sobre as características das constituições

Una de las características de la constitución consiste en ser un conjunto de normas jurídicas. En este sentido, la constitución forma parte del sistema de derecho de una nación. Otra de sus características es que las normas constitucionales sirven de fundamento a todas las demás normas positivas del ordenamiento. En este aspecto, la constitución es la fuente positiva de validez o de reconocimiento de todas las demás normas, así como el criterio de delimitación del sistema que todas ellas forman. Una tercera hace de la constitución un conjunto de límites a la autoridad de los gobernantes, límites impuestos por vía procesal, mediante la división de poderes y el juego de los llamados frenos y contrapesos, o por vía material, con las garantías constitucionales que ningún organismo, por ningún procedimiento, puede en principio violar. Desde ese punto de vista, la constitución es un instrumento político con dos filos. Uno de esos filos otorga a cada organismo gubernamental un peso, grande o pequeño, que no puede serle escamoteado, pero al mismo tiempo pone trabas a la acción de gobierno en su conjunto, que no está autorizado a echar mano de cualquier recurso para llevar a cabo sus propósitos. Otro de esos filos sirve para proteger a los ciudadanos contra la arbitrariedad de los gobernantes y contra las

¹⁷ LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?**. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933. p.7-12.

¹⁸ SCHMIT, Carl. **El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes**. México, D.F.: Distribuciones Fontamara, 2008. p.11-34.

¹⁹ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. [Tradução de João Baptista Machado]. 6 ed, São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 50-53.

ambiciones individuales de cada uno de ellos, pero al mismo tiempo puede llegar a impedir que, en circunstancias difíciles, se adopten en tiempo oportuno las medidas conducentes a enfrentarlas. Esta diversidad de funciones de la constitución hace de ella un segmento de la realidad jurídica, política, social) sumamente complejo. Construir un modelo descriptivo de esa realidad obliga a privilegiar unas características sobre otras, pero la práctica muestra que las condiciones desechadas en cada modelo se revuelven contra él a cada momento desde modelos diferentes^{20, 21}.

No Brasil, José Afonso da Silva, interpretando Kelsen diz que a Constituição é norma pura²². De outro lado, José Horácio Meirelles Teixeira vislumbra que pelo espectro culturalista a Constituição é produto de um fato cultural²³. Já para Canotilho, a Constituição deve ser entendida como algo aberto, para evitar o risco de desmoronamento de sua força normativa²⁴.

Existem, contudo, diversas outras conceituações, que poderiam ser mencionadas: quanto à origem, à extensão, ao modo de elaboração, à dogmática, à sistemática, ao conteúdo, à alterabilidade, à correspondência

²⁰ Uma das características da constituição consiste em seu um conjunto de normas jurídicas. Neste sentido, a constituição forma parte do sistema de direito de uma nação. Outra de suas características é que as normas constitucionais servem de fundamento a todas as demais normas positivas do ordenamento. Neste aspecto, a constituição é a fonte positiva de validade ou de reconhecimento de todas as demais normas, assim como o critério de delimitação do sistema que todas elas formam. Uma terceira faz da constituição um conjunto de limites à autoridade dos governantes, limites impostos pela via processual mediante a divisão de poderes e o jogo dos chamados freios e contrapesos, ou pela via material, com as garantias constitucionais que nenhum organismo, por nenhum procedimento, pode em princípio violar. Desse ponto de vista, a constituição como instrumento político com dois caminhos. Um desses caminhos outorga a cada organismo governamental um peso, grande ou pequeno, que não pode ser escamoteado, mas ao mesmo tempo coloca travas a ação do governo em seu conjunto, que não está autorizada a deixar qualquer recurso para conseguir alcançar seus propósitos. Outro caminho serve para proteger os cidadãos contra a arbitrariedade dos governantes e contra as ambições individuais de cada um deles, mas ao mesmo tempo pode chegar a impedir que, em circunstancias difíceis, se adotem em tempo oportuno as medidas que conduzem a enfrenta-las. Esta diversidade de funções da constituição faz dela um segmento da realidade jurídica, política e social, extremamente complexo. Construir um modelo descriptivo desta realidade obriga a privilegiar umas características sobre outras, mas a prática mostra que as condições desejadas em cada modelo se voltam contra ele a cada momento, vindo de modelos diferentes.

²¹ MENDONÇA, Daniel; GUIBOURG, Ricardo. **La Odisea Constitucional: Constitución, Teoría y Método**. Madrid: Marcial Pons, 2004. p.24-25.

²² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2015. p.39-46.

²³ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional** [Organizadora Maria Garcia]. 2 ed. Rio de Janeiro: Conceito editorial. 2011. p.1-6.

²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Livraria Almedina. 2003.

com a realidade, etc., porém, na linha do constitucionalismo, o mais importante é entender que a Constituição existe como forma de limitar o poder, e de garantir os direitos fundamentais.

Nos Estados democráticos de direito, para que uma constituição seja legítima, precisa ser editada sob o prisma do princípio democrático, o que significa que direta ou indiretamente deve representar a vontade do povo, visto que é justamente a democracia e os mecanismos de freios e contrapesos que legitimam o poder.

Todavia, a crise do constitucionalismo eclode com a utilização desse mesmo poder que legitimava determinados órgãos e pessoas para a edição da norma suprema, mas que possuía viés estritamente positivista, o que resultou nas conhecidas atrocidades vivenciadas na Segunda Guerra Mundial²⁵.

[...] contradicciones entre constitucionalismo y positivismo, sino que se pretende construir un modelo de Derecho constitucional abiertamente superador del positivismo, como es el caso de *Il Diritto mite de Zagrebelsky*: el nuevo Estado constitucional no representa un simples perfeccionamiento del Estado de Derecho democrático, sino su transformación radical y superadora, y tal transformación no puede dejar de afectar a la filosofía jurídica nacida al calor de este último (Vid. G. Zagrebelsky, 1992, p. 51 y s); por eso, 'la supervivencia 'ideológica' del positivismo jurídico es un ejemplo de la fuerza de la inercia de las grandes concepciones jurídicas, que a menudo continúan operando como residuos, incluso cuando ya han perdido su razón de ser a causa del cambio de las cir-

²⁵ Costuma-se afirmar que o neoconstitucionalismo surge como consequência e resposta a sistemas jurídicos facistas, que se caracterizaram pela violação massiva e sistemática de todos os direitos humanos. Tratando, principalmente sobre direitos fundamentais, rigidez constitucional (evitar que os parlamentares alterem facilmente o conteúdo da constituição visando não obedecer a lei), norma autoaplicável, corte constitucional e caso de violação dos direitos abstrata ou concreta. Estas previsões promovem um impacto na teoria do direito: (1) A concepção da norma jurídica: pretensão de certeza e segurança vem das regras, mas devem estar fundadas na constituição e no ideal de justiça, constituição dúctil de "Zagrebeltzky" (2) a concepção do sistema jurídico: diferente do positivismo que entende o sistema jurídico como coerente e completo, para o neoconstitucionalismo é impossível prever todas as possibilidades de violação, e de regular todas as condições e obrigações; (3) o objeto de estudo da ciência jurídica: não se limita mais a análise apenas da norma jurídica; (4) o método de aproximação ao direito: soma dos métodos tradicionais da ponderação e teleológico; (5) a reação entre direito, moral e justiça: não há consenso sobre a vinculação entre direito e moral, uns consideram que a adesão não é à lei, mas à Constituição, outros consideram que a constituição é a junção ente moral e direito. Por um lado, existem valores morais que se tornam normas fundamentais, e por outro, os valores passam a ser normas positivas, a consequência é que as normas fundamentais devem ser dotadas de conteúdo através da reflexão filosófica (SANTAMARIA, 2011, p. 53-57).

cunstancias que originariamente las habían justificado²⁶ [...]
²⁷.

A doutrina então começou a desenvolver, a partir do Século XXI, novas teorias para explicar a tensão entre constituição e democracia, e os fenômenos sociais envolvidos. Percebeu-se a necessidade de que a constituição não apenas limitasse o poder, mas acima de tudo fosse eficaz na concretização dos direitos fundamentais.

Assim, o neoconstitucionalismo (constitucionalismo pós-moderno, ou pós positivismo) visa a reaproximação entre direito e ética, moral e justiça²⁸.

Pode-se dizer que o que se reconhece como neoconstitucionalismo foi uma resposta dada pelo direito a uma crise, porém o neoconstitucionalismo que provem da Europa é diferente do neoconstitucionalismo latino-americano, que começou com a Constituição brasileira, seguida da colombiana, que se caracterizam pelos direitos sociais, e o neoconstitucionalismo andino, a partir da contribuição boliviana e equatoriana que introduziram a noção de pluriculturalismo, interculturalismo, *pachamama* e *sumak kawsay*, aos avanços já advindos da Europa e das demais constituições latinas²⁹.

Por isso, é importante analisar os impactos da crise do constitucionalismo e da democracia na América Latina, e mais especificamente no Brasil, visto as peculiaridades e variações regionais, especificamente no que

²⁶ Contradições entre constitucionalismo e positivismo, mas que pretende construir um modelo de direito constitucional abertamente superador do positivismo, como o caso de II Diritto mite de Zagrebelsky: o novo Estado constitucional não representa um simples aperfeiçoamento do Estado de Direito democrático, mas sua transformação radical e superadora e tal transformação não pede deixar de afetar a filosofia jurídica nascida no calor deste último (Vid. G. Zagrebelsky, 1992, p. 51 y s); por isto, a 'superveniência ideológica' do positivismo jurídico é um exemplo da força da inercia das grandes concepções jurídicas, que frequentemente continuam operando como restos, inclusive quando já perderam sua razão de ser a causa da mudança das circunstâncias que originariamente as haviam justificado.

²⁷ SANCHÍS, Luis Pietro. **Constitucionalismo Y Positivismo**. México, D.F.: Distribuciones Fontamara, 2005. p.7-10.

²⁸ O neoconstitucionalismo é uma corrente de direito que tem ganhado muita força, quem a promove admite ser uma teoria em evolução. Para alguns é uma evolução do positivismo jurídico, e para outros uma nova teoria. Sem dúvidas é uma tendência que promove mudanças na concepção tradicional e formal do direito (SANTAMARIA, 2011, p. 53).

²⁹ SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. El Neoconstitucionalismo Transformador: El Estado y el derecho en la Constitución de 2008. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011. p.51-52.

tange a forma de organização do Estado brasileiro, divisão de competências, e seus reflexos na chamada federação de terceiro grau.

III – MUNICÍPIOS BRASILEIROS NO MUNDO DAS CRISES

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios³⁰ e do Distrito Federal, de acordo com o que dispõe o art. 1º da Constituição Federal.

Em virtude dessa previsão somada a autonomia municipal conferida pela Constituição Federal, a maior parte da doutrina, como Hely Lopes Meirelles, entende os Municípios como entes federativos de terceiro grau³¹.

Antes da Constituição atual, as leis orgânicas municipais eram elaboradas pelas Assembleias Legislativas dos respectivos estados, à exceção do Rio Grande do Sul, que já competiam aos Municípios, o que comprova que a autonomia municipal era apenas nominal.

Existe certa controvérsia sobre os Municípios serem entes integrantes da federação brasileira, este argumento é justificado pelo fato de que não participam da vontade federal, visto que o Senado Federal não contempla em sua composição representantes dos Municípios, mas apenas dos Estados. Além disso, a União não intervém diretamente nos Municípios, salvo se situado em território federal, e também porque o Supremo Tribunal Federal não possui competência para resolver pendências em que Municípios ocupem diretamente um dos polos da lide.

De qualquer forma, esses argumentos não são capazes de alterar a previsão constitucional, que na literalidade coloca os Municípios em posição de ente federativo.

Importante ressaltar que tanto a crise da democracia quando a crise do constitucionalismo não apenas tem seu nascedouro nos municípios, quanto os impacta em primeiro plano.

³⁰ O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16 ed. São Paulo: PC Editorial Ltda. 2008.

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. p. 46

Isto porque, com o fenômeno avassalador da urbanização, os Municípios concentram a maior parte da população, e é, na verdade, onde geograficamente surgem os descontentamentos populares e os fenômenos sociais.

No mundo das crises, é a irrupção dos grandes sistemas que se complexificaram demasiadamente, tornando as instituições supostamente inalcançáveis, que geram a ilusão de que a simplificação é o caminho, numa visão estritamente maniqueísta³².

Nesse sentido, é enganosa a ideologia de que bastaria uma simplificação ou mesmo apenas a desburocratização do sistema, para atender os reclames da população. É inerente ao desenvolvimento da vida em sociedade, e ao aumento expressivo da população que novas contingências apareçam, e que aumente a complexidade do sistema, pois conforme cresce a demanda, também são exigidos procedimentos de conduta mais rígidos e fiscalizáveis, visando o atingimento dos fins do estado.

Não se pretende negar, por óbvio, que a desburocratização e a aproximação do cidadão ao poder público contribuem em muito para que o “sistema gerencial estatal” funcione de maneira sadia. O que se opõe, é a uma solução simplista para problemas estruturais e sociais tão complexos quanto os que vivenciamos na atualidade.

O exercício da soberania popular, quando se trata de crise da democracia, constitui uma das formas de fazer com que a administração ouça os cidadãos, em suas particularidades, daí a afirmação de que aos municípios compete em primeiro momento, proporcionar a aproximação entre o povo e os poderes instituídos.

Muitos municípios desenvolveram formas de ouvir os seus munícipes, como é o exemplo da cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que instituiu a tribunal popular, que ocorre nas sessões ordinárias da Câmara Municipal, bem como na Praça Montevideo, com finalidade de veicular assuntos com repercussão na comunidade, e de interesse das entidades

³² ROSENFELD, Kathin. In: Direito e Literatura: **Democracia Representativa**. TV e Rádio Unisinos. 2014. Disponível em <
https://www.youtube.com/watch?v=zrKYGzoo23M&list=PLkdJ9gZIZDoml_-ERGj1M2EOfYTOLAMO6&index=368> Acesso em 31 ago. 2020.

sindicais com sede na cidade, das entidades de representação de moradores, e de outras entidades que apresentem questões de relevância para a população do município, conforme art. 97, II da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Vislumbra-se que muito embora quando se trate de temas como constitucionalismo e democracia, invariavelmente em primeiro plano a questão seja tratada a nível federal, não se pode olvidar que no Brasil há peculiaridades, pois, os Municípios ganharam autonomia, isto é, possuem tríplice capacidade de auto-governo, auto-organização e auto-administração.

Ou seja, a autonomia municipal não é mais apenas nominal, como ocorria nas constituições anteriores, é uma autonomia real, o que significa que os municípios passaram a ter competências próprias e exclusivas, como por exemplo, legislar sobre assuntos de interesse local³³.

Desta forma, os Municípios possuem a competência necessária para efetivar alterações estruturais que podem ser copiadas nacionalmente, seja através da participação popular no município, como forma de exercício da cidadania, instrumento da democracia participativa, seja através da efetivação das políticas públicas observando as escolhas feitas pelo constituinte, nos três níveis: federal, estadual e municipal.

Nessa senda, a participação ativa dos cidadãos dentro das suas comunidades pode desenvolver um novo modelo de gestão, fundada numa nova forma de cidadania, capaz de efetivar os direitos sociais prometidos na CRFB/88, o que é seu maior objetivo.

Essa nova visão, é chamada por Ladislau Dowbor de poder local, a retomada da participação comunitária em ações organizativas que gerem mais conformidade às necessidades locais na perspectiva da realidade local, buscando o envolvimento de todo os grupos, para que seja promovida a igualdade³⁴.

³³ Ao tentar traçar um esboço do conceito de interesse local, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual "se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16 ed. São Paulo: PC Editorial Ltda. 2008.

³⁴ DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local?**. MA: Editora, 2016. p.19-14.

Novas formas de democracia e de efetivação dos direitos fundamentais assegurados pela constituição constituem não apenas um a prerrogativa, mas sim uma responsabilidade dos municípios, onde a aproximação entre os governantes e governados se torna mais palpável e onde é possível desvendar os descontentamentos contemporâneos.

Os direitos de cidadania, por isso, pressupõem a aplicação em âmbito local, que reconheça os direitos assegurados e para além da obrigação estatal, o cidadão deve tomar posição ativa no mundo das crises das instituições reconhecidas, e proporcionar novas formas e arranjos de democracia e de efetivação dos direitos constitucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar do mundo das crises, os pilares do estado democrático de direito são colocados em cheque, pois a perda da credibilidade da formação estatal pode ocasionar o desmoronamento das premissas que sustentam o ordenamento jurídico e total.

Por isso, importante aclarar termos como constituição, federalismo, constitucionalismo, neoconstitucionalismo e democracia, para depois desenvolver onde se situam os Municípios nesse contexto.

A constituição, de acordo com este enfoque é a forma de limitar os poderes, porém ela não pode ser analisada sob uma perspectiva estritamente positivista. Nessa ideia de limite de poderes, surgiu o constitucionalismo, que é justamente a teoria que embasa as leis maiores de cada sociedade.

O neoconstitucionalismo emerge pela necessidade de aprimoramento sistemático, pois mostrou-se ineficiente e injusto apenas o cumprimento formal das normas, sendo necessária a efetivação dos direitos fundamentais previstos, e a conformação as demandas do mundo atual. Por isso, o neoconstitucionalismo visa a reaproximação entre direito e ética, moral e justiça.

Nesse mesmo sentido, a crise da representação democrática decorre da ausência do acompanhamento da evolução da democracia conforme as mudanças das necessidades populares ocorrem. As pessoas atualmente, não querem ser vistas apenas como sujeitos, mas ouvidas em suas singularidades.

Desta forma, o problema surge porque a simples representação por meio do voto tornou-se insuficiente, visto que no mundo contemporâneo da forma como instituída a representatividade, os indivíduos se sentem invisíveis para a política, e para as soluções sociais.

Os municípios, no Brasil, possuem posição peculiar e única, em relação a composição federativa dos demais estados internacionais, pois aqui são dotados de autonomia, o que lhes acarreta competências e responsabilidades constitucionais, não conferidas a seus municípios, nos demais países.

Assim, é geograficamente nos municípios em que a maioria das pessoas se situam, por isso, tanto a crise da democracia quanto a crise do constitucionalismo não apenas têm seu nascedouro nos municípios, quanto se desenvolve e os impacta de plano.

O exercício da soberania popular na maioria dos pequenos municípios proporciona a aproximação entre o povo e os governantes, retirando em parte essa “capa da invisibilidade” e do anonimato presente nos grandes centros, mas principalmente gerado pelo distanciamento dos Estados e da União do cidadão comum.

Os Municípios possuem competência constitucional para efetivar alterações estruturais na forma de efetivação dos direitos fundamentais e na forma em que a democracia é praticada, seja através da participação popular, de exercício da cidadania, instrumento da democracia participativa, sempre observando as escolhas feitas pelo constituinte, nos níveis federal e estadual e à Lei Orgânica em âmbito municipal.

Essa nova maneira de participação ativa dos cidadãos dentro das suas comunidades pode desenvolver um novo modelo de gestão, fundada numa nova forma de cidadania, capaz de gerir os direitos sociais prometidos na CRFB/88, que é chamada por Ladislau Dowbor de poder local.

O poder local, entendido como a retomada da participação comunitária em ações organizativas que geram mais conformidade às necessidades locais na perspectiva da realidade local, buscando o envolvimento de todo os grupos, para que seja promovida a igualdade.

O nominado poder local não deixa de ser uma retomada do poder da população que havia sido repassada aos chamados poderes instituídos, na sistemática da democracia tradicional.

Quando a organização estatal transforma o estado em algo ineficiente, causa um desequilíbrio, e aí é importante que novos contornos e possibilidades sejam fomentados e incentivados, o que não pressupõe o desaparecimento da democracia, mas a sua transformação.

É por isso as transformações estruturais têm início nos municípios, onde há maior interseção entre as pessoas, nas comunidades locais, e reconhecimento entre os grupos, que buscam a representatividade de suas singularidades.

A petrificação dos sistemas é justamente o que provoca, e sempre provocou o desmoronamento das instituições, pois a volatilidade da vida em sociedade exige mudanças substanciais e constantes na forma da relação entre o poder e o povo, seu real detentor.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 01set. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Livraria Almedina. 2003.

DAHL, Robert A. Onde surgiu e como se desenvolveu a democracia? **Uma breve história**. In: DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DEMOCRACIA Representativa. In: **direito & literatura. TV e Rádio Unisinos**. 2014. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=zrKYGzoo23M&list=PLkdJ9gZIZDoml_-ERGj1M2EOfYTOLAMO6&index=368> Acesso em 31 ago. 2020.

DEMOCRACIA. In: **Dicionário Online Oxford**. <Disponível em https://www.google.com/search?rlz=1C1SQJL_pt-BRBR846BR846&sxsrf=ALeKk00DXMaEPb-FM9RcZCdfefwbcTofDA:1598903231635&q=Dicion%C3%A1rio&stick=H4sIAAAAAAAAAAONQesSowS3w8sc9YSn5SWtOXmOU5OLzL0jNc8IMLsnMz0ssqrRiV2ItKNF1CuJZxMoNFAaKHI5YIJKPAKWEZ7E7AAAA&zx=1598903249093#dobs=democracia>. Acesso em 31 ago. 2020.

DOWBOR, Ladislau. **O que é Poder Local?**. MA: Editora, 2016.

DUQUE, João. "Demo+Kratos". **Expresso**. Portugal. Disponível em <<https://expresso.pt/opiniaio/JooDuque/demo--kratos=f685276>>. Acesso em 31 ago. 2020.

FERRAJOLI, Luigi. La democracia através de los derechos: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como preyecto político. Bologna: Editora Trotta S.A., 2014.

JURISTOCRACIA. In: **direito & literatura**. *TV e Rádio Unisinos*. 2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=SwDC6c6RjoM&list=PLkdJ9gZIZDoml_-ERGj1M2EOfYTOLAMO6&index=212>. Acesso em 31 ago. 2020.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?**. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

MANIQUEÍSMO. In: **direito & literatura**. *TV e Rádio Unisinos*. 2018. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=7JFck5JHmmo&list=PLkdJ9gZIZDoml_-ERGj1M2EOfYTOLAMO6&index=53>. Acesso em 31 ago. 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. [Tradução de João Baptista Machado]. 6 ed, São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16 ed. São Paulo: PC Editorial Ltda. 2008.

MENDONCA, Daniel; GUIBOURG, Ricardo. **La Odisea Constitucional: Constitución, Teoría y Método**. Madrid: Marcial Pons, 2004.

PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre/RS**. Porto Alegre: Câmara Municipal. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-porto-alegre-rs>>. Acesso em 03 set. 2020.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia** [Tradução de Mariana Echalar]. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

SANCHÍS, Luis Pietro. **Constitucionalismo Y Positivismo**. México, D.F.: Distribuciones Fontamara, 2005.

SCHMIT, Carl. **El Leviatán en la doctrina del Estado de Thomas Hobbes**. México, D.F.: Distribuciones Fontamara, 2008.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. El Neoconstitucionalismo Transformador: El Estado y el derecho en la Constitución de 2008. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2015.

TEIXEIRA, José Horário Meirelles. **Curso de Direito Constitucional** [Organizadora Maria Garcia]. 2 ed. Rio de Janeiro: Conceito editorial. 2011.