

O FEDERALISMO COMO INSTRUMENTO DE CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

*FEDERALISM AS AN INSTRUMENT FOR THE
CONSOLIDATION OF DEMOCRACY*

Plínio Régis Baima de Almeida¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. Federalismo em perspectiva; 2. Democracia como valor do federalismo atual; 3. A superação do discurso; Considerações Finais; Referências

RESUMO - O federalismo consolidou-se ao conseguir estabilizar o Estado em unidade sem, contudo, centralizar as decisões políticas. Esse objetivo foi realizado com a descentralização estatal e o reconhecimento da autonomia dos entes que passaram a compor sua estrutura. Com o amadurecimento da democracia, regime de governo quase unânime no mundo, o federalismo depara-se com novas contingências que reclamam adaptações quanto à sua finalidade. Nesse contexto, na tentativa de propor uma nova semântica ao federalismo brasileiro, afirma-se, após estudo bibliográfico, o caráter instrumental e imprescindível do federalismo para realizar as exigências da democracia atual.

PALAVRAS-CHAVE: federalismo; Democracia; Interpretação; Estado; Federalismo brasileiro.

ABSTRACT - The federalism strengthened itself when got stabilize the state in although, centralized politic decisions. This goal was accomplished with the decentralization of the State and the recognition of the entity's autonomy that became part of its structure. With the maturing of democracy, system of government almost unanimous in the world, the federalism is facing some new contingencies that claims for adjustments on their purpose. In this context, in attempt to propose a new semantics to the Brazilian federalism, states the instrumental and essential character of federalism for perform the requirements of the actual democracy .

KEYWORDS: Federalism; democracy; interpretation; State, Brazilian Federalism.

Introdução

O tema deste trabalho repousa seu escopo condicionante na tentativa de propor uma nova semântica ao federalismo brasileiro, reconhecendo-se o seu caráter instrumental para a consolidação da democracia atualmente exigida. Para isso, necessário faz-se a análise do federalismo, utilizando-se como paradigma o federalismo estadunidense. Dessa abordagem, pretende-se extrair seus objetivos, mediato e imediato, a saber, a autonomia dos entes federativos e a unidade do Estado.

Observar o federalismo sob o aspecto da democracia, confrontando suas características às novas exigências do regime de governo democrático, apresenta-se essencial como elemento condicionante à reflexão final deste trabalho, fornecendo-nos, pois, dados necessários à avaliação do estado atual do federalismo e, por conseguinte, possibilitando a construção de uma argumentação teórica para a qualificação e concretização do federalismo como instrumento de conformação da democracia atual.

1 Federalismo em perspectiva

O debate acerca da liberdade é freqüente e, algumas vezes, extravasa a violência das palavras. A percepção da igualdade dentro de uma visão formal ameaça o equilíbrio das forças que agem em sociedade, mistificando e mitigando o conteúdo inserto no valor liberdade. Esse conflito gera, em si, uma visão assimétrica da liberdade sob o ângulo individual; impossível identificá-la, portanto, tendo-se em vista vários pontos de vista. Não obstante, essa visão perfunctória não afasta a inquietude sobre o tema.

Sob o aspecto coletivo, a liberdade toma nova forma. O que antes era elemento “puro” sobrevivendo da dimensão política única de um indivíduo, ostenta agora, quando imerso no coletivo, aspecto plural e ao mesmo tempo interdependente, formando, o que se pode metaforizar, em um complexo de vontades e contingências que convergem a uma unidade semântica de interesses.

Na liberdade individual e isoladamente analisada, o limite é plástico. No coletivo, o limite é inevitável porque imprescindível para a manutenção da ordem em sociedade. Dessa forma, pensar a liberdade egoisticamente no espaço coletivo é subverter a própria idéia de liberdade. Ter-se-ia a imagem de uma sociedade caótica e desigual, por inevitável imposição de indivíduos sobre os outros, com usurpação de liberdade daqueles “menos impetuosos”.

Exposta separadamente, a idéia lançada inicialmente não guarda congruência, seja com o objetivo dessa pesquisa, seja com a força das palavras dispostas, em si. Porém, sob uma perspectiva da Teoria do Estado - em que pese o federalismo, as palavras passam a consumir muito mais interesses e dúvidas do que espaço.

Como relatado na introdução, utilizar-se-á como paradigma o federalismo estadunidense, a partir do qual se extrairá os elementos necessários à construção do argumento. Para tanto, faz-se necessário avalizá-lo no seu aspecto histórico.

A formação do federalismo norte-americano não se deu, como em qualquer outro fato social, abruptamente. Seu desenvolvimento repousa no amadurecimento político impulsionado pelo contexto de ruptura sócio-econômica vivenciado pelas colônias americanas.

O acúmulo histórico proporcionou uma melhor compreensão dos fatores e elementos de poder que determinavam as decisões políticas, auxiliando no redimensionamento do contexto de submissão do qual emergia a população estadunidense. O primeiro passo para lutar pela liberdade é, sem dúvida, a percepção de que não se tem liberdade; e essa percepção se dá quando a sensação de incômodo com a forma de condução política, com o *status quo*, torna-se constante e cada vez mais intensa, reconhecendo-a obsoleta porque retrógrada às necessidades veementes daqueles diretamente atingidos pelas decisões.

Regimes que se põem autoritários fazem despertar um sentimento de “subversão” à ordem ilegítimamente imposta, isto é, acabam por plantar uma semente do descontentamento na população que, inevitavelmente, acarreta na superação do poder repressor pelo oprimido. Faz germinar, pois, por sua própria característica de imaturidade em não reconhecer limites à repressão imposta à população oprimida, o elemento emancipador.

O abuso de poder tem origem na falta de limite institucionalmente imposto, oportunizando o “condutor do poder” a impor sua real vontade, muitas vezes dissociada do interesse de seus governados. Outras vezes, o limite institucional existe, muitas ocasiões em corpos normativos, mas a prática demonstra subversão dos valores de conduta insertos na norma.

Um questionamento faz-se necessário à complementação da reflexão: Como valores institucionalmente reconhecidos por parâmetros legais podem ser inaplicáveis à própria realidade institucional? A complexidade social sugere, no primeiro momento, uma multiplicidade paradigmática, relatando-se dessa experiência inúmeras parcelas de respostas que, vistas isoladamente, não se aproximariam à realidade. No entanto, sob a ótica política, percebe-se claro o aparelhamento do Estado/instituição com vistas a atender os interesses políticos de uma elite, a qual, apoderando-se dos meios institucionais, sem negar-lhes discursivamente seus valores e diretrizes, põe em prática comportamentos contrários ao interesse público.

O processo de construção da auto-estima de um povo historicamente submisso parte, dessa forma, da percepção de que não apenas a ordem imposta não representa os seus interesses, como também essa mesma ordem acaba por obstar a concretização desses interesses. Não se teme mais a “ordem posta”. O que se passa a temer são os riscos da sua irracional manutenção.

A formação dessa “auto-estima” forçou a releitura das relações de poder, redundando no desenho de uma nova semântica que possibilitou o reconhecimento de uma sociedade com identidade própria. Levadas a unirem-se contra a Inglaterra, em 1778, através de uma confederação, as populações das colônias americanas foram forçadas a refletirem acerca de uma relação mais estável logo após o fim da Guerra de Independência.

O modelo “confederativo” não apresentava formas de coação ou punição aos participantes que destoavam das decisões consolidadas no Congresso. Bem verdade, de caráter diplomático, ao Congresso não cabia a não ser “costurar” uma coalizão de intenções que retratasse a vontade unânime dos Estados participantes, sendo, pois, subordinado à vontade desses Estados. Para melhor compreender a estrutura da confederação, leciona BERCOVICI²:

A confederação possuía um órgão político central, o Congresso, de caráter predominantemente diplomático, que carecia de autoridade própria, respeitando a absoluta independência dos Estados associados. Os representantes dos Estados se reuniam no Congresso para deliberar assuntos de interesse comum (na sua maioria, os ligados às relações e comércio internacionais). O Congresso era subordinado ao poder dos Estados, sujeitando-se ao seu poder de veto. Dessa maneira, as decisões só poderiam ser tomadas pela unanimidade dos treze Estados.

A confederação servira a seu propósito, a saber, o de combater o entrave político-econômico criado pela Inglaterra para o desenvolvimento das suas colônias. Em meio à avaliação do novo cenário político, após a independência das colônias, a confederação, segundo HUGO SEGUNDO³,

... mostrou-se débil tão logo cessada a causa maior de sua adoção: o fim da Guerra de Independência contra a Inglaterra. Precisamente porque cada colônia, 'tornando-se república independente, apoderou-se da soberania interna', assumindo 'a posição de Estados independentes, sendo tal independência unicamente limitada pelas concessões da autoridade, as mais das vezes tácita, por eles feitas, ao seu Congresso geral', seguiu-se uma anarquia que ameaçou a própria sobrevivência dos Estados Confederados.

A resposta adveio da percepção da imprescindibilidade da união das colônias para a sobrevivência soberana no plano internacional, tendo como experiência positiva a formação da confederação para a conquista da independência. Foi necessária, portanto, para a manutenção da liberdade, a união dessas antigas colônias, para fazer frente às tentativas de recolonização.

Essa união deveria proporcionar o mínimo de estabilidade. No plano internacional, a sobrevivência soberana das colônias norte-americanas exigia uma reformulação, pois "a confederação, em suma, não passava de uma soma de componentes políticos das antigas colônias inglesas, gerando um governo extremamente instável devido aos constantes impasses políticos"⁴.

Caso mantido o modelo confederativo, a linha de sustentação em meio a novas investidas colonizadoras seria tênue porque enfraquecida, principalmente por disputas internas. A "guerra" seria perdida de dentro para fora, como ocorrera, *mutatis mutandis*, com o Império Romano. Como bem relata DALLARI⁵,

A experiência demonstrou, em pouco tempo, que os laços estabelecidos pela confederação eram demasiado frágeis e que a união dela resultante era pouco eficaz. Embora houvesse um sentimento de solidariedade generalizado, havia também conflitos de

interesses, que prejudicavam a ação conjunta e ameaçavam a própria subsistência da confederação.

A instabilidade gerada pela confederação fez com que os Estados independentes desenvolvessem um novo modelo capaz de garantir a estabilidade externa, através de uma unidade estatal. Em meio a essas necessidades, a formação do federalismo foi o instrumento jurídico-político adequado a esse fim, mantendo-se ainda a autonomia dos organismos jurídicos que o compunha, com distribuição de competências legislativas, organizacionais e administrativas entre eles e o Ente federal, com os poderes/funções bem definidos, e oferecendo instrumento de solução de eventuais conflitos internos. “Fortemente influenciados por MONTESQUIEU os constituintes norte-americanos acreditavam fervorosamente no princípio da separação dos poderes, orientando-se por ele para a composição do governo federal”⁶.

A leitura política desenvolvida no contexto histórico-cultural no qual estava mergulhada a população estadunidense propiciou elementos ideais para a formação de sua federação. Complementares as palavras de ROGÉRIO LOBO⁷, quando afirma a preocupação dos estados em manter autonomia mais próxima da antiga soberania do qual eram providos:

Daí que, ciosos da necessidade que se lhes afigurava então primordial, no sentido de manter tão íntegros quanto possível os poderes dos estados que se uniam, os seus representantes cunhavam na Constituição Norte-Americana de 1787 a característica fundamental da forma de Estado que passou a ser conhecida como *Federalismo Dualista*: o Governo federal dispunha de poderes enumerados, limitados pelas disposições constitucionais, dotando-se os estados dos poderes residuais, ou seja, todos aqueles não outorgados expressamente para o Governo Central.

O traço dualista do federalismo norte-americano foi a saída para aglutinar todos os estados em um só, dividindo-se competências entre eles e o Governo Federal. “Exame da federação americana, enfim, revela que os atributos do Estado federal foram intencionalmente criados, ou previstos, como forma de assegurar a autonomia dos integrantes da federação, sem prejuízo da coesão desta”⁸

2 Democracia como valor do federalismo atual

Mesmo não se impondo como único paradigma, a análise do federalismo estadunidense possibilita ao nosso estudo a identificação dos elementos essenciais dessa forma de estado: a autonomia dos estados federados e a unidade do Estado federal. Aparentemente contraditórios, ou ao menos semanticamente não justapostos, essas duas características nos dão a medida correta do federalismo, no que tange principalmente ao seu objetivo final.

Autonomia e unidade são, pois, do ponto de vista da Teoria do Federalismo, características indispensáveis do Estado em sua concepção moderna; expressões incontingentes do conceito “liberdade”. A uma, por criar um sujeito internacional, com *status* de soberano, com poderes para livremente se relacionar com outros sujeitos do Direito Internacional, em vistas a barganhar acordos que visem o bem-estar da população e fazer frente a questões de interesse global (a exemplo, quando adere a um tratado de direitos humanos ou em defesa do meio ambiente). No segundo momento, a liberdade toma forma com a autonomia das células federativas, dando oportunidade às populações que encontram laços culturais mais próximos e estão inseridas no mesmo contexto social para se manifestarem sobre as suas dificuldades, seus interesses e as suas prioridades, na tentativa de buscar soluções mais eficazes às suas necessidades.

A divisão do Estado em entes federados, mais do que uma descentralização administrativa, revela um papel importante na democracia contemporânea: o de oportunizar a demarcação de prioridades locais através do olhar da população local. A participação popular, através de células formais e informações de diálogo político, fomenta uma melhor caracterização das contingências sociais que repercutem na vida local, possibilitando ao governo traçar estratégias ainda mais eficazes ao desenvolvimento sócio-regional. Dessa forma, “pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade implica em abordar elementos culturais dessa mesma sociedade”, proporcionando o desenvolvimento concomitante das diversas regiões do Estado⁹.

No Brasil, a valorização dos traços locais no desenvolvimento político do federalismo deu espaço à criação de um ente federado de origem nacional. Os Municípios, entes de característica própria do federalismo brasileiro, aos poucos

vêm assumindo o papel de integralizar os interesses locais à plataforma política nacional, redesenhando o organograma político de prioridades. Questões pontuais podem ser tratadas com a participação da população interessada, como ocorre com os denominados orçamentos participativos¹⁰.

Mesmo dissertando sobre a ampliação da democracia através do reconhecimento dos canais locais de formação da cultura política de participação democrática, BOAVENTURA DE SOUZA e LEONARDO AVRITZER excedem em argumentos, os quais podem ser apropriados e utilizados para embasar o reconhecimento da descentralização federativa como instrumento de fertilização da democracia local e consolidação da unidade estatal. São deles as palavras¹¹:

...os processos de libertação e os processos de democratização parecem partilhar um elemento comum: a percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local.

Na esteira da democracia participativa, o Estado brasileiro, em que pese as dificuldades com apropriações indevidas da máquina estatal por atores sociais ilegítimos, vem apresentando resultados evolutivos no que tange à participação local, conferindo mudanças nas relações de transferência política de poder e auxiliando na criação de identidades locais. Essas identidades, somadas ao acúmulo sócio-cultural das regiões, fornecem o conteúdo necessário para a identificação de uma cultura nacional, de uma unidade federal.

Nesse estágio argumentativo do presente trabalho, as idéias iniciais a respeito do valor liberdade passam de mera intelecção a reflexão com conteúdo quando se tem em mente o federalismo visto externamente e de dentro para fora. É que a base ideal de sustentação do federalismo repousa no valor liberdade, adotando-se um sistema de convergência entre os interesses regionais e locais e o interesse nacional. Dessa forma, autonomia dos entes internos e a unidade estatal caminham lado a lado no fortalecimento da soberania nacional, na pluralização política e cultural e na redefinição da identidade estatal. BERCOVICI mostra-se atual à relação de interdependência entre unidade e autonomia como forma de organização necessária à existência do federalismo, nestes termos:

Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade. Nem poderia ser diferente, afinal a unidade está na essência da organização estatal. Para garantir a unidade (fim), o Estado possui determinada forma de organização (meio), mais ou menos centralizada. Todo Estado, inclusive o federal, neste sentido é unitário, pois tem como um de seus objetivos a busca da unidade. A autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado. Neste sentido, num Estado federal a unidade é o resultado de um processo de integração, em que a autonomia não se limita a ser um objeto passivo (garantia), mas é, essencialmente, sujeito ativo na formação desta unidade estatal (participação)¹².

As palavras de Bercovici dão a dimensão apropriada para a relação entre unidade estatal e autonomia das células federativas. Hoje, com o aprimoramento das relações internacionais e a sua “normatização” por meio dos tratados, a soberania estatal (ao menos dos países ocidentais) não sofre mais com constantes ameaças¹³. O federalismo atual, com isso, sofre uma mutação semântica, moldurando-se a novos contingentes.

Os reflexos do federalismo lançam-se, atualmente, para dentro do Estado, promovendo novas realizações. A estrutura federativa, que garanta autonomia dos seus entes, atinge um patamar considerável de aprovação sob o aspecto da Teoria da Democracia, criando importantes espaços de atuação política local, dando voz às comunidades que antes se apresentavam à margem das decisões políticas e promovendo constante diálogo com o pluralismo.

A unidade, por sua vez, fortalece o estado no cenário internacional, possibilitando-o expressar-se de forma segura e impositiva, revelando para os demais estados uma identidade soberana. Não obstante, a dificuldades de reconhecimento do pluralismo interno acompanhado de um inevitável descaso com contingências particularizadas de cada região torna insustentável a manutenção dessa unidade¹⁴. Fortalece a reflexão HUGO SEGUNDO¹⁵:

O ideal federativo, pois, está intimamente relacionado com a manutenção da unidade nacional, aliada à contenção do poder do Estado, através de uma divisão vertical interna. Essa divisão tem a grande vantagem de não enfraquecer o Estado, notadamente no plano internacional, e ao mesmo tempo não o tornar demasiadamente forte no plano interno, a ponto de pôr em risco as liberdades dos cidadãos que o integram.

Não é difícil, pois, creditar ao federalismo atual a formação de espaços formais ou informais de atuação política e de desenvolvimento do pluralismo em seus diferentes aspectos. O pluralismo federativo, que dispõe da organização político-organizacional de forma descentralizada, valorizando as referências políticas a nível regional e local, possibilita a expansão dos seus efeitos ao pluralismo democrático, oportunizando à população expressar os seus valores culturais, além de permitir um panorama mais detalhado das dificuldades enfrentadas nessas porções políticas.

De sorte, a intenção inicial do federalismo em viabilizar a administração do Estado, que utilizava os entes sub-nacionais como extensão do governo central, recebe nova roupagem com as exigências democráticas, tornando mais visível as diversas manifestações da cultura nacional e possibilitando a implementação de políticas de governo mais eficazes porque próximas das diferentes realidades sociais. As palavras de ZIMMERMANN¹⁶, nesse sentido, merecem ser transcritas:

Expressamente definidas, as instâncias descentrais de governo autônomo definem a pluralidade política do Estado federal, colocando-o favoravelmente sob o signo de uma divisão democrática e aproximativa do poder. Aberto para a versão contratual da formação estatal, o pluralismo federativo é aquele que deve garantir a igualdade e a liberdade dos entes federados e, ainda mais acentuadamente, se pautar no respeito ao contraste natural das diferenças.

Considerar a autonomia apenas como “princípio estrutural” do federalismo é negar a evolução do seu conceito sob o aspecto da democracia. A conotação por ela conquistada a nível democrático faz presumir a valorização cultural, política e social das populações marginais, oportunizando-as o reconhecimento em âmbito nacional das necessidades por elas enfrentadas.

O suporte ideológico fomentado pelo pluralismo acendeu uma relação de interdependência ainda mais forte entre a autonomia (entes internos) e a unidade (Estado), dando mais força e legitimidade ao texto constitucional. Nessa medida, superar o discurso inicial de um federalismo apenas estruturante é medida evolutiva irremediável, na medida em que os institutos que corporificam a Constituição devem acompanhar sua mutação diante do novo cenário de realizações sociais.

3 A superação do discurso

A atuação do poder constituinte confunde-se com a própria realização da história. Dessa forma, a ausência de limites não se observa apenas com a consolidação de um texto constitucional, mas principalmente com a conformação real do conteúdo desse texto. Não se pode limitar o Poder Constituinte ao alvedrio do discurso ideológico, porquanto o momento de maior ruptura é quando do enfrentamento com a realidade que o tangencia. Nesse sentido, é precisa a observação de MARTÔNIO MONT'ALVERNE¹⁷:

Se, apenas argumentativamente, pode ser creditado na conta do idealismo a geração dos novos instrumentos democráticos que proliferam, por outro lado, agora não mais de forma singelamente argumentativa, deve-se cobrar do mesmo idealismo uma outra fatura: aquela do desgaste moralista e abstrato de sua implementação, a que muito do constitucionalismo brasileiro tem lançado mão, realizando, desta forma, a astuta operação sempre presente na aventura do constitucionalismo domesticado pelo liberalismo/neoliberalismo: oferece-se conquistas apenas no papel, no texto legal, para, mais tarde, no campo do realismo, impedir-se ações realista que levem a sua efetivação.

A superação do discurso ideológico e a concretização do conteúdo constitucional, tendo como suporte argumentativo as idéias aqui lançadas, encontra força no pluralismo retórico da realidade local, independente de indicadores. Possui uma variação ainda maior nos municípios, favorecendo uma representação ainda mais sólida. O pensamento cotidiano apresenta-se, pois, como elemento essencial à qualificação do pensamento democrático, oferecendo ineditismo no campo do realismo a ensejar saídas emancipatórias.

A idéia é partir da elaboração autônoma de conceitos de sociabilização para então, só assim, por amostra qualificadora das tendências do pluralismo, dimensionar o grau de maturação democrática e sugerir reflexões e caminhos a auxiliar na formação tolerante do convívio social. Vale lembrar que o dimensionamento não induz a uma visão estática do conteúdo democrático, o qual sofre as mesmas variações dos espaços sociais que o alimentam, em um “metamofoseamento” dialético de ideologias e concretizações das relações humanas.

O reflexo desses pensamentos a nível nacional torna dinâmico e experimental (como deve ser) a democracia. As injunções plurais dão intensidade ao desenvolvimento do sentimento democrático, à medida que a substância política que compõe as decisões faz amadurecer valores ligados à democracia, como igualdade, pluralidade e tolerância. No mais, o espaço retórico de construção política acaba por preencher os espaços não aquilatados pelo direito formalmente aquiescido, obrigando adaptações a conceitos aparentemente dogmáticos do constitucionalismo, como é o caso do nosso federalismo.

Considerações Finais

Diferente do que possa parecer ao imediatismo, a preocupação com o engessamento do conteúdo democrático revela, com relevância, uma questão ética no trato científico. Tratar a importância da participação dos diversos espaços sociais, formais ou informais, na consolidação do modelo democrático traduz uma maturidade desassociada do mero discurso idealista, reconhecendo-se que a busca pela democracia não se contenta com meros conceitos.

O reconhecimento dos diversos fatores e atores políticos é determinante na formação de uma sociedade democrática. Este é um forte demonstrativo de que a diferença traçada entre o político e o jurídico não resolve (sequer consegue explicar) os problemas práticos opostos à teoria. Nessa perspectiva, o federalismo, com destaque para o brasileiro, pode funcionar como instrumento a facilitar a insurgência de novos espaços políticos, enfraquecendo políticas hegemônicas de dominação e de subversão do valor democracia.

Não se pode esquecer que o federalismo no Brasil encontra obstáculos de realização, de fácil identificação em pequenas cidades e em algumas capitais do norte e do nordeste. No entanto, o percurso histórico, da origem do federalismo à percepção de sua “funcionalidade” à nova exigência da democracia, revela a tendência emancipadora de sua premissa, a oportunizar a concretização e autodeterminação do texto constitucional.

Dessa forma, a concepção de federalismo ultrapassou o primitivismo conceitual de “divisão de tarefas” vendido pelo moralismo legal para conceber-se, na

visão contemporânea de estado, como instrumento facilitador da formação de bases antropológicas de produção cultural político-jurídica a viabilizar a prática pluralista nas democracias de massas.

Referências

AVRITZER, Leonardo. SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 39 – 82.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 8 ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

FIGUEIREDO, Marcelo. Os desafios do direito constitucional brasileiro: continuar a ser um instrumento efetivo de cidadania. **Revista Latino-America de Estudos constitucionais**, São Paulo, v. 2, p. 571 – 581, set., 2004.

LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005.

LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. Idealismo e efetivação constitucional: a impossibilidade da realização da Constituição sem a política. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto (orgs.) **Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 375 – 385.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964 – 1984)**. São Paulo: Hucitec, 1995.

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

Notas

- ¹ Procuradoria Geral do Estado do Amapá. Amapá, Macapá-AP (BRA), Procurador do Estado do Amapá. pliniobaima@hotmail.com
- ² BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 11.
- ³ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 18-19.
- ⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. p. 12.
- ⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 257.
- ⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. p. 258.
- ⁷ LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 13.
- ⁸ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contribuições e federalismo**. p. 21.
- ⁹ AVRITZER, Leonardo. SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 39 – 82, p. 52.
- ¹⁰ Política gestacional que oportuniza a população a dialogar com o governo e determinar prioridades no setor público.
- ¹¹ AVRITZER, Leonardo. SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 39 – 82, p. 59.
- ¹² BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. p. 11-12.
- ¹³ Afirmação que deve ser ponderada diante de movimento contrário à paz na América Latina, quando vivencia, no início do século XXI, uma verdadeira corrida armamentista.
- ¹⁴ A Revolução Farroupilha e a guerra de Secessão de Juazeiro do Norte, no Ceará, são incontestes exemplos da dificuldade de manutenção da unidade estatal através de um governo centralizador.

- ¹⁵ MACHADO SEGUNDO, **Hugo de Brito. Contribuições e federalismo.** p. 24.
- ¹⁶ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 181.
- ¹⁷ LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. Idealismo e efetivação constitucional: a impossibilidade da realização da Constituição sem a política. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto (orgs.) **Diálogos constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 375 – 385, p. 377.

Recebido em: 08/2009

Avaliado em: 11/2009

Aprovado para publicação em: 12/2009