

Federalismo e democracia

GABRIEL BARROSO FORTES

FILOMENO MORAES

Resumo: Embora federalismo e democracia já sejam realidades mundiais desde o pós-guerra, buscou-se identificar algum vínculo político-institucional que os relacione diretamente: um mútuo condicionamento ou uma recíproca potencialização. O intuito foi analisar se a organicidade política do sistema federativo serviria à democracia contemporânea. Para tanto, averiguaram-se as características que as comunidades democráticas têm apresentado e, então, identificaram-se dois de seus preceitos atuais: participação e pluralismo, numa tendência de inclusão social e defesa de minorias. Nesse sentido, identificou-se também que o federalismo, que traduz diversidade na unidade, revelaria “ferramentas políticas” capazes de potencializar as condições institucionais para consolidação dos postulados democráticos. Verificou-se que federalismo implica descentralização, o que levaria à aproximação entre povo e poder, tornando mais factíveis a participação e a fiscalização. Ademais, a autonomia política das localidades permitiria que variadas comunidades pudessem resolver questões políticas conforme cada realidade, o que revelaria algum mecanismo contramajoritário, resguardando minorias nacionais.

Palavras-chave: Federalismo. Democracia. Pluralismo político. Participação popular.

Introdução

Federalismo e democracia são duas temáticas que costumam ser – provavelmente, as mais – recorrentes nos estudos sobre a política moderna. Na teoria do Estado, na ciência política, as pesquisas desenvolvidas sobre ambas são perenes, e sempre renovadas.

Esses dois temas, entretanto, não se encerram apenas nas discussões acadêmicas acerca das teorias do Estado e dos regimes políticos. Fede-

Recebido em 11/2/16

Aprovado em 7/7/16

ralismo e democracia são, na verdade, realidades mundiais. Ao menos no hemisfério ocidental, fazem parte da vida política de quase todos os países – pelo menos formalmente. Por essa razão, estudos sobre qualquer um dos dois temas mostram-se não apenas atuais, mas, de fato, necessários. Relevância que parece maior, principalmente, quando se pretende desenvolver uma abordagem *conjunta* de ambos – como é o caso deste trabalho.

Não obstante sejam instituições políticas de naturezas distintas, sua adoção simultânea no cenário mundial revela alguma aproximação, ao menos de ordem cronológica, que se acentua, com maior destaque, após a Segunda Guerra Mundial, a partir de quando federalismo e democracia tomaram assento na maioria dos sistemas políticos. Naquele contexto, a (re)democratização de muitos regimes e a busca por suplantarem o emblema dos totalitarismos homogeneizantes foram pautadas, dalguma maneira, pelo advento das ideias de tolerância, de reconhecimento, de diversidade e, destacadamente, de redistribuição do poder, numa proposta de inclusão. Assim, a marca do *pluralismo* destacou-se como ideia central das tendências normativas de reformulação estatal.

Mas essa nova configuração sociopolítica pressupunha – ou demandava – maior aproximação entre *povo e poder*, numa perspectiva de tentar evitar a centralização do espaço político, de modo a descentralizar, democratizar, legitimar as decisões nacionais – refreando os desvios inerentes às relações representativas. Desse modo, a postulação por um sistema democrático de participação – não apenas de representação – passa a ganhar maior destaque.

Doutro lado, é fato que também se difundiu o federalismo, na segunda metade do século passado, como decorrência dessa *revisão política* que se instalou, principalmente, no mundo ocidental. Acentuaram-se os movimentos em prol da autonomia política das localidades e das diferentes regiões, principalmente em Estados que contemplam populações com identidades históricas distintas, com base na percepção de que um sistema federativo poderia se mostrar apto para contemplar as aspirações regionais – mitigando, assim, a efervescência de postulados separatistas. Ademais, sob esse influxo de localismo, a descentralização federativa do Estado ainda revelaria supostamente alguma potencialidade para acrescer condições de eficácia e adaptação de ações e políticas públicas de natureza socioeconômica e cultural.

Contudo, a expansão do federalismo também se revelou adequada no contexto dessa nova perspectiva sociocultural, devido à sua capacidade estrutural de fomentar aquele que se costuma identificar como seu princípio básico e que talvez revele as emergentes aspirações de (re) organização sociopolítica: a diversidade na unidade. Como resultado

dessas tendências, então, o panorama político contemporâneo demonstra uma ascensão conjunta de federalismo e democracia, mundo afora.

É nessa perspectiva, entretanto, que surge aquela inevitável indagação: seria possível encontrar alguma relação político-institucional *direta* entre democracia e federalismo, além da coincidência moderna? Para encontrar respostas possíveis – e, quiçá, adequadas – à questão, a abordagem adotada, neste estudo, consiste em analisar os elementos políticos básicos dos dois fenômenos, no intuito de identificar conexões “de princípio” na configuração de ambos, de modo a deixar evidente, especificamente, se o federalismo, como mecanismo de estruturação sociopolítica, mostra-se instrumento adequado ou potencializador para a contemplação das demandas e necessidades contemporâneas da democracia. É o que se pretende descobrir.

A democracia na contemporaneidade

Inegavelmente, todo processo democrático acompanha a realidade cultural e o ritmo político de cada população (HERTEL, 2007, p. 30). Mas não se pode desprender da ideia-chave de que democracia costuma significar “identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo” (KELSEN, 2000, p. 35).

Essa identidade vinha sendo traduzida como *representação política*, por meio do exercício do direito de voto, do processo eleitoral, como a única manifestação de participação e a forma de realização do “princípio democrático”. Tal concepção, todavia, já não parece sustentar o mesmo vigor de antes. Para muitos autores, essa modalidade de participação já não se apresenta suficiente para qualificar/

consolidar o que se tem exigido numa democracia (HERTEL, 2007, p. 114-115).

A ideia mesmo de *cidadania* já não se tem limitado à tradicional concepção duma ligação formal entre indivíduo e Estado; ela passou a enfeixar, na verdade, “um conjunto de direitos e deveres relacionais à liberdade, à igualdade e à justiça, pressupondo exatamente a possibilidade de interferência, na geração de normas jurídicas, dos seus próprios destinatários” (MARTINS, 2007, p. 34). Por isso, tem-se reconhecido que o funcionamento do regime democrático deveria ser, cada vez mais *direto*, fundado na implantação dum efetivo estado de “bem-estar social”, que fomentasse a difusão de virtudes públicas, e a instituição de instrumentos de participação (AGRA, 2005, p. 77).

Não se pode esquecer, é certo, que justamente a formação histórica e o conjunto de tradições acumuladas de cada povo influem, de fato, nas construções democráticas (HERTEL, 2007, p. 30). Por isso, não se pode buscar uma “receita” universal. Algumas *condições*, todavia, podem e devem ser reconhecidas e identificadas, quando se procura estudar o “fenômeno democrático”.

Talvez ninguém negue que o acesso aos mecanismos públicos de tomada de decisão e de mediação/negociação sempre foi – principalmente, nos países “subdesenvolvidos” – privilégio de elites. E esse é um dos motivos pelos quais a criação de instrumentos que possam *incluir* cidadãos historicamente excluídos das decisões políticas e do controle da gestão pública tem-se apresentado como desafio permanente (OLIVEIRA, Francisco, 2003, p. 72).

Se a participação popular constituir o elemento-chave para caracterização do processo democrático, somente com a atuação de todos nesse processo é que a democracia refletiria a tal soberania do povo (HERTEL, 2007, p. 31). Esse é o pensamento que apontaria, inevitavel-

mente, uma progressão participativa e emancipatória que, embora avance com lentidão, já aparece em grau ou qualidade que devem ser considerados (BONAVIDES, 2008, p. 58), pois numa perspectiva como essa é que se consolidaria o núcleo “axiológico” do chamado governo *republicano*, que se formaria sobre a base do princípio democrático, do autogoverno, da isonomia (AGRA, 2005, p. 13). Parece mesmo irrefreável, então, a busca de abertura política por meio da *inclusão*, se é em democracia que se pensa.

Juarez Freitas (2011) resume três razões – “principais” – que explicariam a tendência ou preferência pela consolidação dum regime *participativo*. Primeiramente, porque a democracia representativa não é prejudicada por essa proposta, nem sequer enfraquecida, mas, ao contrário, tende a ser arejada e fortalecida pela atuação popular. Em segundo lugar, porque o sistema representativo, ao que tudo indica, sozinho não levará a termo qualquer reforma política séria – tarefa que demanda a presença vigorosa da população. Além disso, porque todo poder político precisa ser reequacionado de maneira responsável, e a responsabilidade mostrar-se-ia inversamente proporcional à delegação de poderes.

Parece certo, então, que a tendência dos preceitos da democracia e do desenvolvimento social aponta para a participação popular, ao menos pela “combinação entre a democracia representativa e as várias expressões de democracia direta” (BENEVIDES, 2009, p. 726) – perspectivas que traduziriam a busca por legitimação de instituições sociais e jurídicas, no contexto dum constitucionalismo que efetivamente “abraça” a democracia, propiciando que os cidadãos participem e promovam mudanças no sistema político (SOUZA, 2010, p. 445).

Ademais, os mecanismos para exercício do poder democrático, além de apontarem na

direção da necessidade de concretização do “princípio participativo”, caracterizado pelo envolvimento direto e pessoal da população na formação dos atos de governo, permitiriam a necessária compreensão de outro fenômeno sociopolítico atual: o *pluralismo*, que traduziria uma força motriz ideológica capaz de edificar o equilíbrio entre as variadas tensões, conciliar a sociabilidade e o individualismo, e administrar os antagonismos (ROBERT, 2006, p. 228).

Afinal, a compreensão da cidadania como direito de todos, nesse panorama, somente se efetivaria na medida em que todo cidadão tivesse suas singularidades respeitadas, como sujeito que vive numa determinada realidade sociocultural e colabora no processo de sua transformação e consolidação (SOUZA, 2010, p. 453).

Com efeito, a ideia de pluralismo, vivificada no respeito à diversidade, permitiria a consolidação de valores característicos dos tradicionais ideais democráticos, como a solução pacífica dos conflitos sociais, a eliminação da violência institucional, o frequente revezamento da classe política, a tolerância *etc.* (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 326). Enfim, como se pode perceber, parece que os novos paradigmas para o sistema político democrático sinalizariam, antes de tudo, a imbricação entre pluralismo e participação.

É diante dessa perspectiva, com base em suas implicações normativas, que se fixa o objeto deste estudo. A análise da relação que se tenta identificar entre *federalismo* e *democracia*, certamente, não poderia ser confinada aos conceitos tradicionais que envolvem a matéria ou aos elementos formais que indicam sua compreensão dogmática. A pesquisa deve firmar-se, considerando esses novos paradigmas, no plano do *pluralismo* e da *participação*. O que se busca, então, é averiguar se esses dois preceitos podem ter relação direta com a doutrina ou teoria do *federalismo*.

Norberto Bobbio (1994, p. 28) lembra que a configuração do regime democrático implica duas contenções: tanto a negação do poder *autocrático* quanto a negação do poder *monocrático*. E é partindo dessa premissa que a indagação central neste estudo toma lugar: compreender se o federalismo, como teoria de organização sociopolítica, forneceria, potencialmente, meios “institucionais” ou “estruturais” para vencer essa dupla conformação.

A negação do poder autocrático, certamente, pressupõe que “governantes e governados” compartilhem a prerrogativa de confabular as decisões sobre a “coisa pública”, o que envolveria, numa renovada perspectiva sociopolítica, a participação *efetiva* dos cidadãos, que deveria ser substancial e inclusiva – não meramente retórica. Participar do processo político, então, poderia significar isto: impedir que as decisões sejam tomadas autocraticamente. Para a segunda negação (da monocracia), seria possível encontrar alguma resposta na ideia de *distribuição* do poder, que é característica dum sistema pluralista, ou seja, na noção de *pluralismo político*. A concentração do espaço decisório, afinal, retiraria a legitimidade de decisões mais abrangentes.

Nesse contexto, o que se pretende averiguar, portanto, é se justamente o federalismo, considerando seus pressupostos teóricos e consequências fáticas, poderia oferecer – ou, ao menos, potencializar – condições instrumentais para desenvolver esses preceitos democráticos, que se alastram nos ideais de *pluralismo* e *participação*. Assim, a análise a ser feita paira sobre estes três pontos iniciais: federalismo, pluralismo e participação.

Federalismo, unidade e diversidade

É comum que estudiosos do tema afirmem haver ligação (estreita, até) entre federalismo, pluralismo e participação¹. Para Leonardo Marins (2009, p. 692), por exemplo, a ideia do federalismo, em si, já possuiria como valores inerentes “o pluralismo e a democracia”. Ainda assim, parece imprescindível delimitar as relações entre tais conceitos, de modo a averiguar a conectividade dos elementos que os caracterizam.

O advento do constitucionalismo – na experiência norte-americana, destacadamente – foi estabilizado pela adoção de três parâmetros fundamentais de *controle* do poder político-estatal: o federalismo, a separação de poderes e os direitos fundamentais (BONAVIDES, 2007, p. 183-184). Talvez ninguém possa negar que essas três marcas serviriam,

¹ Vide, entre outros, Baracho (1986, p. 66), Bastos (1998, p. 285), Dallari (1986, p. 66).

na sistemática do pensamento moderno, como limitação à concentração de poder e, assim, como resguardo contra o autoritarismo. Aliás, na história do constitucionalismo norte-americano, os três elementos acabam, na verdade, sendo mesmo indissociáveis.

Madison (HAMILTON, 1984, p. 419), por exemplo, desde que defendia a consolidação da Federação norte-americana, destacava que da distribuição de poderes por meio da organização dum sistema federativo decorria uma “dupla segurança” para os “direitos do povo”, visto que, assim como ocorreria pela separação orgânica de poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário), as duas esferas de governo que comporiam o Estado federal poderiam se controlar mutuamente, ao mesmo tempo em que cada uma seria controlada “por si mesma”. Esse é um dos motivos pelos quais se afirmaria que a técnica de *descentralização política*, que é da essência da organização federativa, envolveria também a ideia de *limitação do poder*² (ARAÚJO, 2010, p. 526).

Talvez por isso, então, Paulo Bonavides (2007, p. 185) identifique que a Constituição norte-americana “não precisou ali de ir à letra da lei para dizer que a separação de poderes é a técnica horizontal, e o federalismo, a técnica vertical de organização do poder político”. E parece ser nesse mesmo sentido, aliás, que Canotilho (2011, p. 556) analisa a ideia de *separação de poderes*:

Enquanto a repartição vertical visa a delimitação das competências e as relações de controlo segundo critérios fundamentalmente territoriais (competência do Estado central, competência das regiões, competência dos órgãos locais), a repartição horizontal refere-se à diferenciação funcional (legislação, execução, jurisdição), à delimitação institucional de competências e às relações de controlo e interdependência recíproca entre os vários órgãos de soberania. [grifos no original]

Juristas e cientistas políticos parecem, assim, identificar na *distribuição de poder* que decorre do federalismo “o freio mais eficaz contra o abuso de poderes por parte do Governo central e a mais sólida garantia contra os perigos da ditadura” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 481), e o mecanismo institucional capaz de tornar o processo político “mais transparente, mais balanceado e mais controlável” (BARACHO, 2000, p. 44).

Certamente, parece compreensível a estreita conexão entre as ideias de descentralização e democracia, segundo lembra Augusto Zim-

²“É, portanto, natural que o Estado Unitário torne-se descentralizado, inclinando-se, assim, para o patrocínio desses ideais de limitação e democracia”, como resume Marcelo Labanca Araújo (2010, p. 526).

mermann (2005, p. 155; 157), o que, ademais, calharia na operacionalidade política inerente ao federalismo, tendente a permitir, em algum sentido, contato próximo entre povo e poder³. É assim, afinal, que conclui Dircêo Torrecillas Ramos (2010, p. 722):

A descentralização divide territorialmente o poder e, ao lado da divisão funcional e dos direitos e garantias, constitui-se como limitação do poder. É, ainda, um dos critérios de divisão do poder, geograficamente. Como corolário, temos uma aproximação entre governo e governados.

A contribuição dessa sistemática para os influxos democráticos seria perceptível. Com efeito, quando decisões são tomadas numa instância deliberativo-executória que se encontra próxima da realidade daqueles que a elas estarão sujeitos, parece existir maior probabilidade de que o “poder” seja exercido de modo “democrático” (BASTOS, 1998, p. 285), já que ali seria, de fato, mais fácil que tivessem lugar “a participação dos cidadãos nas decisões políticas” e “o controle social sobre as prestações estatais”, que constituem “eficazes mecanismos para assegurar a legitimidade da atuação do Estado” (LOPES; UCHOA, 2009, p. 87) – atuações que, aparentemente, tendem a ocorrer, com maior factividade, em âmbito local.

Por outro lado, não parece equívoco aduzir, nesse panorama, que a construção dum governo *autoritário* passaria, sem dúvida, pela *centralização* de poder (BASTOS, 1998, p. 286). E isso já evidenciaria uma primeira cor-

relação possível entre aquilo que se classifica como *forma de Estado e regime político*, como observa Jorge Miranda (2007, p. 314):

Um poder autocrático é um poder fortemente centralizado: daí a subsistência apenas no Estado unitário ou a redução do federalismo a mera fachada. Um poder democrático e liberal propenderá a acolher a descentralização ou o federalismo [...] uma espécie de separação de poderes de âmbito territorial.

Essa relação entre descentralização e democracia, aliás, apresenta subsistência histórica no exemplo do constitucionalismo norte-americano, com a vinculação entre o regime republicano e a defesa da liberdade na criação duma organização política em que se instituiu o sistema de *autogoverno local* (CORRALO, 2009, p. 107).

No âmbito estatal, quando ocorre a centralização política, o poder tende a ostentar caráter *nacional* (“homogêneo”). Por outro lado, a opção pela *multiplicação* dos centros de decisão, inerente ao federalismo, permitiria que o processo político fosse realizado dalguma maneira mais dinâmica (“heterogênea”). Como decorrência, talvez se possa constatar que o sistema republicano no qual o poder político se manifeste sempre em nível nacional, ou seja, sem a base do autogoverno local, configuraria uma democracia apenas *nominal*, “porque controla, do alto, sufocando-as, as comunidades, isto é, a vida concreta dos homens” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 482). Com isso se perceberia alguma necessidade de superar a sistemática política de cunho centralista, não apenas para legitimar o exercício do poder, mas para torná-lo adequado. É essa visão que encontra ressonância, por exemplo, nas observações de Hans Kelsen (1992, p. 305) sobre os postulados de concreção dos preceitos democráticos:

³ Para alguns autores, “a distribuição de poder de base territorial é, na realidade, bem mais eficaz do que a de base funcional para garantir o controle dividido do poder, a principal garantia da liberdade política, na medida em que quer o Governo federal, quer os Estados-membros podem fundamentar a própria independência numa distinta base social” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 481-482).

A democracia exige a conformidade máxima entre a vontade geral expressa na ordem jurídica e a vontade dos indivíduos sujeitos à ordem; por essa razão, a ordem jurídica é criada pelos próprios indivíduos por ela obrigados, de acordo com o princípio da maioria. A conformidade da ordem à vontade da maioria é o objetivo da organização democrática. Mas as normas centrais da ordem, válidas para o território inteiro, podem facilmente entrar em contradição com a vontade majoritária de um grupo que vive num território parcial. O fato de que a maioria da comunidade total pertença a certo partido político, nacionalidade, raça, língua ou religião não exclui a possibilidade de que, dentro de certos territórios parciais, a maioria dos indivíduos pertença a outro partido, nacionalidade, raça, idioma ou religião. [...] Para diminuir a possível contradição entre o conteúdo da ordem jurídica e a vontade dos indivíduos a ela sujeitos, para que se chegue o mais próximo possível do ideal de democracia, pode ser necessário que, sob certas circunstâncias, certas normas da ordem jurídica sejam válidas apenas para certos territórios parciais e sejam criadas apenas pelo voto majoritário dos indivíduos que vivem nesses territórios. Com a condição de que a população do Estado não possua uma estrutura social uniforme, a divisão territorial do Estado em províncias mais ou menos autônomas [...] pode ser um postulado democrático.

O federalismo, ou melhor, a descentralização federativa, assim, surgiria como potencial mecanismo para promoção das *adaptações* normativas à diversidade social, de modo a tornar adequada e legítima a figura e a atividade estatais. Por sua vez, a autonomia das unidades políticas regionais – conceito-base do Estado federal – constituiria um mecanismo institucional de *limitação* ao centralismo nacional e permitiria, ao mesmo tempo, essa vinculação da ordem geral ao particularismo local. Nesse diapasão, se o conceito da autonomia federativa implica distribuição da ordem político-

-jurídica, que permite a cada localidade dispor de seu próprio aparato de governo para criar os meios adequados à deliberação política, a multiplicidade de centros de decisão, em decorrência, permite, por exemplo, a eleição de políticas públicas adequadas às demandas de cada realidade social (BERNARDES, 2010, p. 70-71).

De fato, se o planejamento político é traçado, decidido e executado no âmbito central, sem efetiva interação com os diversos ambientes locais e sem relação com as aspirações e exigências exprimidas pelas instituições regionais, não apenas ele acabaria parecendo *autoritário*, como pode até mesmo ser *inefêz*, se não for baseado nas realidades e necessidades cotidianas dos cidadãos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 482).

É possível notar, portanto, que o federalismo acaba retomando o objeto e o objetivo do constitucionalismo moderno, ao trabalhar as ideais de limitação do poder político e de participação na construção e execução desse poder, numa tendência de realce da legitimação democrática e da integração social (BERNARDES, 2010, p. 45). Nessa perspectiva, a descentralização do federalismo – equalização pela distribuição de poder e controle recíproco – poderia ser considerada, ao lado da separação orgânica das funções estatais, agente de *equilíbrio* dos poderes (ZIMMERMANN, 2005, p. 161), uma limitação recíproca entre poder central e poder local (GARDNER, 2012, p. 39-40).

Federalismo como democratização do poder

O equilíbrio e a limitação de poderes que decorreriam do federalismo variam, estrutural e funcionalmente, consoante as determinações normativas da constituição nacional, a cargo

da qual fica delimitado o espaço político de mobilidade e adaptação do ordenamento local (TARR, 2012, p. 109). Para tanto, justamente essa greta, esse espaço constitucional, precisaria dar vazão adequada, na estrutura federal, aos preceitos da *autonomia democrática*⁴.

Baracho (1986) suscita que a descentralização territorial apresentaria justificações de ordem prática e política⁵. Com a aproximação do âmbito de exercício do poder, inerente à descentralização federativa, talvez a própria população percebesse que o contato mais estrito com as “autoridades” locais – e não com os “representantes” do poder central – proporcionaria maior compreensão do campo de atuação das esferas públicas, “além de facilitar o atendimento das demandas sociais reprimidas” (ZIMMERMANN, 2005, p. 158). Além disso, o contrapeso que a autonomia local impinge à tendência homogeneizante da “maioria política” nacional permitiria que as populações de distintas regiões recebessem o tratamento jurídico-político mais adequado, principalmente se lhes é resguardado o direito de participar das formulações políticas que lhes dizem respeito:

A esfera local potencializa a ideia de pertencimento, de responsabilidade social, estimulando, dada a proximidade do processo decisório, a ativa participação da sociedade, o que acarreta inúmeros benefícios. Portanto, o fator que se constata em todas as estratégias bem-sucedidas de poder local reside no maior grau de abertura dos processos decisórios para a população (HERMANY, 2012, p. 95).

Por isso, afirmaria Leonardo Marins (2009, p. 696) que, na estrutura do federalismo democrático em que se dividem as esferas de decisão, é necessário garantir que os indivíduos possam discutir livremente, no âmbito local, suas identidades sociais, prioridades institucionais, entendimentos políticos, equacionamentos econômicos. Nesse sentido, seria imprescindível que a autonomia reconhecida às comunidades pudesse protegê-las da imposição ou neutralização institucional, conferindo-se à sociedade local a prerrogativa de ditar o seu próprio destino. Afinal, a perspectiva da democracia na Federação “exige uma garantia da par-

⁴Como sistematiza Alan Tarr (2012, p. 110), afinal, “o ponto de vista nacional não abrange todo o conjunto de questões constitucionais de um sistema federal, em parte porque ele incentiva uma compreensão do federalismo como um arranjo [...] do centro para a periferia, em vez de um arranjo baseado na diferenciação das esferas de autoridade pública”.

⁵Para o autor, o *federalismo*, em si, “constitui uma receita para assegurar a diversidade na unidade, tendo em vista a variedade das necessidades locais, sendo que não se abandona certo controle do poder central; contribui para descongestionar a administração central; possibilita à administração melhor conhecimento dos problemas administrativos de ordem local; a descentralização territorial é sobretudo fruto de fator político, [...] relacionando a organização constitucional com a administrativa” (BARACHO, 1986, p. 117-118).

ticipação do indivíduo no processo político, para que todos os homens sejam considerados livres e iguais” (MARINS, 2009, p. 697).

Nesse contexto, parece evidente que ao grau de autonomia local para decisão e execução de matérias políticas sensíveis corresponderia, proporcionalmente, maior controle sobre práticas homogeneizantes, até mesmo porque os atores políticos que se encontram mais próximos da realidade local dos cidadãos é que poderão melhor desenvolver as engrenagens estatais para atender ao interesse popular (REVERBEL, 2012, p. 38). Como reconhece Canotilho (2011, p. 702-703), “as mudanças estruturais da sociedade tornam clara a necessidade de o direito não ser considerado como *regulador heterônimo de relações sociais*, mas como *instrumento de trabalho para auto-regulação*”. Dessa forma, parece impraticável não se enxergar na autonomia política pertinente ao federalismo alguma resposta adequada para as demandas contemporâneas. Sem descentralização política, por exemplo, determinada comunidade pode não ter sua “vontade” respeitada, se até assuntos considerados de foro eminentemente local acabarem sendo decididos por cidadãos de outras localidades (LIMA, 2007, p. 302). Como resposta, então, emerge essa ideia de autonomia local, para legislar sobre matérias de importância para aquela sociedade em particular, o que também corresponderia a “um maior controle sobre o centralismo e arbítrio estatal” (MORAES, A., 2010, p. 160). Nesse sentido, caminhar-se-ia para um sistema de *democracia local*.

Dizem que o “sentimento democrático” se manifesta é no âmbito local, onde o povo se expressa e participa, onde a prática da cidadania pode ser aprendida (MÉNY, 2001, p 280-281), de modo que essa autonomia significaria a combinação “direta e deliberada” das ideias de descentralização política e democracia (KELSEN, 1992, p. 307), já que essa divisão territorial do poder ajudaria a vocalizar demandas plurais (BERNARDES, 2010, p. 66).

Para Jürgen Habermas (1997, p. 61), todo sistema político deve assumir, em sua configuração, a articulação das necessidades públicas relevantes, dos conflitos sociais latentes, dos problemas recalcados, dos interesses que não se deixam organizar *etc.* Essa multifacetada interação poderia encontrar sua reverberação justamente no ambiente público *local*. É nesse sentido que aponta Ricardo Hermany (2012, p. 94-95), ao dizer que “é a democracia local que favorece o desenvolvimento duma cultura participativa de caráter permanente, constituindo-se num novo espaço político”. A concretização dessa democracia demandaria a remoção dos bloqueios que retardam sua marcha, de modo que se desobstruam os caminhos da participação (BONAVIDES, 2008, p. 58), consolidando-se espaços abertos em que possam ser expostas as ideais da comunidade,

que poderá reivindicar as práticas políticas que atendam às suas prioridades (SANTIN, 2010, p. 422). É nesse contexto que a *autonomia política local* passa a ser conceito-chave:

Entendemos que o federalismo deve ser compreendido a partir da noção de pluralismo defendida por Habermas, que se apresenta tanto como defesa das concepções individuais de vida digna, como defesa das várias formas de identidades sociais e coletivas. Também entendemos que o federalismo é concretizado quando da organização dessa nova sociedade e vai melhor permitir dar vazão à concepção de democracia procedimental da sua Teoria do Discurso (BERNARDES, 2010, p. 17).

De fato, porque se encontra “mais próximo” dos cidadãos, é factível que o aparato burocrático local possa oportunizar maior participação popular nos programas e atividades governamentais (SANTIN, 2010, p. 425), o que configuraria uma das principais “vantagens” – figurando, aliás, como uma decorrência – do processo de descentralização federativa (ZIMMERMANN, 2005, p. 152).

A deliberação política, assim, encontraria no espaço local, autônomo, sua factividade. Sua amplitude e aplicabilidade variariam conforme as condições estruturais estejam orientadas à concretização das liberdades políticas em âmbito estatal (BONAVIDES, 2010, p. 346), nas deliberações comunitárias, mediante a discussão “aberta, plural, intersubjetiva, permeável e autônoma”, em que poderia operar a racionalidade comunicativa – “os cidadãos, individuais ou organizados em movimentos sociais e associações, exercem a prática discursiva e formulam suas pretensões baseadas no consenso” (SANTIN, 2010, p. 430). Assim, como se pode inferir, essa cidadania democrática, pluralista e participativa, que emerge na contemporaneidade, poderia retirar da siste-

mática federativa alguma “vantagem instrumental” para sua efetivação. E isso ocorrerá, destaca Wilba Bernardes (2010, p. 81), se a descentralização democrática do federalismo for aquela que permite chamar a sociedade para participar das decisões políticas, criando o espaço público em que os cidadãos conseguem fazer-se destinatários e autores de suas próprias decisões⁶.

Inegavelmente, o regime democrático funciona de acordo com duas funções estritamente conexas: *legitimação* e *controle* (PEREIRA, 2010, p. 32-33). E o sistema federativo parece oferecer bases adequadas para tais finalidades, seja porque a autonomia política da esfera local –, onde a manifestação popular tem maior probabilidade de ter lugar com a participação da comunidade nas deliberações – permitiria que tradicionais aspirações populares funcionem como princípio de fundamentação para as decisões públicas, legitimando-as; seja porque, no ambiente local, dada a “proximidade” burocrática com a população, seriam mais bem desenvolvidos os instrumentos de adequação do uso e exercício do poder, cujos efeitos seriam sentidos diretamente pela comunidade, enaltecendo-se a função democrática de controle popular. Afinal, parece sensato que as políticas públicas sejam estabelecidas com a participação substancial da população (FREITAS, 2011, p. 24).

Nesse contexto, o autogoverno local aparece como a esfera pública com condições para participação e empoderamento sociais, na qual podem ter lugar os instrumentos institucionais de captação e solução das demandas públicas – como no exemplo de Conselhos

⁶ Assim, como suscita Wilba Bernardes (2010, p. 23), “nessa sociedade pluralista que está procurando soluções para que não se consolide um déficit de legitimidade que inviabilize vínculos de integração social, achamos que o federalismo, ao reforçar as condições procedimentais democráticas, pode ser um dos caminhos a se percorrer”.

municipais, no Brasil – cuja natureza passaria a ser “democrática”, visto que em seu campo de atuação formam-se fóruns adequados ao debate popular e, nesse sentido, permitiriam a instauração de procedimentos de gestão participativa (FEITEN et al, 2010, p. 284). Afinal, um dos eixos dos regimes democráticos sempre esteve no axioma de que as decisões e, em geral, todos os atos de governo devem ser observados e conhecidos *diretamente* pelo povo (BOBBIO, 1997, p. 87). Nesse diapasão, a descentralização do federalismo, por “aproximar” cidadãos e poder estatal, facilitaria a participação e fiscalização social, de modo a “dificultar” decisões desviadas ou autoritárias (ZIMMERMANN, 2005, p. 158-159).

Talvez por isso, então, se afirme que o federalismo seria um dos meios de efetivação dos valores republicanos, porquanto, com base na descentralização política, possibilitaria o exercício eficiente e eficaz da função pública e do respectivo controle e participação popular (CORRALO, 2009, p. 137). Nesse sentido, ademais, explica Norberto Bobbio (1997, p. 88):

Ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu um outro tema estritamente ligado ao poder visível: o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. Pode-se interpretar o ideal do governo local como um ideal inspirado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está. De fato, a visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade espacial entre o governante e o governado.

Essa noção seria apreendida, ainda, quando se percebe que a identificação das demandas e a busca por soluções adequadas, na

forma deliberativa de participação, somente conseguem ter lugar efetivo na política local. Nas palavras de Ferdinand Kinsky (1997, p. 15), são justamente os indivíduos dos pequenos grupos, que, dotados de autonomia, conhecem melhor a população e seus problemas e, assim, também têm melhores condições de participar nas decisões do que aqueles ligados às instâncias burocráticas centrais, até porque as soluções de conflito encontradas por meio de *acordo* seriam mais democráticas do que a decisão imposta à força, pelo distante governo nacional.

A deliberação política, que se mostra pilar da democracia contemporânea, somente teria aplicabilidade/condições práticas ao fim que se propõe, quando a participação popular se fizesse efetiva e adequada. Inegavelmente, parece que é na praça política do espaço local que isso pode ter lugar. Assim, ao se afirmar – retomando Kelsen (1992, p. 278) – que a liberdade dos cidadãos é diretamente proporcional à sua participação na construção das decisões a que se sujeitam, vê-se que o federalismo, na perspectiva de autonomia local, ofereceria bases para execução desse postulado.

Participação popular e pluralismo político

Costuma-se dizer que a política “republicana” baseia-se na distribuição do poder e na participação dos cidadãos, evidenciando uma “virtuosa” *forma de governo*, bem como na contraposição aos vínculos de subjugação sociopolítica, tornando-se, aí, uma *teoria da liberdade* (AGRA, 2005, p. 12-13). Acontece que toda atuação popular voltada para o cuidado da *res publica* estaria condicionada, por outro lado, ao respeito à diversidade existente no espaço político (plural):

Pluralismo evoca positivamente o estado de coisas no qual não existe um poder monolítico e no qual, pelo contrário, havendo muitos centros de poder distribuídos territorial e funcionalmente, o indivíduo tem a máxima possibilidade de participar na formação das deliberações que lhe dizem respeito, o que é a quintessência da democracia (BOBBIO, 1994, p. 22).

Nesse diapasão, essa autonomia política das comunidades, que é da essência do sistema federativo, representaria o espaço, constitucionalmente delimitado, em que ocorre primordialmente o *autogoverno* (AGRA, 2008, p. 28), o que aumentaria as possibilidades de participação e legitimação das decisões em sistemas políticos descentralizados.

Um exemplo disso estaria no estudo realizado por John Dinan (2012) acerca dos avanços que a autonomia local pode lograr, no âmbito do constitucionalismo “infranacional”, para contemplar mecanismos de participação popular. Segundo o autor, a tendência majoritária em Federações que não se pautam pelo *paralelismo rígido* entre as Constituições regionais e a federal – o que não é o caso do Brasil, por exemplo, onde as primeiras são praticamente réplicas da segunda – é permitir, em âmbito local, que os cidadãos desempenhem papel mais direto no governo, prevalecendo maior conjunto de mecanismos democráticos do que em nível nacional (DINAN, 2012, p. 13).

Por sua vez, no Estado unitário, onde a tormenta das decisões políticas perpassa apenas o âmbito do governo central, poderia este tornar-se uma espécie de “árbitro da Constituição”, como dizem Bobbio, Pasquino e Matteucci (2009, p. 482). Por isso, afirma Zimmermann (2005, p. 76) que *constitucionalismo e federalismo* identificam-se, porquanto desenvolvidos como teorias ou instituições políticas voltadas para a *delimitação do poder*. Como pontuado, o conceito dum governo com limitações dependeria, comumente, da distribuição do poder numa sociedade “livre” (MOSS, 1977 p. 49), de tal modo que regimes autoritários somente conseguem estabilizar-se por meio da centralização política (BAGGIO, 2006, p. 118). Parece ser nesse sentido que Alfred Stepan (1999, p. 6) considera que todas as federações democráticas restringem, dalguma maneira, o poder central⁷.

Pode-se, então, reconhecer que o federalismo oferece “vantagens” instrumentais à democracia? A resposta pressupõe, todavia, a delimita-

⁷Não se trata de negar a existência de *estruturas* federativas em Estados não democráticos, como seria o caso das federações socialistas da Jugoslávia, da Checoslováquia ou a própria URSS. Mas seria necessário distinguir a estrutura federalista do *funcionamento federativo plural*, que, nos exemplos citados, certamente não se verifica. Quando um Estado adota uma estrutura territorial federal, mas tem seu funcionamento condicionado pela falta de liberdade e de pluralismo, pode-se falar duma federação nominal ou institucional, porém não plural (CAMINAL, 2002, p. 165).

tação exata da indagação: saber se a autonomia política que o sistema federativo reserva às comunidades locais serviria à contemplação dos postulados democráticos (participação e pluralismo). É necessário, pois, ir ao fundo da questão inicial.

A participação social na política não se pode restringir àquela manifestada por meio de referendos e plebiscitos, que limitam a ação dos cidadãos a dizer “sim” ou “não” para as decisões que, comumente, já são adotadas longe de sua voz, nem às impraticáveis propostas de iniciativa popular para leis, sobre cuja discussão e votação os indivíduos nem sequer podem exercer influência. Na verdade, a construção de regras, para que seja legítima, deveria ser operada por um processo democrático no qual haja o tratamento *racionalizado e deliberado* dos problemas reais da sociedade (HABERMAS, 1997, p. 47).

Assim, a democracia deliberativa, orientada principalmente pelo pensamento de Jürgen Habermas, seria aquela que emerge na busca por eficácia e legitimação do direito, no panorama atual. O espaço político, nesse contexto, seria convertido numa assembleia popular, em que o cidadão, individualizado ou organizado em movimentos sociais, pudesse participar, efetivamente, das decisões que afetam o cotidiano de sua vida. Por outro lado, como visto, não parece concebível a efetivação duma democracia deliberativa que não aconteça no espaço *local*.

Certamente, os mecanismos que podem ser utilizados na concretização da deliberação pública são os mais variados⁸ e, graças à autonomia política que o federalismo inspira às localidades, diversos instrumentos de participação podem ser criados em cada região, de acordo com a tradição e as necessidades das populações. Afinal, “a expansão do espaço público é fundamental, pois vocaliza demandas, aproximando cidadãos de seus governantes e permite maior fiscalização e controle das funções públicas”, o que fortaleceria a cidadania e aumentaria o sentimento republicano de pertencimento (BERNARDES, 2010, p. 57-58).

Como se pode ver, então, o federalismo parece conter uma chave para abertura dos caminhos da participação popular *exequível*, que permita ao povo atuar de maneira direta e deliberar juntamente com os agentes representativos sobre as decisões públicas, no mesmo espaço social onde todos convivem e onde os resultados poderão ser vivenciados. Talvez a *democracia de participação* pudesse, mesmo, encontrar

⁸ Giovanni Corralo (2009, p. 299-302) sistematiza vários mecanismos de participação encontrados na realidade política brasileira, principalmente no âmbito *municipal*, como conselhos deliberativos, audiências e consultas públicas, conselhos consultivos, orçamento participativo, ouvidoria *etc.* Farlei Riccio de Oliveira (2011, p. 213-214) complementa essa lista, incluindo organizações não governamentais, entidades de utilidade pública, serviços sociais autônomos, organizações sociais e corporações de fiscalização do exercício profissional.

nos princípios/pressupostos do federalismo alguma instrumentalidade institucional para sua efetivação. Mas ainda se faz necessário aprofundar a discussão sobre essa relação.

De qualquer modo, vê-se que a primeira proposta – antes apontada – de Bobbio, segundo a qual a efetivação da democracia demanda a mitigação do *poder autocrático*, encontraria alguma resposta “adequada” na doutrina do federalismo, tendo-se em vista que, além da recíproca limitação de poder que existiria no sistema federativo, o espaço de autonomia local serviria à concretização da *participação popular* na deliberação pública. Ademais, mesmo a segunda proposta do autor italiano para a fluência da democracia, que se firma na negação do *poder monocrático*, exigindo, em contrapartida, *diversificação política*, também poderia encontrar no estudo do federalismo uma esfera de ressonância. Como antes indicado, o pluralismo seria outro princípio ínsito ao federalismo (MARINS, 2009, p. 692), e sua incidência pode manifestar-se de várias formas.

Primeiramente, é necessário compreender a diversidade política dentro da Federação como complemento inerente ao *policentrismo*, no sentido de que, se existem dois ou mais governos com poderes próprios, é porque se entende que poderão exercer políticas distintas (CAMINAL, 2002, p. 169). Assim, a essência desse federalismo democrático estaria na possibilidade de *contrariedade* ao sentido majoritariamente dominante numa sociedade nacional (BERNARDES, 2010, p. 51), também aí aparecendo a ideia de oposição política como função decorrente do *pluralismo*, da qual deriva o direito de discordar, fiscalizar e buscar a alternância governativa, condições ínsitas à democracia e imprescindíveis à consolidação da cidadania (MORAES, F., 2010, p. 150).

Nesse diapasão, explica Miquel Caminal (2002, p. 170), a pluralidade de governos, legi-

timados e com capacidade de decisão política, traduziria, em algum sentido, maior garantia de condução/resolução dos conflitos do que a adoção de soluções derivadas dum único centro de poder. Tal panorama pode ser explicitado com base na seguinte proposta de Edilberto Lima (2007, p. 301-302):

Suponha um país em que quase todas as decisões sejam centralizadas, isto é, tomadas no âmbito do governo central, por representantes eleitos em cada localidade, mediante maioria simples. Suponha ainda que o país possua território médio e população distribuída ao longo do território. Admita também que, em alguns assuntos, os gostos e preferências da população de cada localidade sejam heterogêneos entre si, ou seja, diferentes localidades apresentam diferentes preferências. Desse modo, se um país tem dez localidades representadas e as decisões são tomadas por maioria de forma centralizada, as preferências de alguma localidade que seja minoritária poderão [ser] preteridas.

Assim, conforme já aduzido, a autonomia política das comunidades locais numa Federação, que permite a “individualização” no tratamento das questões públicas, seria o “campo de força” de aspirações sociais minoritárias, dentro duma sociedade plural. E nessa perspectiva poder-se-ia enxergar outro fundamento democrático do federalismo.

Emilio Santoro (2011, p.74-78) lembra que a democracia teria como “pré-condição” a consciência coletiva de que os indivíduos, no exercício dos próprios direitos, devem assumir comportamentos adequados a “princípios” específicos (morais e racionais), isto é, o respeito à identidade da cidadania local. Assim, o autor explica que o *regionalismo* é experiência resultante da tentativa dos indivíduos de buscar a identidade comunitária, afastando-se da tradição nacionalista estatal, que tende a mitigar a

diversidade. Por outro lado, se a relação entre *pluralismo e democracia* é mesmo inata, qualquer tratamento jurídico-político que interfira – positiva ou negativamente – em um desses preceitos, conseqüentemente, afetará o outro. Seria justamente nesse contexto, todavia, que a teoria do federalismo revelaria sua pertinência. Mas o enlaçamento entre os três elementos, ademais, pode ser explicado até mesmo numa perspectiva histórica.

Federalismo democrático

De acordo com o que apontam Bobbio, Matteucci e Pasquino (2009, p. 476), as transformações pelas quais passou o Estado, com as reformas democráticas e sociais, levaram governos a basearem suas ações na “participação popular” e a estenderem suas competências à “intervenção na vida econômica e social”, o que, todavia, por outro lado, favoreceu a concentração de poderes nas mãos do “Estado burocrático”. Dessa tendência resultaram movimentos de centralização, integração nacional e, de certa forma, de retomada do nacionalismo.

Entretanto, além do “inchaço” da figura burocrático-estatal, com o sobressalto nacionalista, o dirigismo da vida social – principalmente na virada do século XIX para o XX – passou também pelo controle dos valores linguísticos, morais e culturais e, usualmente, “o Estado nacional suprimiu todos os ligames espontâneos de união que os homens sempre tiveram para com as comunidades locais menores e para com as coletividades maiores do que a nação” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 477).

A reordenação democrática, pós-guerra, desencadeou, por outro lado, a revisão institucional e operacional dos variados sistemas

políticos (OLIVEIRA, R., 2012, p. 4). Desde então, o federalismo difundiu-se como tendência de organização estatal, contemplando, atualmente, cerca de um terço da população do planeta (GARDNER, 2012, p. 23). É possível reconhecer que, em certo sentido, o federalismo “apareceu” nas comunidades políticas modernas como uma forma de “negação” do nacionalismo e seu centralismo homogeneizante⁹ (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 476).

Quanto a essa questão, diz Miquel Caminal (2002, p. 41), haveria uma diferença de raiz entre nacionalismo e federalismo: o primeiro criaria uma identidade superior ao indivíduo, que é a nação; o segundo vincularia o sujeito a distintas identidades¹⁰ – embora o federalismo, em si, não seja uma doutrina contrária ou mesmo incompatível com o nacionalismo. Os fundadores da Federação norte-americana, por exemplo, certamente aspiravam a uma nação *homogênea*¹¹, que, nesse ponto, não se distinguia da perspectiva nacional-unitarista dos Estados europeus (CAMINAL, 2002, p. 91).

Contudo, a expansão territorial da Federação estadunidense e a própria difusão mundial da ideia federativa já revelariam alguma capacidade que o federalismo possuía para congre-

⁹ Nesse sentido, explica Giovanni Corralo (2009, p. 115) que “o centralismo está correlacionado ao monocentrismo do Estado unitário, ou seja, de um único centro político investido do poder soberano, com uma legitimidade que advém da representatividade da população, derivada do mandato popular no parlamento nacional e da ideia de nação”.

¹⁰ A unidade do *nacionalismo*, nesse sentido, tornar-se-ia “fatal, destruidora da inteligência, da dignidade, da prosperidade dos indivíduos e dos povos, todas as vezes em que ela se forma fora da liberdade, seja pela violência, seja sob a autoridade de uma ideia teológica, metafísica, política, ou mesmo econômica, qualquer”, na análise de Mikhail Bakunin (1988, p. 13-14).

¹¹ Miguel Carbonell (2010, p. 72), por sua vez, lembra que a consagração do constitucionalismo nos EUA teve o intuito mesmo de, ali, *fundar* uma *nação*, independente, racialmente homogênea, baseada numa filosofia política liberal.

gar, numa só unidade, a diversidade necessária para o desenvolvimento autônomo das comunidades locais. Aspásia Camargo (2001, p. 79), por exemplo, aponta Canadá, Brasil e Estados Unidos como amostras de países que, em diferentes épocas, foram capazes de acomodar, em seus grandes territórios, diversidades regionais e culturais que, de outra forma, tenderiam a ser focos de separatismo.

Observa-se, desde então, que o federalismo acabaria mesmo se aproximando da ideia de *pluralismo*, ou seja, de uma concepção de mundo que respeitasse as diferenças e, por isso mesmo, admitisse a premissa de igualdade (BERNARDES, 2010, p. 47). Essa noção de isonomia passaria a ser essencial para a compreensão do chamado “federalismo democrático”, que perpassaria necessariamente o preceito de pluralismo.

O federalismo poderia mesmo, segundo Miquel Caminal (2002, p.46), desenvolver, com base nos postulados democráticos, uma concepção de Estado fundada na multiplicidade de autogovernos e no reconhecimento da diversidade. Ademais, a autonomia do espaço público regional, além de garantir a possibilidade de divergência entre os governos local e central, conotação essencialmente “democrática e legitimadora” no federalismo (BERNARDES, 2010, p. 52), fomentaria a convivência política baseada na diversidade popular e na solidariedade entre cidadãos constitucionalmente “livres e iguais”. E isso seria garantido na perspectiva dum *federalismo pluralista*, como propõe Miquel Caminal (2002, p. 41): um Estado federal que contemple as necessidades da sociedade como um todo, mas sem homogeneizá-la, respeitando a diversidade de tradições e culturas.

Na relação entre federalismo e pluralismo, então, parece que a ressonância das minorias nacionais poderia ser resguardada institucionalmente. E isso geraria alguma interconexão democrática¹².

Como se pode perceber, a multiplicação dos centros de decisão e a dimensão de autonomia política das esferas públicas locais (federalismo) poderiam servir à conservação da diversidade identitária, funcionando, ademais, como mecanismo contramajoritário, seja de ordem histórico-geográfica, seja de ordem socioeconômica, seja de ordem

¹² Nesse sentido, aliás, é pertinente a observação de Emilio Santoro (2011, p. 83-84): “Em uma democracia, as únicas minorias que possuem direito de cidadania são minorias temporárias que esperam no médio prazo, ou até no curto prazo, tornar-se maioria. Não existe, pelo contrário, espaço para minorias identitárias, para minorias que se caracterizem pelas suas radicais diferenças em face da maioria, e não aspirem ou não possuam chances de se tornar maioria. O pluralismo identitário torna inadequada a ideia de uma decisão por maioria, porque são numerosos os interesses que as minorias consideram fundamentais para a própria identidade (cultural, religiosa *etc.*) e, portanto, não remissíveis ao juízo da maioria. [...] Vice-versa, nenhuma maioria estaria disposta a deixar-se governar por uma minoria identitária; [ela] não se imporia regras que pareçam estranhas à sua própria tradição”.

étnico-cultural¹³. Assim, a estrutura “de princípio” do federalismo parece propensa a abrigar, reciprocamente, diversidade na unidade, igualdade e diferença, centralismo e descentralização, autonomia e coordenação, poderes centrais e periféricos, numa verdadeira distribuição espacial de poder (BERNARDES, 2010, p. 47). É por conta disso que se costuma afirmar sua proximidade com os princípios do pluralismo.

A conjugação da diversidade na unidade aparece como princípio do fenômeno federativo, por meio do qual se buscaria alcançar a união nacional, tornando-a compatível, porém, com a manutenção da pluralidade das comunidades menores (CAMINAL, 2002, p. 161), com base num conceito de autonomia que compreenderia a prerrogativa de as localidades delimitarem suas próprias ordenações fundamentais, supremas em seus limites territoriais, com as diversidades e peculiaridades das comunidades que as compõem – discricionariedade que seria pressuposto do Estado federal (BERNARDES, 2010, p. 73-74). Desse modo, o pluralismo do federalismo autorizaria que prioridades e conflitos sociais comuns possam ensejar soluções unitárias, ao mesmo tempo em que permitiria acomodar e amparar, em maior medida, as diversidades geopopulacionais (CAMINAL, 2002, p. 170).

Como ressalta Leonardo Marins (2009, p. 692-693), em toda Federação democrática, as populações devem ser respeitadas pelas suas “individualidades” e pelas suas “identidades sociais”. E na seguinte passagem o autor explicita a relação existente entre pluralismo e autonomia:

¹³ Reivindicações de pluralismo etnoculturais aparecem na configuração do federalismo na Bélgica, na Bósnia, na Índia, na Nigéria, na Rússia, na Suíça e, até mesmo, no Reino Unido, entre outros lugares (GARDNER, 2012, p. 32).

[...] os anseios da maioria não podem presumir um consenso sobre a decisão a ser tomada. [...]; mesmo nos momentos em que a ampla maioria deseja, de acordo com determinada perspectiva política, alguns valores devem ser resguardados em nome da diversidade e da defesa da minoria, a qual tem o direito, independente do cenário, de ser ouvida e respeitada (MARINS, 2009, p. 696).

Decerto, quão maior a *diversidade* num Estado, maior a necessidade de que os interesses sejam politizados de maneira descentralizada, fundamentada no preceito do pluralismo político.

Nessa linha, por exemplo, a Espanha foi um dos países que conseguiu manter sua integridade político-institucional graças a extensivas adaptações jurídico-políticas em sua estrutura básica, o que permitiu acomodar históricos anseios autonomistas – principalmente do País Basco e da Catalunha – num pacto que, formulado no período de redemocratização do país, assegurou a unidade espanhola ao reconhecer autonomia às históricas nacionalidades e regiões, num projeto quase federativo¹⁴ (CAMARGO, 2001, p. 79). O respeito à diversidade, pois, seria não apenas um postulado da democracia, mas também condição substancial de sua praticidade, o que remete para a percepção de que uma das principais tendências políticas no final do século passado foi o desenvolvimento de novos escalões de governo, de cunho local e regional, conformando as mudanças estruturais nos tradicionais Estados unitários, conforme observa Yves Mény (2001, p. 279-280):

¹⁴ Para muitos autores, na verdade, o sistema político espanhol seria, sim, de tipo federativo. Vide, por exemplo, Bernardes (2010, p. 59-60); Stepan (1999, p. 13). De fato, partindo-se da análise principiológica do federalismo, poder-se-ia verificar que, independentemente do rótulo de Estado unitário de que se reveste a Espanha, nada impediria que ali se configure um sistema efetivamente federativo, como pode ocorrer em outros países.

Hoje a Bélgica e a Espanha são quase-federações, a Itália reforça as competências de suas vinte regiões e até mesmo a França jacobina desenvolve estruturas regionais na metrópole e no além-mar. Finalmente, a própria Grã-Bretanha estabeleceu em 1997 os primeiros elementos de uma política de *devolution* na Escócia e no País de Gales.

O federalismo, assim, “aparece” no constitucionalismo contemporâneo numa perspectiva de superar déficits de legitimidade política, com base num pluralismo democrático, regionalista:

Quando não contamos mais com uma visão de mundo hermética e homogênea, centrada nos Estados nacionais, o federalismo, que também não é fechado e engessado, amolda-se, num ajuste praticamente perfeito, a esse novo momento da humanidade. Essa visão do fenômeno federal permite-lhe uma adaptação natural aos múltiplos e diversificados carecimentos sociais contemporâneos (BERNARDES, 2010, p. 56).

As variadas condições socioeconômicas encontradas nas comunidades demandam, certamente, o enfrentamento heterogêneo das questões nacionais, em especial quando se trata de países de espaço territorial tão largo quanto sua diversidade interna, conjugação que tende a requerer maior descentralização e distribuição do poder ao longo do território (KELSEN, 1992, p. 298). A solução federativa, assim, despontaria como resposta na consolidação da unidade do Estado que, doutra maneira, poderia perder sua “eficiência”, sua “legitimidade” ou mesmo sua “autoridade”. É o caso de países que se caracterizam por dimensões territoriais continentais¹⁵, multinacionalidade,

¹⁵Madison já previa essa necessidade, ao reconhecer que, quão maior “for a sociedade – desde que se conserve dentro de limites práticos – mais necessitada será de um competente governo autônomo” (HAMILTON, 1984, p. 421).

pluralidade linguística, grandes concentrações populacionais *etc.* (HORTA, 2001, p. 714). Foi essa justamente a conclusão, por exemplo, de Rui Barbosa, ao defender a construção da Federação brasileira¹⁶.

A distribuição do poder estatal, além de ter fundamento em fatores técnico-administrativos, responderia, na maioria das vezes, à satisfação de aspirações políticas locais, que se enraízam em pressupostos históricos, geográficos, étnico-culturais, socioeconômicos, ideológicos *etc.* (MIRANDA, 2007, p. 313). Essa variação na orientação da descentralização política acarretaria, por conseguinte, também a variação do próprio arranjo federativo¹⁷.

O federalismo, com essa conotação, resguardaria a criatividade, o particularismo e o desenvolvimento autônomo das comunidades políticas locais, que, formalmente, traduzem a expressão histórico-cultural dum grupo de indivíduos geograficamente ligados, cujos espaços regionais são inegavelmente contrastantes (MARINS, 2009, p. 694-695). A ideia de unidade na diversidade, princípio do sistema federativo, seria compreendida, assim, numa perspectiva que ultrapassa a simples análise da forma de Estado, mas que apreende ques-

¹⁶Eis a passagem histórica: “Num Estado como o Brasil, com uma superfície cuja vastidão compreende mais de oito milhões e trezentos mil quilômetros quadrados, um mundo completo no âmbito das suas fronteiras, com todas as zonas, todos os climas, todas as constituições geológicas, todos os relevos de solo, uma natureza adaptável a todos os costumes, a todas as fases da civilização, a todos os ramos da atividade humana, um meio físico e um meio moral variáveis na mais indefinida escala, – o regime da administração local necessita de variar também ilimitadamente, segundo esses acidentes incalculavelmente múltiplos, heterogêneos, opostos, como uma espécie de liga plástica, amoldável a todas essas divergências naturais e sociais num povo esparso em território apenas inferior ao Império britânico, à Rússia, à China e à República americana” (BARBOSA, 1952, p. 54-55).

¹⁷Segundo Jorge Miranda (2007, p. 313), há várias espécies de federalismo, como o *institucional* (Estados Unidos, Suíça, Alemanha), o *geográfico* (Canadá, Brasil, Austrália), o *multinacional* (Rússia), o *linguístico* (Índia), o *tribal* ou *étnico* (Nigéria), entre outros.

tões históricas, sociais, culturais e econômicas (CORRALO, 2009, p. 141).

A característica democrática do federalismo pluralista estaria intimamente ligada ao fato de que a autonomia constitucional que decorre do sistema federativo traduziria para as localidades o “direito” de criar estruturas normativas próprias e, talvez, mais adequadas à sua realidade (BERNARDES, 2010, p. 71-72). Nas palavras de Zimmermann (2005, p. 158), “as comunidades regionais precisam se desenvolver através de condutas próprias, e, desta forma, racionalmente dispõem acerca de suas condições ideais e os seus interesses específicos”.

A distribuição territorial do poder, ademais, montada numa base social participativa, tenderia a vocalizar demandas plurais, evidenciando, outra vez, sua relação com democracia¹⁸. Num sistema político federativo, a garantia democrática estaria proporcionalmente ligada ao grau de “lealdade” dos cidadãos em relação a cada esfera de poder, conforme aponta Alfred Stepan (1999, p. 3):

De um ponto de vista ideal, portanto, em uma federação democrática os cidadãos deveriam ter identidades políticas duplas, mas complementares. Isto porque se as pessoas, na qualidade de cidadãos de uma subunidade territorial, e os líderes eleitos por essa unidade considerarem que o poder central não lhes proporciona os bens, a segurança ou as identidades que estimam valiosas e aos quais não podem ter acesso no nível isolado da unidade local, sua lealdade para com a União será frágil.

¹⁸ Explica literalmente Sérgio Dalaneze (2010, p. 70-71) que “no pluralismo democrático entende-se que o axioma fundamental é a crença de que, em vez de um único centro soberano de poder, é necessário que existam muitos outros, mas que nenhum seja inteiramente soberano, de modo que a existência de múltiplos centros de poder ajudará a refrear o poder de um deles, a garantir o consenso e a resolver pacificamente o conflito”.

Nesse sentido, então, é que se deveria reconhecer às populações integrantes da Federação o direito às suas “individualidades” e o respeito pelas suas “identidades sociais”, consolidando-se um ambiente de “liberdade”, “autorrealização” e “dignidade” (MARINS, 2009, p. 693). A liberdade política dos cidadãos, no contexto federativo democrático, apareceria, afinal, como valor positivo¹⁹. Subsistiria, por isso, a ideia de respeito à criação duma *identidade infranacional*, com base na autonomia política das comunidades menores, cujo ordenamento normativo tenderia a expressar as crenças, aspirações e conclusões populares acerca da proteção da liberdade dos cidadãos locais (GARDNER, 2012, p. 29). O federalismo, assim, permitiria certo grau de “autodeterminação” para os grupos locais, principalmente aqueles distintos entre si em termos étnico-culturais (GARDNER, 2012, p. 32), o que reforçaria alguma feição democrática²⁰.

Liberdade e pluralismo parecem se imbricar, no funcionamento da estrutura federativa, como condições inafastáveis para congregar a participação e a inclusão social, no contexto da autonomia local. Talvez por isso ressalte Daniel Elazar (c1987, p. 103) que, se a liberdade

¹⁹ “Em uma democracia isso implica que a maioria, qualquer que tenha sido o modo como se formou, não deveria impor às minorias políticas a violação dos direitos individuais. O constitucionalismo e o ‘império da lei’ são importantes instituições democráticas que contribuem para preservar a liberdade e os direitos dos indivíduos. Na visão de muitos pensadores liberais, especialmente na dos de tradição americana, o federalismo muitas vezes aparece como exercendo um papel-chave – para alguns é a própria chave – na limitação da ‘tirania da maioria’” (STEPAN, 1999, p. 4).

²⁰ Como sintetiza Bouretz (2001, p. 144), “a democracia não é apenas uma forma jurídico-política construída como um compromisso razoável entre o impossível governo direto do povo em grandes nações e o ideal da autonomia do sujeito. Ela também é uma experiência da liberdade compartilhada que se preserva conseguindo manter a dimensão de um projeto, a representação de possibilidades de aperfeiçoamento das condições de vida dos indivíduos, dos grupos ou ainda das gerações futuras”.

se serve das variações do pluralismo, numa república que se estrutura para permitir que as diferenças possam ser reconhecidas e diferentes acordos possam tomar lugar nas decisões políticas, o federalismo, então, ofereceria a estrutura adequada para possibilitar essa visão.

Afinal, se o respeito às liberdades públicas e à autonomia individual configura preceito essencial do pluralismo, o federalismo, por sua natureza diversificante, não poderia dissociar-se do pensamento pluralista²¹. Aliás, os próprios conceitos, em si, promoveriam essa aproximação, que pode ser evidenciada com a observação duma característica essencial do *pluralismo*: a ideia dum sistema no qual “o direito se pode encontrar em vários ordenamentos, de vários níveis, sem que entre eles exista um que determine a validade dos outros ou estabeleça a hierarquia entre eles” (HESPANHA, 2010, p. 151). Miquel Caminal (2002), nesse contexto, chega a condicionar a fixação do federalismo ao atendimento dos pressupostos pluralistas²².

Da mesma forma, o pluralismo sociopolítico, que demanda o respeito às diferenças e protege as minorias, encontraria na democracia deliberativa – que consiste precisamente numa rede de *discursos* e de *negociações*, que deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais, éticas (HABERMAS, 1997, p. 47) – a maneira de aparecer no próprio espaço político local.

Caso se reconheça que a acentuação do pluralismo democrático demanda formas de democracia inclusiva, de participação, que transportem as discussões políticas para o plano local (TEIXEIRA, 2011, p. 133), isso evidenciaria a relação entre pluralismo, participação e federalismo, cujo entrelaçamento seria reciprocamente potencializador para todos²³.

²¹ Essa ligação, ademais, poderia ser encontrada em Preston King (apud CAMINAL, 2002, p. 164), quando aponta as seguintes variedades do conteúdo do *pluralismo*: 1) a doutrina da separação de poderes; 2) a doutrina do equilíbrio e controle entre poderes; 3) o pluripartidarismo; 4) o corporativismo; 5) a representação proporcional; 6) a doutrina do pluralismo social; 7) a doutrina do *federalismo*.

²² “Si se acepta que existe una federación por el solo hecho de que así lo establezca el ordenamiento jurídico o la Constitución de un estado, al regular una estructura territorial equiparable formalmente a las federaciones liberal-democráticas, es que se está excluyendo el *pluralismo* como condición *sine qua non* del federalismo” (CAMINAL, 2002, p. 163).

²³ Assim inclusive relata Miquel Caminal (2002, p. 164-165): “Desde la monarquía absoluta hasta nuestros días, el estado ha ido evolucionando hacia la pluralidad a partir de las revoluciones liberales. La división de poderes, la identificación entre nación y ciudadanía, las libertades públicas, el pluralismo político, las elecciones libres, el corporativismo y el equilibrio de poderes sociales, las políticas antimonopolio, el multiculturalismo son ejemplos de pluralismo que en mayor o menor grado se han desarrollado en las sociedades democráticas. El federalismo forma parte, también, de este pluralismo en aquellos estados democráticos que han adoptado el modelo federal. Se puede afirmar, en consecuencia, que el federalismo vive en el pluralismo y se ahoga ante su ausencia. Pero la singularidad del federalismo en comparación con las otras formas de pluralismo es su territorialidad. La federación implica, necesariamente, la división territorial de los poderes del estado, pero si esta división se hace en ausencia de la democracia, el federalismo queda anulado en un aspecto que le es esencial, el pluralismo”.

Como se pode perceber, então, o federalismo acabaria se ligando à perspectiva do pluralismo, porquanto sua própria estruturação estaria voltada para abrigar a *diversidade* na *unidade* e, no sentido do que se tem visto, sendo pluralista, tende a ser democrático. Essa ligação poderia ser vista desde os “princípios”, “valores”, “objetivos” do federalismo, que, ao orientarem para o reconhecimento da autonomia das comunidades locais, trabalhando a ideia de distribuição do poder, buscariam, no resumo de Wilba Bernardes:

[fortalecer] a aceitação tanto da diversidade quanto da unidade, tanto da descentralização quanto da centralização, enquanto constantes e salutares tensões; a garantia de a igualdade e a liberdade atuarem como complementares; o implemento dos instrumentos de cidadania participativa; a valorização da descentralização da máquina administrativa; a consagração de formas que assegurem a participação das minorias não só nas decisões de poder, mas participação, à medida que lhes são assegurados canais abertos de formação e consolidação de suas opiniões e vontades; a criação de conselhos gestores de fomento de formas de controle e transparência de gestão pública; a implementação de fóruns de debates e consórcios, por exemplo, intermunicipais (BERNARDES, 2010, p. 58).

Diante disso, seria possível verificar, então, que o federalismo funciona, de alguma forma, como instrumento *potencializador* das possibilidades de *vazão* dos valores pluralistas que orientam a democracia contemporânea. Por isso, a federação, aparentemente, poderia oferecer estrutura para o resguardo da “legitimidade política”, potencializando a superação dos preceitos centralizadores do nacionalismo (homogêneo), talvez apresentando condições de fomentar o desenvolvimento democrático, tanto quanto promovesse o pluralismo, em várias dimensões, ao contrapor “policentrismo” e “monocentrismo”, “plurinacionalidade” e “nacionalidade única”, “multiculturalismo” e “monoculturalismo” (CA-MINAL, 2002, p. 156).

Ademais, seria possível constatar que também a segunda proposta – anteriormente reproduzida – de Bobbio, que condicionaria a concretização do regime democrático à objeção ao poder *monocrático*, pode ser respondida com o auxílio da teoria do federalismo, caso se tenha em vista que o *pluralismo* que lhe é inerente, consubstanciado na distribuição do poder em vários centros de decisão, autônomos e – porque voltados às tradições e necessidades de cada comunidade local – legítimos, ofereceria condições instrumentais para superação da concentração do poder decisório.

Talvez por isso tudo, não soe “irrazoável” cogitar que, se os alicerces das constituições democráticas residem na ideia de soberania po-

pular, na proclamação de liberdades, na separação de poderes (ARDANT, 2001, p. 219), “a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 482).

Considerações finais

Como se viu inicialmente, os postulados da democracia parecem apontar para a revisão dos conceitos “tradicionais” de que antes se ocupou a ciência política, de modo a indicar as tendências de superação de antigos paradigmas, de valorização da participação popular e do pluralismo. Como novas marcas da política, tais tendências, por certo, demandam a revisitação do espaço público, de modo a promover a aproximação entre povo e poder de decisão.

A democracia contemporânea exigiria a participação *substancial* do sujeito, ou seja, não apenas aquela limitada a ratificar as decisões do parlamento, mas uma sistemática que lhe permita deliberação sobre as questões que o afetam, num espaço político em que a pluralidade de demandas e a diversidade cultural dos atores possam ser catalisadas num processo racional e inclusivo, do qual possa resultar o maior número de benefícios e o maior grau de satisfação para todos os setores. E esse espaço público, como se viu, parece ser o da esfera *local*.

Nesse contexto, a autonomia que o federalismo reserva às comunidades locais criaria espaço político para efetivação duma democracia de participação, deliberativa e inclusiva, que torne factível à população ter vez e voz na decisão das questões que lhe dizem respeito. Além disso, a própria descentralização estatal promovida pelo federalismo aproximaria os atores públicos da fiscalização popular, avizinhando-os do aparelho legislativo e administrativo, o que acabaria gerando técnicas para o controle social e a eficácia estatal.

Por outro lado, justamente essa autonomia política que as comunidades detêm no federalismo poderia resguardar o outro postulado democrático apontado: o pluralismo. O contrabalanço que o governo regional pode fazer ao governo central – já que não haveria subordinação política no Estado federal – revelaria que o federalismo pode servir, também, de mecanismo contramajoritário, ou seja, como potencial instrumento de defesa de minorias nacionais – um postulado do pluralismo democrático. Ademais, o fato de cada comunidade poder dar a si mesma o tratamento jurídico que mais lhe seja adequado, dentro dos limites de cada sistema federativo, demonstraria que o pluralismo sociopolítico e a diversidade socioeconômica podem ser vocalizados nas

entrelinhas do federalismo. Além disso, o sistema federativo, comumente visto como forma de “separação de poderes”, multiplicaria os centros de decisão, daí decorrendo alguma noção de limitação ao autoritarismo – que costuma fazer-se presente em Estados de forte centralização. Certamente, tais perspectivas parecem se coadunar com os princípios dum sistema democrático.

Não se buscou aqui sustentar a ideia de que a estruturação do federalismo seria condição necessária para a manutenção da democracia ou mesmo que ambos seriam interdependentes numa teoria política. Afinal, ainda existem – e sempre existirão – Estados unitários, não federativos, que podem atender às demandas essenciais dos sistemas democráticos; da mesma forma que regimes autocráticos e monolíticos podem adotar uma estrutura federativa de organização. O que se procurou averiguar foi alguma possível relação de – por assim dizer – complementariedade/potencialização, no sentido de que o federalismo, como mecanismo de agregação da diversidade na unidade, possa servir como instrumento institucional para a prática da cidadania, atendendo aos postulados da democracia contemporânea, que se sustenta na participação popular e no pluralismo político – expressáveis na autonomia político-comunitária do localismo federativo.

Sobre os autores

Gabriel Barroso Fortes é mestrando em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, CE, Brasil; advogado em Fortaleza, CE, Brasil.
E-mail: gabriel.b.fortes@gmail.com

Filomeno Moraes é doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor titular do programa de pós-graduação em Direito Constitucional, mestrado e doutorado da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, CE, Brasil.
E-mail: filomenomoraes@uol.com.br

Título, resumo e palavras-chave em inglês²⁴

FEDERALISM AND DEMOCRACY

ABSTRACT: Although federalism and democracy are, after WW2, a global reality already, we sought to identify some political and institutional link that directly relate them: a

²⁴ Sem revisão do editor.

mutual conditioning or a reciprocal enhancement. We aimed to analyze if the political organic nature of federalism could serve to contemporary democracy. To accomplish this, we identified the current features of democratic communities and their two basic principles: participation and pluralism, on a trend of social inclusion and protection to minorities. It was also verified that federalism, bringing diversity into unity, would reveal usual “political tools” able to enhance institutional conditions for consolidation of these democratic postulates. While federalism draws in decentralization, it would lead to closer ties between people and power, making citizens’ participation and supervision more feasible. Moreover, the political autonomy of communities allow local governments to solve plural issues according to each reality, which reveals a counter-majority mechanism to protect national minorities.

KEYWORDS: FEDERALISM. DEMOCRACY. POLITICAL PLURALISM. POPULAR PARTICIPATION.

Como citar este artigo

(ABNT)

FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. Federalismo e democracia. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 53, n. 211, p. 199-226, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199>.

(APA)

Fortes, Gabriel Barroso, & Moraes, Filomeno. (2016). Federalismo e democracia. *Revista de informação legislativa: RIL*, 53(211), 199-226. <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199>.

Referências

AGRA, Walber de Moura. *Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. A repartição de competência: superposições e conflitos normativos. In: VIEIRA, José Ribas (Org.). *20 anos da Constituição cidadã de 1988: efetivação ou impasse institucional?*. Rio de Janeiro: Forense: Bilac Pinto Ed., 2008, p. 27-39.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria: entre unidade e diversidade. In: TAVARES, Andre Ramos et al (Org.). *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARDANT, P. Os regimes constitucionais. In: DARTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Org.). *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

BAKUNIN, Mikhail Aleksandrovich. *Federalismo, socialismo, antiteologismo*. São Paulo: Cortez, 1988.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBOSA, Rui. *Teoria política*. Rio de Janeiro: W. M. Jackson, 1952.

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BENEVIDES, Maria Victoria. Em defesa da república e da democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria. BERCOVICI, Gilberto. MELO, Claudineu de (Org.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 723-742.
- BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federação e federalismo: uma análise com base na superação do estado nacional e no contexto do estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.
- _____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. reimpr. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- _____. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BOURETZ, P. Repensar a democracia. In: DARTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Org.). *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio de subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- CAMINAL, Miquel. *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós, 2002.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011.
- CARBONELL, Miguel. Reinventar la democracia, reinventar el constitucionalismo. In: TAVARES, André Ramos et al (Org.). *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 71-92.
- CORRALO, Giovanni da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2009.
- DALANEZE, Sérgio. Contribuição do pluralismo no debate das ideias jurídicas. In: WOLKMER, Antonio Carlos et al. (Org.). *Pluralismo jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.
- DINAN, John. Padrões de elaboração de constituições infranacionais em estados federais. In: MAUÉS, Antonio Gomes Moreira (Org.). *Federalismo e constituição: estudos comparados*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama, c1987.
- FEITEN, Pedra et al. Conselhos municipais: espaços institucionalizados de práticas de gestão pública compartilhada. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- FREITAS, Juarez. Direito constitucional à democracia. In: BRANDÃO, Cláudio. *Direito à democracia: ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito, 2011. p. 11-40.

GARDNER, James A. Em busca do constitucionalismo infranacional. In: MAUÉS, Antônio Gomes Moreira (Org.). *Federalismo e constituição: estudos comparados*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAMILTON, Alexander. *O federalista*. Brasília: UnB, 1984.

HERMANY, Ricardo. (Re)discutindo as políticas públicas no espaço local: interconexões entre federalismo, subsidiariedade e direito social no Brasil. In: MAUÉS, Antônio Gomes Moreira (Org.). *Federalismo e constituição: estudos comparados*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

HERTEL, Jaqueline C. Saiter. *As dimensões democráticas nas constituições brasileiras*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2007.

HESPAÑA, Antonio Manuel. Estadualismo, pluralismo e neorrepblicanismo: perplexidades dos nossos dias. In: WOLKMER, Antonio Carlos et al. (Org.) *Pluralismo jurídico: os novos caminhos da contemporaneidade*. São Paulo: Saraiva, 2010.

HORTA, Raul Machado. O federalismo no direito constitucional contemporâneo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 19, n. 4, 2001.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

_____. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KINSKY, Ferdinand. The fundamental principles of federalism: its methodology and philosophy. In: MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. *O federalismo mundial e perspectivas do federalismo no Brasil*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1997.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Democracia e federalismo: uma intrincada relação. *Revista de informação legislativa*, v. 44, n. 175, p. 299-307, jul./set. 2007.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; UCHOA, Sheila Monteiro. Orçamento público e participação ativa: crianças e adolescentes em movimento para o exercício da cidadania. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 46, n. 181, p. 71-79, jan./mar. 2009.

MARINS, Leonardo. Limites ao princípio da simetria constitucional. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira et al (Coord.). *Vinte anos da constituição federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MARTINS, Fernando Barbalho. *Do direito à democracia: neoconstitucionalismo, princípio democrático e a crise no sistema representativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MÉNY, Yves. Democracia local e democracia europeia. In: DARTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Org.). *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros. In: TAVARES, André Ramos et al (Org.). *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Filomeno. *Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil*. Fortaleza: UFC, 2010.

MOSS, Robert. *O colapso da democracia*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977.

OLIVEIRA, Farlei M. Riccio de. Esfera pública e participação na função administrativa do Estado: as contribuições de Hannah Arendt e Robert Dahl. In: BRANDÃO, Cláudio. *Direito à democracia: ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito, 2011.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. *Cidadania e cultura política no poder local*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

- OLIVEIRA, Ricardo Victalino. *Federalismo assimétrico brasileiro*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.
- PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação e república. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al (Coord.). *Tratado de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- ROBERT, Cinthia. *Democracia e constituição: contribuições para a compreensão do Estado contemporâneo*. Campinas: Millennium, 2006.
- SANTIN, Janaina Rego. Poder local e gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso de Jürgen Habermas. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Empoderamento social local*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010.
- SANTORO, Emilio. A democracia é ainda adaptável às sociedades multiculturais?. In: BRANDÃO, Cláudio. *Direito à democracia: ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito, 2011.
- SOUZA, Inês Cabral Ururahy de. Cidadania e direitos humanos no estado social e no constitucionalismo democrático. *Pensar*, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 442-456, jul./dez. 2010.
- STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.
- TARR, G. Alan. Espaço constitucional infranacional: uma agenda de pesquisa. In: MAUÉS, Antônio Gomes Moreira (Org.). *Federalismo e constituição: estudos comparados*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- TEIXEIRA, Anderson V. Democracia transnacional: as novas esferas transversais de decisão política. In: BRANDÃO, Cláudio. *Direito à democracia: ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito, 2011.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.