Para onde vai o federalismo?
Notas sobre o que foi e o que
poderá vir a ser o Estado Federal*

*Where the federalism are going
to? Jottings about what federalism
were and what it could be*

Antonio Celso Baeta Minhoto**

RESUMO

O ideal federalista é admirado desde há muito. É um modelo que, em teoria, traz unidade e autonomia ao mesmo tempo para qualquer tipo de Estado. Mas, ao longo da moderna história humana, podemos ver modificações neste modelo que, algumas vezes, representaram maior centralização e perda de autonomia. Todos incensam a ideia de descentralização e concordam com a valorização da localidade, mas a prática mostra que há ainda um longo trajeto entre o discurso e a prática.

* Artigo recebido em 22 de janeiro de 2014 e aprovado em 14 de abril de 2014.

** Doutor em direito público pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru (SP); mestre em direito político e econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo (SP); professor efetivo do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília (Unimar), Marília (SP); professor titular de direito público na Universidade Municipal de São Caetano do Sul (SP); advogado; autor de obras jurídicas. Universidade de Marília, Marília, São Paulo, Brasil. E-mail: antonio@baetaminhoto.com.br.

PALAVRAS-CHAVE

Federalismo — autonomia — centralização — organização da sociedade — município

ABSTRACT

The federalist ideal is admired since many years. It's a model that, in its theory, brings unit and autonomy at the same time for any kind of State. But, all long from the modern human history, we can see changes in this model, that, sometimes, represented more centralization and autonomy lose. Everybody supports the decentralization idea, but the facts shows us that there's a long path between the speech and the real life.

KEYWORDS

Federalism — autonomy — centralization — society organization — municipality

1. Introdução

Nota-se na Europa, especialmente, mas não exclusivamente, certa retomada dos ideais federais ou, ainda, dos ideais que inspiraram a formação ou a criação do Estado Federal, transformando-o naquela que é talvez a forma mais bem-sucedida de Estado, como veremos adiante.

Junto com esse reavivamento do federalismo, ou até provavelmente em razão dele, se nota do mesmo modo uma valorização crescente da vida comunitária mais descentralizada, vale dizer, aquela vivida na cidade, organizada politicamente como município, o que, a nosso ver, atrai uma visão mais aproximada sobre tais aspectos e como o estado de direito pode se inserir nesse contexto.

Inicialmente, trataremos uma visão histórica e conceitual sobre o Estado Federal, indicando suas características e sua evolução ao longo da história moderna do Estado. Desenvolvida essa parte, trataremos de pontuar acerca da revalorização do federalismo, do município, da vida comunitária e de como isso pode se desdobrar futuramente, a partir de exemplos atuais.

O campo de estudo delineado pelo tema contempla vários aspectos do federalismo. Contudo, cumpre notar, já de plano, como nossa ocupação

primeira a análise do papel do federalismo na atualidade, no panorama mundial, e não só no tocante ao aspecto estritamente jurídico ou político, mas procurando demonstrar outros itens surgidos de tal análise, notadamente as diversas implicações sociais ligadas ao tema do federalismo, tudo isso sem perder de vista o necessário e inicial viés histórico do nosso objeto de estudo, tomando por base originária, porém, o Estado Federal nascido ou criado pela Constituição Norte-Americana de 1789.

2. Histórico e características

É de notório saber que o federalismo é apontado, por vários doutrinadores e teóricos, como a forma ideal de Estado.¹ Mais à frente, serão comentadas algumas dessas características que supostamente fazem do federalismo um modelo a ser seguido, na visão de muitos. No momento, muito embora não seja aqui o escopo central de estudo, tragamos uma primeira indagação.

Levando-se em conta que a confederação é hoje, como forma de Estado, mero registro histórico e que os Estados organizados na forma unitária estão já há tempos se descentralizando cada vez mais, aproximando-se de forma marcante da forma estatal federal, por que o federalismo conquistou, e isso não há como negar, essa posição próxima de uma *quase unanimidade*, quando se discute formas de Estado?

A resposta para essa questão parece repousar em dois aspectos: *capacidade de adaptação (flexibilidade ou mesmo elasticidade)* e *ausência de opções viáveis*. De fato, nenhuma outra forma estatal apresenta a adaptabilidade do federalismo, ensejando até mesmo a confecção de diversos tipos ou modelos ao redor do mundo, ou seja, federalismo norte-americano, federalismo alemão, federalismo suíço, federalismo soviético, federalismo canadense, federalismo brasileiro, federalismo mexicano e outros mais que, cada qual à sua maneira, trataram de promover modificações personalistas de acordo com seus traços característicos ou peculiares, mantendo apenas os traços mais marcantes e essenciais do sistema federal, tais como repartição de competências e autonomia constitucional dos Estados-membros, por exemplo.²

¹ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 182; RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965. p. 20; CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1900. p. 119-125.

² HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 348.

Aliás, e nesse particular, a Federação Suíça é sempre citada quando se trata de trazer exemplos de uma aplicação bastante particularizada do sistema federativo. Como é notório, a Suíça possui regiões rigidamente demarcadas, os chamados *cantões*, sendo esses, por sua vez, agrupados em regiões maiores, possuindo cada uma delas sua própria língua (italiano, alemão, francês e romanche) e, claro, sua própria cultura e costumes.

Em decorrência dessa valorização da localidade, da regionalidade, algo expresso especialmente em termos culturais, é o suíço reconhecidamente um ser local ou, pelo menos, regional por excelência. A vida local/regional é de vital importância ao suíço.

Para o suíço, portanto, ter um Estado Federal “é muito mais a afirmação da autonomia cantonal frente ao poder central, que a integração dos cantões num Estado Federativo”.³ Nesse passo, a Suíça dispõe, inclusive, de instrumentos legislativos com poder de adição à Constituição Federal, os denominados “decretos federais de alcance geral” que, por seu turno, podem ser promulgados até mesmo em dissonância ou clara divergência com o texto constitucional federal, bastando, para tanto, que a matéria seja considerada urgente.⁴

O suíço, desse modo, vive sob um sistema federativo, mas de tal modo modificado que findou por criar um sistema profundamente particularizado, nada obstante siga sendo uma federação. Essa flexibilidade do federalismo, essa elasticidade, permitindo uma adaptação praticamente casuística, transmite muito de sua força e de seu prestígio como forma estatal.

Com relação à alegada falta de opções viáveis, vemos que, muito embora tenhamos exemplos históricos do Estado Unitário até mesmo na época moderna — Brasil Imperial — e hoje tenhamos, ainda, exemplos de Estados ditos por alguns como Unitários Descentralizados⁵ (Espanha, Itália e Portugal), estes nem podem ser vistos como possuidores da centralização típica dos Estados Unitários antigos, exibindo, bem ao revés, uma **unidade estatal descentralizada em regiões** — daí sua denominação de Estado Regional por alguns autores⁶ — francamente inspirada no federalismo.

Bem de se ver, por outro lado, que a confederação, como já dissemos, “é atualmente uma referência histórica, pois já encerrou sua trajetória no domínio

³ GARCIA, Alberto Barrena. *El federalismo en Suiza*. Madri: Colección Inst. Políticas, 1970. p. 43.

⁴ *Ibid.*, p. 49-50.

⁵ Raul Machado Horta, *Estudos de direito constitucional*, op. cit., p. 361.

⁶ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Edusp, 1997. p. 30-31.

da organização dos Estados”,⁷ razão pela qual constatamos, finalmente, que também por esse aspecto conseguiu o federalismo se impor num âmbito mundial, ao menos no mundo ocidental.

Portanto e como pudemos ver, o desenvolver da história foi algo bastante contributivo na consolidação do federalismo como forma de Estado. Se, porém, resta evidente que o Estado Federalista se impôs com largo auxílio da proverbial ausência de outras opções viáveis na marcha da história, não menos evidente configura-se a constatação de que as qualidades dessa forma estatal foram decisivas para consolidar sua posição de hegemonia.

Amaro Cavalcanti, tradicional autor, em obra do começo do século XX sobre o federalismo, listou as qualidades que entendia estar presentes no federalismo: a) melhor aceitação das diversidades regionais; b) repartição do progresso; c) a federação dificulta o despotismo; d) Estados-membros natural e geograficamente isolados se veem capazes de integrar-se a um todo maior; e) a repartição do poder com o Estado-membro alivia a carga do poder federal e prestigia a participação daquele na vida nacional; f) a repartição do poder federal com o Estado-membro estimula o povo, mais próximo a este último, a participar da vida política do país.⁸

As qualidades indicadas, nada obstante, devem ser vistas *cum grano salis*. A ideia de que o federalismo poderia ser uma espécie de anteparo ao despotismo parece ser algo exagerado e uma idiossincrasia do autor mencionado. Regimes de fundo totalitário, como a Alemanha de Hitler, a União Soviética de Stalin e a Itália de Mussolini, surgiram em ambientes ao menos razoavelmente descentralizados, muito embora tenham experimentado depois, é fato, um processo de atomização.

Também a questão da maior participação política do povo nos negócios do Estado, por ser este organizado como uma federação, traduz simples expectativa, mera projeção. A lógica faz supor que, valorizando-se o interesse local ou regional, ter-se-á um interesse maior da população em tratar de tais interesses, mais próximos de sua realidade, mas não há dados concretos que suportem essa concepção.

Precisamos ainda tratar com a justiça devida as reflexões de Amaro Cavalcanti, pois ele também elenca as potenciais falhas do federalismo. Deveras, o fato de que o Estado Federal tenha se tornado uma forma de

⁷ Raul Machado Horta, *Estudos de direito constitucional*, op. cit., 345.

⁸ Amaro Cavalcanti, *Regime federativo e a república brasileira*, op. cit., p. 119-125.

Estado inspiradora, não o coloca como um sistema livre de inconvenientes, desvantagens ou falhas que, de um modo ou outro, podem vir à tona e comprometer sua essencial unidade. E estas, segundo Cavalcanti, são: a) enfraquecimento do poder central; b) constante possibilidade de dissolução; c) falta de uniformidade na legislação e na administração; d) enfraquecimento internacional do estado; e) necessidade vital de identidade cultural (*lato sensu*).⁹

Também aqui a parcimônia deve nos guiar. A experiência mostra que um dos maiores desafios do federalismo não é exatamente o de se gerar um poder central fraco, mas, ao contrário, um que seja forte demais. Mesmo no berço do federalismo moderno, os EUA, a tutela da união ou do poder central em relação a temas locais ou regionais é uma realidade atualíssima, o que subverte a ideia de valorização dos assuntos locais, destinando-os a um tratamento igualmente local.

A possibilidade constante de dissolução também não parece ser uma ameaça concreta ao Estado Federal, a ponto de se ver nisso uma “falha”. Evidentemente, observam-se dissoluções estatais aqui e ali ao longo da história, como veremos. Mas não parece ser correto debitar tais situações, mesmo que de modo parcial, à organização do Estado na forma de uma federação. Outros elementos atuam de modo mais pungente, como a cultura, os costumes, a tradição e desejos de independência reprimidos no passado, às vezes com profunda violência.

Na verdade, um aspecto que deve ser levado em conta na disseminação do federalismo é sua aplicação em solo norte-americano. De fato, uma análise mais acurada da história nos mostrará como grande propulsor do federalismo moderno a nação considerada sua criadora, os Estados Unidos da América. Veremos por quê.

A Inglaterra praticamente instituiu, já em meados da Idade Moderna, a ideia então ainda inaplicada na época de um Estado Liberal. Essa ideia, como se sabe, desenvolveu-se largamente ao longo de várias dezenas de anos, recebendo seu ápice aplicativo em fins do século XVIII, conjuntamente aos movimentos revolucionários observados na França e nos EUA.

Esse modelo estatal trazia em sua essência os ideais de repartição de poder, mas, principalmente, os instrumentos de limitação desse mesmo poder, aspectos de relevo numa Europa já bastante desgastada pelos regimes absolutistas. O liberalismo era visto como o único meio ou a única alternativa a essa situação, porque “o estado liberal se caracteriza como um Estado de Direito,

⁹ Ibid., p. 112-118.

fundado não mais somente na vontade do soberano (que não reconhece superiores), mas na supremacia da lei”.¹⁰

A lei passava a ser o grande instrumento regulador do poder, regulador de fato, porque obviamente a lei existia antes do liberalismo, mas com muito mais acanhamento aplicativo e com muito menos prestígio. Neste ambiente, surge a independência e a constituição federalista norte-americanas, contemplando todos os valores liberais e as esperanças naturalmente depositadas pelos habitantes do novo mundo, esperanças também alimentadas pelo continente europeu.

Como, concomitantemente a isso, os mesmos EUA mostravam-se como uma nação progressista, em franco desenvolvimento, o federalismo americano foi sendo visto como modelo pelo restante do mundo e isso, frise-se, muito mais pela pujança econômica que o país exibia do que propriamente pelas vantagens de seu sistema federal de Estado.

O raciocínio era, aproximadamente, o seguinte: se os EUA estão se desenvolvendo a olhos vistos e adotaram esse sistema, esse deve ser o ideal para as nações em geral, devendo ser adotado por todos os outros países para a obtenção dos mesmos resultados. Claro que esse não é o único motivo, eis que o federalismo efetivamente possui as suas qualidades intrínsecas, mas é um dado relevante, notadamente quanto à propagação da ideia em si.

Prosseguindo, os norte-americanos criaram um modelo de Estado Federal altamente descentralizado, ao menos inicialmente, instituindo o modelo dos poderes enumerados para a união e os poderes não enumerados para os estados-membros. Mais à frente, já em 1789, contudo, a décima emenda constitucional instituía ou fixava o raio de ação dos poderes dos estados federados, declarando expressamente que “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados, respectivamente, aos Estados ou ao povo”.¹¹

Marcava-se a época do federalismo dual, em que os governos estaduais e o governo federal possuíam rígida repartição de poderes. Um respeitado doutrinador, constitucionalista americano, asseverou que “nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento de um sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual”.¹² Mas o dualismo não perseverou até nossos dias, como veremos.

¹⁰ AMATO, Giuliano. *Forme di stato e forme di governo*. Bologna: Il Mulino, 1984. p. 53.

¹¹ Raul Machado Horta, *Estudos de direito constitucional*, op. cit., p. 350.

¹² SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 26.

3. Centralização do Estado e federalismo

Os princípios liberais, nos fins do século XIX e início do século XX, já não encontravam a consagração que haviam experimentado em seu auge como modelo ideológico social-político-estatal.

O Estado com um viés social mais pronunciado, um nacionalismo por vezes extremado, aspectos que, ainda mais, acabaram dando ensejo para o futuro surgimento do Estado intervencionista, tomava assento no rol dos eventos históricos relevantes. Esse caldo social-nacionalista, típico do início do século XX, que em alguns aspectos ainda se formava, gerou profundas mudanças no modelo estatal vigente, e estas agiram de forma direta sobre o federalismo e suas características.

A descentralização perdia força, a autonomia dos estados-membros passava a ser mitigada, relativizada e aos poucos substituída pelo poder central onipresente e, em certos momentos, onipotente. Os objetivos nacionalistas mostravam-se mais ambiciosos, as atribuições da União eram crescentes e a força dos mercados via-se questionada diante de “um estado que sobrepõe sua vontade à vontade dos particulares”¹³ e que, ademais, punha até mesmo em xeque o exercício da democracia.

Era, destaque-se, um Estado que via suas funções aumentarem cada vez mais.¹⁴ Até como consequência natural disso, outro fenômeno também surgia, qual seja, a federalização das competências estaduais.¹⁵ Manuel Garcia Pelayo explicava esse último aspecto, bem como a centralização que se apresentava, elencando três motivos básicos: a) guerras e depressões, como elementos que reforçam a unidade; b) atividade empresarial do Estado, incrementada pela ampliação dos órgãos e serviços estatais; c) aumento da complexidade estrutural econômica, trazendo para a esfera federal assuntos antes só afetos aos estados-membros.¹⁶

Muito embora essa centralização sofresse pesadas críticas, o fato é que ela prevaleceu, tomando extraordinária força com o advento do *New Deal* do presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt, configurando-se num Estado intervencionista por natureza, sendo ainda característica marcante

¹³ Giuliano Amato, *Forme di stato e forme di governo*, op. cit., p. 62.

¹⁴ MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. *Poder e democracia: o pluralismo político na constituição de 1988*. São Paulo: Edusp, 1998. p. 113.

¹⁵ Raul Machado Horta, *Estudos de direito constitucional*, op. cit., p. 351.

¹⁶ Pelayo apud Raul Machado Horta, *Estudos de direito constitucional*, op. cit., p. 352.

desse novo ambiente ou dessa nova configuração uma notável centralização do poder central em detrimento da descentralização política anteriormente observada, abrindo-se espaço para uma concepção do modelo federal nominada, algum tempo depois, de **federalismo cooperativo**.

Veja-se que a décima emenda constitucional norte-americana, referenciada ainda há pouco, foi, nessa época, posta de lado e assim o foi pela própria Suprema Corte em 1941, declarando o referido tribunal máximo que referida emenda “trazia em si um truísmo sem maior importância prática”.¹⁷

Após a Segunda Guerra Mundial, essa centralização não mudou substancialmente de figura, apenas transmutando-se num Estado de caráter intervencionista de perfil mais elaborado, o chamado *Welfare State*, ou estado do bem-estar social, do Estado provedor por excelência, cujo embrião, como exposto, estava lá no início do século XX, mas de modo mais evidente a partir dos anos 1930 como resposta à grande depressão dos anos 1920 nos EUA, notadamente em seu ápice no ano de 1929 com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York.

O *New Deal*, gestado e posto em marcha num Estado ainda bastante centralizado e interventivo, funcionava, e efetivamente foi assim que ocorreu, como uma espécie de “contrato social” entre o Estado e o povo.¹⁸ Trouxe consigo um rompimento com o modelo de Estado baseado no federalismo dual, com competências federais e estaduais rigidamente demarcadas, e lançou as bases, como vimos, não só do *Welfare State*, mas mesmo de uma visão que poderíamos nominar como “justo assistencialismo” (*Fair Deal*), posta em marcha tempos depois, dos anos 1960 em diante, especialmente com a promulgação do *Civil Rights Act*, de 1964.

O fato é que os conflitos surgidos até a primeira metade do século XX de certa forma justificaram a perda da descentralização estatal, antes incensada como qualidade fundamental do federalismo (o que é de fato verdadeiro). Para defender a nação, preservar seus valores e principalmente manter a unidade, mostrava-se aceitável abrir mão da independência dos entes componentes do Estado Federal, estados e municípios, em prol de uma força única mais coesa.

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 45-46.

¹⁸ Franklin Delano Roosevelt, presidente dos EUA nessa época, dizia aos norte-americanos, em tom messiânico: “Precisamos nos movimentar como um exército treinado e leal disposto a sacrificar-se pelo bem de uma disciplina comum, porque sem tal disciplina nenhum progresso se faz, nenhuma liderança se torna efetiva” Apud Bernard Schwartz, *O federalismo norte-americano atual*, op. cit., p. 31.

Em tempos atuais, muito embora com algumas mudanças neste quadro, o fato é que vivemos resquícios fortes dessa época. Obviamente, o tom grandiloquente de recuperação e disciplina, típicos do *New Deal*, mudou, mas o fato é que o Congresso Nacional americano continua tutelando bastante e, baseado na interpretação dos **interesses interestaduais**, pode legislar e regular praticamente tudo, da matéria mais genérica possível até o interesse substancialmente local.¹⁹

Se adicionarmos ao comentário anterior outro fato político relevante, que vem a ser a postura norte-americana de preservação de um determinado rol de valores, supostamente ligados à democracia, à liberdade e ao respeito à dignidade humana, em âmbito mundial, o que levou alguns autores a qualificarem tal postura como um “policiamento” do mundo, seremos obrigados a concluir por uma centralização de poder com a União cuja eventual reversão em prol de uma descentralização para os estados-membros se afigura cada vez mais improvável.²⁰

4. Panorama atual do federalismo

O que se observa no mundo contemporâneo, em relação ao federalismo, é, em verdade, algo dúbio. De um lado, temos a constatação de problemas concretos, problemas de aplicação dos ideais federais, indicando a crise de que se falou. De outro lado, há um sincero e não menos concreto movimento pela revalorização do federalismo e, o que é ainda mais interessante, inserido num contexto de vivência destes ideais de uma forma diferente, rompendo com algumas características tradicionais.

Tocqueville já dizia que o sistema federativo não estava ao alcance de todos os povos, sendo seu sucesso em solo norte-americano creditável a traços particulares daquele povo,²¹ mas daí surgem indagações de grande importância, tais como: isso se verifica ainda hoje? Os EUA vivem num sistema federativo de fato? Há descentralização do poder Estatal? Um dos mais autorizados constitucionalistas americanos da atualidade, diz, sem rodeios, que

¹⁹ Ibid., p. 36.

²⁰ CORWIN, Edward. *American constitutional history*. Nova York: Harper & Row, 1964. p. 37.

²¹ Alexis de Tocqueville, *A democracia na América*, op. cit., p. 184-187. Textualmente, diz o autor francês: “A Constituição dos Estados Unidos é uma das grandes criações da humanidade que cobre de glória os seus inventores, mas que se torna estéril nas mãos dos outros”.

a União Americana, hoje, não se baseia numa divisão de soberania entre iguais governamentais. Em vez disto, caracteriza-se pelo predomínio do poder federal sobre o poder estadual. Não existe mais uma área exclusiva de autoridade estadual sobre o comércio dentro da qual a autoridade federal não possa ser exercida.²²

Os efeitos do *New Deal*, a centralização e o intervencionismo daí decorrentes, segundo referências feitas ainda há pouco, seguem com bastante força, algo especialmente majorado com a posição preservacionista de um dado rol de valores em escala mundial pelos mesmos EUA e a recente guerra contra o terrorismo.

De todo modo, há um dado interessante nessa questão e este indica que o berço do federalismo já não o aplica com um de seus caracteres mais marcantes, justamente a descentralização estatal e o respeito à autonomia dos estados-membros.

Voltamos ao início deste trabalho quando indicamos a flexibilidade como uma característica marcante do federalismo e o caso suíço como paradigmático dessa flexibilidade.

Mas essa capacidade de se adaptar aos mais diferentes casos ao redor do mundo também lança por sobre o sistema federativo não somente as láureas citadas, mas também dúvidas e questões, tais como: algo que se modifica com tanta facilidade e conveniência dos povos de cada nação pode ser visto como um modelo com caracteres preponderantes — ao menos preponderantes — que possam indicá-lo como uma forma estatal de fato, ou o que vemos hoje já não é mais federalismo, mas algo meramente nele inspirado? Ou, ainda e em termos mais diretos, o federalismo é flexível ou é volúvel?

De outro lado e ao redor do mundo, o que se viu nos últimos 20 anos foi a extinção de vários estados federativos, fato que se contradiz frontalmente com as necessidades de coesão hoje pugnadas mundialmente. Num momento em que os países buscam a formação de blocos regionais — que futuramente poderiam mesmo formar o tão almejado **federalismo internacional**²³ —, por que vemos tantas nações caminharem na contramão desse movimento, promovendo divisões internas? Os exemplos no sentido proposto são marcantes:

²² Bernard Schwartz, *O federalismo norte-americano atual*, op. cit., p. 36.

²³ Rosah Russomano, *O princípio do federalismo na constituição brasileira*, op. cit., p. 21.

a) **USSR** — fruto da “Revolução Bolchevique” de 1917, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas figurou como potência mundial ao lado dos EUA durante largo período de tempo. Era uma federação estável e poderosa, extremamente influente no palco das decisões mundiais.

Após a queda do Muro de Berlim em 1989, observa-se uma espécie de “efeito dominó” na região, levando a uma dissolução pacífica da União Soviética em 1991 e à independência da Federação Russa. Pondere-se que essa tranquilidade nesse momento de transição foi empanada pela declaração unilateral de independência da Tchetchenia, em 1995, movimento reprimido fortemente pela Rússia até os tempos atuais.²⁴

A ausência de estabilidade ali não se resume ao esfacelamento da antiga URSS e nem somente à questão tchetchena. Assistimos, bem recentemente, a um retorno de uma situação pretensamente superada com relação à Crimeia, área limítrofe à Rússia. Com efeito, ainda no século XIX, mais precisamente de 1853 a 1856, desenvolveu-se conflito posteriormente nominado de “Guerra da Crimeia”, cujo resultado foi a desanexação da Crimeia do Império Russo e início da derrocada do Império Otomano, que tomou parte no acordo final.²⁵

Pois agora, mais de um século e meio depois, vemos a mesma região ser uma vez mais anexada à Rússia, dessa vez na esteira de um referendo local que decidiu por tal caminho. Não sabemos, antecipadamente, os desdobramentos de tal decisão, mas o que nos parece relevante é destacar a aparente estabilidade, relativizada e modificada com extrema rapidez num tempo, o nosso, em que supostamente esse tipo de questão deveria estar superado.²⁶

Assim, uma antiga federação estável, influente e respeitada, membro do antigo G-7 (atual G-8), hoje integrante do bloco como convidada, que chegou a estabelecer polarização de forças com os EUA, promoveu ou viu-se envolvida numa série de secessões que, dada sua magnitude, mostrou-se incontrolável,

²⁴ Informações disponíveis em: <www.bucknell.edu/x17601.xml>. Acesso em: 16 dez. 2013.

²⁵ Informações disponíveis em: <www.sohistoria.com.br/ef2/crimeia/>. Acesso em: 14 abr. 2014.

²⁶ Muito embora se possa imaginar que o referendo, por ter sido um evento com participação popular, seria o meio definitivo de se obter uma decisão legítima para o caso, o fato é que isso parece estar longe de ter pacificado a região, com composição étnica multifacetada e ressentimentos antigos. “Os russos da Crimeia estão divididos, talvez por gerações. Além dos russos, há uma comunidade de ucranianos étnicos e tártaros de tamanho respeitável, que juntos respondem por 40% da população. Eles certamente rejeitariam a mudança de nacionalidade. Os tártaros foram deportados para a Ásia central por Stálin em 1944, em punição pela suposta colaboração de alguns com os nazistas. Muitos morreram e, mesmo depois de alguns retornarem, permaneceram anti-Rússia. E esse é o problema. Nesta pequena e atribulada península, as divisões são tão profundas que nada irá satisfazer a todos.” Disponível em: <www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140307_divisao_etnica_crimeia_rb.shtml>. Acesso em: 3 abr. 2014.

ocasionando a cisão da antiga federação em 1991, algo que continua gerando efeito no presente.

O poder e a influência então vividos não foram suficientes para manter coesa a federação russa e, como vemos, nem mesmo após o abandono do regime socialista.

b) **Tchecoslováquia** — surgido em 1918, esse tradicional Estado do leste europeu tornou-se uma federação sob a égide da constituição de 1960, mas já em 1968, por meio de emenda constitucional, e assim seguiu até sua completa divisão em 1992 para, em 1993, dar origem à República Tcheca e à Eslováquia.²⁷

Muito embora a convivência entre checos e eslovacos não fosse um exemplo acabado de harmonia, havia certo equilíbrio na dinâmica social. Tanto assim o é que em 1968 a população como um todo articulou-se de modo eficiente para exigir a liberalização do regime comunista então vigente, num movimento que ficou conhecido como a “Primavera de Praga”, pretensão, contudo, esmagada pelas forças soviéticas.

Mais adiante, contudo, e valendo-se da política mais flexível de Gorbachev na União Soviética, o país deixou de lado o comunismo e promoveu um movimento social que ficou conhecido como a “Revolução de Veludo”, em 1989, dado o seu relativo caráter pacífico, destacando-se então a liderança de Václav Havel.²⁸

O pouco atrito notado no movimento referido não impediu, porém, que antigos e sutis suscetibilidades ligadas a aspectos étnicos e ressentimentos nacionalistas gerassem uma “separação consensual” entre os dois elementos constitutivos do antigo Estado, formando, agora, a República Checa e a Eslováquia, já em 1993.

c) **Espanha** — durante muito tempo, a Espanha viveu sob um estado unitário e bastante centralizado. Apenas em 1978, com a Constituição Federal então promulgada, houve a implementação dos ideais federais e da descentralização daí correspondente.²⁹

²⁷ Informações disponíveis em: <www.datesandevents.org/places-timelines/13-timeline-of-the-czech-republic.htm>. Acesso em: 14 abr. 2014.

²⁸ SLANSKY, R. *Atividades do Partido Comunista da Tchecoslováquia, depois da libertação do país*. Disponível em: <www.marxists.org/portugues/tematica/rev_prob/07/tchecoslovaquia.htm>. Acesso em: 10 abr. 2014.

²⁹ Informações disponíveis em: <www.csudh.edu/global_options/375Students-sp96/spain/HISTORY.HTML>. Acesso em: 12 abr. 2014.

O fato relevante é que os espanhóis permanecem íntegros com sua unidade estatal, mas o País Basco, muito embora faça parte do Estado espanhol, uma nação de ao menos razoável desenvolvimento, com significativa participação no mercado mundial de telefonia e finanças, mesmo assim, os bascos, através do ETA, promovem há décadas uma luta violenta com o Estado espanhol — violência objeto de uma trégua em 2005, rompida em 2006 — buscando exatamente dele se retirarem.

Aliás, note-se que o próprio ETA surge como instrumento de resistência não exatamente ao País Basco como um elemento independente da Espanha, mas para se insurgir contra a proibição do uso e aplicação do idioma basco,³⁰ o que, uma vez mais, reforça a relevância de aspectos culturais, psicológico e subjetivos na formação mas principalmente na manutenção da unidade de um país.

Também a Catalunha é, historicamente, um elemento que busca a independência do Estado espanhol e inclusive, recentemente, fez aprovar por meio do seu parlamento a realização de um referendo com vistas a confirmar a permanência no Estado espanhol ou aprovar uma eventual secessão.³¹

Há, assim, outros elementos a serem considerados. No caso do continente africano, local onde nos deparamos com situações extremadas, por vezes desesperadoras, a divisão geográfica artificial promovida pelos europeus, dividindo o continente segundo seus interesses colonialistas, mostra, neste primeiro exemplo, que necessidade (fome, miséria), desenvolvimento e integração (formação de blocos ou, pelo menos, de nações coesas para relações comerciais internacionais) não foram argumentos suficientes para, por exemplo, manter Ruanda unida.

O ajuntamento de comunidades tradicionalmente antagônicas entre si, de etnias com um histórico de conflitos, findou por criar um clima de animosidade que a convivência forçada só fez piorar, muito embora tais povos juntos tivessem melhores chances de sucesso em direção ao progresso de um modo geral. Contudo, além dos aspectos particulares do caso ruandês, em face dos demais anteriormente citados, fica a dúvida: que tipo de conclusão podemos retirar desse panorama mundial e dos exemplos citados?

Num primeiro aspecto, itens como paz social, desenvolvimento, poder internacional e unidade possuem um peso bastante relativo em oposição a

³⁰ Informações obtidas em: <www.theguardian.com/world/2010/sep/05/eta-history-in-dates>. Acesso em: 14 abr. 2014.

³¹ Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/mundo/1160209-parlamento-da-catalunha-aprova-referendo-de-separacao-da-espanha.shtml>. Acesso em: 12 out. 2012.

outros que, no passado, não eram tidos como essenciais, tais como traços culturais comuns, desejo por uma nação identificada com sua base humana (povo) e desejo por liberdade no sentido mais amplo a ser considerado.

A cultura, a formação do povo, a língua, os costumes e mais os itens mencionados, que sempre tiveram importância, é certo, mas jamais foram vistos como algo tão fundamental, agora se apresentam determinando, como se viu, a existência ou a inexistência de um Estado em sua unidade.

5. O futuro do federalismo

Falar de federalismo e falar de futuro significa falar do futuro do Estado e da sociedade. Para podermos inserir essa ideia de progressão, até mesmo de raciocínio por epítrope ou hipotético, devemos inserir, ao menos incidentalmente, o papel da globalização neste cenário.

Não se pode negar a influência dessa nova força também sobre o federalismo, forçando tal sistema a adaptar-se de tal modo a condições novas e inusitadas, que hoje se mostra difícil prever que perfil irá adquirir o federalismo no século XXI. Podemos trazer alguns elementos para a análise, o que faremos, mas indicar com alguma precisão o modelo a ser encontrado futuramente é hoje uma temeridade.

A globalização vem exercendo sensíveis mudanças nos Estados, notadamente do chamado Terceiro Mundo, o das chamadas Nações ou Estados em desenvolvimento, e tais nações hoje se veem obrigadas a tomar assento numa roda-viva financeira internacional para atração de investimentos, já que tais recursos são fundamentais para o aprofundamento de seu nível de desenvolvimento ou mesmo para manutenção da infraestrutura já implantada.

Na verdade os recursos financeiros são igualmente essenciais a esses países como forma de inserção num modelo previamente ajustado pelas nações mais desenvolvidas.

O movimento de mundialização dos capitais, das inversões e investimentos já há algum tempo vinha opondo nações, muito embora essa oposição tenha alcançado níveis inéditos na atualidade. Claro que as nações, especialmente aquelas em desenvolvimento, sempre disputaram espaço, entendendo-se aí espaço econômico que denote percepção de poder na esfera mundial.

O fato novíssimo é, por um lado, a divergência entre estados-membros de uma mesma nação para atrair recursos, capital, empregos, empresas e investimentos em geral para suas bases territoriais específicas e, por outro,

o embate entre nações numa proporção, forma e intensidade não antes observadas.

A globalização, portanto, trouxe a esses países um color diferenciado na antiga disputa, uma agressividade e uma ideia de premência no que tange à necessidade de desenvolver-se — à custa dos investimentos privados internacionais — praticamente incontornável.³²

Um exemplo pode ilustrar bem o que comentamos. Num passado não tão distante, no Brasil, se puderam observar os efeitos da chamada *guerra fiscal*, um embate de tarifas e alíquotas tributárias de que foram protagonistas alguns estados-membros da federação, no caso, Rio Grande do Sul e Bahia (posteriormente também São Paulo), disputando entre si pela instalação de uma unidade fabril da montadora automobilística norte-americana Ford.

Esta empresa foi literalmente “disputada” pelos estados citados e, caso nenhum deles se curvasse às suas exigências, poderia ter sua unidade fabril instalada na Argentina, que, durante o processo decisório brasileiro, de forma declarada e sem qualquer constrangimento, pronunciou-se afirmando que *cobriria a oferta brasileira*.

O resultado é conhecido: a Ford instalou-se na Bahia com isenção de tributos estaduais e federais por 10 anos, recebeu o local físico da unidade (terreno) como doação e ainda amealhou um financiamento de R\$ 700.000.000,00 do governo federal, via BNDES.

Principalmente no tocante aos tributos, já nem se discute mais sua isenção como parte do pacote de incentivos ofertado pelo país que pretenda atrair investimentos similares ao da Ford, e isso se dá de tal modo que, “numa situação extrema, os Estados chegam ao ponto de não mais conseguirem estabelecer os tributos a serem aplicados sobre a riqueza — esta é que, transnacionalizando-se, passa a escolher onde pagá-los”.³³

Ou seja, uma multinacional poderosa e com um faturamento superior ao PIB de várias nações condiciona sua instalação neste ou naquele local ao

³² FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. Malheiros: São Paulo, 1999. p. 52, em que se lê: “(...) a globalização econômica é um fenômeno altamente seletivo, contraditório e paradoxal, jamais podendo ser tomado como sinônimo de universalização no que se refere, por exemplo, à partilha equitativa de seus resultados materiais e ao acesso de todos ao que é comum”. Ver também, neste mesmo sentido, HABERMAS, Jürgen. O Estado-Nação europeu frente aos desafios da globalização. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 43, p. 87-100, 1995.

³³ José Eduardo Faria, *O direito na economia globalizada*, op. cit., p. 23. Com um aprofundamento maior no aspecto não só da problemática dos tributos anteriormente citada, mas, também, da fragilização do Estado ante o capital transnacional de um modo geral, ver BRUNHOFF, Suzanne de. *Estado e capital: uma análise da política econômica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985. p. 149-155.

fornecimento de todos os subsídios necessários à exploração desse negócio, gerando a edificação de uma unidade fabril que, sem qualquer exagero, nada lhe custará em termos de investimento ou imobilização de capital.³⁴

Mais do que vantajoso para a corporação transnacional, o momento atual mostra a voracidade com que nações em desenvolvimento, e seus próprios estados-membros, aquiescem com as condições a elas impostas, promovendo um verdadeiro leilão entre si, cada qual tratando de ofertar esta ou aquela vantagem extra ou diferenciada em relação à outra.

Desse movimento, resulta uma nova força de dissociação no seio desses países, forçando a integridade do Estado Federal neles existente, bem como promovendo um embate entre nações que põe em xeque a existência dos blocos regionais, vistos como fundamentais para o desenvolvimento desses povos.

Como o sistema federativo irá se comportar diante desse novo quadro é, hoje, arriscado prever. O que se pode afirmar é que o federalismo ainda permanece com sua posição hegemônica como forma de Estado, mas modificando-se numa forma e velocidade tais que se poderá daí vislumbrar — quem sabe — até mesmo uma forma de Estado com elementos federativos, calçada porém em novas bases.

Neste sentido, no âmbito dessa análise sobre o futuro do federalismo, a Europa é um exemplo praticamente paradigmático, pois vive uma realidade com forças conflitantes entre si no que toca à obtenção de uma unidade, mas tais forças são bem conhecidas e estão, ao menos razoavelmente, sob controle.

Há até mesmo quem diga que a questão federativa anda em alta na Europa e que, mesmo com uma crise inédita a atingir o Velho Continente, a unidade prevalecerá, levando alguns doutrinadores e estudiosos do tema a fazerem reviver os tempos de um entusiasmo digno de Tocqueville sobre o modelo federal como via a ser adotada não apenas pela Europa, mas por todas as nações. Justamente por isso dissemos no início deste texto estar ocorrendo uma espécie de retorno do federalismo como meio ideal para a vivência democrática moderna ocidental.³⁵

³⁴ A montadora coreana Hyundai já anunciou que construirá uma nova fábrica no estado de Goiás (ela já tem uma unidade lá). Alega que irá investir 900 milhões de reais, mas, por outro lado, irá receber nada menos que 4 bilhões de reais em incentivos fiscais que, na prática, significam renúncia tributária por parte do estado de Goiás como meio de atrair a unidade fabril em referência. Disponível em: <www.transportabrasil.com.br/2012/11/hyundai-investe-r-900-milhoes-em-nova-fabrica-em-goias/>. Acesso em: 2 dez. 2013.

³⁵ “O movimento de descentralização, de regionalização, inscreve-se numa vasta corrente federativa que, sob diversas formas e em condições diferentes, se expande pelo mundo.

O interessante a ser observado é que a valorização do federalismo não se volta à sua aplicação clássica, original, mas com modificações que o tornem apto a lidar com um novo panorama mundial, o torne capaz de lidar de modo eficaz com desafios de um mundo bem diverso do final do século XVIII, momento de sua criação como forma de Estado.

Bem por isso, o ministro das Relações Exteriores alemão, J. Fischer, em maio de 2000, proferiu palestra na Universidade Humboldt, em Berlim, e ali afirmou que “a criação de uma federação europeia deve ser uma meta, mas isto não se trata, de modo algum, da adoção de um modelo de Estado Federal clássico, mas de um tipo *sui generis* de configuração e ordenamento”.³⁶

Como item adicional ao que acima se expôs, já há, ainda que de modo restrito e somente em âmbito acadêmico-científico, uma corrente de pensadores europeus que defende até mesmo a adoção de um texto escrito de caráter supranacional para a Europa, uma espécie de Constituição da União

O êxito de certas experiências mais antigas dos Estados Unidos da América ou da Confederação Helvética não é alheio a este fato. Porém, é sobretudo a originalidade da experiência em pleno desenvolvimento, a dinâmica e a promessa de uma federação à escala europeia, que constituem simultaneamente o ponto de referência e o polo de atração na hora atual. Está prestes a nascer uma nova dinâmica federalista que, ultrapassando os limites da organização governamental, atrairá para a sua esteira as práticas de organização da vida social. A revolução federalista começou.” SIDJANSKI, Dusan. *O futuro federalista da Europa*. Lisboa: Gradiva, 1996. p. 197. Na mesma obra em destaque, na p. 199, o autor enfrenta a questão da alegada perda de identidade e falência cultural que a União Europeia traria com a tendência de se criar uma federação de estados com busca constantes de coesão: “As exigências econômicas e sociais, a concorrência internacional, bem como a transformação brusca dos países socialistas e das relações de força no mundo, tudo convida a um reforço do polo de atração comunitário, núcleo sólido e central da união e da nova configuração de toda a Europa. Estes argumentos impõem-se com tanto mais vigor quanto, evidentemente, o argumento da identidade nacional se revela capcioso. Com efeito, hoje em dia são raras as pessoas que apoiam ou se protegem por trás da ideia segundo a qual a união europeia seria o toque de finados da identidade nacional. A união na diversidade, é este o princípio que anima o processo de formação da Comunidade Europeia, a exemplo da experiência vivida pelos cantões suíços”.

³⁶ Apud HRBEK, Rudolf. Federalismo e processo de integração na Europa. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. p. 118. (Série Debates, n. 22). Um autor brasileiro frisa o aspecto ora destacado de forma mais completa: “O dinamismo econômico e social das sociedades modernas sugere insistentemente que a melhor maneira de manter junta e eficiente uma unidade federada é flexibilizando suas regras e instituições, formalizando mecanismos de rediscussão permanente da divisão dos recursos e funções, e multiplicando os métodos regionais de coordenação. Formas de impedir rigidez ou processos de esclerosamento dos princípios e práticas fundamentais para a manutenção da solidariedade. E isso ainda mais fortemente naqueles países de formação recente ou em qualquer local onde as populações não tenham sido homogeneizadas por fortes laços nacionais consolidados antes mesmo da formação dos estados nacionais correspondentes”. FIORI, José Luís. *O federalismo diante do desafio da globalização*. In: AFFONSO, Rui Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros, *A federação em perspectiva: ensaios selecionadas*. São Paulo: Fundap, 1996, p. 26.

Europeia, como forma de melhor contemplar as diversidades apontadas e conferir maior segurança à federação. Há autores de destaque apontando esta direção:

Para assegurar a transparência da União, seria provavelmente indispensável codificar o conjunto de textos que a regulamentam, distinguindo os seus elementos propriamente constituintes dos que correspondem a leis orgânicas ou ordinárias, e mesmo a regulamentos de aplicação. Os primeiros poderiam ser sintetizados sob a forma de uma Constituição clara, que seria submetida ao Conselho Europeu e ao Parlamento para verificar se estava conforme aos tratados que deveriam ser rigorosamente interpretados.³⁷

A tendência notada na Europa pode ser, portanto, adotada como uma forma de não somente reagir ao movimento da globalização, tão somente, mas de aceitá-lo e dele extrair algo mais equilibrado e coerente com os próprios valores que ele se dedica a defender e propagar, como liberdade, união dos povos, fim da pobreza e, principalmente, a de que a globalização é um fenômeno democrático e promotor da democracia.

Impende ainda relembrar a natureza dos modelos jurídicos postos como opções ao modelo vigente; aqueles, de forma unânime, colocam a negociação direta, a barganha, os acordos e as negociações como meio de vivenciar uma nova realidade jurídica, situação que só poderá ser obtida com a outorga ou exercício de poder a atores sociais que antes não o detinha (ONGs, Ocips, sociedade organizada, associações etc.), e estes, invariavelmente, estão ligados ou diretamente às localidades e suas peculiaridades ou, no mínimo, a uma maior valorização das situações peculiares apresentadas, ponto de difícil abordagem pelo direito autônomo.

No entanto, é razoavelmente óbvio que o anteriormente delineado traz consigo forte carga de idealismo e, ainda mais, idealismo posto em xeque de modo fortíssimo. É preciso saber separar, assim, o que se deseja do que se observa. A realidade pode, e em alguns casos deve, ser transformada, mas não pode ser negada.

A situação europeia hoje é delicada. Como se falar em reavivamento do federalismo com uma proposta — séria e defendida de modo aberto por

³⁷ DUVERGER, Maurice. *A Europa dos cidadãos: uma metamorfose inacabada*. Lisboa: Asa Literatura, 1999. p. 96.

alguns — de exclusão da Grécia da União Europeia? Se a ideia é a de uma grande federação europeia, e ali foi inserida a Grécia sob o beneplácito dos demais membros, o caminho inverso parece conspirar contra o federalismo e não a seu favor.

A já comentada anexação da Crimeia pela Rússia, causando certa perplexidade na comunidade internacional acostumada a fronteiras bem demarcadas e estáveis, mais ainda quando se trata de continente europeu, também leva a uma detida reflexão sobre que caminhos essa dinâmica pode tomar daqui em diante. Estamos diante de um quadro, ao menos em alguns aspectos, ainda em desenvolvimento, portanto.

6. Considerações finais

A história traz consigo desafios instigantes cujo desenlace é até tormentoso prever. A mesma Alemanha destruída moralmente na Primeira Guerra Mundial e uma vez mais na Segunda, desta vez não apenas do ponto de vista moral, mas também financeira, política e socialmente, é a mesma que lidera a Europa em meio aos mares revoltos da crise atual. Há, pois, elementos de imponderabilidade mesmo diante de fatos tidos e havidos como inexoráveis.

A vivência municipal, a valorização da localidade, pode tomar espaço mesmo neste ambiente conflitivo e talvez até como alternativa real ao modelo vigente. Momentos de crise são também momentos de criatividade e uma equilibrada ponderação entre possibilidades e concretizações pode exibir algum caminho viável.

Paradoxalmente, podemos estar experimentando um retorno ao ambiente pós-feudalismo em que as comunidades criadas no seio do que só mais tarde se tornaria o município eram autonormativas e ao mesmo tempo livres nesse processo próprio de aplicação do direito na busca da justiça.

Essa retomada, ao menos pelo até agora apresentado, propõe a si mesma uma abordagem ampla, atingindo inclusive o exercício do próprio direito, a produção legislativa e até mesmo a vivência da democracia o mais proximamente possível do município:

Na gestão de problemas sociais e econômicos, caso se intensificar o comando descentralizado da política e da administração urbana, será preciso encontrar instrumentos para gerir os riscos sociais (renda

e condições de vida dos cidadãos). Será necessária a mediação de conflitos pelo município. Tudo isso ainda é incipiente.³⁸

Fica cada vez mais patenteada a necessidade de transferência de algumas decisões do Estado-nação para o plano regional ou global. A administração monetária, a questão ambiental, a saúde, a regulamentação dos transportes e das comunicações, a dívida externa, os riscos da guerra nuclear, por exemplo, carecem de novos mecanismos democráticos de decisão, que resgatem a relevância de uma concepção ampliada e extraterritorial de cidadania e, conseqüentemente, de aplicação da regra da maioria³⁹

Nota-se que, como uma **projeção ideal**, a valorização do município integra as agendas de todos os governantes. Difícil encontrar quem possa defender nos tempos que correm, de modo desabrido e expresso, a centralização estatal, com a conseqüente subtração de poder e influência dos municípios, das localidades e das regionalidades. Mas o discurso é um e a prática é outra.

Maquiavel dizia que a ética política nada tem a ver com a ética cristã e que o político, para atingir seus objetivos, deveria dispor de **astúcia e boas estratégias**. Se o pensador italiano estava correto — e a história da política parece dar-lhe razão —, então somente a conjugação de dois elementos poderá reverter esse quadro: maior participação popular nos negócios do Estado, ou seja, mais democracia, e busca da formação de políticos com mentalidade administrativa, política e social distinta da que observamos atualmente.

A caracterização pendular da história, se verdadeira, pode estar oferecendo uma nova oportunidade para que a liberdade, a autonomia e o autogoverno experimentado pelos grupamentos humanos pós-feudalismo — que, nas vilas e cidades de então, implementavam algo que hoje é inclusive

³⁸ DILL, Guenter. O município em tempos de globalização. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiense. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. p. 223. (Série Debates, n. 22). Prosseguindo no mesmo sentido, o autor destacado ainda afirma na mesma obra que “o relatório de Desenvolvimento Mundial 1999/2000, considera que globalização e localização são as tendências dominantes no século 21 (e tendências não apenas dominantes, mas irresistíveis) e a própria agenda mundial redigida após o encerramento da Rio-92, incluiu, em seu capítulo 28, a tarefa dos municípios do mundo adotarem uma agenda 21, com metas de sustentabilidade econômica, ecológica e social (...) No contexto da descentralização e devolução de competências surge como questão para o futuro, a capacitação dos municípios para novas atribuições econômicas, fiscais e ambientais”. Ibid., p. 215-216 e 221.

³⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1993. p. 103.

buscado como modelo ideal para regramento humano, a volta ao índice mais básico, o retorno ao trato das questões mais próximas do cidadão como forma de limitação do poder estatal e aproximação do indivíduo dos negócios sociais geridos pelo Estado — foi rigorosamente fundamental e não apenas para alçar o federalismo a uma posição de destaque em face dos sistemas que lhe eram opostos, mas também como célula básica da vivência de um direito mais moderno.

O burgo medieval, especialmente aquele existente no declínio do feudalismo, era autonormativo e só conhecia os limites que se autoimpunha, numa situação diametralmente oposta àquela verificada no feudo, em que a lei, a ordem e o poder eram enfeixados de forma rígida e estática na figura única do senhor feudal. Não por outra razão, quando da concepção do Estado Federalista, foi visto o município como a unidade primeira e legítima de exercício de poder estatal a ser considerada de forma real, ainda que limitada em seu autogoverno.

Como um contraponto necessário, devemos destacar que a tendência aqui em trato está ainda longe de ser linear ou de se desenvolver de forma inexorável, o que procuramos deixar claro em nossas reflexões.

Ao lado de itens afetos a qualquer crise econômica, como baixa atividade empresarial, desemprego, inadimplência e cortes em programas sociais, a crise europeia atual tem por traço marcante, e peculiar, a falta de horizontes, a desesperança e a falta de confiança no futuro.

Com, respectivamente, 22,9% e 13,2% de desemprego na camada mais jovem de suas populações, Espanha e Portugal,⁴⁰ por exemplo, se veem com pouquíssimas opções, baixo empreendedorismo, retração de investimentos e, como dissemos, uma quase ausência de horizontes aos que iniciam sua jornada no mercado de trabalho, a juventude.

No entanto, como mencionamos, são em momentos de crise que as oportunidades de mudança real vicejam com mais força. A situação atual, notadamente no chamado mundo desenvolvido, é de indefinição. Seria a valorização do município um caminho viável para a superação desse quadro? Ou, ao revés, assistiremos a um recrudescimento da centralização estatal tão presente no passado?

⁴⁰ Disponível em: <www.esquerda.net/artigo/portugal-e-espanha-s%C3%A3o-os-pa%C3%ADses-da-ocde-onde-o-desemprego-mais-aumenta>. Acesso em: 17 jan. 2012. Num outro dado bastante interessante por seu conteúdo revelador, observamos que, “em Portugal, 130 empresas da construção civil faliram em 2011”. Disponível em: <www.abola.pt/mundos/ver.aspx?id=317374>. Acesso em: 23 fev. 2013.

Sem embargo de tal contraponto, e como pudemos ver pela manifestação de diversos autores citados ao longo deste estudo, inclusão parece ser uma ideia apropriada quando imaginamos que modelo jurídico buscamos para o século XXI, trazendo-nos um afastamento do formalismo adotado para a promoção e implementação do justo. Afinal,

Se se trata de criar um espaço público, num mundo globalizado e complexo, as vozes a serem escutadas não podem ficar restritas a uma representação formal dos governos. Certamente, o maior desafio para conseguir uma autêntica democratização da política internacional consiste em produzir um espaço público de acesso relativamente irrestrito e com capacidade real de influir no processo decisório sobre questões globais.⁴¹

Acreditar em autonormatividade numa sociedade complexa como a atual seria um idealismo excessivo e até pernicioso. Resgatar, no entanto, uma proximidade do direito com sua base humana mais elementar pode significar uma inclusão de mais vozes em seu exercício, bem como criar uma real possibilidade, via edificação de um ambiente propício para tanto, de uma postura mais inclusiva, que possa fazer possível o nascimento de um novo direito, não necessariamente uma manifestação dos modelos alternativos conhecidos e estudados, mas, talvez, algo distinto do que conhecemos hoje.

Referências

- AMATO, Giuliano. *Forme di stato e forme di governo*. Bologna: Il Mulino, 1984.
- BRUNHOFF, Suzanne de. *Estado e capital: uma análise da política econômica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1993.
- CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

⁴¹ LEIS, Héctor Ricardo. Globalização e democracia: necessidade de oportunidade de um espaço público transnacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 28, jul. 1995.

CORWIN, Edward. *American constitutional history*. Nova York: Harper & Row, 1964.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DILL, Guenter. O município em tempos de globalização. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. (Série Debates, n. 22).

DUVERGER, Maurice. *A Europa dos cidadãos: uma metamorfose inacabada*. Lisboa: Asa Literatura, 1999.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. Malheiros: São Paulo, 1999.

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1996.

GARCIA, Alberto Barrena. *El federalismo em Suíza*. Madri: Coleccion Inst. Políticas, 1970.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-Nação europeu frente aos desafios da globalização. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 43, 1995. p. 87-101.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HRBEK, Rudolf. Federalismo e processo de integração na Europa. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. (Série Debates, n. 22).

KOLLER, Arnold. *Federalismo en un mundo en evolución, aprender unos de otros*. Disponível em: <http://mp3.swissinfo.org/es/inside/print/2002/temas_print/estem082002p.html>. Acesso em: 20 abr. 2013.

LEIS, Héctor Ricardo. Globalização e democracia: necessidade de oportunidade de um espaço público transnacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n. 28, p. 48-67, jul. 1995.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. *Poder e democracia: o pluralismo político na Constituição de 1988*. São Paulo: Edusp, 1998.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1990.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Edusp, 1997.

RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1965.

SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

SERGUNIN, Alexander. As regiões contra o centro: sua influência sobre a política externa russa. A Rússia no início da Era Putin. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, n. 5, 2000.

SIDJANSKI, Dusan. *O futuro federalista da Europa*. Lisboa: Gradiva, 1996.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

VALENZUELA, Francisco Berlín. *Derecho Parlamentario*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.