

AS ORIGENS HISTÓRICAS DO FEDERALISMO COOPERATIVO E A NECESSIDADE DE SUA EFETIVAÇÃO NO BRASIL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO E BEM-ESTAR SOCIAL

THE HISTORICAL ORIGINS OF COOPERATIVE FEDERALISM AND THE NEED OF ITS EFFECTIVE IN BRAZIL ON BEHALF OF BALANCED DEVELOPMENT AND SOCIAL WELFARE

Marcelo Dias Ponte¹

RESUMO

Os países que adotaram a federação como forma de organização estatal tiveram motivos bastante peculiares que justificassem a adoção dessa estrutura descentralizada do poder. Esses motivos decorrem de um passado histórico que envolve desde a forma como esses estados se formaram bem como ligados aos acontecimentos marcantes que foram determinantes para caracterizar a histórica política dos mesmos. No estudo do federalismo cooperativo brasileiro perceberemos que, mesmo diante das particularidades de cada nação, existe um elemento comum em relação aos Estados Unidos e a Alemanha, que foi a instabilidade econômica e social e que, este pode ser um mecanismo capaz combater as disparidades existentes dentro da estrutura de nossa federação com propósito de promover o bem-estar social.

Palavras - chave: história do federalismo; federalismo cooperativo; disparidades sociais

ABSTRACT

Countries that have adopted the federation as a form of state organization have very peculiar reasons to justify the adoption of this decentralized structure of power. These reasons stem from a historical past that involves everything from the way these states were formed and linked to important events that were crucial to characterize their political history. In the study of Brazilian cooperative federalism we realize that, even given the particularities of each nation, there is a common element between United States and Germany, the economic and social instability, and that this may be a mechanism to address the disparities within the structure of our federation for the purpose of promoting the welfare.

Key words: Federalism history; Cooperative federalism; Social disparities

¹ Doutorando de Direito Constitucional. Professor da Universidade de Fortaleza

INTRODUÇÃO

A história política e social brasileira é marcada por fatos ocorridos desde a nossa independência que geram reflexos até a conjuntura atual. Antes mesmo dela acontecer, a vinda da família real portuguesa com todos os que acompanharam em 1808 provocaram uma significativa mudança social num território cuja população era constituída por silvícolas e por escravos sem qualquer instrução. A conquista de sua soberania com o grito do Ipiranga fez com que o Brasil se mantivesse por longos sessenta e sete anos sob a égide de um governo monárquico e centralizador. Além disso, a escravidão em nosso território foi também um fato extremamente marcante para que permaneçamos com sérias disparidades sociais. Na visão de PRADO JÚNIOR (1986, p. 269);

Naturalmente o que antes de mais nada, e acima de tudo, caracteriza a sociedade brasileira de princípios do séc. XIX, é a escravidão. Em todo lugar onde encontramos tal instituição, aqui como alhures, nenhuma outra levou-lhe a palma na influência que exerce, no papel que representa em todos os setores da vida social. Organização econômica, padrões materiais e morais, nada há que a presença do trabalho servil, quando alcança as proporções de que fomos testemunhas.

Nossa república veio de modo tardio acompanhada de um regime federativo bastante centralizador que herdamos de nosso período monárquico. O vasto território nacional com dimensões continentais sempre foi um desafio para nós, por nunca termos condições de promover um desenvolvimento homogêneo, fato esse que repercute de maneira significativa também nas desigualdades regionais até hoje existentes.

A federação brasileira nos moldes como foi implantada no Brasil não foi capaz de solucionar os reais e legítimos problemas sociais e econômicos de nosso país. Mesmo a adoção do federalismo cooperativo inspirado no modelo alemão que também era difundido e efetivados nos Estados Unidos não vingou á época em decorrência de nossa constituição de 1934 ter durado apenas três anos, sendo sucedida por outra bastante autoritária face ao regime ditatorial que se implantara em 1937. Daí por diante, as oscilações democráticas no decorrer da república impediram que a organização estatal arrimada por um regime de federação pudesse de modo prático desenvolver quaisquer políticas capazes de solucionar nossos principais problemas.

Entretanto, há exatos vinte e cinco anos de estabilidade democrática e com uma constituição capaz de atender os objetivos a que a mesma se propõe, acreditamos que a

análise do federalismo cooperativo servirá de elemento base para desenvolvermos políticas de efeito prático para o bem-estar, em prol do desenvolvimento equilibrado do país. O estudo sobre suas origens e seu desenvolvimento é, portanto, de suma importância para compreendermos um pouco mais a nossa conjuntura e as pretensões atuais do legislador constitucional de 1988.

1 FEDERALISMO COOPERATIVO: ORIGEM GERMÂNICA E DIFUSÃO NORTE-AMERICANA

Dentre as formas sob as quais os Estados se organizam política e administrativamente a estrutura sob a forma federativa é, sem dúvida, uma das mais complexas. Embora no passado tenham existido estruturas com algumas características de uma de uma federação como a união dos Habsburgos no século XIII e da manifestação de alguns pensadores a exemplo de Montesquieu que comentou acerca do estado federal em sua obra *Do espírito das leis*, o estado federal propriamente dito caracterizado como uma forma distinta de organização política surgiu na verdade quando da formação dos Estados Unidos da América. Isso ocorreu a partir do pacto realizado entre as treze ex-colônias britânicas que ao se tornarem independentes viram a necessidade de unirem-se em prol de uma estrutura que lhes pudesse conferir maior segurança em suas relações externas na solução dos problemas de interesses comuns sem que isso comprometesse as suas autonomias.

Apesar das discussões doutrinárias no intuito de se saber se o estado federal surgiu como contraposição ao então chamado estado unitário, o fato é que o primeiro é caracterizado por uma desconcentração do poder de modo em que numa única estrutura coexista mais de uma fonte de onde este poder emana, onde o poder central, que representa o estado como um todo ou seja, a União, deve pelo menos sob o aspecto formal coexistir em harmonia com o poder local, representado por estados membros, províncias, cantões ou estruturas regionais equivalentes.

Esse primeiro momento de formação do federalismo estadunidense foi de consolidação estrutural. A aceitação de cada ex-colônia independente em aderir a uma união de províncias não foi uma decisão tomada por cada uma delas, sem hesitações. Na verdade, havia um receio por parte de algumas delas aderirem à federação no momento em que transfeririam parcela, ainda que mínima dos seus poderes para formação de um poder maior,

indissociável. Ora, uma vez libertadas do domínio inglês era justificável o receio de algumas em, ao aderir ao pacto federativo, retornar à condição de dependentes dessa nova estrutura que ora se formaria. Contanto, os escritos de Hamilton, Madison e Jay, que posteriormente compilados deram origem a obra “O federalista”, foram fundamentais para que se traçasse toda a estrutura desse inovador modelo político-organizacional de uma nação.

Com a doação de algumas poucas matérias de interesse comum, a exemplo de declaração de guerra e celebrar paz, dever de cunhar moeda, manter relações comerciais com os demais países fizeram com que surgisse o poder soberano da União, restando às ex-colônias que adquiriam a partir de então a condição de estados membros, considerável parcela de atribuições mantendo assim sua autonomia. Surge daí, o estado federal típico, os Estados Unidos da América, composto de duas esferas emergentes de poder, no caso o poder federal, de responsabilidade da União e o poder dos estados, com as atribuições particulares, gozando de autonomia própria, limitada apenas às atribuições conferidas àquela (União), que se tornara dotada de soberania. Surgem também, as duas premissas básicas de uma estrutura federativa, que são a unidade e a diversidade as quais analisaremos oportunamente.

Nesse primeiro momento da história norte-americana, vivenciava-se o chamado *national federalism*, período esse de consolidação do poder da União em relação aos estados. Essa pretensão governamental era totalmente justificável à época, pois caso a mesma não se autoafirmasse como ente soberano em relação aos estados colocaria em risco todo o processo de constituição estatal que se formara por agregação de estados.

As decisões da Suprema Corte buscaram sempre que possível reforçar o poder da União sobre os entes federados. Nos escritos da obra O Federalista, a dimensão da federação era fator justificador da presença incisiva a união. Nesse sentido HAMILTON (2003,p.143) assim se pronunciou: “O que é certo é que a mesma dificuldade que se faz resultar da extensão do país é o mais poderoso argumento em favor de um governo enérgico; porque sem isso não é possível manter a união de tão grande império”.

Anos mais tarde, a estrutura federativa recém-criada foi colocada à prova no período entre 1881 a 1855, onde a guerra civil entre estados do norte, momento esse conhecido como Guerra da Secessão onde alguns dos estados manifestaram interesse em retirarem-se do pacto outrora firmado, sem que entretanto houvesse sucesso por parte dos mesmos em decorrência da indissolubilidade da União, característica basilar do regime federativo.

Superada essa fase, os poderes entre os entes formadores da federação estadunidense estavam bem divididos, com uma separação bem definida das atribuições de cada um deles, em decorrência de uma interpretação da Suprema Corte, evitando assim a invasão da União na esfera de competência dos estados. Foi o período do *Dual federalism* (Federalismo dual) ou, também chamado de “Novo Federalismo”.

Nas primeiras décadas do século XX, os Estados Unidos passaram por uma enorme crise econômica, cujo fato mais relevante no período que a desencadeou foi a queda da Bolsa de Nova Iorque, em 1929. Três anos depois desse fato, Franklin Roosevelt foi indicado pela convenção nacional do Partido Democrata, sendo eleito presidente da república. Nessa época, diversas foram as políticas implementadas pelo novo governo presidencial durante seu primeiro mandato, com a finalidade precípua de recuperar e, ao mesmo tempo, resgatar a economia norte-americana. Esse momento na história americana ficou conhecido como *New Deal*. Para adoção desses programas, houve a necessidade de intervenção do Estado para conter a crise, provocando uma intervenção da União nos estados-membros em razão da incapacidade desses últimos de resolverem por si só, seus problemas locais. Essa intervenção provocou um novo momento do federalismo daquele país, no caso o *Cooperative federalism* (Federalismo cooperativo). No caso, passou a existir um compartilhamento, uma ação cooperada e agregadora entre os entes diferentemente do *Dual federalism*, onde havia um caráter mais competitivo entre União e Estados. Segundo BERCOVICI (2004 p.21):

O que ocorreu com o federalismo norte-americano, a partir do *New Deal*, foi a transformação das relações União-Estados, dando origem às tendências fundamentais das políticas públicas desenvolvidas posteriormente. Comparativamente à União, os Estados perderam grande parte da sua autoridade e não a recuperaram mais.

A intervenção da União nos estados com o intuito de conter a crise que se alastrava por todo o país fizeram com que de fato houvesse a União adentrasse para implementar políticas que diziam respeito aos estados. Sobre o assunto CAMARGO (2001, p.69) assim se pronunciou:

Desde a década de 30, a discussão ficou praticamente confinada ao formalismo jurídico e às utopias constitucionais do legislador, tão frequentemente ignoradas pelas práticas centralistas e intervencionista do *Welfare State*. De fato, na era Roosevelt muitos dogmas federativos foram violados, através da prática do intervencionismo federal, do uso abusivo das reeleições que deram ao presidente americano quatro mandatos sucessivos, além da montagem consistente de uma política social que permitiu quatro décadas de invasão das competências federais nos estados.

Dos projetos implementados por Roosevelt, destaca-se o controle sobre os preços e sobre a produção, e o investimento em obras públicas. Dentre elas, a mais importante foi a criação da TVA – Tennessee Valley Authority, uma espécie de agência federal com a finalidade de promover construção de represas, linhas de transmissão de energia, fábricas de fertilizantes, dentre outros projetos. Além da TVA, outras agências foram criadas durante seu governo, cujo propósito, na visão de Roosevelt tinha com objetivo o desenvolvimento social e econômico.

Ao escrever sobre a biografia do citado chefe de estado americano, FIGUEIREDO (1974) mencionou o posicionamento de Franklin Roosevelt quando a criação da TVA, ao dizer; “Deveria ser um experimento em reconstrução social; a melhoria do ser humano em sua totalidade, nos campos físico, social e econômico, esta é a finalidade última”. Daí percebe-se que, desde sua origem, o objetivo do federalismo cooperativo ainda nos Estados Unidos ainda possui seus propósitos inalterados se levarmos em consideração a sua existência no ordenamento jurídico constitucional brasileiro.

Apesar da real e efetiva interferência da União na autonomia estatal, a pretensão de Roosevelt à época era conter a crise existente uma vez que os estados não possuíam capacidade de contornar por si só seus problemas locais. Um fato como esse faz gerar nos questionar se a postura adotada pelo então presidente à época ao descumprir o pacto federativo por um motivo justificável foi a mais correta ou, deveria o mesmo se fazer valer de outros meios para conter a crise, desde que não houvesse a interferência da União nos estados.

Esse impasse fomenta o debate, uma vez que existem os que, ao contrário, detectariam uma situação da União em relação à proteção do estado norte americano diante de uma situação que alcançou proporções internacionais de tão grave que foi a crise de 1929. E, nesse diapasão, fica o questionamento: Qual(is) o(s) limite(s) ou, em que situações poderia ou mesmo deveria a União atuar junto aos estados sem que configure uma verdadeira intervenção federal naqueles entes?

O comentário mais adequado acerca do que ocorrera nos Estados Unidos naquela época foi a de DALLARI (1986, p. 47):

Esse é um novo federalismo, bem diferente daquele implantado no século XVIII e mantido, em suas linhas básicas, por mais de cento e cinquenta anos. Inúmeros autores norte-americanos reconhecem que ocorreu profunda mudança, havendo hoje clara predominância do governo federal sobre os estaduais. Assumindo a condição de potência militar de primeira grandeza e pretendendo agir como uma espécie de “polícia do mundo”, os Estados Unidos necessitam de um governo federal forte,

com indiscutível soberania para tomar decisões rápidas envolvendo a totalidade da vida de seu povo.

O fato é que, os Estados Unidos encontraram no federalismo de cooperação o modelo de organização que atendesse às suas necessidades diante de uma conjuntura bastante distinta daquela existente à época de sua criação.

Contudo, toda essa trajetória do federalismo americano que se apresenta evoluído dentro de uma perspectiva conjuntural de cada momento histórico pode nos levar a crer que o federalismo cooperativo originou-se naturalmente naquele país fruto da política do *New Deal* de Roosevelt. A quebra da Bolsa de Nova Iorque ocorrera em 1929 e Roosevelt, assumiria o executivo federal pela primeira vez, poucos anos depois.

Entretanto, a Constituição alemã de 1919, que ficou popularmente conhecida como *Constituição de Weimar* já dispunha em seu texto, mais precisamente em seu subitem VIIIa, as Tarefas comuns, cooperação administrativa, estabelecidas no artigo 91, alíneas a,b,c d,e, que tratam , respectivamente na colaboração da federação na distribuição de custos; no planejamento do ensino e no fomento da pesquisa; nos sistemas técnicos de informação; na comparação de desempenho e na seguridade básica dos desempregados.

Dos tópicos anunciados, destacamos o artigo 91a, dispositivo esse que consideramos mais relevante para aqui, de forma traduzida² possamos comentá-lo:

Artigo 91 a
[Colaboração da Federação – Distribuição de custos]
(1) A Federação colabora na execução de tarefas dos Estados, quando essas tarefas forem importantes para a coletividade e na medida em que for necessária a colaboração da Federação para assegurar melhores condições de vida (tarefas comuns), nas seguintes áreas:
1. melhoria da estrutura econômica regional,
2. melhoria da estrutura agrária e da proteção costeira.

Devemos observar com a leitura desse artigo que já existia na Alemanha, logo após a queda do império de 1918, os dispositivos legais com previsão de ações de natureza cooperada entre os entes da federação, insculpida na Constituição de 1919 (Constituição de Weimar). Registre-se que essa previsão jurídico-constitucional existiu a exatos dez anos antes

² Tradução de Assis Mendonça - Aachen e Revisor Jurídico Urbano Carvelli - Bonn em Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.

da própria quebra da Bolsa de Nova Iorque ou seja, antes da “Grande Depressão”, e consequentemente, antes de Roosevelt e da política do *New Deal*.

Desse modo, as origens do federalismo cooperativo tem como berço a Alemanha, tendo essa nova faceta do federalismo se difundido mais nos Estados Unidos do que naquele país europeu. Ironicamente, da mesma forma que os direitos sociais, surgiram na Constituição do México de 1917 para somente dois anos após serem estabelecidos na Carta Alemã de 1919 tendo nesta última conquistado fama ao difundir para os demais países europeus, a Alemanha, no caso do federalismo cooperativo, apesar de pioneira, perdeu do decorrer da história a fama de país difusor do federalismo cooperativo. Acreditamos que do mesmo modo que os alemães possuíam um cenário histórico mais propício para propagação dos direitos sociais para as demais nações em decorrência da Primeira Guerra e, por se localizar no continente europeu, os norte-americanos na década de 1930 eram o centro das atenções á época, em virtude da crise que gerou reflexos em todo o mundo.

Voltando á nossa análise do dispositivo legal anteriormente citado, constatamos a presença pensamento coletivo voltado para o bem-estar da sociedade quando expressamente o legislador fala sobre a colaboração da federação nas tarefas dos estados quando essas tarefas forem *“importantes para a coletividade”*. Mais adiante é mencionada a *“necessária colaboração da Federação para assegurar melhores condições de vida”*, destacando-se ainda, a *“melhoria da estrutura econômica regional”*.

Desta feita, a proposta de uma ação de forma cooperada já teve, na sua origem, uma pretensão de se promover o bem-estar coletivo. Entretanto, o mau uso da máquina estatal nas ações de forma cooperada pode macular a finalidade precípua do federalismo cooperativo, podendo gerar uma efetiva intervenção do poder federal sobre o poder local. Nos estados Unidos essa atuação da União em relação aos estados á época do *New Deal* ainda soa, por parte de alguns poucos como uma intervenção daquela nas esferas de competência nas unidades federadas.

2 FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL: A NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO E DE BEM ESTAR SOCIAL

Mesmo com a significativa e reconhecida participação de políticos e juristas que se manifestaram a favor da causa federalista durante as últimas décadas anteriores ao fim do império, a federação somente veio a ser recepcionada em nosso ordenamento jurídico constitucional após a proclamação da república, com a promulgação da Constituição de 1981. Naquele momento, houve a transformação das antigas províncias em Estados, adotando-se o modelo americano não somente quanto ao nome, mas também quanto à sua estrutura dualista. Nesse período, as atribuições entre União e Estados eram distintas, de modo que estes últimos eram responsáveis pelo seu próprio sustento, o que acarretou disparidades regionais em nosso território em decorrência de alguns estados possuírem maiores condições de subsistência do que outros, que sequer tinham condições de alocar recursos para sua implementar qualquer política social de desenvolvimento.

Acrescente-se ainda, que a intervenção (não a cooperação) da União nos estados era praticamente adstrita aos casos de calamidade pública, como previsto no Artigo 5º da nossa primeira Constituição republicana. Devemos acrescentar também as disparidades sociais decorrentes da abolição da escravatura em 1888 onde não fora realizada qualquer espécie de política pública à época para inserção dos escravos recém- libertados no meio social. Sobre o assunto, CARDOSO (2013, p.19) ao comentar sobre a importância de Joaquim Nabuco para a história brasileira, assim se manifestou sobre a ausência de políticas de inclusão na causa abolicionista:

Refiro-me à conclusão de que a Abolição, ao não ter vindo acompanhada de medidas que indicassem a responsabilidade social dos brancos pela situação degradada dos negros, não trouxe consigo a democratização da ordem social. Desprovidos dos recursos mínimos para o exercício da cidadania, os negros passaram e cativos a excluídos, sem oportunidades reais de uma inserção positiva no processo produtivo.

Desse modo, nosso período republicado já se inicia marcado por significativas disparidades sociais e, com os avanços das primeiras décadas do federalismo dual da Constituição de 1891, as disparidades regionais ganham níveis cada vez maiores.

Com o advento da Constituição de 1934 a relação entre União e os Estados passou, pelo menos sob o aspecto legal, a ser mais estreita, com a possibilidade de interação entre os dois entes na adoção de qualquer política desenvolvimentista que viesse a ser implementada. Os artigos 9º e 10 das disposições sobre a organização federam assim disciplinavam:

Art. 9º. É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços e, especialmente, para a

uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados:

I - velar na guarda da constituição e das leis;

II- cuidar da saúde e da assistência públicas;

III- proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;

IV – promover a colonização;

V –fiscalizar a aplicação das leis sociais;

VI – difundir a instrução pública em todos os seus graus;

VII – criar outros impostos, além dos que lhe são atribuídos privativamente.

Parágrafo único. A arrecadação dos impostos a que se refere o n°VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União e vinte por cento aos municípios de onde tenham provindo. Se o estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo Federal, que atribuirá nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios.

Estes artigos, apesar de representarem uma significativa mudança ao modelo dual estabelecido na Constituição de 1891, não foram enfáticos no tocante ao problema das disparidades sociais e regionais existentes. Além desses, as disposições descritas no artigo 140, que diz respeito à organização do serviço nacional de combate às endemias do país e no artigo 177 que, já nas disposições gerias traça um plano sistemático e permanente para o problema das secas, principalmente no tocante às obras e aplicação de recursos para combatê-las. Esses dispositivos na visão de BERCOVICI (2004, p.40) têm origem europeia quando mencionou: “Curiosamente, a principal influência dos constituintes de 1933-34 foi a Constituição alemã de 1919, a célebre Constituição de Weimar, o que demonstra, a nosso ver, um desenvolvimento em direção ao federalismo cooperativo praticamente simultâneo dos federalismos norte-americano e brasileiro”.

Infelizmente, a previsão constitucional de uma cooperação em nossa federação prevista no citado texto legal sofreu interrupção com o advento da constituição de 1937, outorgada e extremamente centralizadora, fruto da crise dos primeiros anos da década de 1930 que desestruturou as oligarquias cafeeiras, problemas de desemprego e na produção agrícola fez com que a Constituição de 1934 tivesse vida curta. Assim, durante o período ditatorial, face às intervenções federais, o Brasil assumia mais características de estado unitário do que propriamente de uma federação. Contudo, após o período ditatorial encerrado em 1945, a nova carta política de 1946, alcunhada como ‘Redemocratizadora’ resgatou o federalismo

cooperativo de 1934. Durante esse período, houve uma preocupação com a questão regional. BONAVIDES (1996, p.368), assim definiu esse momento:

Desde a vigência da Constituição de 1946 inaugurou-se no Brasil a era dos organismos regionais, que, sob a forma jurídica de autarquias e sociedades de economia mista, servem de instrumento à concretização da política federal de intervenção econômica direta em várias Regiões do País, sobretudo naquelas que se constituíram em Regiões-problema, como o Nordeste e a Amazônia.

Como se vê, na medida em que se faz uma previsão de intervenção estatal em regiões do País, indiretamente reconhecem-se as desigualdades sociais e regionais existentes, e a criação de alguns organismos, em especial a SUDENE, (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), inspirada na *Cassa per Il Mezzogiorno*³ italiana, fez com que a chamada “questão regional” fosse objeto de preocupação do governo. Já no ano de 1974 foi criada a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia). Tais intervenções acarretaram numa proposta defendida por juristas a exemplo de Paulo Bonavides, que defende a implementação de um “Federalismo de Regiões, ou federalismo regional, de modo que fossem conferidas certas atribuições às regiões brasileiras como forma de resolver os problemas das desigualdades regionais e sociais existentes.

Infelizmente, fomos acometidos por mais um período de centralização com a ditadura militar da década de 1960 que impediu mais uma vez que houvesse qualquer ação cooperada entre os entes federados na forma como deveria.

A Constituição de 1967 e a grande reforma que a mesma sofreu em 1969 não foram poupadas pelos Atos Institucionais que tornaram nosso governo bastante centralizador até meados da década de 1980. As autarquias como a SUDENE e a SUDAM anteriormente citadas além das outras, não tiveram condições de desempenhar as ações e seus propósitos sendo, sob nossa ótica, mais conhecidas como entidades fomentadoras de “cabide de emprego” do que mesmo de uma instituição séria que de modo efetivo pudesse modificar a realidade daquelas regiões. Ou seja, fora feito muito pouco diante do que o povo merecia e do que o governo deveria ter feito em prol do desenvolvimento e bem estar social.

A questão regional sob a ótica do federalismo é vista da seguinte maneira na visão de (FURTADO, 2013 p.378);

No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca entre nós o problema

³ Criação italiana para tratar das disparidades sociais e econômicas entre as regiões do sul em relação as regiões do norte daquele país.

de choque de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito às outras, de dissimetria nas relações entre as regiões, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados.

Nesse aspecto, comparamos a política desenvolvida por Franklin Roosevelt na década de 1930 nos Estados Unidos com a política da década de 1950. Tivesse o governo federal brasileiro se empenhado mais em desenvolver as políticas públicas pretendidas para as questões regionais e tornado essa meta como fim e não como meio de apenas remediar as disparidades regionais que nossa realidade seria outra. Há de se reconhecer que os motivos que acarretaram a política de intervencionista de Roosevelt decorrem de fatores distintos do caso brasileiro, além do fato de reconhecermos a necessidade de não tratar conjunturas políticas diferentes do mesmo modo. Entretanto, não temos como negar certas semelhanças entre ambas, vez que a crise econômica, o desemprego e a necessidade de se implementar políticas desenvolvimentistas era imperiosa em ambos os países.

Com o advento da constituição de 1988, houve uma espécie de resgate das instituições democráticas perdidas em décadas anteriores. A carta “cidadã” respalda o maior período de democracia contínua de nossa história, recepcionou a organização do nosso Estado de uma forma totalmente inovadora e ousada.

Na análise de BAGGIO (2006, p.109) a situação conjuntural era a seguinte: “Havia um consenso geral, em todos os ambientes envolvidos no processo de abertura política, de que a grande solução para a construção de uma verdadeira democracia seria a descentralização do poder político”.

De fato, busca de uma sociedade mais democrática ocorreu com inovações da nossa estrutura federativa, principalmente em razão da autonomia que foi dada aos municípios, passando os mesmos a serem constitucionalmente entes federativos, o chamado federalismo tridimensional. Além dessa inovação, o legislador constituinte não olvidou a necessidade de ações cooperadas entre os entes integrantes da federação, uma vez que previu nos artigos 23 e 24 matérias de competência comum e legislativa.

Assim, a figura do federalismo cooperativo ainda permanece nosso ordenamento constitucional. Especificamente falando acerca do artigo 23, o legislador pátrio enumera uma série de matérias que são de competência comum entre União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios. Dentre elas, destacamos uma das que consideramos mais relevantes,

previstas no inciso X, que trata do “*combate as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*”.

Sobre a estrutura do federalismo na atual Constituição, BERCOVICI (2004, p.56/57) se pronunciou:

O federalismo cooperativo se justifica pelo fato de que, em um estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não tem mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção.

Não restam dúvidas de que o legislador constituinte aproveitou o momento abertura democrática que surgiu em 1988 para reestruturar o federalismo brasileiros através da descentralização político-administrativa. Após vivenciarmos ao longo de nossa história uma oscilação do federalismo, podemos afirmar que o modelo federativo que possuímos hoje é o melhor que já tivemos em toda nossa trajetória constitucional.

É forçoso reconhecer que não possuímos um federalismo perfeito, com uma maior autonomia para os estados e uma maior desconcentração do poder federal em prol daqueles e dos municípios. Entretanto, cabe destacar que, ao elaborar nossa constituição, além de muitos dos constituintes serem ideólogos de práticas mais conservadoras, não tínhamos certeza que essa Carta Política viesse nos trazer, uma estabilidade democrática.

Ressalte-se ainda, que o período de estabilidade da moeda, a partir de 1994, foi de fundamental importância que essa estabilidade da democracia se perpetuasse e se consolidasse como o maior de toda nossa história.

Insatisfações e críticas acerca do nosso federalismo surgem dos mais diversos segmentos de nossa vida política e social. Entretanto, apesar das críticas, não há como se negar que nossa legislação confere autonomia para os municípios, propõe ações de caráter regional em diversos de seus artigos, bem como reestabelece o federalismo cooperativo. No que se refere a esse último, devemos reconhecer a real possibilidade de ações cooperadas entre os entes de nossa federação.

Desse modo, o atual federalismo cooperativo brasileiro está discriminado nos artigos 23 e 24, cujas matérias objeto de ações conjuntas estão discriminadas no seus incisos.

Descartando comentários mais específicos sobre a competência legislativa prevista no artigo 24, debruçamo-nos sobre as competências comuns do artigo 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional

Diante deste dispositivo, debruçamo-nos em dois comentários importantes: o primeiro deles é decorrente das inúmeras matérias objeto de ações cooperadas entre os entes federados. Algumas delas, de pouca relevância, é verdade. Entretanto, há matérias que, havendo vontade política em sua implementação podem trazer significativas mudanças no contexto social de promoção do bem-estar de todos, como é o caso dos incisos II, V e X. Nosso segundo

comentário é que o legislador condicionou a prática do federalismo cooperativo à existência de Leis Complementares para fixar as normas de cooperação. Ocorre que até a presente data, com exceção da Lei complementar 111/2001 e da Lei Complementar 140/2011, não possuímos legislação que proporcione as ações cooperadas.

Acrescente-se ainda, por ser importante que, inobstante a existência das referidas leis, muito pouco foi feito para que alcançássemos os propósitos previstos no Parágrafo Único do mesmo artigo que visa o desenvolvimento e bem estar social. Desse modo, somos detentores de uma previsão normativa que nos proporciona uma saída para a crise federativa que ainda vivenciamos sem que tenhamos condições de poder implantá-la por ausência de legislação que a complemente.

Por derradeiro, cumpre salientar, que os objetivos de nossa República Federativa insculpidos no artigo 3º seriam passíveis de conquista caso houvesse a efetivação do federalismo cooperativo em nosso país.

CONCLUSÃO

Através da análise histórica do federalismo, podemos observar que seu estudo confunde-se com significativa porção da história contemporânea. Observando o período em que a sua inserção no ordenamento jurídico constitucional alemão ocorreu, percebemos que, este surgiu no período imediatamente após a primeira guerra mundial. Naquele período a valorização dos direitos sociais já insculpidos na constituição mexicana de 1917, e que na Constituição de Weimar em 1919 se difundiram, e tornaram-se um fato mais relevante que os demais. Entretanto, as ações de forma cooperada surgidas na federação alemã demonstram também que o estado se empenhava para empreender ações em prol do coletivo, do que fosse melhor para a sociedade e para o desenvolvimento econômico regional à época.

Já nos Estados Unidos da América, o federalismo cooperativo surgiu através da política do *New Deal* por meio de uma atuação do poder federal sobre os estados e que a partir disso divergiram as opiniões acerca do seu caráter efetivamente cooperativo. Isso ocorreu por melhores que fossem as intenções e necessidades conjunturais do momento, estas se confrontavam com o viés intervencionista do poder federal sobre o poder estadual, fato este

que macula as regras básicas do federalismo. Contudo, independentemente da invasão do poder federal no estadual, o fato é a situação de crise fez com que o governo atuasse no sentido de conter uma situação que abalou as estruturas do governo e que a ação governamental cooperada foi a solução para resolver uma situação de calamidade onde os estados não possuíam condições de resolvê-la de modo independente.

No caso brasileiro, o federalismo cooperativo surgiu na constituição de 1934, ou seja, mais ou menos na mesma época em que fora adotado pelos norte-americanos. Entretanto, embora não tendo um precedente de uma guerra bélica como na Alemanha, nem mesmo uma enorme crise econômica e social, como nos Estados Unidos, somos herdeiros de um passado histórico de uma situação de desigualdade social e regional perene, desde a nossa colonização, independência, império e início da república. As disparidades sociais entre as regiões, os baixos níveis de escolaridade no país, nos fazem crer, portanto que uma ação de modo cooperado entre os entes de nossa federação possa servir de instrumento para, ao menos, remediar essa crise constante que impede o desenvolvimento e bem estar de nosso povo.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA, Constituição de Weimar (1919) disponível em:

http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3160404/Daten/1330556/Gundgesetz_pt.pdf

BAGGIO, Roberta Carmineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba: Juruá, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo de Regiões 2**. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Constituição Federal de 1934.

_____. Constituição Federal de 1988.

CAMARGO, Aspásia. **Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha**. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

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

FIGUEIRERO, Eduardo Godoy. **Roosevelt. Grandes personagens de todos os tempos**. São Paulo: Três, 1974.

FURTADO, Celso. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

HAMILTON, Alexander et al. **O federalista** – Belo Horizonte: Líder, 2003.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 19ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.