

O SISTEMA FEDERATIVO DE COOPERAÇÃO ENTRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A SUBSIDIARIEDADE

*Fernando Coimbra Marques Farias Magalhães Bispo de Sales**

*Doacir Gonçalves de Quadros***

RESUMO

O objetivo deste artigo é realizar uma análise conceitual sobre o sistema federativo de cooperação e tecer algumas considerações sobre a sua vigência após 35 anos da promulgação da Constituição de 1988. O método adotado é o analítico-dedutivo, realizado a partir da literatura pertinente a Teoria do Estado, Direito Constitucional e Sistema Federativo. Enfatiza-se neste artigo sobre a necessidade de que o atual sistema federativo fiscal em vigência no Brasil esteja em consonância com a densificação da democracia participativa e plural tendo como instrumento o princípio da subsidiariedade.

Palavras-Chave: Teoria do Estado, Direito Constitucional, Sistema Federativo Fiscal, Eficiência, Subsidiariedade.

*Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Internacional (Uninter). Integrante do Grupo de Pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do Direito como recurso de luta política” (PPGD – Uninter) – Curitiba, Paraná, Brasil. Email: fernandommsales@hotmail.com

**Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor de Ciência Política e do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Internacional (Uninter). Coordenador do Grupo de Pesquisa “Justiça e poder político: a relação entre o campo jurídico e o campo político e a apropriação do direito como recurso de luta política” (Uninter). <https://orcid.org/0000-0002-6652-9738>. Email: dgquadros2001@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é realizar uma análise conceitual sobre o sistema federativo de cooperação e tecer algumas considerações sobre a sua vigência após 35 anos da promulgação da Constituição de 1988. O método adotado é o analítico-dedutivo, realizado a partir da literatura pertinente a Teoria do Estado, Direito Constitucional e Sistema Federativo. Enfatiza-se neste artigo sobre a necessidade de que o atual sistema federativo fiscal em vigência no Brasil esteja em consonância com a densificação da democracia participativa e plural tendo como instrumento o princípio da subsidiariedade.

Conceituar o sistema federalista, seja dual ou de cooperação, se mostra uma tarefa potencializada pela ausência de estudos a respeito, pelas diversidades de federalismos incorporados pelas nações do mundo inteiro, a partir do paradigma norte-americano do final do século XVIII, cada rincão com suas peculiaridades federativas, em função da língua, costumes, crenças, histórico, etc. Procura-se neste artigo atrelar o conceito de princípio federativo, a uma definição aceitável do que é o sistema federativo, ou pelo menos, como se pode constatar a presença do um sistema federativo dentro de um Estado.

Por último, a partir da análise do sistema federativo da Constituição de 1988, com a modificação inexorável da sociedade e do Estado, nestes trinta e cinco anos de promulgação, em decorrência de fatores econômicos e políticos, objetiva-se propor mudanças normativas e na dinâmica dos sistemas federativos, o que é realizado no final do último item, a partir da utilização do princípio da subsidiariedade. O artigo é fruto da literatura da Teoria do Estado, Teoria Crítica do Direito, Direito Federativo e Subsidiariedade, no método analítico-dedutivo.

2 AFINAL, O QUE É SISTEMA FEDERATIVO?

Disse, certa vez, Leônidas: “Melhor, combateremos à sombra!”, em resposta aos emissários de Xerxes, na segunda guerra Médica, após ser provocado a respeito da quantidade de flechas que seriam lançadas contra eles e que chegaria a cobrir o sol. Tal passagem, no fundo, revela o certo sucesso

da união das cidades de Atenas e Esparta, um esporádico caso de federalismo de guerra, mas que até os dias atuais, tal federalismo promove alianças, em diversas áreas e formas, quase sempre exitosa em prol do bem comum.

Inicialmente, importante ressaltar, que não há unanimidade doutrinária a respeito dos requisitos mínimos formadores do sistema federativo, seja dual ou cooperativo, suas espécies mais comuns, pois, segundo Reverbel (2007, p. 44), suas conceituações modulam-se “segundo os tempos, os povos e as ideologias...à variação histórica e ao arranjo constitucional de cada repartição territorial de poder”. Cumpre também esclarecer que o federalismo não está adstrito ao Estado federal ou na existência de Estado (vide os organismos internacionais), inclusive se pode notar tal elemento, o federalismo, em sistemas assimétricos, como da Espanha e em países unitários em que há um federalismo social ou cultural, como na Inglaterra e até mesmo em Estados Unitários.

Importante também realizar a distinção entre federalismo e federação, sendo o primeiro um substantivo generalizante do sistema federal, utilizado na teoria política para se referir a qualquer sistema organizado federativamente, com suas ideias, valores e a atribuição da diversidade na unidade, como ação política com um propósito, não se referindo necessariamente a um corpo político, mas social apenas; já o segundo (federação), nas palavras de Chambô (2021, p. 06), é o adjetivo dado a uma organização política territorial, conjunto de normas, em regra, constitucionais, mais restrito seu conceito, fazendo um estado federal se distinguir de outros, federação então, diz Reverbel (2007, p. 43) que “revela, portanto, uma aplicação concreta, específica, pontual, do federalismo”.

Já Torres (2017, p. 56) envereda para uma autoridade maior do que a dos juristas ou historiadores para definir federação, recorrendo à filosofia para pôr termo à quizília entre etimologia, história e legislação e, assim, definir federação como “o corpo político constituído de coletividades e não de indivíduos”. Em Oliveira e Bastos (2022, p. 358/9) verifica-se que “a federação está para uma estrutura enquanto o federalismo para uma postura...ideológica e filosófica” em favor da descentralização, podendo existir federalismo sem federação, mas não o contrário. Faz necessária, então, a utilização do termo sistema federativo ou federação ao invés do termo federalismo, para designar, de forma mais técnica, o objeto do presente estudo.

Dito isto, a palavra federalismo tem origem no latim *foedus*, uma aliança, no caso, entre entes diversos, privados ou não, podendo ser entes estatais, tais como União, Estados-membros e, por vezes, municípios, o que, invariavelmente, na lição de Dallari (2019, p. 59), como toda aliança, como toda sociedade, é foco de tensão e disputas, sendo o processo de Constituição do sistema federativo dentro de um Estado, realizada a partir de uma diversidade de interesses, de um lado de todos os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios buscando a descentralização e, de outro, os interesses do ente federal, propugnando por um sistema federativo mais centralizador.

Verifica-se isso em Dallari (2019, p. 22), ao afirmar, por exemplo, que na Constituição do sistema federativo norte-americano houve um receio das colônias em retroagir à situação de submissão a um poder externo e, para contornar tais resistências, permitiu-se que as colônias adotassem o nome de Estado e pudessem produzir suas próprias constituições e legislações, conciliando-se, assim, os diversos interesses em jogo e possibilitando a criação da União. Por sua vez, Arabi (2019, p. 20), observa que, a despeito da origem do sistema federativo na América do Norte, a sua replicação pelo mundo, em diversas nações, causou uma diversidade de modelos e peculiaridades de sistemas federativos (Chagas, 2006, p. 58/9), trazendo, por isso, maior dificuldade em apontar os requisitos mínimos para a configuração do Estado Federal.

Por outro prisma, o sistema federativo apresenta alguns pontos em comum: a divisão de poderes em governo central e regional, de forma harmônica, independente e com equilíbrio; a manutenção da unidade do Estado soberano com a estrita obediência à sua Lei maior, a Constituição, de forma eficaz e plena por todos os entes federados, inclusive o central e, por último, a repartição de competências entre os entes federados (Merlin, 2004, p. 214). Em Kelsen (2016, p. 434), aprende-se que a ordem jurídica central, em conjunto com a ordem jurídica local formam a ordem jurídica total ou nacional e, portanto, o Estado, lição esta aplicável também para explicar o Estado Federal.

Mesmo com essa dificuldade de amearhar concessão nos requisitos mínimos do Estado federal, outra parte da doutrina, indica que o sistema federativo de cooperação pode ser compreendida dentro de uma linha de racionalidade, com os seguintes requisitos: 1) a pluralidade de entes políticos, o central com

abrangência na totalidade do território e os locais, com abrangência parcial no território, mas nos dois casos, todos com autonomia (Burdeau, 2002, p. 191); 2) participação dos entes regionais na composição do legislativo nacional (Silveira Neto, 1969, p. 221); 3) uma Constituição rígida e com definição da competência legislativa, tributária e administrativa dos entes locais e nacional (Zimmermann, 2005, p. 74), podendo haver compartilhamento destas atividades; e 4) existência de um órgão de composição dos conflitos entre os entes nacional e locais ou entre estes.

Sob um outro olhar, Arabi (2019, p. 20/1) elenca como elementos caracterizadores do sistema federativo:

A existência de entes federados distintos e juridicamente iguais; as prerrogativas do autogoverno, auto-organização e auto-administração atribuídas aos entes federativos; a repartição de competências legislativas e administrativas; além da divisão das receitas públicas e da existência de formas de representação dos entes federados menores junto a órgãos federais.

Nas palavras de Reverbel (2007, p. 47), o sistema federativo se compõe de união dos entes federativos, participação dos entes na vontade nacional, imposição da lei em âmbito nacional e regional, impossibilidade do direito de secessão, repartição constitucional de competências e a aplicação do princípio da subsidiariedade. Enfim, a definição de sistema federativo comporta diversos posicionamentos, inclusive com ideias excludentes, alguns o mencionando como uma forma de organização de Estado mais condizente com a democracia outros como forma encontrada para superação do Estado liberal (Chambô, 2021, p. 03).

Porém, a melhor forma de definir um Estado como Federal, é analisar a presença de um outro elemento, o princípio federativo, composto da solidariedade (união), subsidiariedade (diversidade) e participação federativa (equilíbrio), objeto do item a seguir.

3 DO PRINCÍPIO FEDERATIVO

A definição clássica de federalismo, ligando-a a um modelo de Estado Federal não mais se sustenta, diante da nova visão do direito em que o conceito

de princípio federativo é prevalente para indicar um Estado como federal, nas palavras de Silva (2008, p. 300), “por esta ótica, não basta que haja um modelo constitucional prevendo competências, instituições e instrumentos de caráter plural e, de algum modo, igualitário”, há necessidade de equilíbrio, equidade, subsidiariedade, participação federativa e harmonia.

Dito isto, o princípio federativo contem como elementos: a solidariedade que se refere à manutenção dos laços entre os entes federativos, sua proteção; a subsidiariedade que representa a pluralidade e diversidade entre as comunidades e entes que compõe uma sociedade e a participação federativa que indica o espaço institucional dos entes na formação e participação da vontade nacional (Silva, 2008, p. 300/1). Com a coexistência destes três elementos identifica-se um Estado com sistema federativo.

O princípio federativo é o plano principal de análise a respeito do federalismo constitucional atualmente, princípio este que contém, como dito, três subprincípios: a solidariedade, a subsidiariedade e a participação federativa; o primeiro indica a união entre comunidades por um laço de valores comuns, com sentimento de pertencer a um todo; o segundo refere-se à diversidade, denota um pluralismo nas diversas comunidades, com respeito concreto e não apenas normativo às peculiaridades e espaços de autogoverno, divisão de tarefas de cada sociedade, comunidades e Estado, sem perder de vista os objetivos comuns de todas as comunidades indicadas ao plano federal; e, por último, a participação federativa que corresponde à efetiva participação das comunidades menores na vontade geral, em um equilíbrio salutar, evitando a autocracia, o totalitarismo ou a anarquia.

A respeito da importância da solidariedade no espaço do sistema federalista, convém ressaltar que se sua ideia for distorcida, aliada a governos autocráticos, pode provocar um excessivo centralismo do sistema federalista, afetando a eficiência estatal na aplicação dos recursos de forma mais legítima. Assim, no Brasil, por exemplo, a União atuou e atua no plano normativo, aumentando suas competências constitucionais, criando receitas sem a devida repartição com os entes subnacionais. Em concreto, a União atua na dinâmica de um federalismo de cooperação distorcido, no alargamento do conceito de normas gerais, afetando o equilíbrio das competências concorrentes e, já no plano financeiro, pressionando os outros entes a se submeterem às suas diretrizes, especialmente nos repasses voluntários, tema que será objeto de análise mais percuciente no federalismo fiscal.

Além disto, essa solidariedade exacerbada afeta os dois outros elementos do princípio federativo, a subsidiariedade (diversidade) e a participação federativa (equilíbrio). Vemos na doutrina essa ideia em Silva (2008, p. 301), que revela que a solidariedade não pode opacar os demais valores do sistema federalista, pois na intenção de auxílio o ente central exagera e sufoca a autonomia dos demais entes:

Esta supremacia do princípio da solidariedade coloca em crise os demais princípios, pois coíbe a diversidade, pela progressiva destruição dos demais níveis de poder (subsidiariedade), e fecha as portas à participação federativa, pela redução do espaço institucional destinado à comunidade e aos entes políticos regionais e locais na formação da vontade estatal.

Assim, na ótica do sistema federativo brasileiro, a despeito de se perceber que há uma normatividade plural e razoável, com distribuição e compartilhamento de competências tributárias, legislativas e administrativas no plano constitucional, instituições e instrumentos igualitários, é urgente aliar a união e diversidade com o equilíbrio, para obter um sistema federativo verdadeiramente solidário, sem ser excessivamente centralizador; realmente diverso, sem promover a anarquia, e genuinamente participativo, com comunhão verdadeira e saudável entre as comunidades. De toda sorte, nenhum dos três subprincípios do princípio federativos pode se radicalizar, pois a “exacerbação da união elimina a diversidade; a exacerbação da diversidade impede a comunhão de valores e bens” (Silva, 2008, p. 304).

Especificamente, em situação diametralmente oposta, agora a respeito da exacerbação da descentralização no sistema federalista, há o seguinte alerta promovido por Quadros e Sales (2022, p. 58/9), no qual indica a importância do ente central para evitar as mazelas da globalização, junto os entes subnacionais:

Em tese, o sistema federalista é um instrumento para garantir o princípio democrático da participação descentralizada dos entes federais frente ao poder central. No entanto, é possível presumir que o esvaziamento do poder central é útil para a globalização-capitalismo, ao facilitar que as tratativas sejam feitas diretamente com os entes federais, regionais ou locais.

Diante disto, a extrema centralização e a extrema descentralização são situações que não trazem o melhor desenvolvimento do sistema federalista.

Porém, os melhores frutos de um sistema federalista pendem para uma maior descentralização e, na perspectiva da relação do princípio da eficiência com a subsidiariedade, em uma visão econômico-administrativa. Afinal, é evidente que uma atividade estatal não se dê por uma entidade superior – mais distantes da população interessada, quando a mesma atividade pode ser realizada por uma comunidade local, ou dentro do sistema federativo, pelo Município, afinal, em Tocqueville (2005, p. 72), é “na comuna, como em tudo o mais, o povo é fonte dos poderes sociais, mas em nenhuma outra parte ele exerce seu poder de maneira mais imediata”.

Agora a respeito do trinômio inseparável – descentralização, subsidiariedade e eficiência - para a consecução de sistema federativo legítimo aos anseios atuais da sociedade, transcreve-se a seguinte passagem de Torres (2001, p. 214), em que demonstra que somente se permite a interferência em entes locais nas hipóteses de ineficácia na execução das obrigações por parte deste, potencializando-se agora o elemento subsidiariedade, além da demonstração de necessidade e eficácia na atuação do ente central:

A subsidiariedade, sob a análise desse aspecto jurídico-político em que se insere, vem contrabalançar a tendência natural de acúmulo de poder pelo centro, com o legitimar a intervenção das instâncias superiores somente quando as inferiores não puderem executar certas funções e, ainda assim, se concorrerem os pressupostos da necessidade e eficácia. Diz-se, então, que entre as consequências que logicamente defluem da aplicação política do princípio se destaca a descentralização, concebida como modo de potencializar a eficiência e a eficácia das medidas realizadas, pela maior proximidade daqueles a que são efetivamente dirigidas. Pode, dessa forma, finalmente, ser compreendida como um dos princípios básicos do Federalismo, cumprindo-lhe nortear a atribuição, a cada ente federativo, das competências que é capaz de executar eficazmente.

Destarte, a aplicação da subsidiariedade (um dos elementos do princípio federativo), e sempre na perspectiva de um princípio instrumental, à organização estatal e na distribuição de competências constitucionais, leva a racional configuração do sistema federativo, em que as autonomias locais sejam consideradas a efeito de forma plena e concreta, quando do atingimento dos objetivos comuns. Porém, em outro ângulo, permitir os Municípios possam realizar atividades administrativas no âmbito de sua competência, sem o correspondente aporte financeiro, fruto de sua autonomia financeira e

tributária, faz o sistema federativo apenas nominal, sem a concretude necessária de uma participação, de um pluralismo e de uma saudável solidariedade.

A respeito do assunto, interessante observação de Silva (2008, p. 302) alerta a respeito do perigo do sistema federalista apenas nominal, sem a harmonia do elemento solidariedade:

Deve-se acrescer à questão administrativa o aspecto financeiro-tributário, sem o qual os entes locais e regionais veem sua autonomia ser apenas um punhado de palavras escritas no papel e sua atuação um mero arremedo da vontade central detentora dos recursos econômicos.

Já a participação federativa, terceiro elemento do princípio federativo, traz para o sistema federativo a dinâmica necessária para que decisões oriundas de comunidades maiores sejam legitimadas pelas menores, pela efetiva participação destas. No Brasil, a participação federativa, se exprime, também e não somente, no Senado Federal, indicando, em tese, as vontades das comunidades regionais (Estados-Membros), na formação da vontade nacional, porém essa representação é mitigada, por exemplo, em uma antecipação crítica, pela ausência de representação dos Municípios na vontade nacional e pelo agigantamento dos partidos políticos nas costuras políticas, a nível nacional. Aliás, modelo mais crível, e que deveria ser aplicado no Brasil para reforçar a força política dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, é o previsto na Alemanha em que “os representantes do Länder são indicados para o Bundesrat pelo Governador eleito, e destituíveis a qualquer tempo” (Silva, 2008, p. 303).

Em suma, sem a pretensão de esgotar o assunto, com algumas modulações conceituais colhidas das doutrinas retromencionadas, pode-se afirmar que um Estado contém um sistema federativo, ou seja, é uma federação, quando há os elementos do princípio federativo (solidariedade, subsidiariedade e participação federativa), em sua estrutura organizacional e interestatal, concretizando-se isto pela existência de pelo menos dois entes federados autônomos, um necessariamente de abrangência em todo o território do país, e outros de menor abrangência territorial, sem qualquer hierarquia funcional legislativa ou administrativa entre os de menor abrangência e o de abrangência nacional, mas com relacionamento equânime e justo, pautados por uma Constituição rígida, com um órgão responsável pela resolução dos conflitos

de competência constitucional entre os entes federados e, por último, com a necessária participação real e concreta dos entes de menor abrangência na formação legislativa nacional.

Não se olvida a existência doutrina da Teoria do Poder em sentido contrário à definição acima, relativamente aos requisitos mínimos para a configuração do sistema federativo de cooperação, afirmando que somente com a existência do compartilhamento de competência legiferante é suficiente para a implementação do sistema federativo de cooperação, conforme vemos, por exemplo, em Chambô (2021, p. 74):

A presença dos demais elementos distintivos apontados ao longo deste capítulo, quais sejam, o compartilhamento de receitas e a participação dos governos regionais na formação da vontade nacional, complementam a estrutura federativa, reforçando seu caráter. Entretanto, a presença apenas desses elementos, conjunta ou isoladamente, por não atingir o cerne da estrutural federativa não são suficientes para categorizá-la como cooperativa.

Porém, reafirma-se que a existência de outros compartilhamentos (tributário e de receitas), bem como a participação dos entes subnacionais na vontade nacional, são premissa inexoráveis para a existência do sistema federativo de cooperação, pois o primeiro se caracteriza na parte mais sensível de um sistema federativo, as condições financeiras dos entes subnacionais, afetando diretamente a própria autonomia federativa.

E o segundo, a participação na vontade nacional, é o justo contrapeso para dirimir o centralismo federativo, em outras palavras, em tese quando representantes dos entes subnacionais participam, na integralidade de uma das Casas do Parlamento, no caso pátrio, o Senado Federal, local em que todas as matérias, inclusive emendas à Constituição, devem ser aprovadas, configura-se de suma importância tal elemento para se configurar um sistema federativo de cooperação.

Conclui-se então que um sistema federativo de cooperação com apenas o compartilhamento de competências legislativas, como defende parte da doutrina, se torna capenga e nominal apenas, eis que de fato, em concreto, um sistema federativo de cooperação não pode sufocar a autonomia federativa, e para isso há necessidade de compartilhamento de receitas prevista na Constituição, bem como não pode se tornar centralizador nas competências

legislativas, e para isso o antídoto é a participação dos representantes dos entes subnacionais no parlamento nacional.

Desta forma, fixa-se uma definição plausível e pautada nas doutrinas indicadas, sem a pretensão, por óbvio, de esgotar o assunto, afinal a fluidez da sociedade quanto aos seus anseios e necessidades reflete, hoje, nas dinâmicas do Estado. Passa-se agora ao histórico do sistema federativo, especialmente no Brasil, para após realizar uma breve divagação a respeito de algumas de suas classificações.

Feitas estas considerações, passa-se ao estudo do sistema federativo de cooperação na Constituição de 1.988, quanto a sua estrutura organizacional e normativa, bem como o progresso ou regresso deste sistema até os dias atuais, realizando-se, ao fim, as primeiras críticas necessárias à atual configuração do sistema federalista.

4 SISTEMA FEDERATIVO DE COOPERAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ATÉ OS DIAS ATUAIS. CRÍTICAS NECESSÁRIAS

O sistema federativo de cooperação passou por diversas mutações ao “ponto de questionarem-se, atualmente, quais as diferenças marcantes entre a forma Federal e a Unitária” (Schuler, 2007, p. 333), mas que tem, ainda, na repartição e compartilhamento de competências uma das suas principais marcas, sempre com a finalidade de conciliar a diversidade na unidade. As suas repartições de competências constitucionais se dão no âmbito administrativo, legislativo (federalismo político) e tributário (federalismo fiscal) e tudo dentro das modalidades de competência privativa, exclusiva, concorrente, comum. Assim, na perspectiva do sistema federativo de cooperação, pode-se sublinhar as principais características: competências constitucionais legislativas exclusivas e compartilhadas entre os entes federativos, participação dos entes subnacionais na vontade nacional e o compartilhamento de receitas financeiras entre os entes federativos, como já mencionado nos itens anteriores.

Assim, no pensamento de Arabi (2019, p. 32/3), no sistema federativo de cooperação, estabelecido na Constituição de 1.988, houve interconexão de

tarefas nas competências constitucionais, inclusive com consórcios, parcerias, compartilhamento de receitas tributárias, além da participação dos entes federativos regionais na vontade nacional, visando potencializar a presença do Estado na sociedade, de uma forma equânime, horizontal e sem subordinação, a garantir a propalada autonomia dos entes federativos, conforme se constata com três elementos, no caso pátrio: 1) As competências legislativas comuns, concorrentes e suplementares (artigos 22, parágrafo único, 23 e 24 da CRFB); 2) No compartilhamento de receitas tributárias de um ente arrecadador para outro (artigos 157 a 161 da CRFB) e 3) Participação dos Estados-membros, Distrito Federal na vontade da União, com a eleição dos Senadores Federais.

Fazendo-se uma análise dos três elementos configuradores do sistema federalista de cooperação, verifica-se que o primeiro, ou seja, o compartilhamento de competência constitucional legiferante, podemos constatar a existência, na Constituição de 1988, de competências exclusivas, concorrentes e compartilhadas nos artigos 21, 22, 25, 30 e 32 e as competências compartilhadas previstas no artigo 23 (comuns) e 24 (concorrentes). A começar pela União, as suas competências estão expressas nos artigos 21 e 22 da Constituição de 1.988, porém também há reflexos desta competência em outros artigos da Constituição de República, tais como os artigos 142, 144, 164, 174, 176, 177, 184 e 214, sendo que o artigo 21 constitui a parte essencial da competência da União (exclusiva ou privativa), se agrupando em competências de “preservação da integridade do território nacional (federais típicas: incisos III, IV, VI e XXII); autoridade (incisos I e II); proteção da ordem constitucional em momentos de crise (inciso V); uniformidade no trato de alguns assuntos (incisos VII, X, XI, XII)” (Schuler, 2007, p. 338/9).

Já no artigo 22 da Constituição de 1.988, estão as competências exclusivas da União que podem ser delegadas aos Estados-membros, conforme o parágrafo único daquele artigo. Quanto aos Estados-membros e Distrito Federal, afora algumas competências expressas, verifica-se que a Constituição de 1.988 lhes deu competências residual ou remanescente, ou seja, tudo que não se enquadra nas competências exclusivas da União e dos Municípios, se enquadra na competência dos entes regionais. Já a competência municipal (que também está dentro da competência do Distrito Federal) tem vinculação com o conceito de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, da Constituição de 1.988.

Assim, tem-se em um primeiro plano as competências constitucionais privativas ou exclusivas, aqui agora, para esta investigação, denominadas de primeiro grau, pois somente um ente tem competência na matéria, ocasião em que o constituinte reputou necessário que somente uma espécie de ente da federação tivesse capacidade de cuidar de determinados temas, excluindo-se a priori a competência legislativa, tributária e administrativa dos outros entes federativos. Da mesma maneira a Constituição de 1.988 previu competências constitucionais compartilhadas pelo ente federal e estaduais e distrital, denominadas de competência constitucional concorrente (cumulativa ou não), denominadas de segundo grau e, por último, competências compartilhadas pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, neste caso competência constitucional comum, prevista no artigo 23 da Constituição de 1.988, denominadas competências constitucionais de terceiro grau.

Quanto à segunda característica do sistema federativo de cooperação, o compartilhamento e repasse de receitas tributárias, é importante notar que a transferência se dá especificamente do ente nacional para os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, sem previsão de repasse orçamentária em sentido contrário. Ou seja, dos municípios para os Estados-membros e Distrito Federal ou dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios para a União. Isto porque, além da União concentrar a maior parte do resultado da arrecadação dos tributos, os compartilhamentos e repasses tem a finalidade de diminuir das diferenças regionais e locais, bem como de proporcionar meios para que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios tenham receitas suficientes para atender as demandas sociais, fatores que serão examinados com mais acuidade no item próprio do federalismo fiscal. Interessante notar que no sistema federalista fiscal alemão há previsão de transferências de receitas entre os Länder (Estados-membros), política que poderia ser aplicada entre nós: “Por sua vez, as transferências de equalização concretizam-se sob dois aspectos. No primeiro, os estados mais ricos transferem aos mais pobres, receitas interestaduais, condicionadas a critérios especificados e uma fórmula definida, em razão da necessidade de evitar perturbações ao equilíbrio econômico geral, equalizando a ou promovendo o crescimento econômico” (REGO, 2020, p. 47).

Já a última característica do sistema federalista de cooperação, a participação dos Estados-membros, Distrito Federal na vontade legislativa

nacional é veiculada notadamente pela eleição de três senadores por Estado-membro e Distrito Federal, independentemente da sua população e extensão territorial, trazendo uma importância histórica do equilíbrio de poder que tal configuração legislativa trouxe para os Estados-membros de economia menos potente e população diminuta.

Feitas estas considerações a respeito da formação do sistema federalista de cooperação na Constituição de 1.988, vale dizer que na realidade do sistema federativo brasileiro, a situação econômica interna e externa brasileira, pós Plano Real, fomentou a necessidade de uma reforma do Estado e assim, nas palavras de Rezende (2013, p. 15), “um forte ajuste fiscal para evitar o *débâcle* do Plano Real deram uma contribuição ainda mais significativa para a deformação do espírito de descentralização e autonomia federativa que presidiu os trabalhos da Constituinte na área fiscal”, e desta forma depara-se com um agigantamento financeiro do ente federal, em que se impôs aos Estados-membros condicionamentos reformistas, como forma de socorrê-los financeiramente, em função do descontrole financeiro verificado neste período, distorcendo várias finalidades estampadas inicialmente na Constituição de 1.988.

Ainda neste mesmo período histórico da década de 1990, a centralização do sistema federativo também se deveu à necessidade de atender “às exigências de uma economia globalizada e do Fundo Monetário Internacional, e transferiu aos Estados e especialmente aos Municípios as tarefas que eram da sua competência, especialmente aquelas relativas à saúde e à educação” (Merlin, 2004, p. 226), permanecendo, porém, a União no controle econômico e financeiro do sistema federativo, mas sem muitas das obrigações anteriores, pois as repassou aos entes subnacionais.

Vários outros fatores também são apontados para a fragilização do sistema federativo brasileiro após a década de 90 do século passado, desde a diminuição da participação dos entes subnacionais na arrecadação tributária, perda de mobilidade na decisão de aplicação dos recursos próprios, em função das inúmeras vinculações constitucionais, controles e regulamentação, a omissão do legislativo estadual na influência nacional, a partir da ausência de apresentação de emendas constitucionais em conjunto e a fraca influência que os Governadores têm sobre as bancadas estaduais no legislativo nacional, tendo em vista a tendência destes em aderir à agenda nacional do Poder Executivo.

Por outro lado, o alargamento da competência exclusiva e privativa da União, na moldagem da Constituição de 1988 e a interpretação que o STF deu e dá ao sistema federativo, a partir dos julgamentos dos conflitos de competências, motivadores, aliás, da maior concentração de receitas públicas em poder da União, são elementos fomentadores da maior centralização política e concentração financeira em favor do ente federativo central, afetando a “titularidade de competências autônomas e a existência de recursos financeiros próprios que possibilitem o exercício dessas competências no plano concreto.” (Arabi, 2019, p. 23).

De toda a sorte, é bom lembrar que o sistema federativo de cooperação brasileiro deveria ter propósito nobre (de unir, potencializar competências, reduzir as desigualdades regionais e locais), mas se tornou, paulatinamente, pelos motivos acima expostos, em um sistema federativo de cooptação e centralista ou “em certos momentos a realidade brasileira tem se aproximado muito mais de um federalismo de integração” (Arabi, 2019, p. 22), em que somente os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios que se submetem às diretrizes nacionais são agraciados com benesses do poder central.

A primeira crítica que se faz a atual dinâmica e configuração do sistema federalista da Constituição de 1.988 se dá a respeito da participação dos entes regionais em uma das Casas do parlamento nacional. À luz da atual situação da sociedade e do mundo, bem como da verificação da falta de defesa dos interesses dos Estados-membros e Distrito Federal por parte dos Senadores, questiona-se o atual modelo de representação no parlamento nacional dos Estados-membros, pela ausência de real ativismo legislativo em prol dos entes regionais que os senadores representam, valorizando estes, muitas vezes, o interesse da política partidária à nível nacional, em detrimento do interesse pelo qual foi eleito (Neiva e Soares, 2013, p. 111).

Em uma segunda crítica, verifica-se que, no caso do Brasil, a representação do Senado Federal é capenga, pois não contempla os municípios, sendo estes entes federativos de igual envergadura do que os Estados-membros. Portanto, a Constituição de 1.988, paradoxalmente, criou uma nova espécie de ente federativo, os municípios, dentro da perspectiva da subsidiariedade, descentralização, maior participação popular, mas sem o correspondente instrumento de influência desses municípios na formação da vontade nacional. Evidencia-se a necessidade de retificação, por meio de uma reestruturação do

sistema organizacional do sistema federativo atual, possibilitando um sistema federativo de maior participação popular, política e eficiência administrativa, ressaltando que tal assunto deve ser pautado, em algum momento futuro, na doutrina da ciência política, com mais acuidade.

Porém, em uma terceira crítica, verifica-se que o sistema federativo possui grande concentração de receita financeiras e poderes legiferantes no ente central, além da invasão, pelo ente federal, das competências regional e locais e da insegurança jurisprudencial a respeito dos limites da competência de cada ente federativo, incongruências estas que serão abordadas em itens específicos desta investigação, relativamente ao sistema federativo político e fiscal.

Enfim, a despeito de todos os elementos do sistema federativo de cooperação estarem previsto na Constituição de 1.988, levando a crer, em um primeiro olhar, que há de fato um legítimo sistema federativo, ficou patente, nesta breve referência doutrinária, que muitas distorções precisam de urgente regularização, seja no plano normativo ou jurisprudencial perante o STF, sob pena de manter-se um sistema federativo de cooperação desequilibrado, nominal, cooptativo e centralizador nas competências da União, afastando a necessária autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, verificou-se a dificuldade, ainda hoje, de tornar precisa a conceituação do sistema federativo, visto que sua conformação depende de fatores locais, tais como extensão territorial, grau de unidade linguística, cultural, econômica, histórico da nação, dentre outros. Porém, nos limites desta investigação, procurou estabelecer critérios mínimos, à luz do princípio federativo, que permita identificar sinais seguros de uma ordem jurídica como federal, assim, estabeleceu-se que um caminho para a definição de um Estado como federal, se amparando no conceito de princípio federativo, formado pelos elementos da solidariedade, subsidiariedade e participação federativa.

Após foi realizada uma investigação de como o federalismo de cooperação se estabeleceu na Constituição de 1.988, com as diversas competências

constitucionais legislativas, tributárias e administrativas compartilhadas, com os diversos repasses constitucionais de receitas, promovendo a investigação a especificação em competências constitucionais de primeiro grau (privativa e exclusiva), de segundo grau (concorrente e suplementar) e terceiro grau (comum), a depender de quantos entes federativos têm a competência na mesma matéria e como a competência constitucional comum (de terceiro grau), prevista no artigo 23 da Constituição de 1.988 tem seus valores sociais elevados e, por isso, merecedor de uma interpretação à luz da subsidiariedade. Tudo isso também aliado a um sistema federalista de cooperação, inicialmente com nobres princípios de proporcionar a descentralização e uma efetiva autonomia aos entes subnacionais, se transformou com o tempo e por diversos fatores econômicos e políticos, em um sistema federalista centralizador e de cooptação do ente central.

REFERÊNCIAS

ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo Brasileiro: Perspectivas Descentralizadoras*. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BURDEAU, Georges apud MENEZES, Anderson de. *Teoria Geral do Estado*. 8ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CHAMBÔ, Pedro Luis. *Federalismo Cooperativo, uma análise bidimensional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 2ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 5ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. *O Município e o Federalismo*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, 2013.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; BASTOS, Thiago Guerreiro. Trinta Anos de Federação e cinco ano de Federalismo: O Federalismo Fiscal Brasileiro e suas Vicissitudes. In: *Estudos sobre Federalismo Fiscal*. Org: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; IBRAHIM, Fábio Zambitte e OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2022.

QUADROS, Doacir Gonçalves de; SALES, Fernando Márcio Marques de. O Anti-Édipo, Capitalismo e Globalização. In: *Ius Gentium*. vol. 13. n. especial. Jan/abr. 2022.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. Federalismo, descentralização e Subsidiariedade. In: *Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo*. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007.

REZENDE, Fernando. A Crise do Federalismo Brasileiro: Evidências, Causas e Consequências. In: *O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto*. Organizador: Fernando Rezende. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013.

SCHULER, Anelise Domingues; LIMA, Marcia Rosa. Competências Exclusivas e Compartilhadas na Federação Brasileira. In: *Coleção Direito do Estado, Estudos sobre o Federalismo*. Coordenadores: César Saldanha Souza Júnior e Marta Marques Avila. Porto Alegre: Ed. Doravante, 2007.

SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. Federalismo Fiscal, Eficiência e Legitimidade: O Jurídico para Além do Formalismo Constitucional. *Revista de Direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro*, vo. XIX – Federalismo. Coordenador: Cristiano Franco Martins.. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008.

SILVEIRA NETO, Honório. *Teoria do Estado*. 3ed. São Paulo: Max Limonad, 1969.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América*, volume 1 – Leis e Costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A Formação do Federalismo no Brasil*. Brasília: Edições Câmara, 2017.

TORRES, Sílvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

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