V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

JOSE MIGUEL BUSQUETS

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teoria e filosofia do Estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSM / Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: José Filomeno de Moraes Filho, Jose Miguel Busquets – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-272-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Teoria do Estado. 3. Filosofia do Estado. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

Esta publicação - "Teoria e Filosofia do Estado" - resulta da prévia seleção de artigos, e do fecundo debate que se seguiu à apresentação oral dos trabalhos, no Grupo de Trabalho homônimo, o qual se reuniu em 9 de setembro do ano em curso, durante o V Encontro Internacional do CONPEDI, realizado em Montevidéu (Uruguai), nos últimos dias 8 a 10 de setembro.

O V Encontro – enfatizando a problemática das “instituições e o desenvolvimento no momento atual da América Latina” como tema central – permitiu que, às margens do Rio da Prata, na Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai (UDELAR), se ferisse intensa discussão acadêmica, unindo teoria e empiria na abordagem do fenômeno político-jurídico.

Assim e por meio de abordagem interdisciplinar, o GT "Teoria e Filosofia do Estado" proporcionou, entre outros aspectos, a discussão vertical de problemáticas diferentes e complementares, tais como os vínculos entre a Ciência Política e o Direito, o papel do Estado, com as suas possibilidades, dificuldades e perspectivas de futuro, o direito de resistência, o federalismo, o desenvolvimento regional, as crises políticas, a responsabilidade política no presidencialismo e a jurisdição constitucional.

Por tudo, tem-se a certeza de que, mais uma vez, o GT "Teoria e Filosofia do Estado" cumpriu com os objetivos a que se propõe, nomeadamente o de levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição relevante acerca do Estado constitucional e democrático. E espera-se que a leitura dos trabalhos aqui publicados, tanto os de cunho normativo quanto os de feição empírica, contribuam de para enriquecer o cabedal de conhecimento sobre a temática geral do V Encontro, a saber, as “instituições e o desenvolvimento no momento atual da América Latina”.

Prof. Dr. Filomeno Moraes - Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Dr. José Miguel Busquets - Universidade da República do Uruguai (UDELAR)

QUESTÕES AO FEDERALISMO BRASILEIRO DIANTE DOS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO SUPRANACIONAL

TEMAS AL FEDERALISMO BRASILEÑO ANTES DE LAS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL

Paulo Roberto Barbosa Ramos [1]
Rossana Barros Pinheiro [2]

Resumo

Análise das principais características históricas e políticas relacionadas ao modelo federativo brasileiro, tendo em vista as consequências dos processos de globalização e integração, entendidas, do ponto de vista externo, como crescente interdependência e, do ponto de vista interno, sob a forma de desafios aos arranjos institucionais. Na realidade brasileira, esses se relacionam principalmente com a concentração de competências legislativas e receitas tributárias no ente federal, necessidade de maior autonomia dos entes municipais e de diminuição das assimetrias regionais.

Palavras-chave: Federalismo, Integração supranacional, Globalização

Abstract/Resumen/Résumé

Análisis de las principales características históricas y políticas relacionadas con el modelo federativo brasileño , en vista de las consecuencias de los procesos de globalización e integración , entendida , desde un punto de vista externo como la creciente interdependencia y el punto de vista interno , en forma de retos arreglos institucionales. En Brasil , éstas se refieren principalmente a la concentración de los poderes legislativos y los ingresos fiscales en la federal , la necesidad de una mayor autonomía de las entidades municipales y reducir las disparidades regionales .

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalismo, Integración supranacional, Globalización

[1] Doutor em Direito Constitucional pela PUC/SP. Pós-doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Granada/Espanha. Coordenador do Mestrado em Direito da UFMA. Pesquisador do UniCeuma. Promotor de Justiça.

[2] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/UFMA. Integrante do Núcleo de Estudos de Direito Constitucional/UFMA. Bolsista Capes. Advogada.

1 INTRODUÇÃO

A emergência de novos atores no mundo globalizado e o aparecimento de nuanças inéditas na política internacional e supranacional implicam na plena integração das estruturas de exercício do poder, especialmente quanto ao planejamento estratégico de enfrentamento dos novos desafios e ao funcionamento dos arranjos institucionais internos.

Tendo em vista a ampla abrangência do processo de globalização e suas consequências em todos os setores das práticas sociais, culminando na necessidade de integração econômica, cultural e política, a interdependência no relacionamento travado entre os países, bem como a consequente redefinição de estruturas políticas tornam-se inevitáveis.

Nessa discussão, a convivência com outros centros decisórios constitui em um grande elemento do fenômeno de redistribuição do poder político no mundo globalizado, tendo em vista que esses detêm significativa ou até mesmo maior parcela de poder se comparada ao âmbito de decisão dos países.

Por outro lado, a necessidade de redefinição das estruturas internas, de modo a promover a maior cooperação e diminuição das assimetrias no contexto da abertura de mercados, é outro dado que caracteriza o mundo globalizado. No plano subnacional, os impactos dos processos de globalização e integração são visíveis, basta observar a situação do Brasil, país de dimensões geográficas continentais com desafios consideráveis na distribuição de recursos, cujo modelo federativo deve ser direcionado para a maior cooperação, levando em consideração a centralização de competências na União, as dificuldades observadas na repartição de receitas e na garantia da autonomia dos entes municipais, de modo a diminuir as assimetrias regionais e promover a melhor distribuição de recursos.

Ante a esses questionamentos e hipóteses, a presente pesquisa pretende formular uma base teórica sólida diante dos desafios ocasionados pelo processo de globalização e integração de forma a readequar a engenharia política interna federativa ao referido contexto, possibilitando o desenvolvimento social, especialmente na esfera regional. Para tanto, utilizaram-se as seguintes metodologias: revisão de literatura, pesquisa normativa e pesquisa documental.

2 CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS E POLÍTICAS DO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

De acordo com García-Pelayo (1987), a engenharia política federativa consiste na integração de unidades territoriais em uma organização conjunta, sob a égide de um sistema de relações jurídicas estabelecidas em uma constituição em sentido jurídico-político, estatuto comum aos estados membros em forma de direitos e deveres.

Nesse sentido, Horta (1981) afirma que a invenção norte-americana consiste em uma estrutura complexa, na qual há a integração de ordenamentos jurídicos de estados diversos. A estabilidade normativa, essencial à natureza do estado federal, é dada a partir da aderência da forma do Estado ao documento constitucional.

O modelo federativo surgiu para superar as dificuldades registradas nas formas de organização confederativas, metodologia em grande medida fragilizada, tendo em vista a priorização da soberania individual de cada ente em detrimento da coesão nacional. Conforme a estrutura pensada pelos federalistas[1], o estado federal constitui uma contraposição à ideia absolutista de distribuição do poder político, tendo em vista que organiza o exercício do poder territorial, através da separação das funções do poder em três órgãos independentes, quais sejam, Executivo, Legislativo e Judiciário, dividindo também a atuação governamental em diferentes níveis.

Ramos (2011) corrobora esse entendimento, ressaltando que a federação resolveu o problema da distribuição de competências dentro do território nacional, tendo em vista que as decisões do poder central independeriam da anuência posterior dos estados membros, a qual, no sistema confederativo, era uma exigência. Assim, conforme afirma Franco Filho (2012), a autonomia conferida a estados, municípios distrito federal e união funciona como estratégia política de desenvolvimento local, regional e nacional, tendo em vista o equilíbrio do poder e a liberdade dos entes para criar as suas próprias normas, desde que condizentes com as disposições gerais do texto constitucional supremo.

Portanto, o federalismo revelou-se estratégico para atender às demandas de um novo contexto mundial, em que muitas decisões precisavam ser tomadas com celeridade, daí o sucesso dos EUA. Nessa discussão, Ramos (2011) registra as características essenciais dessa organização de Estado, considerando que não fazem parte de uma fórmula rígida, petrificada e que, embora o federalismo tenha surgido na cultura norte-americana, não é o melhor nem o único modelo existente no mundo.

[1]Conferir: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

São características dessa organização, de acordo com o referido Autor: constituição escrita e rígida; duas ordens jurídicas dotadas de autonomia refletiva em competências próprias, auto-organização, autoadministração e provimento dos recursos indispensáveis para custear as suas responsabilidades; indissolubilidade do vínculo federativo, vontades parciais representadas pelo Senado Federal; Tribunal Constitucional como guardião das competências e, por fim, possibilidade de intervenção federal no caso do descumprimento dos deveres impostos aos entes que participam da realidade federal.

Destaca-se o potencial do modelo federativo no sentido de promover o equilíbrio do poder dentro do espaço territorial considerado e de possibilitar a coexistência de diferenças geográficas e culturais dentro de países marcados pela diversidade acentuada, como é o caso do Brasil, dinâmica esta que consiste na descentralização do poder como meio de evitar a concentração e lesão aos princípios do regime democrático.

Nesse sentido, Pinto (1995) destaca a pertinência deste modelo de distribuição do poder à realidade do país, tendo em vista a extensão do território e as características peculiares do espaço geográfico brasileiro, visto que a área atual do Brasil é de 8.516.050 km², com território rico em recursos naturais, em grande medida aproveitáveis, sem desertos ou geleiras. Logo, é um espaço geográfico de grande extensão e com desafios em relação ao aproveitamento dos recursos.

O Brasil adotou expressamente, na Constituição de 1988 o sistema federativo, desde então, o equilíbrio do poder variou entre União e estados de acordo com o momento histórico, o que explica a maior ou menor concentração. De acordo com Anacleto (2008), a imediata implantação do sistema federativo no Brasil antes da Constituição de 1988 ocorreu com o desenvolvimento da corrente republicana de influência de Ruy Barbosa, que, sob a influência do modelo adotado nos Estados Unidos, trouxe aos primeiros atos normativos dos vencedores e posteriormente, para a Constituição.

Nogueira (2001) ressalta que o sistema federativo brasileiro teve o seu nascimento dissociado da realidade econômica, política e social vivenciada no país, de forma que não consistiu em uma revolução ou movimento político propriamente ditos. No entanto, Coelho (1985) observa que, na Constituição de 1988, a realidade social foi fator de peso para a escolha de modelo federativo a ser adotado na República Federativa do Brasil. Nesse sentido, o referido Autor tece os seguintes comentários:

> Quais os fatores reais de poder que, neste momento de vida nacional, poderão condicionar a decisão política a ser tomada no seio da Constituinte, quando esta se debruçar sobre o problema das relações entre o Poder Central e os poderes locais; que forças prevalecerão ou deverão prevalecer quando se for definir o modelo normativo que doravante irá reger as relações entre a União, os Estados e os Municípios, decorridos mais de 90 anos de uma experiência federativa centralizadora e compressiva das autonomias locais; enfim, identificar quem poderá efetivamente dar nascimento à primeira República Federativa no Brasil, sepultando o Estado unitário, que PAULO BONAVIDES afirma ter nascido a 15 de novembro de 1889 sobre as ruínas da monarquia, e que, mesmo desprovido de legitimidade formal, tem tido eficácia na Constituição real do País. (COELHO, 1985, p. 58).

Atualmente, a federação brasileira possui como base a existência dos seguintes entes: União, estados e municípios. Nesse sentido, Silva (2005) preceitua que o cerne do conceito de federação reside nesses três elementos, que podem ser enumerados como: União, coletividades regionais autônomas e municípios, no caso específico brasileiro.

Nesse sentido, a União possui personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia em relação aos estados, cabendo-lhe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro, enquanto os estados membros são entes federativos com a mesma autonomia e personalidade jurídica de direito interno. O Autor (2005) acrescenta ainda que o interesse é o princípio que deve nortear a divisão de competências entre os entes federativos.

Nessa discussão, Bastos (2001, p. 249) afirma que tal princípio é a regra de ouro segundo a qual: “nada será exercido por um poder de nível superior desde que possa ser cumprido pelo inferior. [...], o município prefere ao estado e à União. O estado, por sua vez, prefere à União”.

3 IMPACTOS DOS PROCESSOS DE GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO SUPRANACIONAL NA DINÂMICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Partindo-se da afirmação de que o modelo federativo é um modelo cuja aplicabilidade no Brasil encontra fundamentos de ordens técnica e geográfica, cabe agora traçar um perfil da vigência deste modelo político em face dos desafios trazidos pela globalização e crescente necessidade de integração entre os países.

O fenômeno da globalização irradia efeitos diretos e indiretos em todas as regiões do mundo devido ao grau de abrangência e à capacidade de interligar economias inteiras, de modo que os estados não possuem mecanismos eficientes para traçar estratégias econômicas e sociais, tendo como âncora o isolamento em relação aos outros países.

Portanto, a integração dos países é um processo que merece a atenção dos cientistas de maneira que possam avaliar as suas causas e impactos. Neste sentido, avaliam-se, de forma

geral, os impactos nos arranjos institucionais internos dos países no contexto da integração supranacional, diante dos desafios do processo de globalização.

Como observa Ramos (2011), o processo de globalização põe em discussão a eficiência do modelo federativo enquanto metodologia apropriada para garantir o exercício do poder compartilhado, assegurando a existência dos pesos e contrapesos previstos na Constituição. Essa eficiência encontra barreiras, segundo o mesmo Autor, por conta da radicalização do processo de globalização, que oportuniza o fortalecimento de outras instâncias decisórias, e estas, por sua vez, colocam em crise o papel tradicional do texto constitucional com relação à finalidade de estabelecer o equilíbrio pleno dos poderes.

Nesse sentido, Bonavides (1994) enuncia que a crise atual dos sistemas de organização do poder político não deve ser atribuída ao sistema federativo em si, mas tão somente à forma doutrinária desse arcabouço, a qual associa o sistema à conformação original de suas raízes, sem observar, contudo, as inevitáveis transformações relacionadas à mudança dos tempos e das necessidades políticas e sociais, essas mais gritantes do que a vontade dos propugnadores das teses federalistas do século XIX.

Parte da doutrina aponta como causa da crise do modelo federativo brasileiro a falta de equilíbrio entre os poderes da união e dos estados, o que incide negativamente sobre as potencialidades do federalismo no sentido de possibilitar o desenvolvimento das diferentes esferas de poder tendo em vista a autonomia dos entes federados.

Nessa perspectiva, Soares (2013) suscita a necessidade de maior participação dos estados na articulação de política públicas, tendo em vista que esses tem perdido gradativamente a capacidade de participação nas receitas tributárias em benefício dos municípios. De acordo com a Autora, a União assumiu o papel de coordenar as relações intergovernamentais e formulação de políticas públicas, o que simultaneamente, transferiu aos municípios e execução de tais políticas e marginalizou a atuação dos estados, entes que possuem importantes tarefas em países de dimensão continental, como é o caso do Brasil. Esses tem a missão de promover o desenvolvimento econômico e social, formulando políticas públicas regionais e cooperando com os municípios. Como solução para o problema, a Autora sugere reformas nos canais de interlocução entre União, municípios e estados, de forma a promover o equilíbrio na distribuição de tarefas administrativas.

Nessa discussão, Prazeres (2004) destaca que a centralização de competências no ente federal também é observada no tocante à matéria de política externa, segundo a qual cabe tão somente ao presidente da República a celebração de compromissos internacionais. Por isso, Fernanda Vieira Kotzias (2009) preceitua que essa centralização acarreta na

impossibilidade de atender satisfatoriamente os interesses de todos os estados federados, ainda que haja esforços nesse sentido.

De acordo com a referida Autora, as unidades subnacionais tem se lançado internacionalmente com a finalidade de buscar parcerias e cooperação capazes de suprir as deficiências internas, permitindo o desenvolvimento do território, fenômeno evidente com a deflagração do processo de globalização. Todavia, essas atividades internacionais não encontram amparo na Constituição, que não confere aos estados tais prerrogativas, o que resulta em insegurança jurídica para os envolvidos. Nesse cenário, a Autora afirma a existência de duas alternativas viáveis ao federalismo brasileiro: a relativização da soberania, de modo a permitir a participação ativa dos estados federados no mercado exterior, ou o reforço do compromisso de atendimento às unidades pela União. (KOTZIAS, 2009).

Nessa discussão, Albuquerque (2010) observa que a dinâmica trazida pelo processo de globalização não se coaduna com as restrições constitucionais aos estados e regiões, como, por exemplo, a impossibilidade de legislar sobre comércio exterior e a incompetência para celebrar tratados. O Autor acrescenta ainda que a inserção internacional dos estados brasileiros, objeto de estudo da paradiplomacia, fortalece, ao invés de enfraquecer, a dimensão estatal do sistema internacional.

Por último, Almeida (1987) corrobora esse entendimento, acrescentando que tal problema, movimento pendular que representa a concentração de poder político e financeiro no governo central, tem levado à negação da ideia de estado federativo.

Dessa forma, conforme conclui a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe/CEPAL (2012, p. 19), ante os desafios impostos pela globalização, as estratégias de desenvolvimento local devem reforçar as formas de coordenação inter-regional, de forma a estruturas nova formas de articulação entre os entes e regiões, aprofundando o processo de descentralização.

Franco Filho (2012) aponta a falta de autonomia plena no tocante aos estados e municípios, em razão da concentração excessiva de competências na União, pois o sistema de repartição de competências legislativas vive uma crise, um grande número de atribuições privativas. O supracitado Autor afirma a necessidade de maior autonomia aos entes estrategicamente mais próximos dos cidadãos como forma de promover maior equilíbrio entre as estruturas de poder e, por conseguinte, a maior participação cidadã através dos arranjos institucionais.

Da mesma forma, essa concentração de competências na União também se faz presente no tocante às competências tributárias, pois a União detém a maior arrecadação,

muito embora a efetiva prestação de serviços aconteça nos estados-membros e nos municípios. Dessa forma, o principal desafio ao federalismo em tempos de globalização é reorientar as suas estruturas internas, de modo a integrar na medida do possível os entes federativos em termos de participação orçamentária e aproveitamento dos recursos.

Nessa discussão, Tavares (2009) observa que o federalismo do estado brasileiro possui um terceiro nível político, com competências definidas na Constituição Federal, os municípios, os quais são os entes mais próximos dos grupos da sociedade civil organizada, sendo, por isso, mais apropriados para atender as necessidades locais.

No entanto, apesar das capacidades de auto-organização, autoadministração e autonomia administrativa e financeira, os referidos entes encontram dificuldades de prestação e manutenção dos serviços voltados às necessidades locais, tendo em vista a falta de capacidade para gerar recursos financeiros, o que causa dependência em relação às transferências de receitas de outros entes.

Assim, considerando que o município é o ente mais sujeito à pressão política e fiscalização por parte da sociedade civil, torna-se necessária a garantia de condições mínimas para possibilitar a execução de políticas públicas. O referido Autor sugere a cooperação com outros entes federados, nos aspectos técnico-administrativos e financeiros.

Desse modo, a autonomia municipal possui a potencialidade de promover maior grau de eficiência às ações governamentais, mas para tanto, torna-se necessário o fortalecimento da autonomia, especialmente financeira. A referida Autora acrescenta ainda que não obstante a descentralização prevista no texto constitucional de 1988, o aumento do número de municípios na repartição de receitas tributárias, bem como o crescimento acentuado desses entes diminuiu substancialmente a parcela de recursos individuais, aumentando assim, a dependência da transferência de recursos financeiros das outras esferas políticas.

Nesse sentido, a conquista da autonomia municipal, ao invés de conduzir os municípios à cooperação, tornou-os mais competitivos, posto que, as singularidades e os interesses de regiões diferentes motivam a disputa por mecanismos aptos a alavancar suas economias individuais, característica marcante da conjuntura neoliberal, que vigente com essas condições, desencadeia a assimetria entre práticas políticas, interesses internos e externos. Assim, o estado relega as suas antigas atribuições ao poder dos mercados. (LIMA; NERY, 2014).

Kotzias (2009) observa que o federalismo, normalmente é aplicado em países de grandes dimensões territoriais, nos quais quase sempre há dificuldades de estabelecer uma administração harmônica que privilegie igualmente todas as unidades. Conseguintemente, a

prática evidencia o privilégio de determinados entes em detrimento de outros, causando competição e sufragando a possibilidade de cooperação. Por conseguinte, muitos entes subnacionais apresentam desenvolvimento inferior, tornando-se difícil o seu gerenciamento financeiro, social e cultural.

Losada (2014), formulando considerações acerca do arranjo federativo à luz dos desafios impostos ao federalismo brasileiro, registra que as assimetrias originam tensões nas relações intergovernamentais do país e que o federalismo brasileiro é um mecanismo de mediação das diferenças historicamente existentes quanto as capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados, refletivas nos desequilíbrios regionais e sociais típicos do país.

Nesse sentido, Lima e Nery (2014) evidenciam a interessante constatação de que o pacto federativo brasileiro não consiste somente em parcerias, senão em heterogeneidade política, econômica, cultural e natural, complexidade e contradição de acordo com a qual o estado-nação está repleto de diversidades reveladas nas regiões, estados e municípios.

Nesse raciocínio, a Comissão Econômica para América Latina y el Caribe/CEPAL (2000) registra como duas grandes características da federação brasileira a acentuada disparidade sócio-econômica, um dos obstáculos para o desenvolvimento social, e a complexidade do aparato estatal, nas dimensões da administração direta, empresas estatais, sistema financeiro público, essas existentes de forma diferenciada regional e intraregionalmente.

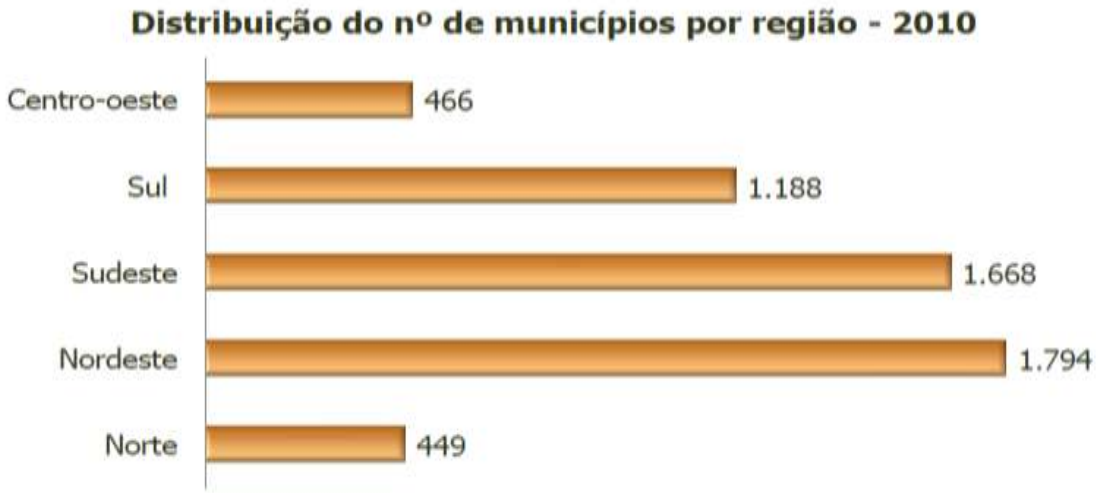
Os gráficos abaixo, elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, permitem a constatação da assimetria existentes entre os estados e regiões da federação:

Quadro 1: Assimetrias regionais.

Região	PIB	População	Território
Região Sudeste	55,41%	42%	10,60%
Região Norte	5,40%	8%	45,20%
Região Centro-oeste	9,57%	7%	18,90%
Região Nordeste	13,40%	28%	18,20%
Região Sul	16,28%	14%	6,80%

Fonte: IBGE 2011.

Gráfico 1: Distribuição do número de municípios por região.



Fonte: IBGE 2010.

Mapa 1: Densidade demográfica.



Fonte: IBGE 2010

Franco Filho (2012) aponta para a necessidade urgente de se programar um federalismo integracionista, que, além da tarefa de promover a cooperação entre os entres, tenha a capacidade de integrá-los amenizando as dificuldades de integração dentro do território: "[...] assim, deve-se estabelecer uma efetiva repartição de competências legislativas, materiais, administrativa e tributárias, notadamente no âmbito municipal" (FRANCO FILHO, 2012).

Este raciocínio leva a perceber a urgência de se construírem estruturas que permitam a sobrevivência diante das consequências nefastas da globalização, pois os padrões de governança através da integração tornam as economias dos países mais competitivas, além de adaptá-las à seleção natural oriunda da liberalização de mercados.

Balaguer (2011) alerta para a necessidade prática da integração sul-americana, especialmente para o Brasil, país caracterizado pelo investimento no agronegócio e que precisa se unir a países vizinhos para que a América do Sul obtenha uma participação mais significativa na economia mundial no presente e no futuro, tendo em vista que grande parte

dos estudos econômicos atuais projeta um crescimento no potencial econômico dos países asiáticos, que ultrapassarão a economia dos Estados Unidos.

Schettino (2009) observa que o federalismo cooperativo já foi instituído no Brasil por meio da Constituição de 1988, mais precisamente nos art. 23 e 24, dispositivos que descrevem as competências comuns e concorrentes, prevendo a ação conjunta de todos os entes da federação.

Assim, a cooperação realiza-se em dois momentos: no primeiro, em nível federal e centralizado, o segundo, em nível estadual e municipal, no qual o ente adapta à sua realidade as determinações feitas em nível centralizado. No entanto, para que essa cooperação seja possível, torna-se cada vez mais necessário o fortalecimento de cada membro, de modo que haja condições iguais de todos assumirem responsabilidades e desempenhar as ações que lhes cabe.

Dessa forma, conforme registra a supracitada Autora, o federalismo cooperativo caracteriza-se pela concentração do poder político predominantemente na esfera federal, contudo, acontecendo o exercício de forma interativa pelos demais entes, notadamente no que se refere à execução de competências comuns e concorrentes.

Nesse sentido, Kotzias (2009) acrescenta que o mundo globalizado exige um novo modelo de federalismo, que seja capaz de abandonar a competição entre os entes e instituir a cooperação, criando oportunidades de fortalecimento da democracia e atendimento eficiente das necessidades locais. Por outro lado, a referida Autora observa um receio generalizado por parte dos estados em abrir mão de um modelo federativo tradicional para adotar traços modernos correspondentes ao mundo globalizado. Isso se justifica em grande medida pelo medo do desaparecimento do Estado nacional face à transformação da soberania. (KOTZIAS, 2009).

A subchefia de Assuntos Federativos, órgão integrante da Secretaria de Relações Institucionais[2] afirma como desafios ao federalismo em tempos de globalização:

> a) fortalecimento do federalismo cooperativo;
> b) viabilização de instâncias de negociação permanentes entre os entes federados;
> c) promoção do fortalecimento gerencial e administrativo dos municípios, estados, distrito federal e governo federal. (SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS, 2014, p. 3).

[2]Conferir: SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. Subchefia de Assuntos Federativos. LOSADA. Paula Ravanelli. **Desafios do Federalismo Brasileiro.** [S. l.]. 2014. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/eventos/documentos/6a-reuniao-do-conselho-estategico-do-fof/ap-_federalismo_brasileiro.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

Schettino (2009) acentua que esse novo federalismo, de natureza cooperativa, reconhece que cada parte do governo deve colaborar com as outras na concretização de ações e visa coordenar o processo político-administrativo global.

CONCLUSÕES

Visualizando a situação do Brasil, imerso no contexto da globalização e integração nas relações entre blocos econômicos, notadamente com a União Europeia e o MERCOSUL, questionou-se em que medida o modelo de distribuição do poder político instrumentalizado no federalismo, encontra-se apto para promover o desenvolvimento social, relacionando-se os problemas e alternativas.

Tal cenário Esse cenário exige a construção de novos padrões de governança, não mais isolados, uma vez que a concorrência faz necessária a cooperação mais intensa com outros países, superando-se as falhas das estratégias protecionistas. Em um Estado composto, estruturado de forma federativa, como é o Brasil, a mudança institucional deve ser operada em toda a estrutura, abrangendo todos os integrantes do pacto federado.

Nessa discussão, conclui-se que o modelo federativo deve ser direcionado para a maior cooperação, levando em consideração a distribuição de competências legislativas, repartição das receitas tributárias e garantia de autonomia dos municípios, entes federativos estrategicamente mais próximos dos cidadãos, de modo a diminuir as assimetrias regionais e promover a melhor distribuição de recursos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. As Relações Federativas no Sistema Internacional Globalizado. **Sociedade e Território**, Natal, v. 22, nº 1, p. 32-45, jan./jun. 2010.

ALMEIDA, F. D. Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. 1987, p. 96/ 57.

ANACLETO, Sidraque David Monteiro. **O Federalismo Brasileiro e a Jurisdição Constitucional**. 2008. Monografia (Especialização em Direito Público)- Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP, Brasília, 2008.

BALAGUER, Francisco Callejón. Federalismo e Integração Supranacional. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (Org.). **Constituição e Federalismo no Mundo Globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011.

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2000.

COELHO, I. M. Federalismo e descentralização. **Revista de Informação Legislativa**, n. 87, 23-30, 1985.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Descentralização, Desenvolvimento local e Crise da Federação no Brasil**. Santiago, Chile. 2000.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FILHO, Alberto de Magalhães Franco. Aspectos Contemporâneos do Federalismo Brasileiro. **Revista Jurídica Araxá**, v. 16, n. 15, ago. 2012. Disponível em; <http://www. uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/view/70> Acesso em: 09 set. 2013.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Madrid: Alianza, 1987.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução de Heitor Almeida Ferreira. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 18, n. 72, out./dez. 1981.

KOTZIAS, Fernanda Vieira. O Federalismo e a Esfera Internacional. In: _____. **Lus Gentium**. Teoria e Comércio no Direito Internacional. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

LIMA, Josianne da Silva; NERY, Maria Goreth e Silva. Federalismo e Localismo no Brasil. In: I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Letra1, 2014.

LOSADA. Paula Ravanelli. **Desafios do Federalismo Brasileiro**. [S.l.]. 2014. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/eventos/documentos/6a-reuniao-do-conselho-estategico-do-fof/ap-_federalismo_brasileiro.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

PRAZERES, Tatiana. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Túlio et al (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004.

SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das Ideias Políticas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SOARES, Márcia Miranda. Desafios do Federalismo Brasileiro. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 5, n. 5, p. 23-29, dez. 2013.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil**: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo)- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2009, 55f. Disponível em: <file:///c:users/bibliotecário(a)/downloads/federalismo-cooperativo-schettino%20(1).pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.