

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

ALEXANDRE VERONESE

GILMAR ANTONIO BEDIN

MÁRCIO LUÍS DE OLIVEIRA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais 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 Napolini 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/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Alexandre Veronese, Gilmar Antonio Bedin, Márcio Luís de Oliveira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-203-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Teoria do Estado. 3. Filosofia do Estado. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

O poder político na sociedade moderna se expressa fundamentalmente em torno da estrutura do Estado que, derivada de uma forma absoluta, foi, aos poucos, se democratizando. Esta transição resulta de uma grande transformação histórica, cujo processo teve início a partir da Revolução Inglesa, ao longo do século XVII. Porém, a grande ruptura com estruturas centralizadas de poder absoluto teve como marcas importantes as duas grandes revoluções do século 18 (Revolução Norte-Americana e Revolução Francesa). De fato, os referidos acontecimentos estabelecem uma nova perspectiva de análise das relações políticas (a perspectiva ex parte populi, isto é, a partir dos indivíduos) e se afastam dos modelos tradicionais de justificação do poder político (ex parte principis, ou seja, a partir do monarca) e começam a estabelecer mecanismos de limitação do poder (Bobbio).

Desta forma, é possível observar que, se no Medievo e no Estado Moderno marcado pelo Absolutismo, o poder não contou com instrumentos efetivos de controle, o Estado, a partir das revoluções referidas, passou a ser moldado pelos elementos constitutivos de uma nova gramática das relações políticas: a gramática do respeito às regras jurídicas do processo político e da soberania popular. Este movimento, aliado à inversão deontológica entre deveres e direitos, marcou a emergência do Estado Constitucional ou, na feliz expressão de Norberto Bobbio, da Era dos Direitos.

Neste novo contexto político, a autoridade política somente pode ser exercida de forma legítima com o cumprimento das normas constitucionais (conjunto fundamentais de princípios e regras jurídicas do processo político, elaboradas com a participação dos próprios cidadãos e representativas da soberania popular), com o respeito às atribuições específicas de cada Poder do Estado e a observação dos direitos fundamentais. Em outras palavras, é possível dizer que a sociedade política formada a partir do século XVIII pressupõe o deslocamento do poder político de fora para dentro da sociedade (Lefort).

Esta concepção democrática do poder político se manteve em curso nos séculos subsequentes (séculos XIX e XX) e novos desdobramentos (principalmente sociais) foram incorporados em sua estrutura. Mas, também é importante lembrar que este processo sempre esteve em aberto e que muitas rupturas e retrocessos aconteceram, como a emergência, por exemplo, de formas autoritárias ou totalitárias de exercício do poder, muito comuns durante o século XX.

Refletir sobre o referido percurso do Estado moderno e seus desafios na atualidade foi um dos grandes objetivos do Grupo de Trabalho 29 – Teoria e Filosofia do Estado – no XXV Encontro Nacional do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado em Brasília, de 6 a 9 de julho de 2016, e marcou o conjunto de artigos que o compuseram. Daí, portanto, ser possível agrupar os textos apresentados em grandes eixos teóricos.

Os principais eixos teóricos são os seguintes: a Teoria do Estado no Pensamento de Georg Jellinek, Edmund Burke e Michel Oakeshott; Estado, Federalismo Cooperativo e Sociedade Civil; Estado, Multiculturalismo e Identidade Nacional; Estado Cooperativo, Individualismo e Mínimo Existencial; Estado, Controle Social e Cidadania; Estado, Cooperação Internacional e Refugiados de Guerra.

Nesse sentido, seguem os textos dos autores que participaram do Grupo de Trabalho 29. Ressalta-se que os artigos ora publicados poderão enriquecer as reflexões dos leitores interessados na temática da Teoria e da Filosofia do Estado.

Prof. Dr. Alexandre Veronese (UNB)

Prof. Dr. Gilmar Antonio Bedin (UNIJUÍ)

Prof. Dr. Márcio Luís de Oliveira (UFMG)

EM BUSCA DO VALOR POLÍTICO DO FEDERALISMO COOPERATIVO

IN SEARCH OF THE POLITICAL VALUE OF THE FEDERALISM COOPERATIVE

Marcos Silva Marinho ¹

Resumo

O presente artigo visa analisar a afirmação constitucional do federalismo cooperativo enquanto modelo organizacional do Estado brasileiro, a fim de compreender as dificuldades de sua implementação. Valeu-se, para tanto, das teorias pós-positivistas do Direito, que defendem a imprescindibilidade dos valores morais para a legitimação das práticas institucionais, e de algumas teorias sociológicas que, ao analisarem a consolidação do Estado-Nação enquanto arquétipo de organização social da modernidade, foram capazes de distinguir as categorias “Estado” e “Nação” como elementos não necessariamente complementares. Por meio dessa distinção, o artigo tentou debater a relação entre essas duas categorias na construção do tecido social brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo, Estado, Nação

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the constitutional affirmation of cooperative federalism as an organizational model of the Brazilian state and the difficulties of its implementation. To do so, were used the post-positivist theories, that defend the indispensability of moral values for the legitimation of institutional practices, and some sociological theories that, analyzing the consolidation of the nation-state as the archetype of social organization of modernity, were able to distinguish the categories "state" and "nation" as not necessarily complementary elements. Through this distinction, the article tried to discuss the relationship among these categories in the construction of Brazil's social fabric.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cooperative federalism, State, Nation

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Introdução

Parece razoável concebermos a inviabilidade da determinação legal pormenorizada de regras de cooperação entre as entidades federativas. A crença nessa possibilidade remete o intérprete do Direito ao pensamento positivista, ainda bastante presente na interpretação e aplicação do Direito no Brasil (CAMARGO, 2003). Em contraposição a essa corrente do pensamento jusfilosófico moderno, o pós-positivismo tem se apresentado enquanto alternativa hermenêutica para a materialização dos valores políticos constitucionalmente tutelados.

Nesse trabalho, foram adotados os pressupostos metodológicos presentes na maioria das teorias pós-positivistas do Direito. Primeiro porque elas consideram que o Direito não deve estar alheio aos princípios morais presentes na comunidade política a que se dirige (DWORKIN, 2010); e, segundo, porque elas entendem que o Direito não se restringe ao conteúdo de normas cogentes, como propõe o pensamento positivista mais conhecido no Brasil, atribuindo, portanto, normatividade aos princípios de direito (BOBBIO, 2007).

A princípio, importa ressaltar que não seria possível propor qualquer espécie de federalismo cooperativo enquanto alternativa à organização do Estado se não se partisse de um pressuposto identificado com as teorias pós-positivistas. O Federalismo cooperativo está relacionado com a construção de arranjos flexíveis de governo e, no caso do Estado brasileiro, se mostra relevante na busca por um maior equilíbrio do arranjo político e social determinado pela Constituição Federal vigente.

No entanto, a identificação social de uma comunidade política com o seu respectivo modelo federativo se mostra necessária à concretização das propostas de cooperação. Isso porque a ideia de cooperação entre os cidadãos está relacionada à integração do tecido social em torno de um arquétipo específico de sociedade, o qual foi historicamente identificado com o binômio Estado-Nação (WEBER, 2004).

Nesse sentido, é preciso investigar o real conteúdo do modelo federativo brasileiro, a fim de compreender em que medida ele traduz a adesão dos cidadãos representados pelos municípios, estados federados e União, ao ideal político do Estado nacional, mediado pela cooperação entre as entidades da Federação, conforme estatuiu a Constituição brasileira em seus artigos 23 e 24¹ acerca de sua organização (BRASIL, 1988).

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]; Art. 24: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]. (BRASIL, 1988).

1- O modelo federativo brasileiro

O primeiro objetivo desse item é revelar que o discurso presente nas normas jurídicas não traduz, necessariamente, a compreensão dos indivíduos que integram determinado espaço territorial acerca da organização política de uma comunidade. Diante disso, é possível considerar que até mesmo a noção de comunidade pode ser questionada enquanto perspectiva consentida de um determinado grupo social.

Conforme afirma Chauí e Santos (2013), o processo de colonização das Américas impediu a autodeterminação dos povos da América Latina. Dessa forma, não foi possível aos povos reunidos no Brasil desenvolver a sua própria história de forma autônoma e livre, isto é, decidir qual seria o melhor modelo de vida a ser perseguido. Observar esse fato, por mais tautológico que isso possa parecer, é importante para que ocorra a desnaturalização da compreensão do Estado enquanto destino último e inevitável de qualquer sociedade, bem como para revelar a historicidade das desigualdades presentes entre as diversas regiões do país (BONAVIDES, 2004).

Historicamente, a organização do Estado brasileiro foi marcada pela alternância entre períodos de maior ou menor autoritarismo e centralização do poder. A existência de um poder moderador na Carta Constitucional de 1824 e do regime antidemocrático regulamentado pela ordem jurídica de 1969 comprovam, por um lado, essa assertiva. Em sentido oposto, as promulgações das Constituições de 1946 e de 1988 representaram marcos decisivos para o desenvolvimento da democracia brasileira que, desde então, tem requerido constante resguardo ao texto constitucional, a fim de que sejam protegidos e promovidos os direitos e garantias nele reconhecidos (BONAVIDES e ANDRADE, 1991)

Nesse sentido, é importante reconhecer que a forma atual do federalismo brasileiro é fruto de um processo político que, ao mesmo tempo em que prezou pela democracia do Estado de Direito e pela autonomia dos entes federados, estruturou a Constituição de maneira a permitir um alto grau de centralização na organização do Estado brasileiro (SILVA, 2008). A designação, pela Constituição vigente, de várias de competências à União, a inclusão dos Municípios na condição de entes federados e a determinação de competências residuais aos estados-membros torna as relações intergovernamentais entre as três esferas de governo muito complexas no Brasil.

Assim, é correto compreender o federalismo enquanto forma de democratização do Estado e de contenção de seu poder, que, ao menos em tese, decorreria da multiplicidade de centros decisórios que o caracteriza. Um Estado será tanto mais democrático quanto maior for a participação do povo nas decisões governamentais que, ao invés de obter fundamento no uso da força e da autoridade, dessa forma adquirem legitimidade na comunicação democraticamente constituída (HABERMAS, 1984).

A esfera pública brasileira está organizada, portanto, pelo federalismo, estabelecido no artigo 1ª da Constituição Federal, e requer a participação dos cidadãos no maior número possível de espaços institucionais públicos, principalmente nos subníveis de governo. No entanto, a mera confirmação do republicanismo e do federalismo enquanto valores políticos do Estado brasileiro, por si só, não é condição suficiente para a garantia da democracia. Para Tavares (2009, p. 18), a participação dos cidadãos nas decisões:

[...] nem sempre acontece naturalmente, havendo necessidade de incentivos e de aprendizado. Os principais problemas para o envolvimento dos cidadãos nas decisões governamentais são, em primeiro lugar, o fato das elites locais ainda manterem o poder de controlar a implementação de políticas de seu interesse, restringindo a participação de grupos menos influentes; em segundo, as desigualdades socioeconômicas tendem a dificultar a participação de grupos menos favorecidos; e, por último, a existência da assimetria da informação, ou seja, o governo detém o controle da informação e dos recursos, o que permite que a participação seja manipulada por membros do próprio governo.

Como se percebe, a organização do Estado não depende exclusivamente de sua determinação abstrata no texto constitucional. Isso porque ela não exaure as possibilidades de realização dos arranjos políticos necessários para o desenvolvimento das políticas públicas, isto é, das atividades estatais. Além disso, a organização do Estado necessita ser confirmada na prática das instituições democráticas, as quais se materializam por meio das ações dos agentes públicos que as integram.

É correto perceber que esses agentes, a despeito de quaisquer convicções políticas que possuam, estão subordinados ao conteúdo das normas constitucionais no exercício de suas funções. Ao contrário do que se pode depreender da leitura de parte significativa dos escritos da doutrina jurídica pátria, é tarefa de todo agente público reconhecer a normatividade da Constituição, o que, no caso do federalismo cooperativo, impõe aos entes federados o dever de colaboração e solidariedade.

As dificuldades apontadas para a implementação do federalismo cooperativo nos termos estabelecidos pelos artigos 23 e 24 da Constituição Federal por meio da fixação das “competências comuns” e “concorrentes” advêm da indeterminação taxativa do que seria cabível para os entes federados no exercício de suas tarefas políticas, sobretudo quando se nota a concentração dos recursos econômicos do Estado na figura da União, em detrimento das demais entidades da federação (ABRUCIO, 2002).

Diante dos desequilíbrios orçamentários existentes entre as 5598 (cinco mil quinhentas e noventa e oito) entidades da federação existentes no país² (estão incluídos neste cálculo todos os estados-membros e municípios, a União e o Distrito Federal), a implementação de um federalismo cooperativo no Brasil depende, antes de mais nada, da desconcentração dos recursos, principalmente no plano horizontal, onde ocorrem muitos conflitos fiscais entre os estados federados.

Assim, é possível compreender que se por um lado a estrutura federativa brasileira delimita uma excessiva competência arrecadatória à União e, com isso, provoca um desequilíbrio orçamentário com repercussões graves na distribuição desigual desses recursos, afetando, pois, a autonomia dos demais entes federados, por outro, a própria Constituição reconheceu a importância da descentralização das atividades estatais, principalmente no que se refere à realização de políticas sociais, das quais são exemplos os serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde – SUS – e a existência do Fundo de Valorização do Ensino Fundamental – FUNDEF –, criado pela emenda constitucional 14/96 para, dentre outras medidas, instituir quais são as responsabilidades dos estados e municípios na oferta do ensino fundamental em seus territórios.

Segundo Tavares (2009, p. 43), “a análise de sistemas descentralizados mostra que o desempenho dos governos locais é, em grande parte, resultado do desenho institucional dos sistemas nacionais”. Nesse sentido, é possível confirmar a hipótese desse artigo de que não existe, nem tampouco existirá, federalismo cooperativo no Brasil enquanto não forem superadas a centralização dos recursos econômicos e o servilismo por ela gerado em todo o sistema político brasileiro.

Entre as mais importantes finalidades do federalismo cooperativo está o estabelecimento de relações intergovernamentais solidárias, justas e democráticas. No

² Dados consultados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 30/03/2016.

entanto, mesmo com a defesa expressa da Constituição em favor do modelo federativo cooperativo, o Estado brasileiro ainda não foi capaz de efetivá-lo. Nas palavras de Schultze (2001, p. 41):

[...] é possível dizer que se formaram dois tipos de jogos na redemocratização. Na relação entre os estados e a União, no que tange principalmente à questão financeira, predomina um jogo predatório praticado pelas unidades estaduais; na relação dos estados entre si vigora uma competição não cooperativa.

Tendo essa realidade em vista, é preciso investigar algumas características da evolução política da sociedade brasileira, com o objetivo de analisar histórica e sociologicamente os fenômenos da centralização dos recursos econômicos e das desigualdades de tratamento entre as diversas entidades da federação no Brasil.

2- Estado, Nação e Federalismo

Ao realizar uma comparação entre os modelos federativos do Estado alemão e do Estado brasileiro, Schultze (2009) constatou que ambos os países vivenciam, em intensidades diferentes, a existência de uma oposição política entre federalismo de cooperação e federalismo de competição. Para ele, esse fato não é acidental e revela não apenas o caráter hegemônico da economia capitalista neoliberal, mas também a influência dos elementos culturais para a construção dos marcos institucionais de uma comunidade política.

O federalismo de competição se caracteriza pela assimetria dos poderes e competências entre as entidades da federação. Assim como o Brasil, a Alemanha, país mundialmente conhecido pelo sucesso de suas políticas econômicas e sociais, também vivencia esse tipo de assimetria e desequilíbrio. Os efeitos dessas desigualdades, no entanto, não são os mesmos nos dois países. Isso porque existem alguns elementos intrínsecos aos processos políticos que instauraram os seus pactos federativos.

Conforme foi mencionado anteriormente, a história brasileira está marcada pela alternância entre períodos de elevada concentração e descontração do poder político. Nesse sentido, é interessante analisar a descrição de Alessandra Tavares (2009) acerca da “política

dos governadores”, estratégia utilizada pelas oligarquias brasileiras logo após a adoção da federação no Brasil pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889³. Segunda a autora:

As desigualdades econômicas regionais existentes contribuíram para a desunião entre as províncias, o que impediu a construção de um projeto de reforma tributária comum. Como resultado, o projeto vitorioso beneficiou basicamente os estados exportadores em detrimento dos demais, dando origem à denominada “*política dos governadores*”, cujos principais aspectos foram os seguintes: os governadores de estado eram os atores mais importantes do sistema político, tanto no âmbito nacional, quanto no estadual; a constituição do poder nacional, na definição do Presidente da República, passava por um acordo entre os principais estados da federação, São Paulo e Minas gerais, na chamada política “*café com leite*”; os governadores controlavam a eleição dos parlamentares que iriam constituir o Legislativo federal; o Presidente da República garantia a supremacia das oligarquias estaduais no Congresso Nacional, por meio da diplomação dos deputados eleitos; a inexistência de partidos nacionais e o unipartidarismo estadual; o controle dos governadores sobre prefeitos e lideranças locais, pois os municípios gozavam de pouca ou nenhuma autonomia político-financeira (TAVARES, 2009, p. 26).

Diante dessa realidade, se torna claro o fato de que a cultura política relativa às práticas institucionais brasileiras possui nuances próprias e, por isso, não se verifica, nos termos em que foi concebida, nos processos políticos de outros países, sobretudo, os países da Europa. Dito de outra forma, o que se pretende é chamar a atenção para a necessidade de que as comparações acerca do desempenho político dos modelos federativos de diferentes países levem em conta as singularidades ou especificidades de suas trajetórias históricas.

Um aspecto predominante na construção da sociedade brasileira é a elevada heterogeneidade de sua população. Ao contrário do que se viu nos processos de colonização dos demais povos latino-americanos, no Brasil não se buscou eliminar completamente a diversidade de povos, da qual decorreu o intercâmbio cultural promovido pela presença forçada da população negra trazida do continente africano, bem como da presença dos povos europeus, na condição de exploradores, e dos povos indígenas que já habitavam o território brasileiro. Trata-se, portanto, da construção de um modelo de sociedade voltado majoritariamente ao provimento dos interesses dos sujeitos históricos detentores do poder: os colonizadores europeus, que mediaram as relações políticas e sociais desde o Brasil colonial através do uso da força contra os demais povos, explorados de modo desumano (FAORO, 1975).

³ Art. 1º - A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República federativa a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, 1988).

Como se percebe, falar em solidariedade e colaboração na trajetória histórica brasileira não é tarefa fácil. Apesar de que, para muitos sociólogos⁴, os conflitos históricos permanecem velados no país, parecem verdadeiras as assertivas desses e outros estudiosos acerca da persistência de tais conflitos na realidade brasileira. As desigualdades sociais existentes no Brasil não foram exclusivamente forjadas em virtude de problemas atuais nos arranjos políticos. No entanto, os arranjos políticos atuais precisam atualizar os seus propósitos, outrora voltados à promoção e proteção dos interesses de uma classe de indivíduos em detrimento dos demais.

No caso da Alemanha, ao contrário, o modelo federativo foi constituído em virtude da convergência de demandas e identidades entre as diversas regiões do país. O propósito de uniformização das condições de vida foi pactuado pelos governadores alemães tendo em vista a construção de um projeto de nação a ser viabilizado por meio da cooperação entre os estados federados. Segundo Schultze (2001, p. 15):

[...] ao configurar o federalismo, os constituintes não visaram a autonomia dos estados nem a competição entre estados como a melhor solução, mas sim, a influência dos estados. Concretamente, tratava-se da influência dos governos estaduais sobre a política federal. Constituíram uma “República dos Governadores”, preocupados, evidentemente, com a política de seus respectivos estados mas, principalmente, com a participação na configuração da uniformidade das condições de vida em toda a República.

Por esse motivo, a comparação entre o desempenho do federalismo cooperativo na Alemanha e no Brasil – mesmo diante da crise desse modelo apresentada por Schultze em ambos os países – precisa ser ponderada. Uma importante distinção a ser feita acerca do conteúdo dos pactos federativos mencionados está na noção de Estado neles adotada.

Para tanto, faz-se necessário analisar o conceito de Estado relacionando-o ao conceito de Nação. Isso porque a ideia do Estado-Nação, difundida enquanto paradigma das sociedades modernas, advém da convergência dessas categorias que, como será demonstrado adiante, não estão necessariamente relacionadas.

O Estado é um modelo de organização da sociedade que integra o processo civilizatório em curso no Ocidente (ELIAS, 1990). Para o filósofo idealista alemão Hegel (1992), um de seus maiores defensores, o Estado seria o fim último do desenvolvimento

⁴ É o caso de autores respeitados no campo das ciências sociais, como Roberto DaMatta (1997) e Sérgio Buarque de Holanda (1969).

humano, isto é, a referência institucional de onde derivaria o progresso gerado pelo acúmulo de racionalidade, técnica e poder articulado pelo homem.

Nesse mesmo sentido concluíram as conhecidas teses iluministas de filósofos como John Locke, Montesquieu e Voltaire acerca das origens, objetivos e métodos organizacionais do Estado (BOBBIO, 2010). Tais teses culminaram na construção da vertente jus-filosófica positivista, a qual pode ser considerada uma das mais importantes matrizes teóricas que marcaram a transformação do Estado moderno absolutista em Estado de Direito.

Desde a derrocada do Estado Absolutista francês, as sociedades passaram a professar sua fé na racionalidade do Direito que, em contraposição aos arbítrios e desígnios autoritários do poder soberano, subordinaria os governantes ao regime das condutas autorizadas pelo Direito, isto é, ao conteúdo das normas jurídicas legitimamente estabelecidas por meio de assembleias políticas democráticas.

Ainda hoje, por óbvio, a organização do Estado ocupa o cerne das controvérsias políticas, de modo que o positivismo jurídico permanece influenciando as sociedades que se organizam por meio do Estado de Direito. Entretanto, o combate ao arbítrio estatal sustentado pelo método positivista de interpretação/aplicação do Direito mostrou-se insuficientemente justo, uma vez que, como bem pontua a crítica de Dworkin (2011, p. XIV):

O positivismo jurídico rejeita a ideia de que os direitos jurídicos possam preexistir a qualquer forma da legislação; em outras palavras, rejeita a ideia de que indivíduos ou grupos possam ter, em um processo judicial, outros direitos além daqueles expressamente determinados pela coleção de regras explícitas que formam a totalidade do direito de uma comunidade.

Ao defender tão somente a observância de procedimentos de legitimação formal do Direito, o Positivismo jurídico possibilitou aos intérpretes/aplicadores da lei a exclusão de qualquer reflexividade entre o conteúdo posto do Direito positivo e os valores morais reconhecidos como justos por uma comunidade política. Nesse sentido expôs o filósofo positivista Hans Kelsen:

A Teoria Pura do Direito é uma teoria do Direito positivo – do Direito positivo geral, não de uma ordem jurídica especial. [...] Contudo, fornece uma teoria da interpretação. Como teoria, quer única e exclusivamente conhecer o seu próprio objeto. Procura responder a esta questão: o que é e como é o Direito? Não importa a questão de saber como deve ser o Direito, ou como deve ele ser feito. É ciência jurídica e não política do Direito. Quando a si própria se designa como “pura” teoria do Direito, isto significa que ela se propõe garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir desde conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo

quanto se não possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer isto dizer que ela pretende libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. Esse é o seu princípio metodológico fundamental. (KELSEN, 1996, p. 17).

Ao pensar o Direito enquanto ciência pura e objetiva, o positivismo jurídico ensejou uma compreensão meramente formal do Direito e do Estado, destituindo-os, pois, de sua relação com as categorias axiológicas (e, portanto, culturais) que constituem, desde a Modernidade, o lócus político do Estado-Nação (WEBER, 2004).

Para o cientista político estadunidense Benedict Anderson (2008), o Estado-Nação é uma construção fundamental para as práticas políticas contemporâneas. Isso porque por meio dele foi possível a expansão de um modelo de sociedade baseado em certas convenções institucionais e políticas. A invenção da nacionalidade seria, segundo Anderson, o elemento integrador de certas comunidades que, a despeito das diferenças entre os seus membros, se constituíram mediante o uso dos valores nacionais, forjados através de “recuos no tempo do presente para o passado” (ANDERSON, 2008, p. 279).

A nação seria, portanto, o elemento cultural do Estado, e adicionaria a ele a ideia ficcional da existência de senso e pertencimento a uma consciência moral nacional, mediada pela consolidação das representações ideológicas do Estado, tais como museus, mapas, memória, idioma comum, inimigos e, até mesmo, a própria crença na racionalidade.

Diante disso, é possível compreender a indiferença da concepção positivista do Direito acerca desse tipo de interpretação do Estado enquanto continuidade política consensual e imaginada de um projeto de Nação, uma vez que basta ao positivismo jurídico identificar ou não a legalidade estrita de um ato.

Decerto a leitura positivista é insuficiente para a análise da organização dos Estados pós-modernos. Ao estatuir as relações institucionais entre os governos, as Constituições sempre atuaram no sentido de viabilizar algum projeto político-nacional de Estado, isto é, elas jamais foram neutras. Diante disso, o surgimento das teorias pós-positivistas do Direito tornou possível a exigência de compatibilidade entre as práticas institucionais do Estado com os valores políticos presentes no projeto de Nação apresentado pelas Cartas Constitucionais (STRECK, 2010).

Insta observar, contudo, que para as teorias pós-positivistas ou constitucionalistas do Direito, esse projeto deve ser compatível ao reconhecimento de valores mínimos e universais

que fundamentam a própria existência do Direito. Valores como igualdade e liberdade são basilares na construção não só das normas jurídicas, mas do próprio modelo político que deve ser adotado. Disso decorre uma correlação necessária entre Estado de Direito e Democracia que está pautada em larga medida pelas teorias pós-positivistas (ou democráticas) do Direito (RAWLS, 2000).

Dessa forma, é válido admitir que a relação entre Direito e democracia delimita a organização do Estado de Direito num sentido favorável ao federalismo cooperativo. Primeiro porque os valores solidariedade e cooperação foram, em larga medida, estatuídos por muitas Constituições contemporâneas enquanto princípios de direito, o que, por si só – uma vez reconhecida a normatividade dos princípios constitucionais – requer das instituições estatais a sua observância. Segundo porque ao reconhecer a importância dos interesses de cada entidade da federação, o federalismo cooperativo se funda na descentralização das competências estatais, concedendo, portanto, autonomia e liberdade para todos os entes.

Em regimes democráticos, o federalismo cooperativo necessita ser considerado enquanto expressão do projeto de Nação celebrado pelas Constituições. A opção constitucional pelo federalismo cooperativo deve manifestar, para o êxito das relações intergovernamentais, o reconhecimento cultural mútuo entre todas as entidades.

A despeito da descrição de Schultze (2001) acerca da crise do federalismo cooperativo na Alemanha, é importante salientar que o federalismo alemão representou, durante a maior parte de sua história, o reconhecimento cultural e político entre os povos que integraram a Federação. A colaboração entre os estados federados foi, segundo Schultze, por muito tempo, o reflexo da identificação do povo alemão entre si, isto é, uma consequência de sua coesão social.

Com a queda do Muro de Berlim, dentre outros fatores econômicos e geopolíticos, como a globalização, as crises migratórias etc., entretanto, surgiram conflitos culturais que desestabilizaram a eficácia do federalismo cooperativo alemão. Basta pensar que a mera existência de um muro, que separou por vinte e oito anos os povos da Alemanha oriental (República Democrática Alemã, socialista) e da Alemanha ocidental (República Federal Alemã, capitalista), foi capaz de alterar significativamente a complexidade do tecido social desses países que, desde então, enfrentam problemas de desigualdades regionais, assim como ocorre no Brasil.

3- Conclusões

Certamente as desigualdades regionais na Alemanha não se equiparam com as desigualdades presentes na sociedade brasileira. No entanto, isso não significa que o povo brasileiro seja mais desunido que o alemão ou que, em última instância, sejamos os brasileiros mais egoístas ou antidemocráticos.

Seria possível defender que a complexidade dos conflitos sociais presentes no Brasil é muito elevada. No entanto, o mesmo também pode-se afirmar acerca da Alemanha. Ao fazermos uma ligeira e superficial análise de sua história, é possível perceber que a Alemanha protagonizou duas guerras catastróficas e abrigou o muro de Berlim, o que simbolizou a separação do povo alemão por quase três décadas.

O fato é que em toda a história brasileira e a alemã poderíamos identificar agressões, divisões, exclusões brutais e negações de alguns grupos sociais perante outros. Mesmo assim, concluímos esse artigo em defesa da singularidade histórica da experiência federativa brasileira.

Isso porque percebe-se que, no Brasil, a criação do Estado não foi, de modo algum, um fenômeno voluntário, consentido pelas entidades da federação. O Estado brasileiro, conforme indicam muitas análises políticas da história do país como, por exemplo, a realizada pelo historiador paulista Caio Prado Júnior (2000), foi forjado segundo os interesses econômicos de uma classe dominante em detrimento das demais.

Desde análises realizadas a partir de um ponto de vista puramente econômico da história social do país, como a de Caio Prado (2000), até a compreensão da constituição cultural do Estado brasileiro, como a que sustenta Holanda (1969), nota-se que os limites da política brasileira advém de sua própria origem.

A configuração da política brasileira sempre esteve pautada na concentração do poder o que, em última análise, afeta as tentativas de equiparação das desigualdades históricas entre as diversas regiões do país.

Assim apontou o antropólogo mineiro Darcy Ribeiro, ao analisar que o projeto de nação brasileiro jamais foi democrático. Ao invés disso, ele foi constituído pelos interesses e julgamentos discriminatórios e violentos das elites brasileiras que, nas palavras de Darcy (1995, p. 106), construíram verdadeiros “moinhos de gastar gente” no país.

A diversidade cultural do Brasil não foi reconhecida como elemento integrador do projeto de nação brasileiro. Ao invés disso, o que se verifica na sociedade brasileira é a existência de projetos culturais centralizados e excludentes. A caracterização da cultura do Brasil segundo o Estado, nesse sentido, deu origem a um simulacro de nação, amalgamado por meio da construção vertical e caricata de uma suposta identidade nacional.

Na Alemanha, conforme afirma Schultze (2001), as diferenças culturais e econômicas foram negociadas através do pacto federativo. No Brasil, ao contrário, não houve possibilidade de negociação acerca dos valores nacionais, afinal, não seria razoável cogitarmos, por exemplo, que, em algum momento de nossa história, os negros ou os índios puderam decidir sobre sua própria liberdade ou sobre sua importância cultural para a configuração da sociedade brasileira.

A influência do colonialismo na política federativa se reflete com clareza nas diferenças entre as culturas políticas desses dois países. Por um lado, nota-se que a construção de um inimigo comum ou a rejeição das identidades exógenas serviu de justificativa para a consolidação de projetos nacionais das sociedades européias. Por outro, em muitos países colonizados, é possível defender que, durante toda a Era Moderna, ocorreram diversos processos de desestruturação dos povos não-europeus em favorecimento dos interesses econômicos e das identidades nacionais metropolitanos (QUIJANO, 1993).

Nesse sentido, o real valor do federalismo cooperativo advém de seu potencial político para a reconstrução de um projeto efetivamente democrático de nação que necessite ser constantemente reafirmado e reformulado, uma vez que as sociedades contemporâneas a cada dia se tornam mais complexas.

É preciso repensar a relação entre as categorias “Estado” e “Nação” não só no Brasil, mas em todo o mundo, uma vez que o Estado Democrático de Direito não deve permanecer existindo enquanto ficção eternizada. Ao desvelar o conteúdo político e ideológico (nacional) dos Estados Modernos, as análises críticas de Weber (2004), Anderson (2008) e outros estudiosos nos levam a refletir sobre a importância do pluralismo político na ordem internacional.

A autodeterminação dos povos não deve permanecer restrita à linguagem “estadocêntrica” da Modernidade. Ao invés disso, ela parece requerer a construção de alternativas políticas autônomas e legitimadas pelos desejos e necessidades do povo, que

precisa estar livre para decidir, até mesmo, pelo fenecimento do Estado enquanto forma de organização social (SANTOS, 2014).

O federalismo cooperativo merece ser compreendido enquanto uma dentre muitas possibilidades de organização social. Num tempo em que as sociedades se tornam cada vez mais complexas e, contraditoriamente, cada vez mais rígidas, pensá-lo em sua essência implica em rearticular no Estado a obrigatoriedade da relação entre poder e bem-viver.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**. Tradução de Denise Bottman. São Paulo. Cia das Letras, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. Tradução de: Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____, NORBERTO. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. 3. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2010.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 146, de 2005, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994. – 25ª Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. **Hermenêutica e argumentação. Uma contribuição ao estudo do direito**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CHAUI, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013. São Paulo: Cortez, 2013.

DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania mulher e morte no Brasil**. 5ª ed. Rio de Janeiro, Rocco, 1997.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador: Uma História dos Costumes**. Tradução de Ruy Jungmann, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, vol. 1, 1990.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975. V.1.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública – investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1984.

HEGEL, G.W.F. **Fenomenologia do espírito – parte I**. Petrópolis: Vozes, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. **Raízes do Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 5ª ed. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

QUIJANO, Aníbal. **A América Latina Sobreviverá?** Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.7, n.2, 1993.

RAWLS, John. **Justiça e Democracia**. Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Justiça e Direito).

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo. Ed. Companhia das Letras, 1995.

SABINE, G. H. **História das Teorias Políticas**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos**. São Paulo, 2ª Ed. Cortez, 2014.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. **Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses**. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. I, abril 2001. p. 13-29.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editora Ltda, 2008.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decido conforma minha consciência?** 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/responsabilidadesocial/edulegislativa/educacaolegislativa1/posgraduacao/publicacoes/bancodemonografias/cursoip3aeducacao1/Alessandra%20Schettino%20Tavares%20%20monografia%20curso%20IP%203a%20ed.pdf.pdf>>. Acesso em: 03/04/2016.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora UNB, 2004.