

ENTRE O FEDERALISMO LEGAL E O FEDERALISMO REAL: O FEDERALISMO COOPERATIVO COMO MECANISMO PARA A REDUÇÃO DE DESIGUALDADES E PROMOÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

BETWEEN LEGAL FEDERALISM AND REAL FEDERALISM: COOPERATIVE FEDERALISM AS MECHANISM FOR REDUCING INEQUALITIES AND PROMOTING SOCIAL JUSTICE

Marcelo Dias Ponte¹
Mariana Dionísio de Andrade²

RESUMO

O estudo da estrutura federativa de um país permite aos indivíduos analisar o grau de descentralização política e administrativa de determinado Estado. Embora a maioria dos Estados mantenha sua forma unitária com descentralização; em alguns casos, superiores aos regimes federativos, acredita-se que no Brasil a opção pela federação foi fundamental, apesar de o federalismo legal ainda permanecer distante do federalismo real. Nessa perspectiva, serão demonstrados em uma trajetória histórica os motivos de parte das desigualdades sociais e regionais existentes até os dias atuais, que foram decorrentes da omissão governamental de implementar políticas públicas de inclusão social e desenvolvimentista, ao passo que sugerimos que uma proposta de uma ação cooperada entre os entes que compõem a República Federativa do Brasil possam ser instrumentos eficazes de proporcionar no futuro, um melhor desenvolvimento nacional, de modo que haja maior equilíbrio e a conseqüente redução dessas desigualdades, baseados na ideia de justiça social. O método utilizado na elaboração do estudo constitui-se em um estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa de campo e bibliográfica quanto ao tipo, de natureza qualitativa e quantitativa e, quanto aos objetivos, descritiva e exploratória. Conclui-se que o federalismo cooperativo se apresenta não como a solução, mas como um mecanismo eficaz que poderá servir como meio para conquista de liberdades públicas e direitos individuais, visto que a necessidade de complementar a perspectiva cooperativa inscrita na Constituição Federal brasileira de 1988 não se constitui apenas em responsabilidade exclusiva do governo, mas descende de uma das

¹Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Aluno do Programa de Pós-Graduação Doutorado em Direito Constitucional UNIFOR. Professor da Disciplina Direito Processual Civil na Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Processual Civil. Advogado.

² Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Professora da Disciplina Direito Processual Civil na Universidade de Fortaleza. Coordenadora do Curso de Graduação em Direito na mesma instituição. Especialista em Direito Processual Civil. Pesquisadora do *Multidoor Courthouse System*. Membro da Comissão de Ensino Jurídico da OAB/CE. Advogada.

responsabilidades do Estado e supera limitações institucionais por meio de políticas públicas de inclusão.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo; Constituição Federal de 1988; Justiça social.

ABSTRACT

The study of the federal structure of a country allows us to analyze the degree of political and administrative decentralization of certain state. Although most states in the world keep their unit form with devolution even in some cases superior to federal systems, we believe that in Brazil, the choice of federation was essential, despite the legal federalism still be far from the real federalism. In this perspective, we demonstrate within a brief historical background, the reasons of the existing to this day were related to government failure to implement public policies for social inclusion and developmental, while social and regional inequalities that we employ a proposal a cooperative action among entities that compose the Federative Republic of Brazil can be effective tools to provide in the future a better national development, so that there is a better balance with the consequent reduction of these inequalities, based on the idea of social justice. The method used in preparing the study is in a descriptive-analytical study, developed through field research and literature on the type of qualitative and quantitative nature and the aims, descriptive and exploratory. We conclude that cooperative federalism is presented not as the solution but as an effective mechanism that could serve as a means of achieving civil liberties and individual rights, as the need to complement the cooperative perspective entered the Brazilian Federal Constitution of 1988 does not it is only in the exclusive responsibility of government, but is descended from one of the responsibilities of the State and overcomes institutional constraints through public policies of social inclusion.

Keywords: *Cooperative Federalism; Constitution of 1988; Social Justice*

INTRODUÇÃO

O debate sobre as desigualdades sociais a relevância dos princípios da dignidade da pessoa humana alcançaram neste início de séculos um destaque de extrema relevância. Em decorrência do processo de globalização, as nações têm se aproximado cada vez mais de modo que a preocupação extrapola as fronteiras dos estados de modo que há, nos dias de hoje uma preocupação interna e externa em combater as situações de marginalização e desigualdade.

Dentre as sociedades, existem aquelas que, como o Brasil, é caracterizada por disparidades sociais e regionais alarmantes que, mesmo o aquecimento e fortalecimento da economia não nos tornaram capazes de eliminar a situação de miséria e pobreza extrema. O

passado histórico nos revela um país vitimado pela exploração do colonizador por séculos, e que foi omisso em políticas governamentais de inclusão social, e que somente agora essas políticas começaram a ser implementadas, apesar de desprovidas de um planejamento devido capaz que evitar que no futuro estas venham a ser desnecessárias.

O arranjo federativo estabelecido pelo legislador de 1988 trouxe a autonomia municipal como principal inovação do nosso regime federativo. Além disso, uma série de políticas de cooperação passíveis de efetivação por meio de leis complementares também foi determinada pelo legislador. Entretanto, apesar de mais de duas décadas de vigência, a ausência dessas leis complementares impossibilita que ações que permitam melhorias de condições de moradia, educação, combate à pobreza e marginalização se efetivem. É a partir daí que acreditamos que o implemento do federalismo cooperativo possa colaborar com o combate a essas mazelas do nosso estado propiciando melhorias das condições de vida e fomentando a justiça social.

1 FEDERALISMO NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS

Trata-se o federalismo de um regime oriundo da cultura política norte-americana que, notadamente, não se encontrava mais sob o julgo da Inglaterra como colônia a quem devia obediência. No século XVIII, quando as treze colônias inglesas situadas em território norte-americano declararam-se independentes, transformaram-se em Estados unitários formando, assim, uma confederação carecedora de organização. (TEMER, 2004).

Um novo tipo de Estado, baseado na divisão política de poder, viria a surgir com caracteres de um Estado Federal, descentralizando poderes, conforme assevera Hans Kelsen (1998, p. 451), quando afirma que “apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”.

O federalismo, que veio a abolir o regime confederativo, detém prerrogativas autônomas e reúne unidades que coabitam dentro de um mesmo território, descentralizando o poder e buscando garantir a maior representatividade política de cada Estado, além de propor a solução de conflitos entre diferentes níveis de governo sem, contudo, corromper a autonomia financeira, administrativa ou política pertencentes a cada unidade federativa. Sobre o assunto, e enfocando aspectos de relevo histórico, é válido destacar o seguinte conceito de federalismo:

O federalismo, como expressão do direito constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma forma de Estado, denominada Federação ou estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa. (SILVA, 2000, p. 103).

A história do federalismo brasileiro tem suas origens ainda no império quando muitos juristas e pensadores da época já externavam o desejo em ver nosso país estruturado de forma descentralizada, nos moldes do modelo norte-americano.

Apesar das ideias federalistas haverem sido difundidas em todo o nosso território, o sistema de desconcentração do poder político e administrativo somente veio a existir efetivamente concomitantemente com o advento da república tendo sido albergado sob o aspecto legal com a Constituição de 1891. Nesse período, as então províncias foram transformadas em estados, com competências específicas, caracterizando o chamado federalismo dual, ou seja, com a desconcentração do poder nas esferas federal e estadual.

Concomitantemente com ideais de federação ainda durante a monarquia, vivenciamos em nosso território inúmeros movimentos e revoltas de cunho popular a exemplo da Revolução Farroupilha, Cabanagem e Confederação do Equador onde eclodiam as insatisfações locais específicas agregadas aos anseios não só de republicanismo assim como também de federalismo. Entretanto, é importante destacar que os problemas que atingiam nosso país e que geraram os citados levantes, tiveram como causa primária questões muito peculiares em casa um deles.

Desse modo, enquanto no sul os estancieiros reclamavam do governo pela insatisfação dos elevados impostos cobrados na produção do charque, no extremo norte, clamava-se por condições básicas de alimentação, moradia e trabalho, fruto do total descaso do poder central em relação a essa região do país.

O descaso do poder centralizador do império fora detectado por juristas a exemplo de Aureliano Cândido de Tavares Bastos (p. 68, 1996), que ainda no império se manifestou em uma de suas obras:

É estudando o interesse do nosso paiz, que perguntamos: Não será tempo de rever as leis e os decretos parasitas que amputaram a reforma de 1834, renovando a centralisação contra a qual se insurgiram as provincias? Será justo que nenhum kilometro de caminho de ferro se possa construir na mais remota parte do império, sem que o autorise, sem que o embarace, o demore ou o condemne o governo da capital? Sera razoável que o Pará, há mais de 14 annos, solicite uma porte para

alfândega; Pernambuco, desde 1835, a construção de seu porto; e o Rio-Grande do Sul, desde a independência, um abrigo na costa³ ?

Percebe-se, desse modo, que no decorrer da nossa história, embora a pretensão governamental fosse manter a unidade e a integridade territorial, evitando assim o esfacelamento do território brasileiro a exemplo do que aconteceu com a chamada “América espanhola”; nós pagamos, até hoje um elevado preço pelo descaso do governo central em não atender as necessidades locais que as províncias tanto clamavam.

Se for considerado um passado mais remoto ainda, não se deve olvidar que o Brasil foi durante séculos colônia de exploração de riquezas vegetais, minerais além de desprezar a pessoa do índio e do negro que eram considerados mais à condição de “coisa” do que realmente de ser humano. Com o passar dos anos, o Brasil visto pelos governantes à época se restringia às porções territoriais em que se extraíam riquezas, enquanto as demais áreas eram esquecidas, sem que houvesse qualquer tipo de atenção que se voltasse para essas regiões.

Pensava-se de início que a chegada do sistema federativo, a autonomia que os estados passariam a ganhar com essa desconcentração de poder pudesse resolver os problemas sociais e regionais então existentes. Entretanto, as desigualdades sociais sempre foram na trajetória histórica brasileira um dos grandes problemas a ser enfrentados que têm se tornado algo perene num país marcado por inúmeros fatores como, a colonização, a dimensão territorial, a abolição da escravatura com ausência de políticas públicas inclusão, tornando o Brasil um país desigual, marcado por injustiças sociais. Fato semelhante também ocorreu com nossos vizinhos, tornando a América Latina um aglomerado de países com situações características bastante semelhantes no que diz respeito á questão da desigualdade. Sobre o assunto, WANDERLEY (2011, p.55) assim se manifestou:

Seguindo uma clássica orientação, entender a questão social, hoje, na América Latina, exige uma revisitação crítica da ação dos sujeitos e dos processos histórico-culturais que instituíram as sociedades do nosso continente. Mesmo porque a situação atual, com todas as mudanças que devem ser incorporadas na compreensão dessa questão, guarda traços indelévels dessa longa história que a condiciona: colonização, lutas pela independência, modos de produção, formas de independência, planos de desenvolvimento, tipos de Estado, políticas sociais etc.

No decorrer e evolução da República brasileira, o federalismo sofreu algumas mudanças como, em 1934, a previsão das competências concorrentes entre a união e os estados, assim como o estabeleceu algumas ações a serem implementadas de modo cooperado, a exemplo das políticas de combate às secas do nordeste e outras endemias da

³ Grafia condizente com a obra do autor, datada de 1870 e com edição em faz similar de 1996.

região. Essa previsão legal fora castrada anos depois com o advento da Constituição de 1937 que praticamente castrou nosso sistema federativo, face á ditadura da chamada “Era Vargas” que perduraria até 1945.

Nesse mesmo período, o mundo sofria transformações em sua geopolítica, após as destruições causadas pela segunda grande guerra mundial. Os anseios de reconstrução de valorização do ser humano acarretaram anos depois na declaração de direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Paralelamente iniciaram no Brasil, políticas desenvolvimentistas voltadas para o desenvolvimento regional. Foram criadas as superintendências como, por exemplo, a SUDAM (Superintendência para o desenvolvimento da Amazônia) e a SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste). Saliente-se que “[...] a política estatal desenvolvida em ‘regiões-problema’, como o Nordeste e a Amazônia, voltou-se no sentido de reduzir os desníveis existentes entre as várias partes do país, evitando a acentuação dos desequilíbrios regionais” (BERCOVICI, 2004, p. 43). Porém, apesar de criados, tais órgãos vieram desprovidos de uma política séria de desenvolvimento, fazendo com que os resultados alcançados com a criação destes órgãos fossem muito aquém dos resultados que eram esperados.

Nas décadas seguintes, a atrofia federativa voltou a fazer parte de nossa conjuntura, somente encontrando na Constituição de 1988 uma maior abertura e possibilidade de utilizarmos nosso arranjo federativo como instrumento colaborador para fomentar um desenvolvimento equilibrado no país. Primeiramente, destacamos a autonomia municipal onde o município passou a ser reconhecido com ente autônomo com competências próprias.

Isso colaborou para que houvesse uma maior atuação do estado na esfera local o que, pode ser traduzida como uma maior proximidade com o povo e, conseqüentemente com uma melhor visão das suas necessidades. Além desse fato, a possibilidade de políticas conjuntas entre os entes de nossa federação uma vez que o artigo 23 da Constituição de 1988 estabelece uma série de competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em determinados assuntos que, como veremos, possuem uma interferência direta na melhoria de condições de vida no estado brasileiro.

Não pretendemos dizer com isso que, o futuro do país no tocante a uma melhoria das condições de vida e bem estar populacional estaria única e exclusivamente dependendo da adoção de tais políticas de cooperação. Porém, como o federalismo é a base estrutural da organização política e administrativa do Brasil, acredita-se que nele esteja também um dos meios de promoção de uma justiça social aos seus cidadãos.

O que necessitamos, porém, é extrair o federalismo do plano teórico para efetivá-lo na prática, sob pena de estarmos diante de uma falsa federação. Sobre o assunto, Paulo Bonavides (1996, p.338) comenta: “Com efeito, a falsa Federação engendra o falso corpo representativo; este por sua vez, engendra a falsa democracia, e esta, o falso desenvolvimento, que atropela a concretização dos direitos sociais em sua plenitude”.

Assim, de acordo com a estrutura descrita no texto constitucional o federalismo cooperativo desponta como uma possibilidade clara de se conquistar melhorias de condições de vida e bem-estar da população. Nas palavras de Gilberto Bercovici (2004, p.58), “O grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional”.

Conforme opinião de Augusto Zimmermann (1999), o federalismo cooperativo brasileiro tornou o Estado federal mais orgânico e de poderes superpostos, além de considerar a integração dos deveres de cooperação entre os entes federativos um mecanismo de democratização do poder político, já que, ao descentralizar as decisões públicas, permite maior participação popular na organização política.

O federalismo cooperativo brasileiro está discriminado nos artigos 23 e 24, cujas matérias objeto de ações conjuntas estão discriminadas nos seus incisos. Descartando comentários mais específicos sobre a competência legislativa prevista no artigo 24, debruçamo-nos sobre as competências comuns do artigo 23:

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

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

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

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

Há ainda de se considerar que o legislador condicionou a prática do federalismo cooperativo à existência de Leis Complementares para fixar as normas de cooperação. Ocorre que até a presente data, com exceção da Lei complementar nº 111/2001 e da Lei Complementar nº 140/2011, não possuímos legislação que proporcione as ações cooperadas.

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

Por derradeiro, o segundo comentário que temos a fazer decorre da combinação de parte dos incisos do citado artigo cumpre salientar, que os objetivos de nossa República Federativa insculpidos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, como será demonstrado. O legislador constitucional, no título que trata “Dos Princípios Fundamentais”, descreveu o artigo 3º, da seguinte forma:

Art 3º . Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II- garantir o desenvolvimento nacional;
III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais
IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Com a análise deste dispositivo, vê-se claramente que a pretensão do nosso legislador é de construir uma sociedade com justiça social, desenvolvida, erradicando a pobreza e reduzindo as desigualdades existentes. Assim, se essa é a pretensão, há portanto, o reconhecimento da existência de tais problemas em nosso meio e que precisam ser erradicados.

2 ARTICULAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

É sabido que o desenvolvimento da sociedade não pode estar atrelado apenas ao aspecto econômico, devendo este existir conjuntamente com políticas sociais que colaborem na melhoria das condições de vida das pessoas. Sobre o assunto, Amartya Sen (2013 p. 28-29):

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza que é, como observou Aristóteles, ‘meramente útil e em proveito de alguma coisa’. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.

Entretanto, antes mesmo de buscarmos o desenvolvimento atrelado a uma melhoria de vida, devemos lembrar inicialmente a situação de cada membro da sociedade uma vez que diante dessa situação diferenciada torna mais complexo a busca da tão almejada justiça social. RAWLS, (2008, p.16), afirmou que, “cada pessoa se encontra, ao nascer, em determinada situação em alguma sociedade específica, e a natureza dessa situação repercute de maneira substancial em suas perspectivas de vida”.

Desse modo, trazendo para realidade brasileira as palavras do pensador norte-americano, perceberemos a dificuldade de se conquistar o desenvolvimento e uma melhoria das condições de vida. Isso decorre do fato de que, até hoje inúmeras comunidades no país vivem numa situação de marginalização, foram e são totalmente esquecidos pelos Estados. Não por acaso que a erradicação da pobreza e da marginalização são objetivos da República Federativa do Brasil.

Sob uma perspectiva semântica literal, erradicar, significa extirpar, eliminar. Como já fora dito, o passado nacional infelizmente foi marcado por situações de marginalização, com pessoas sem qualquer perspectiva de melhoria de condições de vida. Fernando Henrique Cardoso (2013, p.19) ao comentar sobre a importância de Joaquim Nabuco para a história brasileira, assim se manifestou sobre a ausência de políticas de inclusão na causa abolicionista:

Refiro-me á conclusão de que a Abolição, ao não ter vindo acompanhada de medidas que indicassem a responsabilidade social dos brancos pela situação degradada dos negros, não trouxe consigo a democratização da ordem social. Desprovidos dos recursos mínimos para o exercício da cidadania, os negros

passaram e cativos a excluídos, sem oportunidades reais de uma inserção positiva no processo produtivo.

Hodiernamente, as políticas de cotas raciais que, para alguns seria algo absurdo e desigual ou até mesmo injusto, na verdade traduz-se como uma tardia política de inclusão social do afrodescendente na sociedade, uma vez que desde a abolição nada fora feito para inserir as populações afrodescendentes no contexto de uma nova realidade que surgia à época.

Outro fato importante que tem sido objeto de polêmica são o programa “Bolsa Família” e, mais recentemente “Mais médicos”, ambos do Governo Federal. No primeiro, critica-se a política assistencialista do governo de dar dinheiro às famílias em situação de miséria, tornando assim, um vício daqueles que passariam a receber verba governamental acarretando um ônus para os cofres públicos, edificando um discurso falacioso de construção de políticas públicas como um simples benefício proporcionado pelo Estado. No segundo caso, a crítica decorre da vinda de médicos cubanos para prestar auxílio em municípios e comunidades onde há uma carência permanente de assistência médica, desvalorizando assim o trabalho dos médicos nacionais e supervalorizando os médicos de outra nacionalidade por meio de incentivos financeiros que, conforme denúncias midiáticas, não são percebidos pelos mesmos.

Situações como essa merecem uma análise e interpretação não tão imediatista a ponto de desconsiderarmos em ambos os casos, a urgência e a necessidade da adoção de tais políticas. Até hoje, existem populações em situação não só de pobreza, mas de miséria extrema que sequer possuem condições mínimas de sobrevivência. Acresça-se a isso, aos locais em que não há hospitais nem postos de saúde estruturados, alheando populações inteiras de um direito fundamental previsto constitucionalmente.

A complexidade que envolve a miséria e suas consequências sobre o ser humano, em especial, nos países periféricos, denota ser, ainda, necessária a adoção de políticas públicas capazes de dirimir diferenças, organizadas no sentido de reduzir o subdesenvolvimento e alcançar a igualdade substancial entre pessoas, auxiliando-as na busca pela própria liberdade, por intermédio da equiparação de condições na persecução de direitos e garantias.

O ponto de reflexão, porém, quanto à adoção dessas políticas que até então não existiam de forma alguma é que, ao existirem, muitas vêm desprovidas de um planejamento e controle que permita que não sejam algo perene, estimulando o vício e o ócio, do ganhar sem haver uma contraprestação. De igual modo, questiona-se como um país, que exporta tecnologia, possui carência de faculdades e universidades, precisa “importar” profissionais de

diversas áreas quando deveria haver um incentivo para os existentes no Brasil fazerem o serviço equivalente.

Assim, a omissão governamental no decorrer dos anos tem seus reflexos nos dias de hoje, com a adoção de políticas públicas de combate á pobreza e marginalização mas ainda carente de planejamento. Como assegura Amartya Sen (2010 p.29), “as injustiças que caracterizam o mundo estão intimamente relacionadas a várias omissões que precisam ser discutidas, principalmente disposições institucionais”. O mesmo autor, mais adiante é categórico ao comentar sobre as desigualdades sociais ao dizer:

Quando se nasce em uma família desarvorada pela pobreza, as possibilidades de se ter uma boa saúde e o rendimento educacional são limitados. A escolaridade será baixa, o acesso a um emprego estável será muito difícil, a remuneração, muito esporádica e muito reduzida, assim como a possibilidade de constituir família com esses problemas. (SEN, 2010, p. 151-152)

A justiça equitativa teorizada por John Rawls, pautada apenas em distribuição de vantagens sociais e econômicas sem levar em consideração a questão do indivíduo e sua liberdade de escolha é criticada por Amartya Sen. Segundo este último, o utilitarismo utilizado por John Rawls não pode ser levado em consideração em decorrência dos critérios de felicidade e satisfação serem relativos, e que existem bens primários que qualquer pessoa racional escolheria fazendo com que houvesse uma vontade geral, de uma maioria em detrimento da minoria.

Desse modo, Amartya Sen se desvincula de John Rawls para que o critério liberdade esteja presente na questão do desenvolvimento. Assim, a liberdade seria o ponto de partida para conquista do desenvolvimento, em uma perspectiva democrática de participação social. É sabido que algumas estruturas institucionais são de grande relevância para o desenvolvimento de democracia, e que “é por essa razão que o fortalecimento institucional foi eleito uma das mais importantes tarefas para que se garantissem uma democracia sustentável e uma boa governança”. (ELLIOTT, 2002).

O mesmo autor em uma de suas obras, assim comentou sobre a questão da liberdade ao dizer que “Ao avaliarmos nossas vidas, temos razões para estarmos interessados não apenas o tipo de vida que conseguimos levar, mas também na liberdade que realmente temos para escolher entre diferentes estilos e modos de vida”. (SEN, 2011 p.261). Sobre a perspectiva de liberdade para o desenvolvimento, cumpre destacar:

[...] embora seja necessário que se anuncie a liberdade como um direito, que se formalize ou institucionalize através de leis e instituições, essas medidas sozinhas não seriam suficientes para que se garantisse a liberdade. Isso porque o verdadeiro

sustentáculo da liberdade está posto na ação política dos cidadãos e na sua participação nos negócios públicos. O que pode, evidentemente, ser incentivado através da implantação de instituições tais como a descentralização administrativa, a organização de associações políticas que tenham como finalidade a defesa da cidadania ou mesmo a existência de grandes partidos. (QUIRINO, 2006, p. 157).

Assim, em países em desenvolvimento como o Brasil, as disparidades sociais e regionais ainda alcançam níveis alarmantes, apesar de ambas já terem sido gradativamente reduzidos se comparamos com as décadas anteriores. Entretanto, o estilo de vida nas diversas regiões brasileiras em razão das origens culturais, da realidade geográfica, além do passado histórico peculiar entre as regiões, no permite acreditar o desenvolvimento em nosso país deve existir, em modo generalizado, embora respeitando as peculiaridades de cada região.

Por tal motivo, acreditamos que o federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 possa ser um fator de promoção dessas políticas de desenvolvimento, respeitando as peculiaridades de cada região, uma vez que os estados e municípios. Sobre o assunto, Celso Furtado, já comentava em seus estudos ao dizer que:

No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca entre nós o problema de choque de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito às outras, de dissimetria nas relações entre as regiões, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados (FURTADO, 2013 p.378).

Essa dependência econômica de umas regiões em detrimento de outras porém não acabará enquanto não houver políticas eficazes de equilíbrio regional, de modo que mesmo em regiões não desenvolvidas sob o aspecto de industrialização haja, num primeiro momento, condições básicas para suas populações garantidos a todos os direitos fundamentais e sociais estabelecidos por lei. Posteriormente, acreditamos que, diante desse equilíbrio possa emergir as liberdades individuais para que o tão sonhado desenvolvimento se concretize. Sobre a estrutura do federalismo na atual Constituição, destaque-se:

O federalismo cooperativo se justifica pelo fato de que, em um estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como o estruturado pela Constituição de 1988, as esferas subnacionais não tem mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional. Isto ocorre principalmente com os setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção. (BERCOVICI, 2004, p.56-57).

Dentre os dispositivos estabelecidos na constituição federal que estabelecem políticas de cooperação entre os entes de nossa federação, podemos perceber que em praticamente

todos eles, há um interesse direito para concretização de direitos fundamentais e sociais, que, como foram ditos, se encaixam perfeitamente nos objetivos de nossa federação.

Decerto, há ainda a necessidade de autoaplicabilidades da referida cooperação em decorrência de ausência de Lei Complementar. Em compensação, como há a previsão de lei que assegure a política cooperativa, tal fato nos permite ser otimistas a ponto de que estas, quando criadas, venham dotadas de políticas de planejamento de inclusão social tendo como foco os problemas e as peculiaridades de cada região.

CONCLUSÃO

O federalismo brasileiro, nos moldes em que é apresentado constitucionalmente, já atravessou diversos períodos e nuances históricas que lhe renderam transformações em sua estrutura, hoje descentralizada e cujo funcionamento depende, direta ou indiretamente, de ações em conjunto, coordenadas e organizadas. O mesmo ocorreu como em um processo dinâmico, em que União, Estados, Municípios e Distrito Federal receberam atribuições coerentes e condizentes com sua condição de entes federativos.

A formação uma organização sistêmica do Estado reflete o crescente processo de amadurecimento da gestão pública. O federalismo cooperativo retrata a situação na qual as relações entre as três esferas de governo não podem ocorrer de forma isolada, leia-se; os três níveis de governo precisam agir de maneira conjunta e cooperativa.

No entanto, para alcançar o intuito da efetiva cooperação, faz-se mister o fortalecimento da participação dos membros na ação governamental, de forma que todos sejam capazes de assumir responsabilidades e desempenhar, de maneira completa e esmerada, as ações de competência de cada um, de forma independente e coordenada. O federalismo cooperativo ainda convive com temáticas contrárias a sua própria essência, como os conflitos de competência, as concorrências ou mesmo as duplicações de atividades entre os entes da federação, mas tende a reduzi-los por intermédio da articulação de acordos políticos.

Ademais, cumpre ressaltar que a articulação entre os entes federativos tende a favorecer um amadurecimento da gestão pública, propiciando, assim, a organização sistêmica e coordenação de mecanismos políticos e administrativos voltados à promoção e desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à sociedade.

Essa proposta de federalismo, nos moldes previstos pela Constituição Federal de 1988, se apresenta como meio eficaz para a materialização e reconquista de liberdades

públicas pelo exercício de direitos, pois transcende a uma responsabilidade exclusiva do governo para se tornar um elo entre as necessidades dos indivíduos e a realização de políticas de inclusão verdadeiramente sociais.

A supremacia política entre entes federados deixa de existir para dar lugar à articulação institucional e equânime de propostas políticas diversas, mas que devem se reunir em uma única finalidade; a promoção do bem comum pela implementação de políticas públicas e ações de resgate social, firmando, assim, o compromisso nacional com a redução de desigualdades como elemento essencial dos projetos políticos.

Não se trata da defesa por uma pretensa atuação paternalista por parte do Estado, amparo a medidas assistencialistas que propõem o questionamento à própria liberdade, tampouco uma apologia à desconsideração de que o indivíduo é capaz de zelar pelo seu melhor interesse; mas, sob a visão da realidade efetiva das coisas, tornar-se-ia mais difícil a busca pela materialização de prerrogativas do indivíduo se este ainda permanece alheio aos instrumentos constitucionais.

Nesse diapasão, o federalismo cooperativo atua como substrato elementar para conferir visibilidade às necessidades de cada ente federado, considerando-se suas particularidades na solução de problemas sociais e o custo político de cada decisão, muito além da coordenação política ou de uma mera justaposição de competências, propondo, dessa maneira, o desenvolvimento de modo mais equilibrado e harmônico para a redução de desigualdades.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. **A Província – Estudo sobre a descentralização no Brasil**. Brasília: Edição Fac-Similar. Senado Federal, 1996.

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

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta. Temas políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo de Regiões*. 2ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

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

ELLIOTT, Kimberly Ann. **A corrupção e a economia global**. Tradução: Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução: Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

QUIRINO, Célia Galvão. Toqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. v. 2. 11. ed. São Paulo: Ática: 2006.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3ed. São Paulo; Martins Fontes, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

_____. **As pessoas em primeiro lugar. A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **A ideia de Justiça**. São Paulo; Companhia das Letras, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros: 2000.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Desigualdade e a questão social**. 3ed. São Paulo: EDUC, 2011.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.