

2

Marco Teórico do Federalismo Cooperativo

O federalismo não apenas apresenta-se como agenda de pesquisa nas Ciências Sociais contemporâneas como também envolve um campo teórico vasto com história intelectual própria (Hueglin e Fenna, 2006, p. 85).

Neste sentido, este capítulo objetiva oferecer uma visão panorâmica das contribuições do pensamento político em torno do federalismo, identificando as distintas tradições que estão na origem das federações contemporâneas. O percurso histórico mostrará as diferentes evoluções possíveis a partir das teorias originalmente concebidas na Europa e buscará oferecer subsídios para a compreensão da ideia de federalismo cooperativo.

A apresentação de três tradições do federalismo dar-se-á a partir de uma perspectiva histórica buscando fornecer um panorama acerca das tendências no pensamento federalista a partir do mundo moderno. As experiências reais e as mudanças no pensamento federativo mostrarão o dinamismo deste e sua relação com reflexões acerca dos papéis e relações entre Estado e sociedade a cada período histórico.

Ao final serão apresentados os marcos teóricos do federalismo cooperativo e serão comentadas as aplicações desse viés teórico às realidades brasileira e alemã a partir de 1990.

2.1.

Elementos gerais do pensamento político acerca do federalismo em perspectiva histórica

O federalismo é um fenômeno político sobre o qual a reflexão teórica foi frutífera tanto no velho quanto no novo continente. De um lado, há referências à experiência histórica real do exercício do federalismo consubstanciado na revolução norte-americana e na fundação do Estado, cujas características inauguram uma nova concepção de Estado-nação, com divisão de poder e responsabilidades entre entes igualmente soberanos, caracterizando um *novum* na

história do Estado. De outro lado, valoriza-se a produção teórica anterior à consubstanciação prática norte-americana, identificando nos escritos europeus de Althusius, por exemplo, raízes do pensamento federalista que indicariam reflexões anteriores à experiência norte-americana.

Autores como Montesquieu, teórico-observador dos processos sociais e políticos na América do Norte, Proudhon, intelectual da revolução industrial francesa e Immanuel Kant, filósofo d' "A Paz Perpétua" também tecem considerações acerca da vida em comunidade. Suas obras indicariam ser o federalismo uma das formas de convivência humana mais adequadas à partilha equânime do poder, da responsabilidade e dos recursos materiais bem como da manutenção da paz entre povos. Em comum aos referidos pensadores pode-se identificar as formas de pensar as relações no âmbito do Estado-nação distintas daquelas baseadas no absolutismo, na concentração de poder e na construção da identidade uma tão característica da formação dos Estados modernos.

Hueglin e Fenna identificam três tradições nas quais os principais pensadores do federalismo estariam inseridos. Em primeiro lugar, os autores identificam o que chamam de um 'federalismo consociativo', datado do séc. XVII e relacionado à herança política da revolução protestante (2006). Neste, a ideia de federalismo relaciona-se, sobretudo à vida em comunidade, ou seja, a partir da valorização da identidade local¹. Os autores também identificam o que denominam de 'federalismo republicano', fruto da revolução norte-americana do séc. XVIII. O federalismo republicano ampliaria o escopo, institucionalizaria e democratizaria o federalismo consociativo na medida em que assentava no próprio Estado as bases para a existência desse sistema. O mecanismo de *checks and balances* e a criação da Câmara Alta com base territorial passariam a assegurar a existência e representatividade formal das diferentes regiões. Esses dois desdobramentos institucionais teriam grande influência sobre países de tardia organização política do Estado como o Brasil e a Alemanha. Por fim, identificam uma época de 'federalismo sócio-econômico', oriundo do pensamento político do século XIX e embebido na efervescência do pensamento pós-revolução francesa. Este em suma, contrastaria a ideia de autonomia política encontrada nas

¹ A cisão do dogma judaico-cristão a partir das revoluções religiosas faz emergir novos valores para a vida em comunidade, com ênfase na convivência pacífica entre diferentes. Daí a valorização do consenso como meio e fim nas relações sociais.

experiências anteriores com a maior autonomia das unidades do ponto de vista econômico, agregando a dimensão das heterogeneidades econômico-espaciais ao federalismo político.

Durante o primeiro período estabelecido pelos autores, que data do início da passagem do período Medieval para a Idade Moderna, a transição quanto à organização territorial do poder assistiu à mudança de atores políticos e da cosmovisão geral, com consequências para o pensamento acerca do papel do Estado e do papel da sociedade que o constituiriam². A Igreja na Europa recém-moderna receberia dois duros golpes: cede lugar aos Impérios como organizadores da vida social e política no território europeu e, com a revolução protestante, passa a ter a sua racionalidade questionada por uma visão de indivíduo mais atraente que a cosmovisão comunitária e exteriorizada, interpretada pelo Poder religioso. A Revolução Protestante em suas várias vertentes, como o movimento Huguenote ou o Calvinismo, significaram, do ponto de vista da teoria política da organização do poder, a contestação ao absoluto poder e a emergência de formas de vida em comunidade marcadas por maior pluralidade³. Do ponto de vista da teoria política em torno da estruturação territorial do poder, é possível, portanto identificar que ambas as correntes – centralizadoras e pluralistas – informaram o pensamento político influenciando substancialmente o pensamento tanto acerca do Estado como de formas de governabilidade.

A primeira tradição, portanto, é marcada pelo pensamento althusiano. Althusius (1557-1638), filósofo calvinista alemão, abordará em seu livro ‘Politica’ as temáticas mais relevantes de seu tempo e apresentará a visão moderna da primazia da letra da lei sobre a governança perpétua e incontestável da autoridade ora no poder (Hueglin e Fenna, 2006, p. 90). Mesmo com atuação restrita à atividade religiosa e política local, a literatura considerará Johannes Althusius um dos pais fundadores do federalismo moderno: “Federalism in Germany and in the EU can be linked to some of the principles of political

² A natureza judaico-cristã da racionalidade europeia, no entanto, beberia também nas teorias absolutizantes tais quais a percepção de poder e governo em ‘O príncipe’, de Maquiavel ou Jean Bodin e Thomas Hobbes, cujos pensamentos organizavam o Estado a partir de um poder centralizado e absoluto (Hueglin/Fenna, 2006, p. 88).

³ A inspiração para a convivência plural pode vir, como nos informa Daniel Elazar (1987), do conhecimento de experiências do mundo antigo como a do Israel antigo e sua disposição política caracterizada pela organização entre as tribos, funcionalmente determinada e pacífica. A disposição do poder no Israel histórico foi interpretada pelo cientista político como uma das primeiras experiências de organização federativa do poder.

organization he formulated” (Idem, *ibidem*). Hueglin e Fenna, em pesquisa extensa sobre a obra tantas vezes ampliada de Johannes Althusius, identificam três grandes argumentos mencionados pelo autor em defesa da federalização do bem comum tal qual propunha a seu tempo. Se à época a preocupação do pensamento político era a de estabelecer a autoridade de quem governa, Althusius propõe a ‘consociação’ entre homens para melhor conservar as relações sociais entre estes. A estabilidade política, mediada pela autoridade reconhecida e pelo pacto social que permitisse a convivência pacífica, era interpretada de forma notável pelo referido autor: estabilidade política e convivência pacífica adviriam do compartilhamento da soberania. Essa concepção teria implicações profundas para a percepção da separação entre Estado e sociedade: a obra do filósofo alemão parecia oferecer uma possibilidade de associação entre os dois entes políticos em um arranjo de equilíbrio entre liberdade e autoridade. A perspectiva do ‘consociativismo’, um associativismo inerente aos mais variados grupos sociais, ressaltada por Althusius valorizava, ao final, a participação dos pequenos grupos sociais organizados no exercício do governo no território em questão, através da manutenção de canais comunicativos de negociação. A última questão ressaltada por Hueglin e Fenna (2006) acerca da obra de Althusius tem a ver com o consenso como procedimento deliberativo que não privilegiasse a maioria se esta se opusesse a uma questão relativa a uma das partes do todo. A ‘maioria’, para Althusius, poderia, portanto legislar sobre as próprias causas relegando decisões relacionadas a interesses específicos ao consenso. Em seus elementos fundamentais, ‘Politica’ pareceu ser um instrumento inspirador para determinados princípios da ordem federativa presentes nas experiências alemã e da União Europeia. O entrelaçamento das responsabilidades sobre as várias jurisdições levando ao cabo a necessidade da manutenção de canais de comunicabilidade e negociação parecem ser identificáveis ainda hoje, acima de tudo no federalismo administrativo alemão. Este, diferentemente do brasileiro ou norte-americano em que são criadas áreas independentes de atuação para cada ente constitucional, incorpora a divisão de tarefas por funções de forma a possibilitar a menor instância constitucional a participar em políticas gerais, atuando assim coletivamente⁴.

⁴ Os autores fazem referência a elementos da formulação da política alemã e da política da União Europeia que parecem deitar raízes na teoria de Althusius. O caráter permanentemente deliberativo

A segunda tradição é marcada pela produção teórica e realização prática do sistema federativo no Novo Mundo. O federalismo republicano do séc. XIX demonstrará uma experiência singular do ponto de vista da realização prática e que, certamente, trará um grande avanço às discussões acerca dos limites e possibilidades do sistema federativo em democracias modernas. A associação das 13 colônias estabelecidas em solo norte-americano e sua configuração como confederação e posterior federação ofereceram novos insumos ao debate acerca da configuração do poder no âmbito do Estado-nação. A experiência norte-americana, historicamente posterior às diferentes experiências europeias de formação do Estado nacional, certamente constitui-se em avanço das discussões acerca da fórmula de organização política “que salvaguardasse as liberdades individuais bem como a segurança coletiva” (Hueglin e Fenna, 2006, p. 98, *ênfase minha*). Uma das características mais relevantes que subjazem ao federalismo republicano é a associação entre federalismo e democracia. Os *Federalistas* inauguram o federalismo moderno assentado sobre a ideia de que o pluralismo social constituía-se um instrumento de governo (Hueglin e Fenna, 2006; Ismael, 2005). Enquanto na Europa ideias políticas acerca da inclusão e representação social eram objeto de reflexão de autores como Montesquieu, na nova América esses mesmos pensamentos eram incorporados à discussão político-prática de alta complexidade, cujo produto seriam as reflexões publicadas posteriormente como ‘The Federalist Papers’. Nos *Papers*, os autores Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, propunham *uma nova organização do Estado Moderno* desenvolvendo alguns princípios montesquianos, como a criação de uma República federal, a separação de Poderes e a importância da existência de poderes intermediários entre o Estado e a sociedade para o exercício do controle mútuo (Ismael, 2009a). A colocação em prática do pensamento teórico dos *Pais Fundadores* do federalismo norte-americano através do Tratado assinado na Filadélfia em 1787 marca de forma relevante a dinâmica do pensamento político em torno do federalismo em geral (Ismael, 2009a). É possível identificar continuidade em relação ao consociativismo da tradição anterior a partir da incorporação da ideia montesquiana de criação de uma ‘República confederada’

que permeia as negociações de cunho federativo faz com que o próprio texto constitucional seja passível de periódicas alterações. A Lei Fundamental alemã, mesmo tendo sofrido aproximadamente 60 emendas em 40 anos de existência, baseia-se sobre amplo consenso e, portanto, é considerada uma das instituições mais estáveis do sistema político alemão.

de maior dimensão territorial, com representação popular e regional. A ruptura com a tradição anterior se dará na evidente valorização dos direitos individuais afirmados na Constituição norte-americana em detrimento dos direitos de comunidade, de origem althusiana (Hueglin e Fenna, 2006, p. 106). Enquanto o controle compartilhado do poder entre Estados e partes integrantes parecia uma solução viável para os Federalistas e as colônias, questões como os limites da centralização e da descentralização ainda se colocavam como desafio ao processo federativo norte-americano. Se a obra de Montesquieu inaugura o liberalismo constitucional no séc. XVIII, os Federalistas serão os pioneiros na confecção de um arcabouço filosófico-jurídico que permitisse o compartilhamento da soberania entre entes e, sobretudo, que gerasse benefícios materiais que poderiam ser produzidos a partir desse arranjo político.

Proudhon (2001) inaugurará a terceira tradição do federalismo e apontará para a criação de um federalismo político capaz de manter e legitimar, sob o discurso político do direito à diferença, contextos sociais e econômicos díspares. Proudhon discorrerá amplamente acerca do que chama de ‘princípio federativo’, apresentando-o como forma de governo que melhor se adequaria ao tensionamento real entre autoridade e liberdade. No entanto, é importante ressaltar que Proudhon recebeu influência do pensamento anarquista e, portanto sua visão do Estado está relacionada à propriedade que este detinha em intervir na vida dos cidadãos. Se inicialmente o Estado para Proudhon seria o espaço da centralização autoritária e do imobilismo social, na obra ‘Do Princípio Federativo’ o papel do Estado residirá na coordenação dos interesses locais, podendo assumir papel criativo, de incentivo às relações entre grupos sociais. O federalismo, para ele, valoriza as diferenças individuais, as associações locais e as relações pacíficas entre grupos marcados pela diversidade. O Estado, como “resultado dos interesses” não teria a obrigação de forjar o mesmo nível de desenvolvimento em todas as suas regiões (Proudhon, 2001, p. 16). Essa visão marca a percepção cada vez maior da associação entre características do sistema político e seus produtos em termos de benefícios econômicos e sociais, já que na obra de Proudhon surgirão menções à força das elites econômicas sobre os diferentes territórios de uma federação e ao papel do Estado diante de diferentes condições econômicas no território. Em Proudhon, a análise da capacidade do Estado em absorver justamente as relações socioeconômicas está em diálogo com a própria concepção

de federação e confederação que ele apresenta. Pode-se dizer, em suma, que Proudhon encontra características do funcionamento do federalismo na dinâmica das forças sociais e econômicas da sociedade. Essa percepção, surgida no século XIX, pode ser denominada de ‘federalismo socioeconômico’: a ideia de que a ênfase nos direitos individuais criaria um paradoxo e que não poderia se coadunar com o desenvolvimento socioeconômico do país como um todo. Essa questão torna-se cada vez mais importante a medida que a organização do Estado moderno apontará maior necessidade de regulação central dos chamados serviços sociais reafirmando o compromisso do Estado com o bem-estar econômico de todas as regiões.

As três tradições do federalismo, portanto, têm raízes tanto no pensamento europeu quanto norte-americano e indicam uma preocupação com a complexificação das relações entre Estado e sociedade bem como a acomodação de diversos interesses e identidades não apenas sob o mesmo sistema político, mas como característica constitutiva dele. As tradições apontam correntes de pensamento relacionadas às experiências práticas nos continentes velho e novo ao longo da História e a formação do Estado nacional será influenciada por pensamentos teóricos dessa natureza.

2.2.

Federalismo cooperativo na chave analítica cooperação-competição

A contribuição teórica acerca do federalismo, especialmente a criação de tipos ideais e modelos que informassem a pesquisa acadêmica acerca dos estados federados repousa sobre elementos históricos estruturais que definiram a formação do Estado-nação, sobretudo no Hemisfério Norte. Se as bases do Estado indivisível, culturalmente homogêneo, autossuficiente e politicamente soberano são historicamente lançadas no Tratado de Vestefália em 1648, o Séc. XX redescobre os limites desse arcabouço conceitual atribuído ao Estado-nação, principalmente a partir da II Guerra Mundial.

Na segunda metade do século, antropólogos políticos são os primeiros a identificar no processo, muitas vezes conflituoso, de descolonização a persistência de mecanismos de convivência social exógenos ao paradigma de Estado que ainda

dominava (Elazar, 1997, p. 238). Elazar identificará mudanças paradigmáticas tanto na perspectiva das relações internacionais quanto da política doméstica, mas acima de tudo, identificará três modelos de *polity*, com raízes históricas distintas que teriam influência, sobretudo na formação do Estado, na compreensão do papel do governo central, na cultura política e na forma escolhida de modernização do próprio Estado (1997). Os três modelos institucionais originais que favoreceriam segundo Elazar, o enquadramento teórico-analítico dos Estados nacionais na contemporaneidade podem ser identificados a partir de conjunturas históricas aliadas à composição do corpo populacional e das suas formas de representação. Assim compreendida a formação das diferentes *polities* é possível identificar que a cultura política por um lado conformou a expectativa das elites, os interesses e a anuência ao tipo de governo em cada *polity*, mas também foi influenciada pelos traços sócio-institucionais que a mesma *polity* desenvolveu ao longo da sua História. Três modelos de regime político, quais sejam o modelo hierarquizado, o modelo centro-periferia e o modelo federativo, ajudam a compreender essa ideia (Elazar, 1997).

O primeiro modelo tem como características principais a hierarquização e a centralização política, ou seja, a administração do Estado análoga a uma linha de comando em que os maiores recursos e poder se concentram na burocracia central. Nesse modelo, a centralidade do Estado se faz presente através da permanente capacidade do “uso legítimo da força” e os valores associados à soberania do Centro encontram-se positivados no pacto constitucional. A França historicamente tipificaria o desenho de Estado hierarquizado: a formação do Estado a partir da conquista do território hoje francês a partir de Paris; o posterior aniquilamento de correntes religiosas protestantes a exemplo da perseguição Huguenote; o domínio absolutista de Luís XIV; a substituição do *Anciën Regime* por um movimento revolucionário centralizador e; por fim, a absolutização do centralismo sob o comando de Napoleão são alguns dos marcos hierarquizantes que caracterizariam a *polity* francesa e comporiam historicamente a sua cultura política, realimentando por sua vez a trajetória institucional do Estado.

O segundo modelo é denominado ‘modelo centro-periferia’ por deter um centro político *com maior ou menor influência sobre as áreas periféricas* (Elazar, 1997, p. 239). O modelo também é denominado orgânico, já que as relações de maior ou menor poder entre centro e periferia, para o autor, deram-se sob

influência da evolução de dinâmicas políticas e sociais específicas, características da *polity* em questão. O modelo descrito corresponderia à vivência institucional britânica: a associação regional dá-se por decisão dos *Lordes*, o poder é partilhado entre estes e o governo central, as relações são baseadas nos costumes e tradições o que torna a constituição secundária do ponto de vista da positivação de direitos e deveres. O poder é associativo e relacional e Elazar confere às instituições subnacionais a alcunha de ‘clubes’, em que prevalecem os interesses dos mais bem relacionados (1997, p. 243-244). O efeito dessa prática sobre a cultura política é a supremacia dos contatos interpessoais como instrumentos de barganha em nível político. Esse modelo admitiria o reconhecimento da estrutura de classes assumidamente não-igualitária, que justificaria a persistência até os dias de hoje de países com distintos padrões econômicos ‘igualmente’ associados ao *commonwealth*.

O terceiro modelo identificado por Elazar é o ‘federal’ ou a ‘matriz’: este tem por característica a existência de um governo federal (e não central) em que arenas políticas estão entrelaçadas e a organização e administração do Estado dão-se via redes comunicativas. O tipo ideal referente ao modelo baseia-se em um processo decisório consciente acerca do relacionamento entre entes. Valoriza, sobretudo, a constituição como pacto assegurado de direitos e deveres e diferencia-se dos outros dois basicamente pelo processo que está em sua origem: a reflexão acerca da melhor forma de convivência plural no interior de um Estado.

Os modelos apresentados por Elazar (1997), portanto, podem ser esquematicamente apresentados no quadro I. A compreensão da formação do Estado e, mais precisamente, a definição do regime político federativo identificado por Elazar, ajudam a localizar os casos brasileiro e alemão. É possível identificar que ambos os casos estariam mais associados ao modelo ‘federativo’ em que as relações estão pautadas na escolha através da negociação entre entes políticos. Dessa negociação resultaria o compromisso como o corpo federativo, que consistiria na soberania compartilhada de entes entre si, estabelecendo um governo federal com quem cooperariam para a garantia de vantagens mútuas (Celina, 2010).

Quadro I – Modelos de formação de regimes políticos segundo Elazar

Modelo de formação do Estado	Hierárquico (ex. França)	Centro-periferia (ex. Grã-Bretanha)	Federativo (ex. E.U.A.)
Origem	conquista	acidental	reflexão/escolha
Estrutura	Piramidal: administração burocrática <i>top-down</i>	Circular: política oligárquica, ('clubes')	Celular: relações permeadas pelas Constituição
Auge	Administração militarmente organizada	Sistema de Westminster	Sistema Federativo
Derrocada	Regime ditatorial	Estado jacobino	anarquia
Forma de revolução	Golpe de estado	Guerra civil entre elites	Conflito armado estrutural

Fonte: Tabela intitulada 'Models of Foundings/Regimes', Elazar, D. (1997, p. 240).

Daniel Elazar não somente descreve a constituição do Estado federado mas também aplica essa reflexão ao sistema político norte-americano, identificando os diferentes *loci* institucionais de poder mecanismos de cooperação e competição entre os entes federados. Pode-se afirmar, inclusive, que o cientista político foi o principal arquiteto do conceito de federalismo cooperativo, cuja compreensão permite a elucidação de casos como o brasileiro e o alemão (Zimmerman, 2001).

A tese de doutorado de Elazar, de 1959, estabelece um marco na compreensão das relações entre entes federados no Estado norte-americano e problematiza de forma convincente a literatura que definia o federalismo americano como dual, em que há divisão de atribuições entre os entes (Zimmerman, 2001). O autor, que à época analisava o federalismo americano do início do século XX, identificava a insuficiência da ideia de dualidade e apontava para a relação de cooperação entre União e estados em meio a uma crescente atuação do Estado em todas as esferas de política pública (Idem).

O livro seminal surgido da tese de doutorado intitulado “The American Partnership” compreende um estudo aprofundado dos padrões de comportamento das agências da União em relação às agências dos estados em várias áreas de política pública como educação, infra-estrutura ferroviária e políticas sociais (Thursby, 1963, p. 844). O conjunto final de comportamentos cooperativos identificados por Elazar em programas desenvolvidos em parceria entre União e estados em quatro casos diferentes – nos estados da Virginia, New Hampshire,

Minnesota e Colorado – resultará no que ele chama ‘parceria americana’, ideia que revolucionará a percepção da literatura à época que identificava um dualismo no desenvolvimento de políticas e no relacionamento entre entes federados. Elazar se concentrará na atuação específica dos estados, que teriam maior interesse em garantir a sua “independência ou domínio” em relação à determinada área de política pública (Elazar, 1963 *apud* Thursby, 1963, p. 844). Elazar, portanto, identificará no comportamento dos estados e na sua relação com a União os elementos que alicerçarão o diagnóstico de que as relações entre entes federados norte-americanos pode ser considerada cooperativa desde os primórdios da República.

Elazar (1965) identifica na história do federalismo americano um paralelo entre o crescimento e a complexificação do Estado e o aumento da procura pelo desenvolvimento de mecanismos de cooperação tanto entre União e estados bem como entre estes e o âmbito local para resolução de questões de ordem pública. O autor também identifica certa progressão histórica na busca por soluções concertadas em termos de políticas públicas, atrelando-as, como mencionado, ao crescimento do Estado, mas também aos efeitos de conjuntura. Assim, no período histórico do *New Deal*, por exemplo, os mecanismos cooperativos estiveram enfraquecidos pela tentativa de centralização do poder decisório e executivo nas mãos da União. Mesmo assim, soluções ao nível local só foram possíveis pela inserção, no aparato da União, de pessoal com experiência administrativa em parcerias de nível subnacional indicando a efetiva interdependência entre estruturas administrativas para resolução de questões econômicas nacionais (Elazar, 1965, p. 19).

Os estudos de Elazar acerca do sistema federativo norte-americano e de outros sistemas federativos no Ocidente indicaram dois componentes primordiais para a compreensão do federalismo cooperativo: a atenção aos dispositivos constitucionais que permitissem ou constringessem a relação entre os entes federados e, acima de tudo, o processo político que se instaura a partir das relações intergovernamentais.

Em ‘Exploring Federalism’, Elazar (1987) aprofunda o pensamento acerca da importância do federalismo e aponta o sucesso deste como estritamente relacionado à sua estrutura e processo. Isso equivale a afirmar que os dispositivos constitucionais, portanto, e a relação entre os entes federados são os dois

elementos que podem garantir o sucesso do sistema federativo em determinado país. Quanto mais imbuídos do princípio federativo forem a estrutura e o processo político em determinado sistema político, maior será a capacidade deste em obter resultados que advenham da ação conjunta dos entes federados, para garantia de benefício próprio e benefícios mútuos.

O *continuum* mais apropriado para a análise do funcionamento do federalismo, na visão de Elazar, não é o *continuum* centralização-descentralização já que o que está em jogo nas relações federativas é o comportamento dos atores no processo político e sua capacidade de garantir tanto a autonomia decisória quanto a coordenação em nível nacional (Elazar, 1987, p. 64).

A evolução conceitual do federalismo cooperativo, inaugurada certamente a partir das reflexões de Daniel Elazar, mostrou que a cooperação entre entes não significava a descentralização de tarefas e responsabilidades entre estes, mas sim, a não-centralização afirmada a partir de amplos poderes legislativos e fiscais partilhados por entes com a manutenção do maior controle possível sobre os programas e políticas ao nível local.

Assim, a ideia a ser priorizada para proceder à análise dos federalismos brasileiro e alemão será a ideia da cooperação e da competição no federalismo conforme Elazar (1965; 1987), retomada de certa maneira em Abrucio e Costa (1998), Schultze (2001) e Ismael (2005). O *continuum* competição-cooperação permite estudar a atividade legislativa bem como criação e implementação de políticas públicas a partir da ideia de que entes federados estão em constante processo de barganha política cujos resultados podem ser o da cooperação entre eles ou o da competição por recursos ou poder. Essa chave de análise permite iluminar dispositivos legais que fomentam a interação e a interdependência entre entes federados bem como processos políticos que, por um lado, garantem aos entes federados individualmente o acesso a recursos e, por outro, animam a dinâmica coletiva do próprio sistema federal. Essa chave também permite pensar outro caminho teórico diferente da teoria do federalismo dual, cuja gênese está nos primórdios do federalismo americano e que previa poderes legislativos e responsabilidades exclusivas aos entes federados⁵. A ideia de soberania dual ou mesmo de cidadania dual, conhecida através da literatura norte-americana, dá

⁵ Segundo Zimmerman (2001, p. 18), até os anos de 1950 nos Estados Unidos a ideia de federalismo dual servia amplamente como sinônimo para as relações União-estados.

lugar, no *continuum* competição-cooperação, à maior ou menor interdependência entre entes federados. Assim, considerando a chave cooperação-competição depreendida da obra de Elazar sobre o federalismo cooperativo (1965) e valorizada, no caso brasileiro, em Ismael (2005), os elementos que melhor explicam o federalismo cooperativo nos sistemas políticos a serem estudados são aqueles que indicam possibilidades maiores de cooperação e competição entre entes. Dentre esses elementos estão, por exemplo, a concepção de como são distribuídos os recursos advindos da atividade fiscal e tributária dos estados e da União, bem como quais instituições políticas (formais ou informais) seriam as arenas de barganha política mais utilizadas pelos entes federados para garantia dos seus interesses.

O federalismo enquanto sistema de distribuição territorial de poder e suas implicações para o caso brasileiro têm sido discutidos por especialistas na academia brasileira (Abrucio, 1998; Carvalho, 1994; Ismael, 2005; Souza, 2010). As áreas de pesquisa tradicionalmente relacionadas ao federalismo na literatura brasileira obedecem às preocupações gerais das Ciências Sociais em torno da temática. Assim, encontramos na literatura uma gama de produções acadêmicas debruçadas sobre as relações entre federalismo e democracia (Carvalho, 1994); análises a partir do eixo centralização-descentralização bem como análises da maior ou menos coordenação entre os entes subnacionais (Arretche, 2004); análises que relacionam federalismo e desigualdades regionais (Souza, 2010); e ainda, a análise dos mecanismos de ação de determinados atores políticos, como os governadores estaduais (Abrucio, 1998).

Dos trabalhos acadêmicos acima referidos, ressaltamos o de Carvalho (1994) e o de Ismael (2005). Carvalho fornece-nos um panorama do federalismo brasileiro em perspectiva histórica, apontando que os processos de centralização e descentralização do poder no Brasil deram-se em *movimento pendular*, oscilando entre as *tendências federalista e unitária* (Carvalho, 1994, p.1). O autor argumenta que os movimentos de concentração e desconcentração do Poder ocorridos no Brasil tiveram consequências para ‘a expansão das liberdades individuais, dos direitos políticos e da política social’ (Idem, p. 2). A preocupação do autor recai sobre a relação controvertida entre as dinâmicas do federalismo na república brasileira e a construção da democracia ao longo dos anos. É a reflexão mais aprofundada acerca dos rumos do federalismo no Brasil que indicará o potencial

de fortalecimento dos laços de cooperação que, por sua vez conferirão dinamismo às mesmas relações federativas. Essa dimensão é trabalhada na obra de Ricardo Ismael, que aponta para o *continuum* competição-cooperação e verifica que neste eixo de análise é possível identificar o tensionamento das barganhas políticas na federação “como resultado de interesses contraditórios e convergentes entre os estados federados em um determinado contexto histórico” (2005, p. 27). O eixo de análise cooperação-competição fornece não apenas uma compreensão das relações reais entre entes subnacionais ao longo do tempo como envolve em seu modelo analítico o aspecto normativo bem como elementos da cultura política. Tanto do ponto de vista teórico quanto empírico, esse contínuo fornece subsídios para compreender melhor as questões relativas aos sistemas federativos permitindo identificar também quais seriam os atores políticos mais importantes no jogo cooperativo e como estes tendem a se comportar para garantir os seus interesses ou implementar suas agendas políticas.

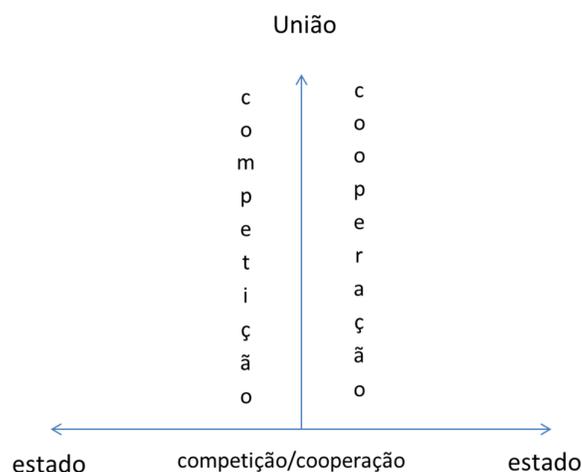
O *continuum* cooperação-competição permite justamente compreender como atores solucionam ‘problemas de ação coletiva’ e conseguem preservar, através da cooperação no seu sentido mais geral, os seus interesses locais.

Um dos primeiros trabalhos no Brasil a se deter nessa questão é o de Abrucio e Costa (1998). Para estes a federação “(...) se sustenta a partir da existência de mecanismos cooperativos e competitivos de atuação” (Abrucio e Costa, 1998, p. 24). Os referidos autores, refletindo acerca dos desafios do Estado brasileiro após a liberalização dos mercados e das grandes mudanças na esfera política global do final dos anos de 1980, realizam um apanhado teórico sobre o federalismo e analisam o caso brasileiro a partir justamente deste *continuum*, apontando os limites da cooperação diante dos problemas de ordem econômica enfrentados nos anos de 1990. A percepção do federalismo brasileiro neste *continuum* indica que ele será mais ou menos competitivo ou cooperativo conforme forem as variáveis agindo sobre ele. Assim, ganha-se uma visão mais acurada do que é o próprio arranjo federativo na prática: é um sistema em constante busca de possibilidades de negociação dos conflitos sociais baseados em diferentes interesses, ora de forma mais cooperativa ora de forma mais competitiva.

Haverá autores que colocarão mais ênfase no aspecto competitivo, outros no aspecto cooperativo. Os pressupostos teóricos que informam os diferentes

pontos de vista incidirão sobre as realidades políticas observadas. Importante, do ponto de vista teórico, é identificar as tendências gerais que podem ser adotadas pelos Estados e suas instituições quanto às suas estruturas federativas e identificar que os entes federados estarão em constante relação competitivo-cooperativa com os demais entes. As regras que regerão as relações entre entes subnacionais e destes com o governo federal são a garantia das expectativas e interesses. Maior exemplo são as constituições federais, que definem atribuições e prerrogativas dos diferentes níveis de governo. Há também instituições que oferecem aos entes federados arenas para negociar suas agendas políticas e pleitear interesses. Nas federações essas instituições existem sob forma de câmaras para a representação territorial, como senados (no caso dos Estados Unidos ou do Brasil) ou conselhos (como no caso da Alemanha). Abrucio e Costa (1998) demonstram esquematicamente as relações de cooperação e competição entre os entes. O quadro II, abaixo, permite visualizar a ideia da competição e da cooperação nos estados em um eixo, no qual não há necessariamente ponto de equilíbrio e sim momentos de tensionamento que causam o ‘trânsito’ das relações entre pontos de maior ou menor competição.

Quadro II – ‘Modelo competitivo/cooperativo de federalismo’



Fonte: Abrucio e Costa (1998, p.31)

As relações intergovernamentais, ou seja, os pontos de interseção política (executiva e legislativa principalmente) serão o *locus* por excelência de

observação da capacidade dos entes federados em associarem de forma harmoniosa a independência e a interdependência no interior do Estado nacional.

Os casos a serem estudados nesse trabalho são interessantes para a observação justo desses elementos já elencados: as regras que restringem a ação política, a arena em que são reguladas as questões de ordem federativa e os maiores questionamentos em relação ao próprio pacto federativo podem ser observados de forma interessante tanto no caso brasileiro quanto no caso alemão.

2.2.1.

O caso brasileiro

Desde a Constituição de 1891, o Brasil conta com o federalismo como sistema de organização do poder na República e, portanto, como forma de Estado⁶. Desde a Constituição de 1946 o federalismo brasileiro apresenta características que o categorizam como federalismo cooperativo. Desde então, mesmo com a ruptura do regime democrático em 1964 e a instauração da ditadura militar até inícios da década de 1980, o federalismo perdurou como um elemento de continuidade, ao menos constitucional, podendo ser visto como uma das instituições mais resilientes do sistema político brasileiro.

O Brasil, na década de 1980, passará por transformações que com consequências de grande envergadura tanto no aspecto político como econômico e social. Como grande parte dos países ocidentais, é afetado negativamente por crises internacionais, entretanto também será palco de uma virada histórica da política brasileira que permitirá, ainda durante a década de 80, a sua redemocratização. Do ponto de vista político e social, a década de 1980 não será em nada *perdida*, ao contrário, já no início da década, as eleições para governador estadual darão indícios de grande comoção social em torno da liberdade, do exercício amplo de direitos e do anseio pela democracia. A agenda política se

⁶ Celina Souza (2010) afirmará que a denominação do federalismo como forma de governo ou modelo de organização do Estado tem estado a cargo das diferentes escolas de pensamento que se debruçam sobre esse tema. Segundo ela, as escolas alemã e estudiosos do Direito brasileiro tendem a referir-se ao federalismo como forma de Estado, enquanto as escolas norte-americana e francesa referem-se à instituição como forma de governo. Optarei por entender o federalismo como forma de Estado sem confundi-lo com sistemas de governo. O federalismo como forma de Estado, segundo a compreensão difundida em grande parte da literatura alemã e brasileira (Souza, 2010).

volta para a redefinição das bases democráticas do país e da valorização de aspectos como a cidadania, em nível individual, e o direito à autonomia, em nível local. A diversidade de vozes que se fizeram presentes na Constituinte de 1988 atesta a efervescência política do final da década.

Do ponto de vista administrativo, tornava-se imperativa uma reforma do Estado que adaptasse o Brasil aos desafios da abertura da economia, que viria nos anos 90, bem como que permitisse ao país realizar o que constava de sua carta magna: a ampliação do conceito de cidadania a partir do acesso educação, saúde e moradia, além da tentativa de redução das desigualdades regionais.

Do ponto de vista da distribuição territorial do poder, reafirma-se na Constituição Federal de 1988 o sistema federativo. No entanto, assistimos a uma descentralização de poder (e de recursos), com a transformação dos municípios em entes federados e a criação de diversos mecanismos administrativos, fiscais e tributários que dariam mais autonomia às unidades subnacionais. A União reafirmaria seu papel fundamental como cooperadora dos entes para a realização dos projetos de fortalecimento político, social e material através de transferências de recursos para estados e municípios. Os desafios políticos e econômicos de ordem interna e externa dariam sinais, já no início da década de 1990, de desgaste e falta de coordenação nas áreas política e econômica.

Ainda em 1988 se reiterará a importância da redução das desigualdades regionais através da manutenção de mecanismos de cooperação entre entes federados, como as transferências de recursos e políticas de desenvolvimento regional.

No entanto, durante a década de 1990 o federalismo brasileiro passará por enormes desafios. Já no princípio da década, o governo Itamar Franco herda difícil momento do ponto de vista institucional, contando com as insatisfações políticas principalmente dos partidos de esquerda, com os quais procurará dialogar para garantir o apaziguamento necessário à condução de reformas urgentemente necessárias na política e, principalmente, na economia. A economia vivia recessão prolongada e índices alarmantes de inflação. O Plano Real, concebido pela equipe do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso ainda durante o governo Itamar Franco dará início a uma sequência de reformas do Estado brasileiro com o objetivo de ajustar o sistema aos desafios impostos pela abertura

comercial e pelas condições econômicas pelas quais passavam o próprio Estado e a sociedade.

Do ponto de vista das relações federativas, os estados estavam em situação de descontrole das suas contas o que colocava o sucesso do Plano Real em risco. A descentralização política e administrativa gerava dividendos negativos: dotados de autonomia para a concessão de benefícios fiscais e com autoridade sobre bancos públicos, os estados procuravam fazer valer os seus interesses em detrimento dos interesses da União e de outros entes subnacionais. Instaurava-se o que Abrucio e Costa (1998) identificarão como relações predatórias no federalismo brasileiro.

Elementos de cooperação assegurados constitucionalmente através de transferências obrigatórias da União aos estados e municípios e, ainda, as transferências voluntárias, mantém-se. Ainda assim, o papel da União e dos estados principalmente durante década de 1990 levantam questionamentos quanto aos elementos de cooperação e competição que podem ser identificados a partir da dinâmica institucional da União e estados e do comportamento dos atores políticos.

2.2.2.

O caso alemão

No caso alemão, as bases históricas do federalismo têm a ver não com a autonomia dos estados nem com a competição entre eles, mas sim com a possibilidade conjunta de influência dos estados sobre a política federal. Assim, o federalismo cooperativo demonstrou ser variável importante tanto na realização em curto prazo da reunificação alemã quanto na dinâmica de adaptação do país à nova realidade socioeconômica nacional ao longo dos anos 90 e 2000, marcada por grande clivagem entre *Länder* ricos e pobres. O aspecto da cooperação não apenas definiu os marcos da nova República federal pós-queda do Muro de Berlim, mas tem sido característica constante do tipo de federalismo desenvolvido no sistema político alemão do pós-guerra (Schultze, 2001). Muito antes da reunificação alemã, o sistema político alemão já se caracterizava pela existência de mecanismos de redistribuição de recursos e poder que indicavam fortemente o

imperativo da manutenção da autonomia dos entes subnacionais e interação entre estes através das instituições que ainda assim garantissem a cooperação.

Além disso, quando da criação do Estado alemão após a guerra, o estabelecimento de laços cooperativos entre os *Länder* recém-reconfigurados deu-se pela incapacidade física e financeira de reconstrução de cada *Land* sem a ajuda de outros *Länder*, bem como da atenta supervisão, por parte das forças aliadas, da reconstrução do sistema político estimulando a difusão administrativa e de poder.

Os anos 50 e 60 caracterizaram o *boom* econômico na Alemanha. Durante esse período de prosperidade econômica e influência keynesianista, o governo alemão conseguiu diminuir os efeitos da competição predatória entre estados pela atração de investimentos ao mesmo tempo em que trabalharia por uma reforma do sistema tributário nacional. Esta garantiria transferências entre entes federativos de forma a equalizar entradas tributárias e gerar uma equiparação dos níveis de vida em todo o território nacional. No aspecto político, os entrelaçamentos institucionais que constrangiam atores políticos à busca de decisões consensuais recebiam cada vez mais críticas por parte da classe política e da Academia. As críticas mais contundentes estavam referidas à forma de produção de consenso. As relações institucionais, especificamente o sistema tributário nacional e a forma de resolução de conflitos no Senado Federal (*Bundesrat*) não estimulavam as unidades federativas economicamente mais fortes a que investissem em suas economias locais, já que os mecanismos de redistribuição causavam realocação de recursos aos entes federados economicamente mais frágeis.

A crítica permaneceu durante todo o período de arrefecimento da economia alemã nos anos de 1970 e 1980 e tornou a ser alvo de debate público após a reunificação alemã. No entanto, passados 20 anos da Reunificação, constatou-se que a Alemanha logrou, em larga medida, equiparar os níveis de vida nos dois territórios que se uniram, o da ex-Alemanha Ocidental e da ex-Alemanha Oriental.

Ainda assim, questionamentos quanto ao bom funcionamento dos mecanismos de cooperação permaneceram no debate público, desta vez na Alemanha unificada.

Os capítulos seguintes discutirão mecanismos cooperativos presentes nas dinâmicas políticas da Alemanha e do Brasil a partir dos anos de 1990, objetivando especialmente comparar os princípios constitucionais que orientam os

dois modelos federalistas, o federalismo fiscal adotado nos dois países, e a composição e o papel da Câmara Alta em ambos os processos políticos federativos. Adicionalmente, serão apresentados estudos de caso relativos aos principais conflitos federativos ocorridos nos dois países durante período estudado, aspectos que identificam as tendências recentes e as tensões e negociações políticas necessárias para marcar o escopo e os limites do federalismo cooperativo que predomina na Alemanha e no Brasil.