

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

ZULMAR ANTONIO FACHIN

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. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Samantha Ribeiro Meyer-pflug; Zulmar Antonio Fachin – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-503-4

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

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria Constitucional. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o V Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 14 a 18 de junho de 2022, sob o tema geral “Inovação, Direito e Sustentabilidade”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Trata-se da quinta experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. Direito à educação, comissões parlamentares de inquérito, liberdade de expressão e federalismo. Houve também a apresentação de um belíssimo estudo sobre a história do constitucionalismo paraguaio.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Zulmar Antonio Fachin

Samantha Ribeiro Meyer-Pflug

Caio Augusto Souza Lara

**FEDERALISMO COOPERATIVO NA AMÉRICA DO SUL: ANÁLISE
COMPARADA ENTRE OS SISTEMAS BRASILEIRO E ARGENTINO**

**COOPERATIVE FEDERALISM IN SOUTH AMERICA: COMPARATIVE
ANALYSIS BETWEEN THE BRAZILIAN AND ARGENTINE SYSTEMS**

Paulo Roberto Barbosa Ramos ¹
Fredson De Sousa Costa ²
Wanderson Carlos Medeiros Abreu ³

Resumo

Na América do Sul, o federalismo é adotado em três países (Argentina, Brasil e Venezuela). Como o federalismo não é estanque, ele passou por alterações e, atualmente, tende para um modelo de maior cooperação, denominado de federalismo cooperativo. Desta forma, a pesquisa tem como objetivo analisar os elementos que permitem caracterizar o federalismo na Argentina e no Brasil como cooperativo. Inicia-se com uma revisão sobre o surgimento do federalismo nesses países, para, logo em seguida, buscar evidências das alterações legislativas que implicaram em transformação do federalismo na Argentina e no Brasil. A pesquisa é qualitativa com uso da técnica bibliográfica.

Palavras-chave: Federalismo, Modificação, Federalismo cooperativo, Argentina, Brasil

Abstract/Resumen/Résumé

In South America, federalism is adopted in three countries (Argentina, Brazil and Venezuela). As federalism is not watertight, it has undergone changes and currently tends towards a model of greater cooperation, called cooperative federalism. In this way, the research aims to analyze the elements that allow to characterize federalism in Argentina and Brazil as cooperative. It begins with a review of the emergence of federalism in these countries, and then immediately seeks evidence of the legislative changes that led to the transformation of federalism in Argentina and Brazil. The research is qualitative using the bibliographic technique.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Modification, Cooperative federalism, Argentina, Brazil

¹ Professor da Universidade Federal do Maranhão. Coordenador do Núcleo de Estudos de Direito Constitucional da Universidade Federal do Maranhão (NEDC/UFMA). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão.

² Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão. Pesquisador do Núcleo de Estudos de Direito Constitucional da Universidade Federal do Maranhão. Servidor Público Federal.

³ Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR) e Integrante do Núcleo de Estudos em Direito Constitucional da Universidade Federal do Maranhão. Advogado. wandersoncs.adv@outlook.com

Introdução

Dos treze países da América do Sul, apenas Argentina, Brasil e Venezuela adotam o federalismo como sistemática de repartição de poder. Ressalte-se que existem muitas divergências sobre a Venezuela ser materialmente um país federal, tendo em vista que o sistema federal exige a repartição de competências entre os entes, algo impensável em regimes políticos centralizadores. Além do mais, nas palavras de Ramos (2012, p. 17), a “amante preferencial de um Estado Federal legítimo, quer dizer, daquele que preenche os requisitos mínimos necessários de repartição equilibrada do poder, é a democracia”.

O federalismo desenvolvido inicialmente nos Estados Unidos apresentava uma distribuição rígida de competências entre a União e os estados-membros. O denominado federalismo dual. Esse modelo foi reproduzido em todo o mundo com adequações para cada região do Planeta.

Após a grande crise de 1929, o federalismo norte-americano passou apresentar elementos típicos do federalismo cooperativo. Nesse tipo de federalismo, exige-se uma maior colaboração entre os entes federativos superando aquela visão rígida de competências do modelo dual. Esse tipo de transformação também ocorreu no federalismo alemão após as alterações ocorridas na Lei Fundamental da Alemanha em 1969.

A presente pesquisa procura estudar o surgimento do federalismo na Argentina e no Brasil e analisar os principais elementos que permitem caracterizar o federalismo argentino e brasileiro como cooperativo.

A pesquisa parte da hipótese de que tanto o federalismo argentino quanto o federalismo brasileiro podem ser considerados como exemplos de sistemas federais cooperativos.

Para tanto, a pesquisa inicia fazendo uma revisão sobre o conceito de federalismo cooperativo, apontando as características que o diferenciam do modelo dual. Após, analisa-se o surgimento do federalismo na Argentina e no Brasil e, ao final, elencam-se os elementos típicos constitucionais de cada país que permitem configurá-los como exemplos de sistemas federais cooperativos.

A relevância do tema é evidente em razão da importância dos dois países para a América do Sul e o papel que estes desempenham como líderes regionais. Ademais, o estudo do federalismo desenvolvido nestes países pode ajudar na análise dos sistemas políticos em outros países latino-americanos.

A pesquisa desenvolvida é do tipo qualitativa com uso predominante da técnica de pesquisa bibliográfica.

2. Federalismo cooperativo

O Federalismo é fenômeno recente na divisão do poder dentro do Estado, sendo a sua criação atribuída aos Estados Unidos da América. Algumas questões surgem quando se fala de federalismo. O que é federalismo? Quais as suas principais características?

O Estado Federal é uma forma de Estado que apresenta uma descentralização política e administrativa tendo como base um mecanismo de divisão de competências entre o governo central e os locais previsto em um texto chamado de Constituição (MENDES; BRANCO, 2014).

Extraí-se do conceito acima que o Estado Federal reclama uma divisão de poder entre os seus membros, sob pena de transformar-se em um Estado Unitário. No entanto, a descentralização não é a única característica básica do federalismo. Ramos (2012, p. 26), destaca que:

[...]um Estado que se queira federal precisa ter uma constituição escrita, pelo menos duas esferas de poder político, sendo que as esferas parciais devem estar dotadas da adequada autonomia e com possibilidade de participação nas decisões do poder central, além de um Tribunal Constitucional como árbitro de conflitos que porventura surjam.

Um Estado para ser considerado Federal não precisa necessariamente apresentar todas essas características essenciais. O que é fundamental é que exista uma metodologia de divisão de poder político entre os entes no sentido de atender bem a sua população e que lhe seja garantida a liberdade (RAMOS, 2012).

Dallari (2019) aponta como características do Estado Federal as seguintes: a Constituição como base jurídica, proibição de secessão, soberania da União, autonomia dos Estados-membros, competências próprias e exclusivas, autonomia financeira da União e dos Estados, desconcentração do poder político e o nascimento de uma nova cidadania.

Segundo Dallari (2016), apesar das críticas, vê-se que há, no mundo atual, acentuada tendência para a organização federativa. Isso ocorre porque procura-se na federação uma forma de aumentar o poder dos Estados que sozinhos não conseguem manter uma estrutura adequada de serviços e proteção militar.

2.1 Técnica de repartição de competências no federalismo

A repartição de competências no âmbito federal é questão intrigante e um dos critérios fundamentais para diferenciá-lo do Estado Unitário. Para Horta (2002), “a importância da repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal”.

Segundo Horta (2002), “o modelo clássico de repartição de competências conferiu a União os poderes enumerados e reservou aos Estados-Membros os poderes não enumerados”. Essa lógica de divisão de competências foi contemplada pela Constituição dos Estados Unidos da América. Horta (2002, p. 278) pondera que:

A técnica de repartição de competências, adotada originariamente pela Constituição Norte-Americana - poderes enumerados à União e poderes reservados aos Estados -, presumia que no seu desdobramento saíssem os Estados-membros beneficiários. Em clássico estudo dedicado ao funcionamento do Governo Norte-americano, Alexis de Tocqueville dizia que o Governo dos Estados é a regra, o direito comum, o Governo Federal é a exceção.

Como superação do modelo de repartição clássico, tem-se o modelo moderno. Mendes e Branco (2014, p. 804) registram que:

O chamado modelo moderno responde às contingências da crescente complexidade da vida social, exigindo ação dirigente e unificada do Estado, em especial para enfrentar crises sociais e guerras. Isso favoreceu uma dilação dos poderes da União com nova técnica de repartição de competências, em que se discriminam competências legislativas exclusivas do poder central e também competência comum ou concorrente, mista, a ser explorada tanto pela União como pelos Estados-membros.

No caso do Brasil, ocorreram períodos de extrema centralização de competências da União e em outros momentos a tendência foi a descentralização no sentido de conferir maior autonomia aos demais entes federativos. Segundo Silva (2017, p. 483), a Constituição de 1988 adotou um sistema complexo que busca concretizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na enumeração de poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina competências comuns e concorrentes entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

A Constituição de 1988 superou a concepção clássica de repartição de competências fundada na distribuição de poderes enumerados à União e de poderes reservados aos Estados (HORTA, 2002).

2.2 Do federalismo dual ao federalismo de cooperação

O federalismo inicialmente formulado pelos Estados Unidos apresentava uma divisão rígida de competências entre os estados-membros e a União. Era vedada a interferência do governo central na esfera de poder dos governos estaduais. Esse tipo de federalismo é denominado de dual.

O federalismo dual fundamenta-se na ideia de duas esferas de poder mutuamente exclusivas, limitadoras entre si e cujos titulares se enfrentam em posição de igualdade absoluta. De acordo com esse entendimento, é necessário, para manutenção do vínculo federativo, uma rígida demarcação de competência entre a União e os Estados-membros (SCHWARTZ, 1984).

Outro exemplo clássico de federalismo dual era o modelo adotado pela Alemanha na Lei Fundamental de Bonn de 1949.

Como o federalismo não é algo estanque em oposição a sua modalidade dual, ligado ao modelo clássico, surgiu o federalismo de cooperação, com base no modelo moderno de repartição de competências em que existe uma colaboração entre todos os entes federativos.

Dessa forma, pode-se conceituar o federalismo cooperativo como uma forma de federalismo em que ocorre colaboração entre os governos subnacionais e o governo central. Ressalte-se que essa colaboração pode ocorrer por meio da técnica de repartição de competências diretamente ou por meio de mecanismos de redistribuição dos tributos entre os entes ou ainda por meio de convênios para questões essenciais para o desenvolvimento de uma determinada região.

Alguns autores afirmam que a ligação entre o federalismo e a cooperação é algo lógico, em razão da sistemática de repartição de poder associada ao modelo federal. Nesse sentido, Horta (2002) afirma que a própria etimologia¹ da palavra federalismo gera a relação de colaboração apontada acima. Sendo assim, seria inconcebível falar em

¹ A palavra federal deriva do latim *foedus*, que significa pacto, ajuste, convenção e tratado (HORTA, 2010).

federalismo e não se referir à união e colaboração. Nesse sentido, Temer (2008) afirma que a federação surge necessariamente da união e aliança entre os Estados.

Ademais, registre-se que o surgimento do federalismo cooperativo não ocorreu da mesma forma nos diversos países. Em alguns países, o processo foi mais demorado e se deu por meio de alteração no texto constitucional. Por outro lado, existem exemplos em que esse processo ocorreu basicamente por meio do Poder Judiciário ao interpretar a Constituição. De toda forma, um aspecto básico é que em todas essas alterações ocorreram para responder determinadas questões sociais que ameaçavam o equilíbrio do Estado.

Nos Estados Unidos, berço do federalismo dual, o modelo cooperativo surgiu no período da Grande Depressão de 1929 por meio da ajuda federal destinada aos Estados-membros. Horta (2002) assevera que esse processo não ocorreu de forma planejada, mas de forma pragmática para resolver um grave problema social e econômico que assolava os Estados Unidos. Schwartz (1984) narra como ocorreu o abandono do federalismo dual por um federalismo com maior intervenção da União. Em resumo, esse processo se deu por meio de inúmeras leis que obrigavam os Estados-membros a ceder parte do seu poder para o ente central em troca de ajuda financeira.

De forma mais específica, Horta (2002) analisa que o federalismo cooperativo nos Estados Unidos se deu por meio da técnica da legislação recíproca, da legislação uniforme em situações de interesses comuns e legislação paralela, quando dois ou mais Estados-membros editam leis com mesmo conteúdo e finalidade.

Ademais, Horta (2002) cita os órgãos de relacionamento entre a União e os governos estaduais, tais como o Conselho dos Governos Estaduais e a Conferência dos Governadores.

No modelo alemão, o federalismo cooperativo surgiu por meio das competências comuns e da extinta legislação marco ou quadro. No âmbito financeiro, a cooperação se manifesta por meio dos meios de equalização financeira, em que os *Länder* mais ricos ajudam os *Länder* mais pobres.

Se a transformação do federalismo norte-americano ocorreu de forma não programada, o mesmo não se pode falar do federalismo alemão orientado por um forte pensamento dogmático (HORTA, 2002).

3. Federalismo no Brasil e na Argentina

Como visto, o federalismo é uma forma de Estado relativamente recente. Porém, desde sua manifestação moderna, evidencia uma característica importante: a plasticidade². Isso permite que o próprio modelo se apresente de diferentes formas, em diversos países, de modo que a essência federalista não seja perdida³.

Existe um certo consenso no que se diz respeito a essa essência do sistema federal, através de elementos identificadores do federalismo, conforme explana o professor Segado (2003):

- a) Constituição rígida, uma característica que se constata de forma comparativa se o processo de emenda é mais complexo que o de elaboração das demais normas do ordenamento jurídico⁴.
- b) A autonomia dos Estados-membros, que permite eles elaborarem, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, suas próprias constituições, e ainda, reformá-las.
- c) A existência de um órgão central existente para dirimir conflitos entre Federação e Estados- membros e que seja responsável por garantir a proteção da Constituição, através do controle de constitucionalidade.
- d) A Câmara dos Estados, o Senado, tem como função garantir a participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional, ou seja, permitir que as unidades federativas também tenham voz nas decisões nacionais.
- e) Divisão de competências entre os entes federativos, de modo a garantir que haja um equilíbrio entre o exercício das esferas da federação.
- f) Repartição de competências tributárias.
- g) O instituto da intervenção (federal), para que exista um mecanismo garantidor da integralidade do próprio sistema.

Dessa forma, diante dos elementos mencionados, podem ser escolhidos alguns países que demonstrem familiaridade com o modelo federal. Para efeitos de comparação,

² Ramos (1998) menciona que o que não se pode perder de vista é que o federalismo, que é fenômeno político-social, vale dizer, humano, não sujeito a certezas matemáticas ou a delimitações puramente racionais e previsíveis. E que é um absurdo, por ser contrário à natureza humana, pretender que a teoria condicione totalmente a prática.

³ Fazendo uma referência a Scheuner, o professor Fernández Segado (2003) diz que a principal característica de um Estado federal é sua manifestação na realidade e não baseada em teorias, já que o modelo, por si só, admite mudanças e não pode ser entendido como um sistema totalmente estático.

⁴ Conforme pode ser observado na Constituição brasileira, em seu art. 60 (CRFB/88) e nos arts. 30 e 31 da Constituição argentina.

e considerando suas particularidades histórica e política, esta pesquisa destaca dois países da América do Sul que escolheram a forma de Estado federal como a mais adequada com seu desenho institucional: Brasil e Argentina.

Destaca-se, desde já, que o objetivo não é avaliar se o modelo federal é, de fato, mais adequado ou não para qualquer um desses países, mas demonstrar de que modo tal sistema vem se moldando nas últimas décadas, permitindo-se destacar suas semelhanças e possíveis contrapontos nos dois modelos pesquisados.

No Brasil, a forma de Estado federal acompanha sua história desde a Proclamação da República⁵. Portanto, a origem desse projeto federalista encontra-se com a primeira Constituição republicana, ainda que suas raízes possam ser observadas no período imperial⁶. O rearranjo permitido pelo modelo de caráter descentralizador acabou se adequando ao desenho proposto para o final do século XIX e começo do século passado, isso porque conseguia equilibrar as forças locais dos grandes estados (como SP e MG, por exemplo), sem anular a autoridade central da equação política brasileira.

O fato é que o federalismo brasileiro não se manteve estático, desde seus primórdios. Já no início do século XX, o sistema federal apresentou uma tendência em protagonizar o ente federal, revelando uma forte centralização do modelo, acentuando no período Vargas e oscilando com períodos democráticos até o final do regime militar, em 1985. Nesse grande lapso temporal, observou-se uma conexão da União com os grandes estados, de modo que a própria feição do federalismo idealizado em 1891 começava a se redesenhar (TORRES, 2017).

A nova configuração política imposta pela redemocratização do Brasil, confirmada por uma nova Lei Constitucional, acabou por remodelar o sistema federal, no sentido de que os próprios estados, agora fortalecidos nessa relação, exigiram uma reorganização das competências entre os entes, desde suas responsabilidades por meio do compartilhamento de recursos e investimentos diretos em áreas consideradas importantes.

Portanto, a cronologia do desenho federal no Brasil não foi linear. Ao longo de sua história, o movimento político moldou a forma como o federalismo se manifestou,

⁵ Decerto, autores como Rocha (1996) afirma que, desde o século XVII, O Brasil já sinalizava um certo interesse por uma descentralização do seu governo, o que mais tarde, culminaria com a adoção total à forma de Estado federal.

⁶ Conforme destaca Dolhnikoff (2005), o pacto imperial e os interesses da burguesia brasileira, antes mesmo da República, foram essenciais para a adoção de um modelo que possibilitasse uma maior participação dos grupos provinciais dominantes daquela época.

confirmando uma configuração centralizadora ou predominantemente descentralizadora, esta última quando acompanhada de períodos democráticos (como a do período atual).

Na Argentina, o sistema federal não se comportou de modo diferente, quando analisada a possível constância de sua configuração na história. O próprio nascimento do sistema federal na Argentina foi pautado na Revolução de Maio de 1810, na medida em que se clamava por uma maior autonomia das províncias.

Watts (1996) lembra que a Argentina experimentou o modelo federal numa tentativa de espelhar a dispersão de poder que já vinha acontecendo nos EUA⁷. Pode-se afirmar que o modelo federal argentino teve origem com esse intuito de conseguir equilibrar os interesses regionais discrepantes, além de possibilitar que o poder do Estado não se dissipasse entre os locais mais distantes do Estado argentino. Conforme pontua Becú (1958, p.127):

No fué por conseguinte el federalismo una tendencia política que respondiera a causas uniformes en todo el territorio; y **sólo puede explicarse su nacimiento como el estallido incontenible de antagonismos regionales producidos por la situación e intereses de cada grupo**, incubados durante la época colonial y exacerbados cuando Buenos Aires pretendió imponer sus doctrinas políticas y sus normas económicas. **Sólo mediante el federalismo se logró obtener una fórmula de paz entre las diversas regiones que no podían permanecer desunidas en razón de la configuración geográfica del territorio**. Estos antagonismos tuvieron un origen principalmente económico en el litoral, social en el norte, y político en todas las regiones. (**grifo nosso**)

O fato é que o modelo argentino ganhou características próprias, não só em relação ao intuito de readequação política como também no que se refere à compatibilidade com as desigualdades sociais entre as diversas regiões, evidenciando que o novo sistema de organização do Estado pudesse confirmar que o novo desenho institucional exigido pelas elites locais argentinas fosse totalmente aplicável⁸.

⁷ Inclusive, alguns autores como Carmagnani (1993), Madeira (2001) e Abrucio (2001) afastam a ideia de que o modelo argentino de federalismo seria uma cópia mal feita do modelo americano, tido como referência. Confirmando, então, que o modelo federal tem essa peculiaridade de se adaptar aos diversos Estados, ainda que se diferenciem em muitos aspectos.

⁸ Campos (2001) chama atenção para três características que demarcam o federalismo argentino: a subordinação, a participação e a coordenação. A primeira se refere a uma relação que sempre existiu, entre as províncias e a ordem nacional. Isso, porque, em último caso, o ente federativo seria o responsável por organizar qualquer discrepância entre as unidades federativas. A segunda característica é sobre a importância das diferentes regiões terem participação ativa na tomada de decisões nacionais. Já a última condiz com a necessidade de repartição de competência entre os entes.

Porquanto se revelava como condição necessária para assegurar, ao mesmo tempo, a centralização do Estado e assegurar autonomia às províncias que amalgamavam em um único Estado por meio desse modelo de Estado⁹.

O movimento pendular de centralização oscilando em descentralização foi muito semelhante ao caso brasileiro, na medida em que, para cada regime de afastamento democrático, a tendência é que o sistema federal se enrijeça ganhando uma forma centralizadora.

Essa resistência do federalismo em campo argentino se explica não só pela plasticidade do próprio sistema, conforme já pontuado, como pela sua adoção constitucional, desde 1853 e confirmada pela Reforma de 1994. Aliás, a redemocratização do final da década de 1980 teve um papel revitalizador para o sistema federal argentino, na medida em que permitiu que a forma de Estado fosse revalidada pela Constituição e tornasse a repartição de competências muito mais clara.

Compreensível, portanto, que exista uma convergência acerca dos elementos evidenciados nos modelos federais brasileiro e argentino, seja em sua origem baseada no modelo americano, bem como os objetivos políticos, seja também na presença de municípios nos dois sistemas.

A reconfiguração dos sistemas federais argentino e brasileiro é outra marca da capacidade adaptativa de ambos, demonstrando que a descentralização não é mais o que marca a essência de um modelo tido como federal, mas de sua habilidade em ser revalidado ao longo do tempo, mesmo que diante de cenários totalmente diferentes daquele no qual se inspiraram.

Na atualidade, os dois países são tidos como federais e assinalam uma manifestação nova pela qual as democracias se caracterizam: o compartilhamento eficiente entre as atribuições ou competências dos entes federados. De fato, os dois países representam formas próprias de manifestação do federalismo, na medida em que seus desenhos institucionais consagrados constitucionalmente são diferentes, mas fica evidente que ambos representam uma tendência marcante de um modelo federal que preza pela redefinição e de comportamento das esferas de poder do fenômeno federal na atualidade.

⁹ Bázan (2013) também destaca que o que diferencia o modelo argentino de outros sistemas federais é que aquele não nasceu com o objetivo de trazer uma mudança significativa de organização do poder, mas de evitar qualquer tipo de ruptura do pacto social.

4. Elementos do federalismo cooperativo no modelo brasileiro e argentino

Essa nova manifestação do federalismo nas democracias modernas chama-se de cooperativo. E isso explica a escolha do Brasil e da Argentina como Estados federais, na medida em que ambos os países demonstraram interesse em reequilibrar as forças federativas nas últimas décadas.

Conforme destacou Frías (1980) na década de redemocratização que as duas nações sul-americanas trilhavam, tanto a Argentina como o Brasil bradavam por uma renovação do federalismo, de modo a permitir que as competências entre as unidades federativas tivessem um peso tão importante quanto o ente central, daí anotar que:

La Argentina y el Brasil están en la fase tentativa de un federalismo cooperativo o concertado que sucede al régimen eventualmente competitivo de años atrás. No es la concertación la que muda una realidad unitaria en federal, pero es el reaseguro de eficiencia y viabilidad de un régimen federal. Por tanto, seguiremos hablando de un federalismo nuevo mientras haya una cierta cantidad y calidad de descentralización territorial de poder, y no sólo de la administración; mientras haya, entonces, autoridades efectivas en los Estados particulares o provincias; unos poderes o competencias conservadas o atribuidas a favor de ellos que no son sólo asignación de servicios; y por fin, medios específicamente políticos con que dichos Estados particulares participen o en la elección o en el control del gobierno central. (**grifo dos autores**)

Observa-se que já era evidente, naquela fase, que os países em destaque quisessem experimentar um rearranjo federal, de modo a evitar não só uma descentralização que negasse a existência de um poder central, como também prevalecesse um cenário no qual a autoridade central se sobrepusesse aos estados-membros.

O federalismo cooperativo surge, então, como uma forma de assinalar uma identidade própria ao modelo já consagrado em diversos países, mas que ainda possuía uma herança muito ligada ao modelo americano, principalmente no caso argentino¹⁰, cuja origem foi pautada no exercício de um federalismo clássico¹¹. Já o brasileiro, tem suas raízes na Constituição de 1946 (art. 15, § 2º e 4º), a partir de uma

¹⁰ Ainda que autores (SUAREZ CAO, 2011) possam sustentar a ideia de que a forma de Estado argentina se comporta na prática como unitária, não se deve ignorar a ideia de que o próprio sistema federal é capaz de moldar-se em torno da realidade do país que o adotou.

¹¹ Ferrerí (1995) expressa que o federalismo cooperativo não é exatamente uma grande novidade, mas uma expressão, uma interpretação moderna de como o federalismo americano poderia se comportar na atualidade, de modo a promover uma interação mais eficiente entre os governos das diferentes esferas de poder do Estado.

implantação dos organismos regionais e da técnica de repartição de tributária entre os entes (HORTA, 2002)¹².

O federalismo cooperativo, mais do que uma nova roupagem da forma de Estado descentralizadora, traz à tona a necessidade de que as responsabilidades dos entes estejam muito bem discriminadas e interrelacionadas. No caso brasileiro, há uma tentativa nesse sentido, apesar das grandes dificuldades, quando se observa os arts. 23 e 24¹³, da Constituição Federal de 1988, por exemplo, pois as competências comuns e concorrentes revelam a necessidade de todas as esferas da Federação participarem das tarefas que a própria Constituição determinou.

Decerto, não basta que esteja discriminado no texto da Carta Magna para que se efetive, de fato, um federalismo que preze pela cooperação entre os entes. É preciso que os governos subnacionais, apoiados pela autoridade central, reconheçam sua importância na implementação efetiva das políticas públicas. É uma decisão voluntária de todos os entes da federação, a qual exige, contudo, uma regulamentação mais clara, especialmente através de Lei Complementar que objetive realmente criar as condições para a eficiência no desempenho das competências confiadas pela Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, o próprio retrato cooperativo do sistema federativo pode se apresentar sob dois modos: um autoritário e outro democrático, conforme pontua Bonavides (2004). Diga-se:

¹² O mesmo autor (2002) revela que essa expansão do federalismo cooperativo no Brasil na forma de repartição de impostos só pôde ser melhor observada na Constituição de 1988 (arts. 157/162), de modo que o próprio sistema tributário teve de ser repensado.

¹³ 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 (...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (...)

(...)Índole centralizadora e compressiva das autonomias estaduais, vulnera o princípio democrático e ignora as Casas do Congresso e as Assembleias dos Estados Membros como instituições do poder, com as quais o cidadão mais de perto se sente identificado e sobre as quais deposita a mais alta parcela de confiança(...)

Já o segundo tipo, o federalismo cooperativo democrático, é o que se espera de um país cujas decisões são consentidas por representantes do povo, quando há diálogo entre as instituições, ou seja, quando o planejamento do que pode ser realizado para a nação não é imposta. Sobre isso, importante mencionar o que Ramos (2011) registra acerca de um Estado que alia o seu sistema federal à Democracia:

(...) a amante preferencial de um Estado Federal legítimo, quer dizer, daquele que preenche os requisitos mínimos necessários de repartição equilibrada do poder, é a democracia, porquanto esta estimula a participação consciente dos cidadãos nos negócios públicos, permitindo que a comunicação direta entre os entes políticos se fortaleça permanentemente, afinal foi a necessidade de as decisões do poder central incidir diretamente sobre os cidadãos dos Estados-membros que possibilitou uma revisão da sistemática confederativa e a construção da sistemática federativa [...] (RAMOS, ib. id., p. 42) **(grifo dos autores)**

Diante dessa perspectiva sobre o federalismo cooperativo, pode-se apontar outras evidências no modelo brasileiro, retomando-se os elementos de um Estado federal, do capítulo anterior e fazendo um paralelo com o sistema argentino de federação.

Por exemplo, a autonomia dos entes subnacionais (entenda como entes que se relacionam com a esfera federal, como os estados-membros) deve ser garantida, a fim de que isso promova uma igualdade de participação entre todos eles, afinal, não deve existir subordinação de poder entre os entes federados. No Brasil, o art. 25 da Constituição Federal garante essa autonomia de competências, assim como o art. 5º da Constituição argentina alberga esse mesmo comando.

Outro elemento que pode ser identificado nos dois sistemas é a existência de órgão para resolver os conflitos entre os entes federativos, de modo que a Constituição Federal seja respeitada e, ao mesmo tempo, que o sistema federal se perpetue, em caso de divergências graves entre os membros. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 torna claro no art. 102, que cabe ao Supremo Tribunal Federal cumprir este papel. Assim

como, no caso argentino, a Constituição, em seu art. 116, atribui à Suprema Corte desempenhar essa função de pacificadora entre os membros¹⁴.

A repartição de competências, seja de ordem tributária ou de outra natureza, também pode ser visualizada nos dois sistemas federais (art. 22, art. 23, art. 24, art. 25, §1º, art. 30 da Constituição Federal do Brasil e art. 75, incisos 17, 18, art.121, art. 125, art. 126, art. 127 da Constituição Argentina; bem como art. 157, art. 158, art. 159, art. 161, II da Constituição Federal do Brasil, art. 75, incisos 2, 3 da Constituição da Argentina), de modo que no Brasil ainda existe uma certa prevalência do que é administrado pela União, por uma escolha do constituinte originário¹⁵.

Com a configuração constitucional atual da Argentina o papel dos entes federados se tornou muito mais evidente, promovendo o federalismo de participação (ou cooperativo) entre as diversas províncias, possibilitando com que as repartições fiscais ocorram com mais facilidade, sem uma dependência extrema do ente federal¹⁶.

Portanto, em ambos os sistemas federais, a tendência é que a cooperação entre os entes se verifique com muito mais clareza quanto mais a democracia desses países amadurece e as instituições se consolidam. Além disso, é fundamental para ultrapassar um modelo antigo, no qual a competição e subordinação dos entes subnacionais ao federal era desvantajoso na execução de políticas públicas, conforme lembra Ventura (2002, p. 28-29):

No Estado contemporâneo o federalismo transformou-se de dual para cooperativo, consequência da maior ingerência estatal que necessitou uma colaboração sempre mais próxima entre os diversos níveis de governo, independente das atribuições formais e das competências.

¹⁴ Conforme Regina Pineiro (2020), é importante pontuar que, durante a pandemia de COVID-19, houve conflito entre os entes federados, no que se referia à competência sobre regulamentação de medidas de combate à crise sanitária. E a intervenção do Supremo Tribunal Federal foi essencial para que fosse lembrado a todos os entes, inclusive o federal, de que todos são responsáveis pelo controle da pandemia, logo, nenhum deve obediência ao outro, na medida em que os entes são autônomos e as competências são compartilhadas. Conforme extraído de “STF reconhece competência de estados e municípios em regras de isolamento”, disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/04/16/stf-reconhece-competencia-concorrente-de-estados-df-municipios-e-uniao-no-combate-a-covid-19>> Acesso em: 12/04/2022.

¹⁵ A Constituição Federal de 1988, inspirando-se na técnica da Lei Fundamental de Bonn, incorporou ao seu texto a repartição contemporânea de competências, com apreciável desenvolvimento da legislação concorrente, que permite aos Estados o exercício de legislação ampla, observadas as regras da legislação de normas gerais (Constituição, art. – XVI - §§ 1º - 2º - 3º e 4º) e eventual participação na legislação privativa da União (Constituição, art. 22 – parágrafo único).” (HORTA, Raul Machado. O Federalismo no Direito Constitucional Contemporâneo. In: **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Del Rey. Jan/jun. 2003, p. 726.)

¹⁶ Exemplos de constituições provinciais argentinas que mencionam a cooperação entre os entes: Misiones, Salta, San Luis, San Juan, La Rioja.

Mas, ainda que a colaboração seja vista na realidade, conflitos de competência podem existir. Por isso, se for necessário, a existência de um órgão jurisdicional é essencial para lembrar de que a cooperação entre as esferas de poder é uma determinação constitucional, devendo ser obedecida por todos os entes, sem distinção.

Considerações finais

Dentre as formas de Estado, o federalismo é um fenômeno relativamente recente na história moderna, apresentando a capacidade de descentralização política e administrativa, de modo que a divisão do poder estatal não fique concentrado apenas em um ente central. A sua essência permite a divisão. E uma de suas habilidades é a plasticidade, pois molda-se à da realidade que o abriga.

O federalismo cooperativo, portanto, é uma manifestação atual do próprio sistema federal, trazendo à tona a tendência dos Estados modernos distribuírem suas competências com mais equilíbrio.

Na América do sul, dois países podem ganhar destaque com relação aos elementos que identificam seu sistema federal: Brasil e Argentina. Não só por apresentarem movimentos políticos convergentes na atualidade, mas também por persistirem no modelo federal com elementos cooperativos, revelando ser o sistema mais adequado às suas realidades.

A Argentina, ainda que sofra críticas quanto à identidade federal, conseguiu construir seu próprio modelo, de modo que a reforma constitucional da década de 90 reforçou a necessidade de cooperação entre as diversas províncias e o governo central. No Brasil, os movimentos oscilantes de centralização e descentralização demonstram que o sistema federal também é capaz de adaptar-se ao jogo político variável das últimas décadas.

Portanto, atendendo aos elementos que convergem para um federalismo de cooperação, Brasil e Argentina anunciam a ideia de que o federalismo mudou. Mas o desafio de implementar políticas públicas através do Estado continua o mesmo, só que agora compartilhado por todos os entes federativos.

Referências

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo. Ed. Hucitec / Departamento Ciências Sociais USP, 1998.

ABRUCIO, Fernando L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Konrad-AdenauerStiftung, Série Debates, v. 1, n. 22, 2001.

ARGENTINA. **CONSTITUCIÓN DE LA NACION ARGENTINA.** 1994. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>> Acesso em: 12 de abr de 2022.

BAZAN, Víctor. **EL FEDERALISMO ARGENTINO: SITUACION ACTUAL, CUESTIONES CONFLICTIVAS Y PERSPECTIVAS.** Estudios constitucionales [online]. 2013, vol.11, n.1, pp.37-88. ISSN 0718-5200. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100003>> Acesso em: 10/04/2022.

BECÚ, Ricardo Zorraquín. **El Federalismo Argentino.** Buenos Aires: La Torre de Babel Editorial Perrot, 1958.

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

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

CAMPOS, German J. Bidart. **Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino.** Buenos Aires: Ediar Sociedad Anónima Editora, 2001, p. 650.

CARMAGNANI, Marcello (org.), (1993), **Federalismo latino-americanos: México/Brasil/Argentina, México,** Fondo de Cultura Económica.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

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

DOLHNIKOFF, M. **O Pacto Imperial** – Origens do federalismo no Brasil, São Paulo: Globo, 2005.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. **El federalismo en América Latina**. México: Universidad Autónoma de México, 2003.

FERRERI, J. H. A federação. In: BASTOS, Celso Ribeiro (Coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FRÍAS, Pedro. **El Federalismo Argentino**: Introducción al Derecho Público Provincial. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1980.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MADEIRA, Arnaldo. Federalismo, democracia e governabilidade: o Congresso Nacional e o aperfeiçoamento da Constituição de 1988. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates, v. 1, n. 22, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINHEIRO, Regina. **STF reconhece competência de estados e municípios em regras de isolamento**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/04/16/stf-reconhece-competencia-concorrente-de-estados-df-municipios-e-uniao-no-combate-a-covid-19>> Acesso em: 12/04/2022.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

RAMOS, Paulo Roberto B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. In: RAMOS, P. R. B. **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**: os sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual**: uma visão contemporânea, trad. Elcio Cerqueira. Ed Forense Universitária. Rio de Janeiro, 1984.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUAREZ CAO, Julieta. ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica?: Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. **Revista SAAP**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires , v. 5, n. 2, dic. 2011 . Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702011000200003&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 23 de abr. 2022.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

TORRES, J. C. de OLIVEIRA. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

WATTS, Ronald L. **Sistemas Federales Comparados** – tradução de Esther Seijas Villadangos. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales: Madrid. 2006.

VENTURA, Sofia. **Il federalismo**: il potere diviso tra centro e periferia. Bologna: Società editrice il Mulino, 2002.