

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

BEATRIZ VARGAS RAMOS G. DE REZENDE

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C758

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Beatriz Vargas Ramos G. De Rezende, Horácio Wanderlei Rodrigues – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-212-5

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

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

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

CDU: 34



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

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho (GT) Constituição e Democracia I, no XXV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 6 a 9 de julho de 2016, na Universidade de Brasília (UnB), contou com a presença de autores e autoras dos vinte e cinco textos que agora passam a integrar esta publicação, na qual figuram de acordo com a ordem alfabética de seus próprios títulos – ordem que, aliás, orientou sua apresentação e discussão no referido GT, por decisão dos participantes, quando da abertura das atividades.

De forma mais ou menos intensa, o conjunto dos textos reflete a preocupação com temas que ocupam o centro das discussões contemporâneas sobre jurisdição constitucional e democracia.

A questão do ativismo judicial é o foco central de vários dos artigos apresentados, além de merecer, em outros tantos, também alguma referência, ainda que secundária. Desde o debate filosófico-político animado por teóricos como Waldron, Vermeule, Tushnet e Habermas até as análises sobre objetos específicos – como a proposta de Emenda Constitucional n.º 33 /2011, a tese da mutação constitucional do artigo 52, inciso X, da Constituição Federal, ou a função normativa da Justiça Eleitoral – são problematizados os limites da ação do Poder Judiciário e sua necessária interseção com o princípio democrático, o princípio da separação dos poderes e o da inafastabilidade da função jurisdicional.

Constituição como centro do ordenamento jurídico, normatividade dos Direitos Humanos, constitucionalização “do Direito” e constitucionalização “de direitos”, nomeadamente os direitos de acesso à justiça e à informação, figuram entre os temas tradicionais do campo jurídico-constitucional que mereceram enfoque analítico, sob a perspectiva da efetividade da Constituição e seu impacto na realidade brasileira, no tocante à construção da cidadania e à consolidação da democracia no País.

Outro tema de que se ocupam alguns dos textos ora apresentados, e que também corresponde à tradição dos debates do mesmo campo jurídico, é o da interpretação e da hermenêutica constitucional.

Alinham-se ainda outros artigos na temática da exclusão, inclusive das chamadas “ondas neoliberais”, da questão da justiça social e das desigualdades, da dignidade da pessoa

humana e da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, sob a ótica jurídica e econômica.

Finalmente, integram esta publicação artigos que podem ser reunidos sob a ideia comum da aplicação dos princípios constitucionais, a despeito dos variados temas específicos de que se ocupam, desde o meio-ambiente e o federalismo até o poder investigatório do Congresso Nacional e suas limitações e a questão da democratização da informação como coisa distinta do espetáculo, na discussão sobre o Supremo Tribunal Federal e a mídia.

Toda apreciação que destaca os elementos gerais de análises distintas, apesar da identidade do campo de conhecimento em que estão situadas, corre o risco de uma simplificação. Nada substitui a atividade do leitor em contato direto com o texto, sem a intermediação de um intérprete. Por isso mesmo, a apresentação que ora se faz do conjunto dos artigos componentes do GT Constituição e Democracia I, tem o objetivo de uma provocação, tem a pretensão de funcionar como um convite à leitura.

Brasília, julho de 2016

Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos G. de Rezende (Universidade de Brasília - UnB)

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues (Faculdade Meridional)

**HIERARQUIA SOCIAL E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS
COOPERATIVAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

**SOCIAL HIERARCHY AND INTERGOVERNMENTAL COOPERATIVE
RELATIONS IN THE BRAZILIAN FEDERALISM**

Fernando Rocha Palácios ¹

Resumo

Este artigo tem por objetivo a análise das diferentes formas que a hierarquia social interfere nas relações intergovernamentais cooperativas. A hierarquia social existe em todas as sociedades modernas. No Brasil, esta hierarquia mantém a desigualdade existente na sociedade e no Estado federal, com preponderância para ações individuais, o que confirma a hipótese de que a hierarquia social, no Brasil, prejudica as relações entre os entes da federação. A justificativa apresentada para esse trabalho de que uma situação social reflete no Estado federal e em suas relações intergovernamentais. O método utilizado foi o analítico descritivo, com pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Hierarquia social, Relações intergovernamentais, Estado federal, Federalismo, Cooperação intergovernamental

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the different ways that social hierarchy interfere in intergovernmental cooperative relations. The social hierarchy exists in all modern societies . In Brazil , this hierarchy holds the inequality in society and in the federal state, with a preponderance for individual actions , which confirms the hypothesis that the social hierarchy in Brazil affect the relations between the entities of the federation . The reason given for this work that a social situation reflected in the federal state and its intergovernmental relations. The method used was descriptive analytical, with bibliographical and documentary research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social hierarchy, Intergovernmental relations, Federal state, Federalism, Intergovernmental cooperation

¹ Mestre em direitos humanos, políticas públicas e desenvolvimento regional pelo Centro Universitário do Estado do Pará-CESUPA. Especialista em direitos empresarial pela FGV-Rio e direito processual pela UNAMA. Advogado.

INTRODUÇÃO

O Estado federal é um modelo pensado para agrupar as diferenças, dos mais diversos tipos, de um território, que podem ser resolvidas por instrumentos normativos de negociação. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 trouxe um Estado federal com uma divisão complexa de competências que somente poderá ser realizada por meio da cooperação federativa.

Contudo, a individualidade dos entes, ao pautarem-se por visões singulares adstritas a sua localidade e não observarem o conjunto, prejudica a realização de relações intergovernamentais cooperativas. Propõe-se que uma das causas da impossibilidade de cooperar seja a hierarquia social¹ brasileira, que naturaliza a desigualdade social e regional do país. Este comportamento social é proporcionado principalmente pelos mitos que desenvolvem a identidade nacional, pois é com base neles que os atores sociais agem (SOUZA, 2009).

De forma a criar um caminho para desconstruir esta hierarquia social, é proposta a análise da unidimensionalidade dos Estados brasileiro pela teoria crítica de Axel Honneth². Nesse sentido, o ser humano apresenta uma luta constante pelo reconhecimento do outro, o mesmo se pode dizer da sociedade brasileira e suas divisões regionais onde impera a necessidade de reconhecimento dessas diferenças e o auxílio a estas regiões.

Honneth percebe que a existência do conflito é necessário para a construção da personalidade do indivíduo e sua percepção do outro como de igual consideração e respeito. Isto é um processo, pois reconhecimento não está tão fortemente ligado à cooperação, pois a cooperação não necessita primordialmente do reconhecimento, mas por ele é bastante facilitada já que o Estado atuará conforme a sociedade, não havendo distinção entre eles³.

Este trabalho pretende responder ao seguinte questionamento: de que forma a hierarquia social brasileira prejudica as relações intergovernamentais cooperativas? O objetivo é analisar as diferentes formas que a hierarquia social interfere nas relações

¹ Conforme será apresentado mais adiante, a hierarquia social, entendida por Charles Taylor, é “uma concepção contingente e historicamente específica do ser humano, presidido pela noção de calculabilidade, raciocínio prospectivo, autocontrole e trabalho produtivo como os fundamentos implícitos, tanto da sua autoestima quanto do seu reconhecimento social” (SOUZA, 2003, p. 31).

² Professor da Universidade de Frankfurt e diretor, desde 2001, do Instituto de Pesquisa Social sediado na mesma cidade. É um dos principais pensadores alemães da atualidade. Tendo sido assistente de Jürgen Habermas, estabeleceu uma posição singular e notória no interior da teoria crítica (HONNETH, 2003).

³ Isso tendo em vista que Estado e Sociedade são um só conforme crítica à Habermas de Eisenberg (2003) e Honneth (2003; 2007).

intergovernamentais cooperativas. Admite-se como hipótese que a hierarquia social na realidade brasileira prejudica as relações entre os entes da federação.

A justificativa deste trabalho reside na possibilidade de compreensão de como uma situação social, característica da sociedade brasileira, pode vir a refletir no Estado federal brasileiro, em especial, nas relações intergovernamentais cooperativas. O método de pesquisa será o descritivo analítico, descrever o Estado federal e a sociedade, correlacionando-os com a teoria crítica sobre reconhecimento. A pesquisa realizada foi bibliográfica e documental.

Este trabalho é estruturado da seguinte forma. Após esta introdução, aborda-se a composição do Estado federal, o seu contexto na Constituição de 1988, as relações intergovernamentais cooperativas e sua relação com o federalismo. Em seguida, a relação entre sociedade, Estado e cooperação, com seus mitos, desigualdade e hierarquia social é analisada. Depois o reconhecimento da sociedade para a cooperação estatal e redução das desigualdades regionais, finalizando com a conclusão.

1 ESTADO FEDERAL

A CRFB de 1988 adotou o modelo federal de Estado, em especial um federalismo cooperativo num Estado social, dado a existência de diversas diferenças sociais, econômicas e culturais das mais diversas regiões e localidades do país. O modelo federal foi a forma encontrada para se abarcar a diferença.

O federalismo cooperativo pode ser entendido como a busca o equilíbrio entre os poderes dos Estados e da União ao estabelecer, na distribuição de competências, laços de colaboração por meio de atividades planejadas e articuladas entre si (COSTA, 2010a). Ou seja, é um princípio de organização política (federalismo cooperativo), um modelo de Estado (Estado federal cooperativo), que busca a interdependência das ações estatais em prol de objetivo definidos – no caso, os objetivos fundamentais da CRFB de 1988.

O Estado federal é a normatização do federalismo, enquanto que o federalismo é um princípio de organização política (COSTA, 2010b). Ou seja, o primeiro regulamenta o segundo que somente pode agir, politicamente, nos parâmetros estabelecidos pela Constituição. Federações são intrinsecamente conflituosas, pois se apoiam no compromisso de formação do todo, com um grau elevado de autonomia das partes (PRADO, 2013).

Entretanto, uma federação com grandes desigualdades regionais não poderia ser considerada uma federação, pois a autonomia dos entes não poderia ser exercida em sua plenitude. A busca pela equidade federativa deve ser a regra. Para tanto, a existência de

mecanismos institucionais voltados a cooperação e a redução dessas desigualdades são necessários.

Prado (2013) aponta que toda federação para lidar com seus problemas básicos precisa estabelecer, primeiro, a viabilidade de articulação e coordenação vertical (cooperação entre os níveis de governo) e horizontal (relações dos entes entre si e no seu relacionamento com o governo federal) (PRADO, 2013).

O segundo mecanismo, envolve três aspectos. O primeiro seria a garantia da distribuição de recursos fiscais (equilíbrio fiscal); após, a observância das disparidades regionais em capacidade de gasto, com sua consequente redução (equilíbrio horizontal, segundo aspecto); e estabilidade macrofiscal, mecanismos de controle sobre o déficit público entre os governos (equilíbrio financeiro-orçamentário), terceiro aspecto (PRADO, 2013).

Não foi este o caminho que a federação brasileira seguiu. Na Constituinte de 1987-1988 Estados e Municípios buscaram a concentração de recursos e poder político na União, descentralizando-os. Contudo, após um aparente ganho de poder financeiro e político, o ajuste fiscal⁴ e a regulamentação de novos direitos, com o crescente financiamento pelas contribuições sociais, contribuíram para a deformação da descentralização e da autonomia federativa definida pelo processo Constituinte⁵ (PRADO, 2013; REZENDE, 2013).

Isso ocasionou uma progressiva fragilização dos Estados em diversos aspectos: queda do volume de recursos das repartições financeiras⁶; vinculação de inúmeros recursos; redução do papel do legislativo estadual; excessiva normatização do governo central no plano econômico; incapacidade dos Estados de influenciarem seus representantes no Congresso Nacional ao aderirem à agenda do governo federal mesmo quando contrária ao dos Estados⁷ (REZENDE, 2013).

⁴ A exigência de ajuste fiscal se deu com a exigência de contenção de gastos por parte dos Estados ante a inevitável ação dos Estados em se endividar para o financiamento de suas obrigações, cabendo a União, o pagamento dessas dívidas, caso os Estados não pudessem honrá-las.

⁵ Deformação da descentralização, pois o reajuste fiscal realizado na década de 90 ocorreu como forma de corte de gastos aos Estados principalmente, no intuito de equalização das contas públicas. Isso prejudicou a autonomia dos Estados tendo em vista que já não tinham mais tanta capacidade de endividamento para a aquisição de recursos, o que ao fim, fere sua autonomia. Esse reajuste fiscal dos Estados não foi acompanhado de uma maior descentralização de receitas. Ao contrário, a União cada vez mais e mais arrecadou recursos decorrentes das contribuições, tributo não partilhado com os demais entes.

⁶ Segundo Menescal (2010), em 1988 as receitas compartilhadas representavam 76,2% passando em 2002 a figurarem com 45,4%, enquanto que as receitas não compartilhadas, no mesmo período, passaram de 23,8% para 54,6%. A receita tributária disponível aos Estados nos anos de 1960 38%; após o período militar, de centralização, os Estados em 1988 detinham 30%; em 2009 esse percentual era de 25% (REZENDE, 2013). Desta forma, o governo federal recuperou sua força tributária antes da Constituição de 1988, com aumento de 10 pontos percentuais de sua parte na arrecadação tributária total (REZENDE, 2013).

⁷ Chamado de presidencialismo de coalização, onde para se governar se barganha politicamente com o máximo de partidos para que eles façam parte da base aliada, dos partidos que compõem o governo.

Isso foi resultado da prevalência histórica do federalismo em ter um ente central forte – a União. Todavia, a federação não pode ser aproximar de um Estado unitário, aos entes subnacionais deve ser mantida sua autonomia econômica, política, financeira, conforme os parâmetros constitucionais, pois, de forma contrária, federação que não será. Os Estados ao perceberem a redução de seu poder na federação, tanto tributário quanto político e econômico, aumentaram a competição entre si por mais recursos e por um local na própria federação, ao veicularem demandas individuais e não se pautarem pelo conjunto.

As relações intergovernamentais da federação acabam tendo um aspecto hierárquico, com imposições das mais variadas formas da União aos demais entes e, por vezes, desconsiderando os governos estaduais e alcançando diretamente os Municípios, se transformando em um Estado unitário, centralizado, que não se pauta pela cooperação. Aparentemente, uma União municipalizada com Estados de fachada.

Isso é uma possibilidade, pois normativamente a situação é outra: os Estados detém tanta autonomia quanto os demais entes da federação. Nesse sentido, qualquer alteração da situação normativa vai de encontro à Constituição, já que a CRFB de 1988 estabeleceu o modelo de Estado federal brasileiro como cláusula pétrea⁸.

Assim, cumprindo o que a própria Constituição afirma em seu art. 23, parágrafo único⁹, e a materialização efetiva de um Estado federal, fundamento estabelecido em seu art. 1º, as relações intergovernamentais cooperativas podem ser um bom caminho para esta vivificação dos dispositivos constitucionais; caso contrário, tais normas serão somente para ilustrar o já complexo texto constitucional.

A distinção entre os conceitos de colaboração, cooperação e coordenação é necessário para o entendimento da temática. A colaboração é uma relação que se estabelece entre duas ou mais entidades para a resolução de um problema ou para a realização de investimento dentro do âmbito de competências delas (ORTOLAN, 2013).

A cooperação pressupõe uma atuação conjunta de duas ou mais entidades para a resolução de um problema ou para a realização de um investimento que revela das atribuições ou competências de ambas (ORTOLAN, 2013). A coordenação seria uma relação não igualitária e não voluntária, tendo uma entidade a capacidade coordenante diretiva e decisória,

⁸ Ou seja, uma cláusula que não pode ser modificada ou suprimida a não ser pelo esfacelamento da ordem jurídica atual, que pode se dar por meio de uma nova Constituição ou por qualquer meio que derrube o ordenamento jurídico hodierno.

⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

geralmente relações verticais, partindo de uma entidade de nível superior para as demais, em níveis inferiores (ORTOLAN, 2013).

Bercovici (2003) entende que a cooperação pode ser obrigatória e facultativa: a primeira é exigida pela Constituição e só pode ser exercida de forma conjunta; na segunda, a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto. Há ainda a cooperação voluntária ou livre, diferente da facultativa, baseada no acordo entre as partes, que podem atuar inclusive de forma distinta da prevista na Constituição (BERCOVICI, 2003).

Aparentemente cooperação e colaboração são sinônimas. Mas isto não é correto. A colaboração diz respeito ao auxílio de um ente a outro. A cooperação condiz numa ação interdependente dos entes em prol de um objetivo comum. Na colaboração um ente auxilia a competência do outro ente de forma a não participar diretamente de sua produção. Na cooperação, pelo contrário, há uma ação interdependente dos entes, com o compartilhamento direto de responsabilidade, em prol de um objetivo comum. A cooperação é ativa e permanente, implica num novo formato de Estado federal e em uma nova configuração política.

A coordenação, diferente das duas anteriores, representa uma regulação das atividades de um ente circunscrito à esfera territorial de outro ente – no caso, os entes subnacionais à União, e os Municípios aos Estados –, como forma de imposição de determinados tipos de ação e relações, de acordo com a Constituição.

Em uma atividade coordenadora muito provavelmente haverá alguma centralização, contudo este redesenho das relações intergovernamentais deve ser tomado com o cuidado de não depreciar as autonomias dos entes de forma a afetar o pacto federativo e, conseqüentemente, as cláusula péticas elencadas na CRFB de 1988.

Na cooperação há um caráter voluntário e simultâneo a um dever jurídico nas relações dos entes em um Estado composto¹⁰, ao se captar o sentido do compromisso constitucional de cooperação que remete à essência da concepção federativa (SILVEIRA, 2007). Nesse sentido, há uma dimensão passiva e ativa da cooperação.

A dimensão passiva do compromisso constitucional de cooperação “implica a moderação recíproca, a abstenção do exercício de poderes formalmente acometidos quando tal eventualmente compromete o sucesso da totalidade sistêmica, a proibição da omissão de auxílio” (SILVEIRA, 2007, p. 451).

¹⁰ Leia-se Estado federal.

Aqui há um dever de cooperação que impõe aos entes de uma federação auxiliar ao outro em todas as competências que lhes sejam comuns na defesa da equidade federativa. Não zelar por este preceito do federalismo significa manter a sociedade tal qual ela é, ou seja, sem promover mudanças significativas. Assim, ao se auxiliar os demais entes se pode começar a concretizar o equilíbrio horizontal do qual tanto a federação brasileira necessita, tendo em vista as enormes disparidades regionais.

A dimensão ativa depende da vontade dos componentes do sistema, ou seja, existência de atores decididamente empenhados em ações concertadas, já que aqui percebe-se a voluntariedade dos partícipes (SILVEIRA, 2007). De outro lado está a dimensão passiva que reside no dever de cooperação entre os entes, da essência de uma federação, da ajuda mútua para a consecução dos objetivos constitucionais. É um jogo de irmãos dentro da mesma casa, eles podem discutir, até brigar, entre si, mas não podem furtar-se ao auxílio do outro quando este necessita¹¹.

Claro que isto não é assim em todas as famílias, mas em uma federação deve ser assim, pois caso contrário não há razão de ser em um Estado federal, que adote uma Constituição dirigente e programática, uma Constituição que tem, respectivamente, o intuito de mudar a política e os aspectos sociais de uma determinada sociedade, bem como, estabelecer metas a serem cumpridas, dando efetividade para seus preceitos, materializando-a.

A cooperação intergovernamental aponta para uma resolução pactuada de um problema que diz respeito a dois ou mais entes nos Estados (SILVEIRA, 2007) federais, ou seja, é por meio da cooperação que se resolvem os conflitos de competências comuns e se estruturam ações para a concretização dos direitos fundamentais e objetivos fundamentais da CRFB de 1988.

Na dimensão ativa há técnicas que permitem aos entes evitar sua unidimensionalidade, a individualidade de que fala Prado (2013), porque promovem a participação dos demais entes, principalmente os periféricos, nas decisões centrais que dizem respeito a todos, ao mesmo tempo em que harmonizam as vontades de cada qual a partir da intervenção de todos no poder central (SILVEIRA, 2007). Tal individualidade será destacada mais adiante como um dos motivos pelos quais os entes não cooperam.

A cooperação não é somente um ato volitivo dos representantes dos Estados, Municípios e União, representa um reforço na liberdade política.

¹¹ E mais, nem sempre irmãos são entes fraternos de uma mesma família, ou seja, podem se separar e nunca mais se verem. Mas os entes não o podem fazê-lo, a separação seria pôr fim a federação e ao Estado brasileiro o que não é permitido constitucionalmente. Desta maneira, pela existência de uma inegável união social, territorial e normativa, os entes não poderiam furtar-se ao auxílio do próximo quando este o necessitar.

A exigência de consenso reforça a estabilidade do sistema político, amplia a sua base de legitimação, substitui a confrontação e a uniteralidade pelo diálogo, faculta a intervenção dos entes periféricos nos processos decisórios centrais, promove a integração de todas as componentes sistêmicas. Mais: permite, como já elucidou *Konrad Hesse*, que se satisfaçam as exigências de *unitarização* das sociedades complexas da actualidade sem recorrer à centralização (SILVEIRA, 2007, p. 456-457).

A cooperação representa tanto uma dimensão passiva quanto ativa, e com uma clara repartição de competências constitucionais ela pode ser realizada pelos entes da federação. Ao ser realizada, colocam-se em negociação os conflitos nos quais passa a federação, ajustando-os de modo a torna-los palpáveis¹² e ou até mesmo pacificá-los, extingui-los.

Em que pese a cooperação ser uma exigência da Constituição e uma proposta deste trabalho para a consecução das competências comuns, no Brasil ela é muito pouco realizada, chegando ao ponto de não se saber se realmente existe cooperação no federalismo brasileiro. Os instrumentos normativos que cuidam de alguma cooperação seriam os convênios administrativos, as regiões metropolitanas, os consórcios públicos, os convênios de cooperação e alguns fóruns intergovernamentais; não sendo suficientes para abarcar as inúmeras dificuldades sociais¹³ e administrativas¹⁴, nas quais passam a sociedade e Estado brasileiro.

Como antes dito, devido a concentração de recursos na União e a perda de autonomia dos Estados, estes acabam competindo entre si¹⁵ por mais recursos para a manutenção de sua autonomia. Quem tem mais recursos combate melhor nesse conflito e acaba ganhando os benefícios financeiros deste conflito¹⁶. Assim não há que se falar em cooperação num ambiente de competição.

Como pontua Prado

Não existem boas explicações teóricas para o fato de que certas federações apresentam forte propensão individualista, a ponto de virtualmente anular a possibilidade da construção e explicitação de um poder coletivo, e, em outras, haver um espírito coletivo mais forte atuando inclusive para limitar e inibir a competição horizontal individual (2013, p. 136).

A federação brasileira não é pautada por um forte espírito coletivo. A perda de poder financeiro, econômico, legislativo e político dos Estados não permite que tal coletividade

¹² Ou seja, tornando evidentes os diversos conflitos que podem existir em uma federação.

¹³ Por exemplo, educação, saúde, saneamento básico, com necessidade de melhora na qualidade da prestação dos serviços públicos, bem como, sua oferta para a população.

¹⁴ O Estado brasileiro é centralizador e hierárquico, não há instrumentos significativos que possibilitem a cooperação de forma abrangente, somente de forma pontual como os mecanismos anteriormente citados.

¹⁵ Por exemplo, a Guerra Fiscal.

¹⁶ Em que pese no final todos perderem, principalmente a sociedade, pois normalmente as isenções para a tração de empreendimentos privados são recursos que poderiam ser utilizados nos aspectos sociais (educação, saúde e saneamento básico).

institucional seja criada. Uma federação é um modelo de Estado complexo, com inúmeras repartições de competências e a brasileira apresenta-se como uma das mais complexas devido a existência de um terceiro ente: os Municípios.

A inexistência de uma ideia de conjunto aos entes pode propiciar para a derrocada deste modelo no Brasil, pois a ausência de pensamento coletivo propõe que a individualidade dos entes seja colocada em primeiro lugar no momento de se barganhar politicamente com o ente central, o que enfraquece cada vez mais os Estados e Municípios, centralizando-se ainda mais o processo decisório.

O presidencialismo de coalização – um fator que prejudica ainda mais esta situação – onde os debates efetuados no Congresso Nacional, no que tange aos entes (no caso ao Estado), não são realizados observando esta instituição, mas, segundo Prado (2013), conforme as estruturas partidárias que ampliam seu poder ao se tornarem canais de direcionamento de recursos. Ao fim as decisões sobre os entes subnacionais são decisões partidárias de acordo com a situação política do momento.

As decisões são de acordo com o governo da situação, pois segundo Limongi (2006), o Presidente na Constituição de 1988 teve seus poderes ampliados, conferindo-lhe monopólio sobre a iniciativa legislativa, assim qualquer alteração do situação legal depende de iniciativa do Executivo.

Desta maneira as coalizões são montadas com critérios estritamente partidários, pois para se influenciar a política pública é preciso estar alinhado ao presidente (LIMONGI, 2006). Ou seja, restam aos parlamentares duas alternativas: “fazer parte da coalização presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileira com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo” (LIMONGI, 2006, p. 41).

Como todo e qualquer presidencialismo as coalizões serão formadas coalizões como bem aponta Limongi, por isso o nome ‘presidencialismo de coalizão’ não se encontra fora de contexto. Contudo, devido a perda de força dos Estados principalmente, frente a uma União centralizadora, a cooperação se mostra um objetivo muito distante a ser alcançado.

Desta maneira, influenciado pela ausência de espaços de debates e negociação federativa entre os entes, “as elites regionais não se veem mais como membros corresponsáveis pela construção da Federação, mas apenas como atores individuais que buscam otimizar sua situação política e financeira ainda que em detrimento do país” (PRADO, 2013, p. 181).

Entretanto, não são somente as elites regionais, mas toda a população de um determinado território de um Estado que não se vê como parte de uma Federação. Ao se

reduzir a autonomia de dada regionalidade, Estados e por vezes Municípios, se reduz também a percepção de um contingente populacional.

A existência de uma federação reside justamente nisso, em abranger essa parcela populacional para que tenha voz política nas decisões centrais da nação, o que ao mesmo tempo criará conflitos que serão resolvidos pelos mecanismos dispostos no Estado federal. É importante que não haja somente um único centro disseminador de decisões políticas, caso contrário federação, novamente, não será.

Explicitado o Estado federal, o contexto do federalismo brasileiro após a Constituição de 1988, as relações intergovernamentais cooperativas, bem como sua relação com a federação brasileira, impede demonstrar a partir deste ponto aspectos da hierarquia social brasileira e de suas possíveis dificuldades para a efetivação de um federalismo cooperativo.

2 SOCIEDADE, ESTADO E COOPERAÇÃO

Como anteriormente comentado, o aumento da arrecadação, pelas contribuições, por parte da União, prejudica a autonomia dos demais entes, principalmente os Estados. Estes tem um importante papel dentro da federação que no caso do Brasil apresenta-se como ente intermediário de ligação entre União e Municípios, ou seja, de ligação entre o ente representativo do país e as localidades nele existentes.

Os Estados são representantes da regionalidade, com aspectos culturais criados de acordo com o meio ambiente natural que o cerca, tendo em vista que a natureza tem um papel importante na formação da personalidade do indivíduo e da sociedade já que sobre ele será realizado o desenvolvimento histórico, político, social, econômico, de uma dada sociedade.

No Brasil, diversos foram os modelos de apropriação do natural e, conseqüentemente, diversas foram as formas de desenvolvimento da sociedade. Isto demonstra que além da construção da personalidade do indivíduo diante de outro indivíduo, esta criação recebe influências do meio que o cerca.

Essas diferenças (políticas, sociais, culturais, econômicas, entre outras) são abrangidas pelo federalismo brasileiro¹⁷. A Constituição impôs ao Estado brasileiro a observância de um federalismo cooperativo, tendo em vista que ações unilaterais dos entes não são suficientes para a promoção dos direitos sociais da Carta. Existe algo que impossibilita a formação de um espírito coletivo dos entes da federação e, conseqüentemente, da própria sociedade brasileira.

¹⁷ Novamente, modelo de Estado criado para abarcar as diferenças.

2.1 MITOS, DESIGUALDADE E HIERARQUIA SOCIAL

Uma forma de começar a responder tais diferenças se dá pela existência de mitos formadores do senso comum da população brasileira como a meritocracia¹⁸, da brasilidade, “São Paulo”, todos esses mitos constituem a formação do imaginário brasileiro, segundo Jessé (2009) e que tem repercussões sobre a atuação estatal.

A repercussão se dá, pois como bem afirma Eisenberg (2003), Estado e sociedade não são separados, são um único só, não há uma dicotomia tal qual criado por Habermas entre mundo dos sistemas e mundo da vida, os dois fazem parte de um só. Disto depreende-se que toda e qualquer ação social terá reflexos na sociedade e toda e qualquer ação desta influenciará aquele.

Desta maneira, os mitos acima elencados refletem, por vezes, a forma de atuação do Estado brasileiro e do federalismo. Pois mito pode ser compreendido, segundo Jessé, como “um conjunto de interpretações e de ideias que permitem compreender o sentido e a especificidade de determinada experiência histórica e coletiva” (SOUZA, 2009, p. 30). Isso permite atrelar as ações estatais e sociais de acordo com um mito qualquer, ou seja, Estado e sociedade atuam conforme uma determinada interpretação e ideia, em um contexto histórico e coletivo, de um específico mito.

A construção das identidades coletivas são sempre processos de aprendizado coletivo, necessariamente moral, o que implica a consideração de interesses e valores que ultrapassam a esfera individual (SOUZA, 2009). O potencial de aprendizado moral de uma sociedade pode ser auferido pela capacidade ou incapacidade de uma sociedade expandir e generalizar o sentimento de solidariedade e de responsabilidade coletiva; assim ser cidadão implica no pertencimento político de uma comunidade maior (SOUZA, 2009). Pertencimento este proporcionado pelos mitos que regem uma determinada sociedade.

O mito que precisa de um destaque especial no que se refere ao Estado federal brasileiro e seu federalismo¹⁹ e a hierarquia social diz respeito ao “mito São Paulo”. A Constituição de 1988 trouxe um sistema tributário que não viabiliza a redução das

¹⁸ Crença na qual se superam as barreiras de sangue e nascimento das sociedades pré-modernas levando-se em conta o desempenho de cada indivíduo (SOUZA, 2009). Jessé quer mostrar que se esquece de que por trás da patente igualdade de competição, há estruturas sociais hierárquicas que impedem que determinadas classes possam competir verdadeiramente de forma igual, portanto, a meritocracia se mostra como um mito, já que as hierarquias irão se sobrepor à pretensa igualdade de competição.

¹⁹ Estado federal é a normatização do federalismo, enquanto este é um princípio de organização política. Desta forma, a política em uma federação é realizada dentro dos contornos normativos do Estado federal, delineados pela Constituição.

desigualdades regionais, em que pese ser este aparentemente o intuito dos constituintes. O crescimento do poder financeiro e político da União após o reajuste fiscal da década de 90, com o aumento da arrecadação pelas contribuições, o enfraquecimento da representação dos Estados no Congresso Nacional enfraqueceram os entes subnacionais, em especial os Estados e, conseqüentemente, a utilização do presidencialismo de coalização como forma de governar o país.

No que se refere ao aspecto tributário da repartição de receitas na federação, o “mito São Paulo” se faz presente, com a preponderância de não um Estado especificamente, mas de uma região no federalismo brasileiro. Mito este que compreende que a modernidade do Brasil está no Estado de São Paulo com resposta ao patrimonialismo e ao estamento, inverso do “mito brasileiro”²⁰, com demonstrações de racionalidade e disciplinas capitalistas (SOUZA, 2009). É uma comparação do bandeirante paulista ao pioneiro protestante ascético americano, sendo uma falácia já que há uma enorme distância entre o protestante americano e os bandeirantes (SOUZA, 2009).

São Paulo não representa especificamente um Estado, mas uma região do País: o Centro-Sul do Brasil. Região composta pelos Estados da região Sul, Sudeste (com exceção do norte de Minas Gerais), Mato Grosso do Sul, o extremo sul do Mato Grosso, Goiás e o extremo sul de Tocantins, sendo uma das três divisões geoeconômicas do Brasil – as outras duas são o Nordeste e a Amazônia (CERQUEIRA E FRANCISCO, 2014).

O intuito desta divisão é superar a divisão formal e clássica (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) por uma visão mais coerente com a realidade social e econômico brasileira. O Centro-Sul é a região economicamente mais desenvolvida, com maior parque industrial, com a melhor agricultura e pecuárias existentes no país (CERQUEIRA E FRANCISCO, 2014), bem como, com os melhores indicadores sociais. Esta região reflete seu poder de influência sobre todo o território nacional sendo uma vitrine para o resto do país, de como o Brasil deve ser forte economicamente, por vezes sendo esquecido o aspecto social e político.

Os Estados, que são autônomos, representam uma regionalidade, com suas especificidades, que deve ser respeitada. Estruturar o Estado nacional conforme os anseios de uma dada região geoeconômica é dispor a federação às escolhas desses Estados e seus respectivos grupos políticos. Região que tem a pretensão, aparente, de ser exemplo de

²⁰ É o “mito da brasilidade” em que o Brasil é composto de um povo de mestiços, o que há de pior entre o branco e o negro como raças puras, apresentando uma plasticidade da cultura portuguesa; uma mistura ética e cultural que deveria ser recebida com orgulho pela população (SOUZA, 2009).

modernidade para o país e como vitrine internacional, já que é dado mais aos Estados com maior mérito, segundo o mito da meritocracia²¹.

Não há uma repartição dos recursos em função da população, mas em função da capacidade econômica de cada Estado²², beneficiando o Centro-Sul que é o maior produtor de bens e serviços e sendo uma força contrária a mudança deste modelo tributário. Essa desigualdade não permite a cooperação dos entes em prol dos objetivos fundamentais da Constituição. Mais ainda, a desigualdade é mantida por uma naturalização da hierarquia social.

O “naturalismo”, segundo Taylor, seria a tendência moderna, que opera no senso comum da vida, de desvincular a ação e a experiência humana da moldura contextual que lhe confere realidade e compreensibilidade; desta forma, o Estado já possui implícita e inarticuladamente uma concepção do que é bom e do que é valorável perseguir (SOUZA, 2003). A redução das desigualdades não aparenta esta em uma provável concepção de bem demonstrado pelo Estado, na figura de seus governantes, ou seja, não é valorável perseguir sua demonstrabilidade e sua possível redução²³.

A hierarquia social, entendida por Taylor, tem por base uma concepção “contingente e historicamente específica do ser humano, presidido pela noção de calculabilidade, raciocínio prospectivo, autocontrole e trabalho produtivo como os fundamentos implícitos, tanto da sua autoestima quanto do seu reconhecimento social” (SOUZA, 2003, p. 31).

Jessé Souza remete seu pensamento a Agostinho ao afirmar que este cria um abismo entre seres capazes de raciocínio e os desprovidos dele, arquitetando uma hierarquia valorativa no sentido de afirmar que aquele que tem razão é superior àquele que tem somente consciência de que vive (SOUZA, 2003).

²¹ Tal situação é verificada nas diferenças econômicas do país. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste detêm participação no PIB (produto interno bruto) em 2010, respectivamente, de 56,41%, 16,64% e 8,87%, em comparação a participação de sua população em relação a totalidade, na mesma ordem, de 42,13%, 14,36% e 7,37% (GOMES, 2013). Há uma correlação entre o PIB e a população nas regiões Sul e Centro-Sul, com uma acentuada diferença na região Sudeste.

A região Norte e Nordeste detêm participação no PIB no montante respectivo de 5,02% e 13,07%, com participação da população nas regiões brasileiras em 2010 na porção de 8,32% e 27,83% (GOMES, 2013). Desta feita, há uma disparidade acentuada na análise da participação do PIB em relação a participação da população quando as regiões são comparadas (de forma aproximada, pois a delimitação das regiões geoeconômicas não são exatamente as mesmas das formalmente existentes), sendo o Centro-Sul a região mais privilegiada economicamente, reforçando o “mito São Paulo”.

²² O sistema tributário também representa as distorções existentes entre as federações. Em especial o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal imposto de arrecadação dos entes nacionais, em que o ordenamento jurídico perpetua a desigualdade financeira ao permitir que Estados com maior produção sejam beneficiados em detrimento do contingente populacional.

²³ Lembrando que Estado e sociedade são um só, desta forma, a naturalização que existe na sociedade, invariavelmente irá perseguir o Estado.

São abertas possibilidade de legitimar hierarquias conforme a capacidade racional de cada um e seu comportamento de acordo com os mesmos parâmetros (SOUZA, 2003). Assim a naturalização da hierarquia social está atrelada a mitos que compõe uma determinada sociedade

No mito há um aprendizado moral ao superar o narcisismo e o egoísmo primário, naturalizados sobre a forma de vínculos morais e de sangue; bem como, este mito é baseado em concepções ambivalentes como superior/inferior, nobre/vulgar, etc. (SOUZA, 2009). Assim há uma hierarquia moral implícita e não tematizada em todo mito ou imaginário social peculiar que permite compreender o modo específico que indivíduos e grupos sociais se percebem e se julgam mutuamente em uma dada sociedade (SOUZA, 2009).

Como a sociedade brasileira é hierarquizada, o Estado também comporta a mesma hierarquia, de acordo com os aspectos distintivos de sua administração e no seu próprio modelo de organização política – o federalismo – e no Estado Federal – normatização do federalismo. O privilégio de determinados Estados, mantido pelo ordenamento jurídico e pela sociedade, mediante a ausência de uma divisão de recursos que diminua a desigualdade da Federação, em prol dos objetivos fundamentais da CRFB de 1988 é perpetuado.

Isso se deve em parte pelo mito da meritocracia que é justo àquele que tem maiores capacidades econômicas deter as maiores recompensas financeiras, por ter sido mais racional que os demais. É a ilusão de que os privilégios modernos são justos (desigualdades justas) (JESSÉ, 2009), são justos, pois os privilégios servem àqueles que são ou foram mais racionais na competição com os demais. Os Estados do Centro-sul se apresentaram mais racionais na competição com os Estados do Norte e Nordeste²⁴, por isso detém maior bolo de arrecadação tributária e maior autonomia financeira, econômica e política.

O direito se propõe a uma alteração neste aspecto, mas ele também é uma criação humana que sofre interferências sociais e políticas de toda ordem de interesses que pretendem manter a situação econômica, política e cultura o mais favorável possível a um determinado grupo específico, que controla, direta ou indiretamente, o Estado, podendo ser qualquer tipo de grupo – cultural, social, econômico, político. Assim não bastam somente instrumentos normativos que possibilitem esta mudança, há necessidade de haver uma modificação cultural na hierarquia social brasileira.

²⁴ Evidente que existe muito mais do que o aspecto cultural sobre as desigualdades regionais, mas que para o presente trabalho importa a análise do aspecto cultural da sociedade brasileira para a cooperação dos entes federados.

Tendo em vista que na modernidade não há países sem tal hierarquia e como ela faz parte da própria sociedade moderna, sua extinção seria destruir a sociedade moderna. Nesse sentido, a mudança da hierarquia brasileira que naturaliza a desigualdade por uma hierarquia pautada nos acordos, no diálogo e na cooperação dos entes estatais.

Tal transformação cultural pode vir a ocorrer por meio do reconhecimento da população das mais diversas regiões como pertencente a uma só sociedade, e não a diversas pautadas conforme sua hierarquia social. A compreensão de que em uma federação a individualidade não deve preponderar sobre a equidade federativa, a ajuda mútua pela cooperação deve ser a regra para se atingir os objetivos constitucionais modificando a sociedade. É uma situação com dois pontos principais: muda-se a hierarquia social para se cooperar e se coopera para a mudança desta hierarquia através da consecução dos objetivos constitucionais e redução das desigualdades regionais.

2.2 RECONHECIMENTO SOCIAL PARA A COOPERAÇÃO ESTATAL E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Em 1924 surge o Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt com um programa de pesquisa interdisciplinar que tinha como referência Marx e o marxismo (HONNETH, 2003). Essa linha teórica passou a ser denominada de Teoria Crítica, criada com o intuito de não somente descrever a realidade social vigente, como buscar a emancipação social através da expressão de um comportamento crítico em relação ao conhecimento produzido e à própria realidade social que esse conhecimento pretende apreender (HONNETH, 2003).

Um dos grandes pensadores desta linha de teórica é Habermas que apresenta uma complexa racionalidade em sua teoria da ação comunicativa. Habermas parte do pressuposto que na modernidade ocidental ocorreu um processo primário de diferenciação das estruturas racionais levando a complexificação comunicativa das estruturas do mundo da vida (AVRITZER, 1996).

Disto surgem múltiplas formas de diferenciação. Por um lado surgem as estruturas sistêmicas econômica e administrativa, diferenciando-se do mundo da vida, como dentre si (AVRITZER, 1996). Ao longo das estruturas sistêmicas e de suas diferenciações há um campo de interação social organizado em torno da ideia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa, em outra parte (AVRITZER, 1996).

Para Habermas a relação entre os sistemas e o mundo da vida permite proferir um diagnóstico sobre os conflitos que emergem dos locais de encontro destes dois mundos

(AVRITZER, 1996). Para Habermas há uma tensão na modernidade entre Estado e mercado, de um lado, e as estruturas interativas do mundo da vida, por outro (AVRITZER, 1996).

Assim, Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa, busca o “paradigma da comunicação” a suposição de que a utilização pragmática da linguagem pelos agentes sociais é orientada para o consenso, derivada da constatação de que os indivíduos assumem diferentes atitudes em um mundo dotado de sentido (AVRITZER, 1996).

Habermas aponta que a racionalização sistêmica produzida pela economia de mercado levou à institucionalização seletiva dos potenciais comunicativos inerentes à modernidade e a aplicação dos potenciais comunicativos no mundo da vida pode levar a emancipação (AVRITZER, 1996).

De forma diferente pensa Honneth. Para este autor Habermas e sua teoria social crítica, com base na distinção dual entre mundo da vida e do sistema, com um conceito mais complexo de razão, não conseguiu superar o “déficit sociológico” da teoria crítica; ou seja, déficit no sentido que vigora uma concepção de sociedade com duas formas de racionalidade e nenhuma mediação entre elas (HONNETH, 2007).

Déficit que se mostrou na distinção dual entre sistema e mundo da vida, com diversas ambiguidades e discrepâncias, no seu entendimento de intersubjetividade comunicativa, que não é estruturada pela luta do conflito social, ou seja, falta a Habermas levar em conta a ação social e o conflito social como mediadores necessários (HONNETH, 2003, 2007). Para Honneth, a base da interação social é o conflito, e sua gramática a luta pelo reconhecimento (HONNETH, 2003).

Honneth encontra em Hegel três dimensões de reconhecimento distintas, mas interligadas. A primeira são as relações primárias de dedicação emotiva, como as relações amorosas e de amizade, sendo que nesta dimensão é permitido ao indivíduo desenvolver a confiança em si mesmo, indispensável para projetos de auto-realização pessoal (HONNETH, 2003).

O segundo aspecto é o reconhecimento jurídico, nas reações baseadas em direitos; é a esfera jurídico-moral em que a pessoa é reconhecida como autônoma e moralmente imputável, que desenvolve sentimentos de auto-respeito (HONNETH, 2003). A terceira se refere ao assentimento solidário, dimensão que concerne à comunidade de valores baseada na solidariedade social; é a esfera de estima social, onde os projeto de auto-realização pessoal podem ser objetos de respeito solidário numa comunidade de valores (HONNETH, 2003).

Então para o reconhecimento de si mesmo e do outro como pessoa de igual consideração e respeito três são as dimensões que o homem realiza para chegar a tal fim. A do

amor e da amizade, a do reconhecimento jurídico e da solidariedade. São dimensões necessárias para o reconhecimento do outro e da própria pessoa como pertencente a uma sociedade e à vida que a cerca.

No amor familiar, na amizade, encontram-se os laços que formam a confiança de si mesmo para o desenvolvimento de sua auto realização pessoal, característica básica para a formação do indivíduo e da família. Depois, o reconhecimento jurídico, onde uma pessoa é reconhecida como autônoma e capaz de lhe imputar responsabilidades morais e jurídicas, ou seja, um ser de direitos e deveres na sociedade, algo extremamente importante para um grupo social que almeja igual consideração e respeito dos seus membros entre si. Por último o assentimento solidário, em que os projetos individuais podem ser recepcionados respeitosamente em uma comunidade de valores.

Fato seja dito, não há sociedade assim no mundo, que todos os seus membros sejam reconhecidos e emancipados. É uma utopia ou algo muito difícil de alcançar, mas que mesmo assim, vale como um objetivo a ser primado e alcançado pelas sociedades modernas, inclusive o Brasil.

No Brasil, um dos fatos que impedem o reconhecimento dos membros da sociedade entre si e da própria sociedade composta de indivíduos é o mito da brasilidade. Então a cordialidade, a sexualidade, o calor humano, a paz que forma este mito, tudo isto, leva a uma sociedade com aversão ao conflito. Tal fato penetrou tão fortemente na alma de cada um de modo efetivo e incondicional, de norte ao sul, sendo indispensável em qualquer discurso sobre o país, que segundo Souza (2003) é responsável para que o debate político seja pouco crítico.

Então o mito da brasilidade que compõe a cordialidade representa uma aversão intrínseca a qualquer forma de conflito. Mas isto é um problema, pois para que haja o reconhecimento, a auto afirmação da pessoa e o reconhecimento do outro como pessoa de igual respeito e consideração, há necessidade de conflito. Ou seja, o reconhecimento é algo natural ao ser humano, algo que lhe acompanha na sociedade, segundo Honneth, (2003).

Então para haver reconhecimento necessita-se de conflitos sociais, isto pois, a percepção de si mesmo como sujeito em uma dada sociedade vem do limite de bom grado realizado por todos perante o outro (HONNETH, 2007). Ou seja, não é no fato de se auto determinar (na “determinidade”) que o homem se sente determinado, mas somente ao considerar o outro como outro (como um sujeito), é que se percebe que quem observa também é um sujeito (HONNETH, 2007).

Para que haja o reconhecimento, a percepção de uma pessoa do outro como uma pessoa de igual consideração e respeito primeiro, este sujeito, deverá observar os terceiros, parceiros em sua sociedade, para ao vê-lo (os terceiros) como sujeito, merecedor de igual consideração e respeito, aquele que observa terá a determinação de si, se verá como sujeito de consideração e respeito, se verá reconhecido.

Mas, para tanto deve haver o conflito, deve haver um sofrimento de indeterminação, a indeterminação leva ao sofrimento, consequência da vida. A formação da personalidade do indivíduo somente se dá mediante o conflito entre seu ser e o mundo que o cerca. Viver sem sofrimento não é viver, é seguir um padrão colocado por terceiros.

Sufrimento de indeterminação consiste em atentar para as condições de auto realização individual presentes nas sociedades modernas, em que se há uma realização incompleta ou insuficiente da vontade livre em âmbitos institucionais da sociedade não estruturados conforme a eticidade²⁵ (HONNETH, 2007).

Então ao se identificar somente no outro como sujeito de direitos e obrigações, o conflito entre o observador e o observado deve ser incentivado. Não um conflito destrutivo, mas um conflito que busca o entendimento, necessário à construção de uma eticidade e formação da auto-realização individual.

As pessoas das mais diversas localidades e das regiões do país somente poderão se reconhecer como iguais de consideração e respeito a partir do momento que se propuserem ao entendimento. Sendo este viabilizado pelo conflito social. Conflito este que, na federação, não significa destruição ou revolução, em grau menos elevado que permita chegar ao fim que seja o entendimento.

A partir do instante que possa haver reconhecimento entre as pessoas da sociedade, o Estado poderá pautar-se pela cooperação, pois a hierarquia social com a naturalização da desigualdade, social e regional, estará sendo colocada de lado, tendo em vista que Estado e sociedade são um só²⁶.

Entretanto, isso não significa que somente quando houver reconhecimento haverá cooperação. É um processo, que vai caminhando cada vez mais forte se as condições para a

²⁵ Para Honneth o sofrimento de indeterminação é necessário para a criação da própria individualidade, de sua personalidade, através da realização completa de sua vontade livre. Honneth deseja chamar atenção que nas teorias da Justiça a auto realização individual deve estar presente (HONNETH, 2007).

²⁶ Importante ressaltar que uma das maiores críticas à Honneth foi realizado por Fraser em que não basta somente o reconhecimento social para a superação das desigualdades, instrumentos institucionais também devem existir para tanto (BRESSIONI, 2011). Honneth rebateu tal crítica ao afirmar que Fraser entendeu errado a sua concepção de reconhecimento e que não bastam instrumentos de equalização que atuam fora da economia e do Estado, não estando dentro deles, se a distribuição é calcada por uma concepção moral; assim instrumentos exteriores sem a modificação da ética interna não levariam a grandes mudanças (BRESSIONI, 2011).

realização da cooperação política existirem. Condições estas que podem ser permitidas por meio do reconhecimento. Não é algo umbilicalmente ligado, mas que propicia a formação de uma mentalidade coletiva que pode viabilizar uma guinada de atuação individualista, unidimensional, dos Estados para uma concepção coletiva que leva a cooperação.

A partir do momento em que a sociedade se percebe como uma só, com suas diferenças, mas como uma só, o Estado também poderá atuar mais firmemente com base nos objetivos daquela sociedade, no caso da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Isso tendo em vista a percepção de diferentes localidades e regionalidades que formam o país e que leva a concepção de que, para a concretização de tais objetivos e da redução das desigualdades regionais e sociais, será necessário cooperar institucionalmente.

CONCLUSÃO

O Estado federal brasileiro, após a concentração de receitas na União, a reorganização das contas públicas com o corte de gastos, a ausência de uma política de desenvolvimento regional, o excesso de legislação da União sobre os Estados, e a propensão individualista de diversos Estados por mais recursos possibilitou o enfraquecimento político, financeiro e econômico dos Estados na federação.

Tendo em vista este contexto dos entes subnacionais estatais a cooperação entre eles não existe ou pouco é realizada, porque a cooperação deve ser feita entre iguais, ou ao menos entre aqueles que têm condições parecidas (econômicas, políticas e financeiras), e respeito mútuo o que gera confiança.

Mesmo que seja uma ação institucional ela é realizada por seres humanos, lembrando que Estado e sociedade são um só, assim as atitudes humanas, da sociedade, irão refletir no Estado, no seu modo de ser; quer se dizer, o Estado será a cópia da sociedade, pois eles são um só.

Assim se na sociedade há uma hierarquia social que naturaliza as desigualdades sociais e regionais, confiança e igualdades mínimas não serão percebidas e nem utilizadas como condições necessárias para a cooperação. Cooperação fica para o segundo ou terceiro plano, prevalecendo a unidimensionalidade dos entes da federação brasileira.

Tenta-se contornar tal situação social que gera reflexos no Estado brasileiro, tendo em vista a concentração de recursos econômicos e tributárias em uma região geoeconômica em detrimento das outras, mediante o reconhecimento de Honneth. Reconhecimento necessário

para todo e qualquer ser humano e no Brasil, instrumento a ser utilizado como adversário à hierarquização social e naturalização das desigualdades sociais.

Para tanto deve haver conflito, deve haver sofrimento de indeterminação. O sujeito de uma determinada região somente pode conceber o outro de diferente circunscrição territorial se houver conflito social que gere um entendimento entre eles para a criação de uma eticidade social. Isto será a base para o reconhecimento, considerando-se que é no limite em relação ao outro que se auto determina como um sujeito de direitos e obrigações, detentor de igual consideração e respeito pelo próximo.

As pessoas das mais diversas localidades e das regionalidades brasileiras devem se compreender como sujeitos de igual consideração e respeito para que ao transmutar-se esse entendimento ao Estado, este possa atuar de forma cooperada entre os entes. Lembrando que isto é um processo, portanto não significa que somente pelo reconhecimento se terá cooperação, mas que mediante ele se poderá afastar a hierarquia social e naturalização das desigualdades regionais e sociais que prejudicam as relações intergovernamentais cooperativas.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estados e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BRESSIANI, Nathalie. **Redistribuição e reconhecimento – Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth**. Caderno CRH, v. 24, n. 62, p. 331-352, Salvador, Maio/Ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24n62/a07v24n62.pdf>. Acesso em: 19/01/2015.

CERQUEIRA E FRANCISCO, Wagner de. **Regiões geoeconômicas do Brasil**. Disponível em: <http://www.brasile scola.com/brasil/as-regioes-geoeconomicas-brasil.htm>. Acesso em 15/12/2014

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Mario Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. **Federalismo cooperativo brasileiro**: implicações na gestão da educação municipal. Jornal de Políticas Educacionais, nº. 8, p. 14-23, julho-dezembro, 2010a. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n8_2.pdf. Acesso em: 15/01/2015.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo e relações intergovernamentais**: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educ. Soc.* v. 31, nº. 112, p. 729-748, jul-set. 2010b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/05.pdf>. Acesso em: 15/01/2015.

EISENBERG, José. **A democracia depois do liberalismo**: ensaios sobre ética, direito e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

GOMES, Gustavo Maia. **Disparidades regionais, conflitos federativos e a nova agenda da política regional**. In: REZENDE, Fernando (Organizador). O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Ed. 34, 2003.

_____. **Sofrimento de indeterminação**: uma realização da *Filosofia do direito* de Hegel. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil**. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos – CEBRAP, n. 76, São Paulo, nov. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002. Acesso em 16/01/2015.

MENESCAL, Leonardo Alcantarino. **Guerra fiscal, desigualdades regionais e federalismo fiscal no Brasil**. In: CONTI, José Maurício Conti; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. (Coordenadores). Federalismo fiscal: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial-IBDF, 2010.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira** (Dissertação). 2013. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/29942/R%20-%20D%20-%20MARCELO%20AUGUSTO%20BIEHL%20ORTOLAN.pdf?sequence=1>. Acesso em 16/01/2015.

PRADO, Sergio. **A “federação inconclusa”**: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando (Organizador). O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

REZENDE, Fernando. **A crise do federalismo brasileiro**: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Organizador). O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos**. Coimbra: Almedina, 2007.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____; André Grillo et al. (Colaboradores). **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.