

ÂMBITOS DE ATUAÇÃO ESTATAL EM PROL DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS: ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO E FEDERALISMO COOPERATIVO

*Larissa Alcântara Pereira*¹

RESUMO

O presente texto procurou investigar dois âmbitos de atuação estatal voltados à garantia e efetivação dos direitos fundamentais à vista do mundo globalizado: o Federalismo Cooperativo que, no âmbito interno, visa à cooperação e integração entre os Estados-membros da Federação através de políticas públicas, e na dimensão internacional, o Estado Constitucional Cooperativo que se abre para a cooperação e integração internacional e supranacional, o que, como visto, coloca questões normativas para a Constituição, tal como o enfraquecimento de sua supremacia, na medida em que a produção legislativa supranacional e internacional passa a ser compartilhada com outros Estados (relativização do princípio da supremacia da Constituição). Nesse panorama, a federação, que repousa exatamente sobre o conceito de autonomia, pois que em nome da unidade do Estado outorga-se, em nível interno, a especial prerrogativa de que os entes políticos venham a determinar suas ações segundo limites constitucionalmente postos, passa a ser vista, sob o prisma cooperativo, como forma de integração e cooperação interna, voltada à harmonização de uma sociedade plural nacional. O Estado Constitucional Cooperativo, por sua vez, aberto à cooperação internacional para os direitos humanos passa a ser um novo sujeito ao direito internacional, cabendo-lhe não só recepcionar as decisões e normativas impostas pela comunidade internacional, mas também participar ativamente de suas elaborações e votações, em prol de uma sociedade plural mundial.

ABSTRACT

This text attempted to investigate two spheres of the State's performance turned to ensure and effect the essential rights at the light of the globalized world: The Cooperative Federalism, which, internally, aims at the cooperation and integration between the Member States of the Federation through public policies, and within the

¹ Mestranda – Unibrasil.

international dimension, the Cooperative Constitutional State that opens itself to the International and Supranational cooperation and integration, what, as already seen before, raise normative issues to Constitution, such as the debility of its sovereignty, to the extent in which the supranational and international legislative production starts to be shared with other States (relativization of the principle of Constitution's sovereignty). At this scenery, the federation, which lies exactly on the concept of autonomy, as, it is internally granted, on behalf of the unity of the State, the special prerogative that the political bodies shall determine their actions pursuant to limits constitutionally defined, starts to be seen under the cooperative aspect, as a form of internal cooperation and integration, turned to the harmonization of a National plural society. The Cooperative Constitutional State, on its turn, opened to the International cooperation for human rights becomes a new subject to International Law, being responsible not only for receiving the decisions and rules imposed by the national community, but also for participating dynamically of their preparation and voting for the benefit of a world plural society.

PALAVRAS-CHAVES

Federalismo cooperativo, Estado constitucional cooperativo, Direitos Fundamentais.

INTRODUÇÃO

Considerando os avanços tecnológicos e teóricos jurídicos diários por que passa o país, em constante luta pela garantia dos direitos humanos e fundamentais, faz-se necessário analisar o cenário no qual o Estado Brasileiro está inserido, bem como as formas com as quais busca a efetivação de tais direitos.

O desafio é libertar os indivíduos de prisões políticas, econômicas e culturais, garantindo-lhes a dignidade humana, contudo, sem o emprego da força e do imperialismo cultural. Como buscar instrumentos eficazes e adequados para promover a igualdade entre os indivíduos no seio do Estado Democrático Brasileiro (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988)? E mais. Como alcançar o ideal de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da Constituição Federal de 1988) no plano interno do Estado Constitucional Democrático, sem descuidar, no plano externo, de políticas que privilegiem a prevalência dos direitos humanos, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, enfim, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, II, V, VI, IX, da Constituição Federal de 1988)?²

Duas são, portanto, as vertentes a serem analisadas: **(i)** o Federalismo Cooperativo, aberto à cooperação e integração no âmbito interno/nacional; e **(ii)** o

² SILVA, Christine Oliveira Peter da. *Estado Constitucional Cooperativo: o futuro do Estado e da Interpretação Constitucional sob a ótica da doutrina de Peter Häberle*. Revista Jurídica. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm>. Acesso em: 12 maio 2008.

Estado Constitucional Cooperativo, também aberto à cooperação e integração, contudo, no âmbito internacional.

1 FEDERALISMO COOPERATIVO

Inicialmente, mister lembrar que o Federalismo consiste na união (ou pacto, como se refere Michel TEMER³) de vários Estados em um único, cada qual com certa independência e autonomia interna, porém, submetidos a uma Constituição única que enumera e limita suas competências (art. 25, § 1º da Carta de 1988). Baseia-se, fundamentalmente, na distribuição e exercício do poder político, resultante da necessidade de preservação da diversidade cultural dos Estados-membros. Nesse contexto, possui íntima relação com as concepções de soberania e autonomia; sendo a primeira a nota caracterizadora do Estado na ordem internacional, representativa do “poder” e da autoridade suprema⁴, enquanto a segunda, por sua vez, refere-se a ordem jurídica dividida em domínios particulares internos, ou seja, aos Estados-membros.

Forma de Estado surgida no século XVIII, com a união das treze (13) colônias inglesas que se declararam independentes politicamente da Inglaterra e constituíram os Estados Unidos da América, no Brasil o regime federativo se institucionalizou após a monarquia, através do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, sendo a Constituição de 1891 seu primeiro marco institucional. Os elementos caracterizadores da Federação⁵, presentes na Constituição Brasileira, são: *descentralização política ou repartição constitucional de competências* (arts. 8º e 13, § 1º); *participação da vontade dos Estados (ordens jurídicas parciais) na vontade nacional (ordem jurídica central)*, através da representação popular exercida pelos Deputados e Senadores junto ao Congresso Nacional; e *possibilidade de autoconstituição* (art. 13 da CF).

Uma das formas básicas de organização federativa, no que se refere à distribuição de competências interpenetradas entre os níveis autônomos de poder (Estados, Municípios e União⁶), como instrumento de neutralização das distorções do federalismo assimétrico brasileiro, é a operada pelo Federalismo Cooperativo. Com surgimento no Brasil pós-revolucionário da década de 1930, o Federalismo Cooperativo, resultante de acordos intergovernamentais para aplicação de programas, financiamentos, subvenções e auxílios conjuntos, têm sido a forma dominante nas organizações estatais federativas, com o escopo de uma livre cooperação da União com as unidades federadas. Há, portanto, uma alteração dos poderes de decisão nos níveis de governo (federal e federado), em benefício da negociação e acordo intergovernamental, reduzindo assim as políticas conduzidas por um só governo, na medida em que há uma interdependência e coordenação das atividades governamentais. Consoante os

³ In: *Elementos de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 45.

⁴ Idem, p. 48.

⁵ Idem, p. 54-57.

⁶ Dimensão trilateral do novo modelo de federação introduzido pela Carta Constitucional de 1988. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. Malheiros, p. 344).

ensinamentos de Michel TEMER, na Federação descentraliza-se o exercício espacial do poder e os “regionalismos” se pacificam, na medida em que suas peculiaridades locais são preservadas pela repartição constitucional de competências⁷.

Acompanhando o processo histórico do País, de evidente alternância entre períodos de centralização autoritária (a exemplo dos governos de Médiçi e Geisel) e de descentralização do poder (período democrático das Constituições de 1946 e 1988, por exemplo), o modelo federalista se expôs a aperfeiçoamentos e deformações que, por vezes, praticamente aniquilaram seu próprio *espírito*, conduzindo-se de tal maneira à centralização excessiva e às inúmeras crises político-institucionais subsequentes. Daí a necessidade de respaldá-lo juridicamente, tal como sugere Paulo Bonavides; “(...) *nos países democráticos não se poderá aplicá-lo a contento, salvo se vier resguardado de sólidas instituições jurídicas, ou seja, se o fizermos indissociável de um Estado de Direito*”. Mesmo porque o Estado, formado pelos elementos povo, território e soberania, deve estar sempre conformado e limitado pelas normas jurídicas⁸.

Esse é o papel do Supremo Tribunal Federal, que funciona como verdadeiro árbitro do federalismo no país, na medida em que é o órgão competente para processar e julgar os conflitos de competência entre a União e os Estados-membros, equilibrando-os, e garantindo uma convivência harmônica e cooperativa com as diferenças culturais, sociais e econômicas existentes, o que conduz, invariavelmente, a alteração no conceito de autonomia dos Estados-membros, que passa a ser definida por sua capacidade de influência no âmbito das negociações entre os entes federados, segundo procedimentos que visam assegurar a igualdade entre aqueles.

Com efeito, decorrente de sua integração mais forte, o Federalismo Cooperativo pode exacerbar a subordinação das esferas estaduais aos desígnios de uma União excessivamente centralizadora de poderes. Essa foi a ressalva feita por Anhaia MELLO, já em 1960, ao asseverar: “*De momento, é tal a soma de benesses distribuídos pela União, que os Estados ficam inteiramente à sua mercê*”⁹. Tem-se assim, duas modalidades distintas de Federalismo Cooperativo: o autoritário e o democrático. O primeiro é estruturado exclusivamente pela força do poder central, enquanto o segundo se dá em virtude do consentimento legitimamente edificado pelas partes formadoras do pacto federativo, ou seja, mediante consentimento e não imposição. Neste, o poder é estabelecido em correlação com os valores democráticos de governo, onde o cidadão pode efetivamente exercitar, em distintos graus e esferas, o seu direito fundamental de participação e controle do poder político.

Através do Federalismo Cooperativo Democrático os grupos minoritários ficam, ao menos formalmente, mais bem protegidos, conferindo-lhes a proteção constitucional e todas as garantias da cooperação federativa. Mais um motivo pelo qual tal modelo deve estar respaldado Constitucionalmente, já que tal relação elimina o

⁷ Op. cit., p. 61.

⁸ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 1

⁹ In: *O Estado Federal e suas novas perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960, p. 142.

autoritarismo. Isto porque, “*das disposições da lei suprema brota a solidariedade dos entes constitutivos, única alternativa segura para uma integração consentida, que jamais se obteria com o federalismo de natureza autoritária*”.

Na opinião de Augusto ZIMMERMANN “(...) *O federalismo cooperativo brasileiro tornou o nosso Estado federal muito mais orgânico e de poderes superpostos.*” Trata-se, portanto, de uma integração de deveres de cooperação entre os Estados-membros, como mecanismo de democratização do poder político, na medida em que desconcentra as decisões públicas, permitindo maior grau de participação popular na organização política¹⁰.

Resumidamente, tem-se que a Federação Cooperativa, respaldada por uma Constituição soberana, é uma forma de Estado destinada a manter reunidas autonomias regionais autônomas, buscando o equilíbrio entre elas através da integração e cooperação financeira¹¹.

2 ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO

Diferentemente da proposta do Federalismo Cooperativo, que visa a integração e cooperação no âmbito interno estatal, a concepção de Estado Constitucional Cooperativo, proposta por Peter HABERLE, visa a abertura estatal ao âmbito internacional, ante a evidente interdependência econômica dos Estados constitucionais. Inaugurada pela Revolução Francesa – propulsora dos valores culturais liberdade, igualdade e fraternidade –, essa forma de Estado ganhou destaque nas formulações políticas do mundo ocidental no século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, na medida em que os Estados Nacionais passaram a vivenciar a perspectiva de blocos e comunidades transnacionais, que buscam maior força através de alianças econômicas, políticas e até culturais.

Focado na consciência do coletivo, já que surge entre os países a obrigação e o comprometimento a paz, a divisão de poderes, a democracia pluralista e aos direitos fundamentais, Estado Constitucional Cooperativo é aquele que se abre, com respaldo constitucional, a cooperação e integração à ordem jurídica e política internacional; trata-se, portanto, de um novo paradigma ao Direito Constitucional¹², vez que o Estado deixa de centrar-se unicamente em seu ordenamento próprio e de negar as diferenças nacionais como forma de unificação, e passa a preocupar-se com o Direito Constitucional global (defensor do pluralismo, da tolerância e da aceitação do outro), sua necessária conexão e harmonização.

¹⁰ Para que o pluralismo não se perca em ideias abstratas e literárias, ressalva Christine Oliveira revelar-se necessário que a sociedade possa dispor de uma integração social e estatal autônoma e uma representação igualmente livre, por meio de associações, partidos e sindicatos, igrejas e comunidades religiosas, etc., porque se assim não for não é possível falar de pluralismo. Op. Cit.

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 711.

¹² SILVA, Christine. Op. Cit.

Para tanto, segundo Peter HÄBERLE, mostra-se importante a comparação constitucional como marco metodológico, já que esta se apresenta como a via mediante a qual as diversas Constituições podem comunicar-se entre si, possibilitando que se adquira para cada uma maior eficácia em virtude da conformação do Estado Constitucional Cooperativo. Nesse enfoque, esse Estado deve ter uma visão do que o precedeu, (princípio da irrenunciabilidade do passado), garantindo-lhe assim abertura, aos sujeitos do Estado, à interpretação da lei constitucional (princípio da esperança) e responsabilidade por esta, mormente quanto a omissões de resguardo aos direitos fundamentais (princípio da responsabilidade).

Portanto, a concepção de Constituição como ciência aberta da cultura traduz-se na necessária abertura do procedimento de interpretação constitucional por uma sociedade aberta de intérpretes (órgãos estatais, potências públicas, cidadãos e grupos) – premissa básica da interpretação pluralista. Assim, a partir disso, os elementos do Estado, anteriormente citados, são adaptados a um novo contexto mundial. Ainda, sob o ponto de vista normativo constitucional, as implicações da cooperação internacional, ressalva Marcos Augusto MALISKA¹³, se resume na necessidade de distinção entre produção normativa exclusiva (plano interno) e produção normativa compartilhada/cooperativa (plano externo), já que na primeira a vontade soberana do país é exclusiva, enquanto na segunda decorre do conjunto de vontades soberanas motivadas pela cooperação normativa, as quais, para recepção no plano nacional, devem ser analisadas através de um juízo de razoabilidade que contemple a abertura do país à cooperação e integração internacional e normas internas do país.

Ao Estado Constitucional Cooperativo, que visa construir uma sociedade de bem-estar plural, voltada a dignidade da pessoa humana, incumbe a renúncia da exclusividade na resolução de conflitos, na medida em que há uma divisão de competências entre os planos internacional, regional e nacional, ficando esse adstrito as funções¹⁴: **(i)** de controle com base no conteúdo democrático da Constituição Nacional; **(ii)** de realização e execução, pois permanece como único portador do monopólio do Poder, com a possibilidade do constrangimento físico à implementação da vontade mais alta; e **(iii)** de identificação, pois a desnacionalização de tarefas não pode acarretar a perda da identidade nacional.

De acordo com Peter HABERLE, todos os Estados Constitucionais que fazem parte da ONU enquadram-se nos compromissos acima, apresentando, portanto, limites e transferência de parte de sua soberania e direitos, sem contudo, perder sua identidade nacional, o que o faz compreensivo e vinculado a seu povo. Com efeito, mesmo que no âmbito internacional a cooperação entre os Estados ocupe o lugar de mera coordenação e de simples ordenamento para a coexistência pacífica, ou seja, de mera delimitação dos âmbitos das soberanias nacionais, no campo do Direito Constitucional Nacional tal

¹³ In: *A Cooperação Internacional para os Direitos Humanos: entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional. Desafios ao Estado Constitucional Cooperativo.*

¹⁴ MALISKA, Marcos Augusto. *Constituição e Estado Pós-Nacional: Reflexões sobre os desafios do Direito Constitucional em face da abertura da ordem jurídica estatal e das demandas internas por cidadania não homogeneizantes.*

comportamento pode acarretar no enfraquecimento dos limites entre o interno e o externo, acarretando na prevalência do direito comunitário sobre o direito interno, o que não significa abrir mão das particularidades regionais em prol de uma ordem universal, mas sim a busca por uma aproximação entre as culturas. De outro prisma, o enfraquecimento dos direitos nacionais, provocado pela globalização, pode ser compensado pela atuação renovada dos Estados federados, preservando-se os objetivos realizáveis do Estado social, que contempla as diferenças e assegura as autonomias nacionais, locais e individuais.

O Estado Constitucional Cooperativo, assentado na democracia pluralista, traz então como base a democracia e a defesa dos direitos fundamentais; isto porque, esse Estado caracteriza-se pela estrutura normativa aberta do Estado Constitucional aos processos de cooperação e integração internacional, mediante aplicação do direito comunitário voltado à paz, através da realização dos direitos humanos. O reconhecimento das Cartas de Direitos Humanos das comunidades, pelos ordenamentos internos, apresentou-se, na opinião de Peter HABERLE, como um sinal da integração entre o Estado Constitucional e os direitos humanos, sendo a própria abertura dos conteúdos e dimensões dos direitos fundamentais uma consequência da evolução do Estado Constitucional Cooperativo.

REFERÊNCIAS

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. Malheiros.
- CARNEIRO, José Mário Brasiliense *et all.* **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, série Debates n. 22, vol. I, abril 2001.
- HÄBERLE, Peter. **Teoria de la Constitución como ciencia de la cultura**. Tradução de Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2000.
- _____. Peter. **Estado Constitucional Cooperativo, Democracia e Parlamento em instituições suparnacionais e intergovernamentais**. Entrevista registrada nos Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Unibrasil. n.º 07, jan.dez/2007.
- MALISKA, Marcos Augusto. **A Cooperação Internacional para os Direitos Humanos: entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional**. Desafios ao Estado Constitucional Cooperativo. Disponível em: <http://conpedi.org/manuel/arquivos/anais/bh/marcos_augusto_maliska.pdf>.
- _____. Marcos Augusto. **Constituição e Estado Pós-Nacional: Reflexões sobre os desafios do Direito Constitucional em face da abertura da ordem jurídica estatal e das demandas internas por cidadania não homogeneizantes**.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- MELLO, Anhaia. **O Estado Federal e suas novas perspectivas**. São Paulo: Max Limonad, 1960.
- MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 1
- SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Estado Constitucional Cooperativo: o futuro do Estado e da Interpretação Constitucional sob a ótica da doutrina de Peter Häberle**. Revista Jurídica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/revistajuridica/index.htm>.

- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.