

PEDRO LUIS CHAMBÔ

FEDERALISMO(S) DE COOPERAÇÃO:

Análise da estrutura e da dinâmica do modelo cooperativo federal

Tese de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Roger Stiefelmann Leal

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo

2020

PEDRO LUIS CHAMBÔ

FEDERALISMO(S) DE COOPERAÇÃO:

Análise da estrutura e da dinâmica do modelo cooperativo federal

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Roger Stiefelmann Leal

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo

2020

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Chambô, Pedro Luis

Federalismo(s) de Cooperação: Análise da estrutura e da dinâmica do modelo cooperativo federal ; Pedro Luis Chambô ; orientador Roger Stiefelmann Leal -- São Paulo, 2020.

125

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Federalismo. 2. Federalismo cooperativo. 3. Centralização . 4. Estrutura federativa. 5. Dinâmica cooperativa. I. Stiefelmann Leal, Roger , orient.
II. Título.

Dedico este trabalho aos meus pais, José e Rita, e ao meu irmão, João.

“The concentrating these [powers] in the same hands is precisely the definition of despotic government. It will be no alleviation that these powers will be exercised by a plurality of hands, and not by a single one.”

- Thomas Jefferson, *Notes on the state of Virginia*.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, por sempre acreditar em mim e permitirem que eu chegasse a este ponto de minha formação.

À Cármen e à sua família por terem proporcionado, ao longo da última semana de 2019 e na primeira de 2020, um ambiente adequado aos estudos e à elaboração desta dissertação, em sua casa.

À Camila Petrone por todo o apoio e tolerância no escritório.

Principalmente, ao Professor Roger, meu orientador, pelas aulas, pelas discussões, pelas críticas e por despertar em mim o interesse pelo Direito Constitucional.

E a todas as outras pessoas que direta ou indiretamente colaboraram com o sucesso deste trabalho.

RESUMO

Este estudo dedica-se à análise do federalismo cooperativo. Muito embora exista uma bibliografia bastante significativa a seu respeito, proliferam-se diferentes concepções, conceitos e compreensões divergentes e antagônicas. Por conta disso, propõe-se revisitar o tema, abordando as incongruências constantes na doutrina, sua origem e as controvérsias atinentes a sua definição e consequências, tais como *(i)* a existência de uma tendência centralizadora e *(ii)* a possibilidade desse modelo tolerar instrumentos ou condutas não cooperativas das unidades federativas. Para tanto, o trabalho será pautado a partir de duas dimensões distintas de análise do federalismo cooperativo: a estrutural e a dinâmica. Na primeira delas, esse fenômeno corresponde a uma das possíveis formatações da estrutura federal, estabelecida no texto constitucional. Já, na segunda delas, ele consiste no conjunto de comportamentos dos entes federativos e na relação estabelecida entre eles. A partir disso, procura-se obter subsídios para que seja possível estabelecer conceito, limites e principais características do modelo cooperativo.

Palavras chave: federalismo - cooperação – estrutura – dinâmica.

ABSTRACT

This study is dedicated to the analysis of cooperative federalism. Although there is a very significant bibliography about it, there many divergent and antagonistic conceptions, concepts and understandings. Because of this, it is proposed to revisit the theme, addressing the incongruities contained in the doctrine, its origin and the controversies regarding its definition and consequences, such as (i) the existence of a centralizing tendency and (ii) the possibility of this model tolerating uncooperative instruments or conduct of the federative units. For this, the study will be based on two distinct dimensions of analysis: the structural and the dynamic. In the first of these, the cooperative federalism corresponds to one of the possible forms of the federal structure, established in the constitution. In the second one, it consists of the set of behaviors of the federative entities and the relationship established between them. From this, we seek to obtain subsidies so that it is possible to establish the concept, limits and main characteristics of the cooperative model.

Keywords: federalism - cooperation - structure - dynamics.

Sumário

INTRODUÇÃO	1
METODOLOGIA E PLANO DE TRABALHO	3
PRIMEIRA PARTE	6
1. NOÇÕES PRELIMINARES	7
1.1. DIFERENTES COMPREENSÕES ACERCA DO FEDERALISMO COOPERATIVO ..	7
1.2. ORIGENS DO FEDERALISMO COOPERATIVO	12
1.2.1. Federalismo Cooperativo nos Estados Unidos da América	12
1.2.2. Federalismo Cooperativo na Alemanha	19
1.3. FEDERALISMO COOPERATIVO ENTRE ESTRUTURA E DINÂMICA	24
1.3.1. Dualidade e cooperação	24
1.3.2. Competição e cooperação	28
1.3.3. Federalismo cooperativo: Entre estrutura e de dinâmica	32
SEGUNDA PARTE	35
2. FEDERALISMO COOPERATIVO COMO ESTRUTURA	36
2.1. A DIMENSÃO ESTRUTURAL DO FEDERALISMO COOPERATIVO	36
2.1.1. O conceito de estrutura	36
2.1.2. Elementos da dimensão estrutural do federalismo cooperativo	39
2.2. ELEMENTOS DISTINTIVOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO	41
2.2.1. Compartilhamento de competências legislativas	41
2.2.2. Compartilhamento de receitas	46
2.2.3. Participação dos governos regionais no âmbito federal	50
2.3. LIMITES DA ESTRUTURA COOPERATIVA	56
TERCEIRA PARTE	59
3. FEDERALISMO COOPERATIVO COMO DINÂMICA	60

3.1. A DIMENSÃO DINÂMICA DO FEDERALISMO COOPERATIVO.....	60
3.1.1. O conceito de dimensão dinâmica	60
3.1.2. Elementos da dimensão dinâmica do federalismo cooperativo	62
3.2. ELEMENTOS DISTINTIVOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO	64
3.2.1. Atuação conjunta na proposição e na implementação de políticas públicas	64
3.2.2. Financiamento conjunto de políticas públicas	69
3.2.3. Redução das desigualdades regionais e sociais.....	79
3.3. VARIAÇÕES DA DINÂMICA COOPERATIVA	84
QUARTA PARTE.....	87
4. ASPECTOS CONTROVERSOS.....	88
4.1. AS DIMENSÕES E AS TIPOLOGIAS COOPERATIVAS.....	88
4.2. TENDÊNCIA CENTRALIZADORA DO FEDERALISMO COOPERATIVO.....	91
4.3. DIREITO A NÃO COOPERAÇÃO?	94
CONCLUSÃO.....	98
BIBLIOGRAFIA	101

INTRODUÇÃO

As controvérsias envolvendo a natureza da luz têm início com as diferentes concepções formuladas pelos físicos Christiaan Huygens e Isaac Newton. O primeiro, em estudo publicado em 1690, chamado de *Tratado sobre a luz*, concebeu-a como um fenômeno vibracional, isto é, a luz nada mais seria do que uma série de pulsos emitidos a distâncias aleatórias por suas fontes. O segundo, por sua vez, que vinha estudando o fenômeno desde a década de 1660, publica sua obra *Óptica*, apresentando uma concepção distinta: a luz seria composta, na realidade, por pequenas partículas luminosas¹.

O confronto entre essas concepções permaneceu ao longo de séculos que seguiram. Contudo, o debate se renovou a partir das proposições formuladas por Albert Einstein e pelas contribuições de Niels Bohr e de Werner Heisenberg. Estes autores trouxeram subsídios para uma nova compreensão: a luz possuiria uma natureza dúplice, ou seja, ela compreende tanto como um conjunto de partículas materiais quanto uma série de ondas vibracionais.

Essa digressão introdutória tem como função servir de um lembrete aos intérpretes do Direito e do Estado da necessidade de se revistar institutos e fenômenos jurídicos, bem como suas concepções já tidas como consolidadas. A partir disso, podem vir a ser descobertas novas concepções.

Nesse sentido, o presente estudo se volta a análise de um objeto bastante recorrente na doutrina, qual seja, o federalismo cooperativo. A despeito de sua recorrência em diversos trabalhos, tal como reconhece Daniel J. Elazar², este ainda carece de uma teoria geral. De igual modo, esse problema também apontado por Robert A. Schapiro³:

¹ Para um maior esclarecimento sobre as concepções de Isaac Newton e de Christiaan Huygens, sugere-se a leitura do seguinte artigo: MOURA, BRENO ARSIOLI. *Isaac Newton e a dupla refração da luz*, In: *Revista Brasileira de Ensino de Física*, v. 36, n. 4, 2014. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbef/v36n4/v36n4a21.pdf> >.

² ELAZAR, DANIEL J. *Cooperative Federalism*, In: *Competition among states and local governments: Efficiency and equity in American federalism*, Washington: The Urban Institute Press, 1991, p. 80-83.

³ SCHAPIRO, ROBERT A. *Toward a theory of interactive federalism*, In: *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*, p. 56. Disponível em: < <http://papers.ssrn.com/abstract=734644> >. – Tradução livre de: “(...) While an essential corrective to dual federalism, however, cooperative federalism gives an incomplete specification of federal-state relations. (...) The theory does little to sort out the conflicts that may arise in that relationship. (...)”

Embora um corretivo essencial ao federalismo dual, no entanto, o federalismo cooperativo fornece uma explicação incompleta das relações entre o governo central e os estados. (...) A teoria faz pouco para resolver os conflitos que podem surgir nesse relacionamento. (...) O federalismo cooperativo pouco contribui para a compreensão ou resolução desses conflitos. Reconhecendo esse problema, Daniel Elazar pediu por uma teoria normativa do federalismo cooperativo. Pouco trabalho foi feito, no entanto, para aprofundar a estrutura constitucional de uma teoria tão normativa do federalismo cooperativo.

Como resultado da ausência de uma teoria geral, o tratamento doutrinário dispensado ao federalismo cooperativo não é sistemático. Este, muitas vezes, é tratado como um fenômeno decorrente da estrutura constitucional; em outras vezes, este se verifica apesar de uma estrutura divergente. Alguns autores ressaltam seu valor enquanto capaz de preservar a autonomia e permitir experimentação legislativa aos governos regionais; já outros, identificam nele um instrumento para concentração gradativa do poder no governo central⁴.

Além dessas divergências, sobretudo no âmbito da doutrina brasileira, a ideia geral que se desenvolveu em torno do federalismo cooperativo é de que se trata de algo bastante simples de ser explicado e compreendido. Sua adoção é explicada unicamente a partir de circunstâncias específicas existentes na primeira metade do século XX, cuja principal consequência recai na superação do paradigma federativo vigente, classificado como federalismo dual, resultando uma nova forma de repartição de competências entre os entes federativos.

Assim, se, em um primeiro momento, fosse levada em conta a aparente exaustão do tema em função da quantidade de obras, de artigos e de estudos dedicados a ele, não se recomendaria dedicar-lhe mais uma monografia, a fim de revisitar aquilo é já tão disseminado.

Contudo, a ausência de sistematização do conhecimento produzido e as consequentes imprecisões e divergências que o permeiam mais do que justificam novos esforços científicos acerca do federalismo cooperativo.

Cooperative federalism contributes little to an understanding or resolution of these conflicts. Recognizing this problem, Daniel Elazar called for a normative theory of cooperative federalism. Little work has been done, though, to flesh out the constitutional framework of such a normative theory of cooperative federalism. (...)"

⁴ Todas essas diferentes compreensões aqui mencionadas serão tratadas no tópico 1.1.

Cumprido destacar, desde logo, que não se pretende oferecer a partir deste trabalho uma teoria geral ou um trabalho completo de sistematização dos aspectos do federalismo cooperativo. Este, sim, será dedicado, sobretudo, a identificar qual o conceito, o que está contido e o não está, ao que se conecta e ao não se conecta quando se trata desse fenômeno. Enfim, busca-se oferecer subsídios à sua melhor compreensão.

METODOLOGIA E PLANO DE TRABALHO

No Prefácio à segunda edição de sua obra, “A Vida Intelectual: Seu espírito, suas condições e seus métodos”, o padre Antonin-Gilbert Sertillanges traz conselhos para a criação de uma obra intelectual. Segundo o autor, o primeiro passo é a criação em seu interior de “uma zona de silêncio, um hábito de recolhimento, uma vontade de despojamento, de desapego”, capaz de deixar o futuro escritor disponível para a obra.

Sem dúvidas, a recomendação de Sertillanges é a peça inicial e fundamental da metodologia que se procura empregar na presente monografia, na medida em que, como adverte: “Sem isso, não farão nada, em todo caso, nada que valha”.

Assim sendo, para a concessão do objetivo proposto que é a identificação do conceito de federalismo cooperativo e de sua delimitação, o trabalho será dividido em três partes. A primeira será destinada a tratar das diferentes compreensões que permeiam a doutrina nacional e estrangeira a respeito do tema. E a buscar um princípio de análise a partir do estudo de sua origem histórico-política e dos outros modelos federativos que lhe são contrapostos.

Dessa forma, inicialmente identificar-se-á as controvérsias existentes entre os autores para, em seguida, buscar estabelecer os princípios e os pressupostos de seu conceito a partir de seu desenvolvimento histórico e da diferenciação com outros modelos.

A segunda parte dedicar-se-á ao estudo do federalismo a partir de uma dimensão estrutural dos textos constitucionais, buscando identificar seus elementos distintivos e seus limites conceituais.

A terceira parte, de forma semelhante à anterior, focará também no estudo desse fenômeno a partir de uma dimensão, qual seja, a dinâmica, procurando estabelecer também seus elementos distintivos e limitações.

A quarta e última parte se dedicará a consolidar as conclusões obtidas nas partes anteriores, a fim de trabalhar alguns dos temas objeto de controvérsia entre os autores. Aqueles que são trabalhados nesta dissertação compreendem **(a)** a viabilidade de se conceber um conceito geral de federalismo cooperativo, abarcando diferentes dimensões de análise; **(b)** a existência de uma tendência de centralização; e **(c)** a possibilidade de modelo cooperativo tolerar práticas e condutas não cooperativas.

O método utilizado ao longo do trabalho é o analítico, na medida em que busca, a partir do estudo das fontes bibliográficas e de modelos concretos, estressar e dissecar aquilo que se compreende por federalismo cooperativo, implícita e explicitamente, a fim de estabelecer um conceito geral e explorar sua natureza em diferentes dimensões.

Por fim, cumpre esclarecer o emprego de determinados termos ao longo deste estudo. “Federação” e “federalismo” serão empregados reiteradas vezes ao longo do estudo, os quais poderão vir acompanhados de um adjetivo para especificá-los em determinada categoria – seja cooperativo, dualista ou competitivo.

Entretanto, esses dois termos não devem ser tomados, em momento algum, como sinônimos, pois compreendem fenômenos completamente distintos entre si, mas que, em certa medida, certo vínculo de influência recíproca.

Assim sendo, adota-se a distinção preconizada por Preston King. “Federalismo” compreende uma ideologia, a qual pode ser definida como “um conjunto de ideias invocado para mobilizar e direcionar a ação política para servir determinado propósito”. Esta ideologia, em suma, consiste em uma “resposta variável a demandas opostas de centralização e de descentralização do poder em determinada base territorial”⁵.

⁵ KING, PRESTON. *Federalism and Federation*, Maryland: The John Hopkins University Press, 1982, pp. 19-21.

Já “Federação”, por sua vez, deve ser compreendida como um conjunto de práticas estabelecidas por meio de regras jurídicas, mormente de natureza constitucional. Em outras palavras, esta compreende, nos termos do autor, uma “instituição”⁶.

⁶ IDEM, pp. 74-76.

PRIMEIRA PARTE

“Obras clássicas muitas vezes são responsáveis por erros clássicos.”

- Morton Grodzins, *The American system*.

1. NOÇÕES PRELIMINARES

1.1. DIFERENTES COMPREENSÕES ACERCA DO FEDERALISMO COOPERATIVO

Ao se debruçar sobre o federalismo cooperativo como objeto de estudo, a primeira dificuldade a se enfrentar é o caos estabelecido pelos diversos intérpretes desse modelo. Estes descrevem conceitos, origens, aspectos, causas, efeitos e finalidades completamente diferentes entre si, cumprindo ao estudioso a tarefa árdua de desatinar o nó criado e tentar restabelecer o fio da meada.

Nesse emaranhado doutrinário, uma das principais dissonâncias se dá em relação à natureza do federalismo cooperativo. Para parcela significativa dos autores, essa natureza é estrutural, pois este implicaria uma conformação distintiva ao Estado federal, a partir das disposições constantes em seu texto constitucional. A exemplo, tem-se o posicionamento de Katrin Auel⁷:

(...) O federalismo na Alemanha é caracterizado pela ênfase na alocação simétrica de competências, no compartilhamento intergovernamental de responsabilidades e recursos e na elaboração de políticas conjuntas vertical e horizontal para gerar padrões comuns de políticas públicas em âmbito nacional, resultando em sua descrição como 'cooperativa' e federalismo 'unitário'. (...)

No mesmo sentido, Tanja A. Börzel equipara o federalismo cooperativo com a “distribuição” de poderes:

‘Distribution des Pouvoirs’ [“distribuição de poderes”] ou federalismo cooperativo, conceito para o qual a Alemanha serve quase como protótipo, é baseado na distribuição

⁷ AUDEL, KATRIN. *Intergovernmental relations in German federalism: Cooperative federalism, party politics and territorial conflicts*. In: *Comparative European Politics*, v. 12, n. 4-5, 2014, p 03. Disponível em: < https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/2393/1/Auel%20CEP%2012_4_5.pdf >. – Tradução livre de: “(...) *Federalism in Germany is characterised by an emphasis on a symmetrical allocation of competencies, the intergovernmental sharing of responsibilities and resources and on vertical and horizontal joint policy-making to generate common nation-wide standards of public policy, resulting in its description as ‘cooperative’ and ‘unitary’ federalism. (...)*”.

funcional de poderes por diferentes níveis de governo (...). Nesse sistema, a vasta maioria das competências são ‘concorrentes’ ou ‘compartilhadas’. (...) ⁸

A concepção estruturalista veio a ser, ainda, praticamente padrão entre autores brasileiros. Nesse sentido, é possível citar Orlando Bittar que identifica o texto constitucional de 1946 como o fator de instituição e de organização do federalismo cooperativo no Brasil, como se vê a seguir:

Redemocratizado o país, com a arrancada que se inicia em fevereiro de 45, é a Constituição de 18 de setembro que vem estruturar, de forma definitiva, o federalismo cooperativo, estreitando os laços de identificação e comunhão, tênues em 91, frágeis em 34. (...) ⁹

Também, tem-se Raul Machado Horta que vincula a forma de repartição de competências, no âmbito constitucional, à configuração do modelo federativo, dentre os quais, o cooperativo. Confira-se:

(...)

5. A repartição de competências não esgota a complexa organização federal, como já assinalamos. É a questão fundamental, pois a decisão adotada na forma de distribuir competências à União, aos Estados e, derivadamente, aos Municípios, condicionará o funcionamento do Estado federal envolvendo a preferência do constituinte por um desses tipos reais de federalismo: federalismo centrípeto, federalismo centrífugo, federalismo cooperativo, federalismo de equilíbrio. (...) ¹⁰

⁸ BÖRZEL, TANJA A. *What Can Federalism Teach Us About the European Union?*. In: *Royal Institute of international affairs*, 2003, p. 05-06. Disponível em: < <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/borzel.pdf> >. – Tradução livre de: “(...) *Distribution des Pouvoirs or cooperative federalism, a concept for which Germany serves almost as a ‘prototype’, is based on a functional division of powers among different levels of government: (...). In this system, the vast majority of competences are ‘concurrent’ or ‘shared’.* (...)”.

⁹ BITTAR, ORLANDO. *Federalismo solidário e desenvolvimento*. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 115, 1974, p. 27. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/39296/38035> >.

¹⁰ HORTA, RAUL MACHADO. *Organização constitucional do federalismo*, In: *Revista de Informação Legislativa*, 22º ano, nº 87, Brasília, julho a setembro de 1985, pp. 19-20. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181618/000418271.pdf?sequence=3> >.

Outros autores, porém, identificam o modelo cooperativo como o comportamento dos entes federativos dentro de determinado contexto institucional, tal como se identifica nas lições de Daniel J. Elazar¹¹:

(...) O modelo matricial reflete a maneira pela qual o federalismo se baseia na premissa de que não existem arenas superiores ou inferiores do governo, apenas arenas maiores ou menores; além disso, de que ‘boas cercas fazem bons vizinhos’ e, ao mesmo tempo, a premissa de que deve haver interação entre as células para que o sistema funcione. Essa interação é o que chamamos de federalismo cooperativo.

Destaca-se a descrição a partir do funcionamento do modelo realizada por Robert L. Glicksman. Nela, essa concepção se faz presente na medida em que o federalismo cooperativo decorre da relação entre dois entes federativos – no caso, o governo central e o governo estadual – e não, propriamente, de uma estrutura constitucionalizada. Confira-se¹²:

(...) O princípio de operação do federalismo cooperativo é aquele em que o governo federal estabelece uma política – tais como de proteção à saúde pública e de uso sustentável de do meio ambiente e dos recursos naturais – e então assegura o apoio dos estados, por meio de uma combinação de ‘cenouras’ (tais como auxílio financeiro) e de porretes (como a imposição de restrições na conduta individual por meio da regulação federal), na concretização de uma política. O resultado é um sistema em que ambos os níveis de governo trabalham juntos para atingir um objetivo em comum. (...)

¹¹ ELAZAR, DANIEL J. *Federalism: An Overview*, Pretoria: HRSC Publishers, 1995, p. 40. – Tradução livre de: “(...) *The matrix model reflects the way in which federalism is based on the premise that there are no higher or lower arenas of government, only larger or smaller ones; also, that good fences make good neighbors, and at the same time the premise that there must be interaction among the cells if the system is to work. That interaction is what we refer to as cooperative federalism.*”

¹² GLICKSMAN, ROBERT L. *From Cooperative to Inoperative Federalism: The perverse mutation of environmental law and policy*, Wake Forest Law Review, 2006, pp. 27-28. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=904213> >. – Do original: “*The operative principle of cooperative federalism is that the federal government establishes a policy — such as protection of public health and the environment and sustainable natural resource use — and then enlists the aid of the states, through a combination of carrots (such as financial aid) and sticks (such as the imposition of constraints on private conduct through federal regulation), in pursuing that policy. The result is a system in which both levels of government work together to achieve a common. goal. (...)*”

Cumpra também apontar a definição realizada por Kammi Chavis Simmons¹³, como “o regime regulatório que convida as agências estaduais a implementar as leis federais”. E, também, a definição estabelecida por Robert Fischman¹⁴, no sentido de que o modelo compreende a “relação entre as esferas de governo, que é desenvolvida em estatutos legais e por meio das ações das agências”.

Nota-se, portanto, a dificuldade de se estabelecer um diálogo entre as fontes doutrinárias, posto que estas não possuem consenso quanto à própria natureza do fenômeno estudado. Entretanto, como já sugerido, as divergências não se encerram, e nem mesmo poderiam se encerrar, nesse aspecto. As consequências da adoção desse modelo à autonomia e à dependência dos entes federativos, sobretudo aqueles subnacionais, também objeto de discussão entre autores.

A esse respeito, uma parte dos autores, dentre os quais se tem Edwin Corwin como um dos principais representantes, compreende que o modelo cooperativo enseja uma coexistência igualitária e harmônica entre as esferas de governo. Nesse sentido, esse autor enfatiza que estas compreendem “partes mutuamente complementares de um único mecanismo de governo”, cujos poderes estão voltados a “realizar os objetivos atuais de governo de acordo com suas aplicabilidades aos problemas em questão”¹⁵.

Christopher K. Bader também identificar a complementariedade na atuação das esferas de governo. Segundo o autor, o federalismo cooperativo “situa a uniformidade e a finalidade às normas de primeira ordem em nível nacional, ao mesmo tempo que permite o diálogo e a pluralidade na esfera estatal com a implementação delas”¹⁶.

¹³ SIMMONS, KAMI CHAVIS. *Cooperative Federalism and Police Reform: Using Congressional Spending Power to Promote Police Accountability*. In: *Alabama Law Review*, v. 62, p. 351, 2010, p. 388. Disponível em: < https://www.law.ua.edu/resources/pubs/lrarticles/Volume%2062/Issue%202/SIMMONS-Cooperative_Federalism.pdf >

¹⁴ FISCHMAN, ROBERT L. *Cooperative federalism and natural resources law*. In: *New York University Environmental Law Journal*, v. 14, 2005, pp. 183-184. Disponível em: < <http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1217&context=facpub> >.

¹⁵ CORWIN, EDWARD S. *The passing of dual federalism*. In: *Virginia Law Review*, vol. 36, n.º. 1, fevereiro de 1950, p. 19. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/1069035> >.

¹⁶ BADER, CHRISTOPHER KENNEDY. *A dynamic defense of cooperative federalism*. In: *Whittier Law Review*, n.º 35, 2014, p. 04. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=2189920> >.

De forma semelhante, Philip J. Weiser¹⁷ postula que esse modelo combina elementos em sua essência elementos próprios de outros, quais sejam, *(a)* a primazia do governo central; e *(b)* a ampla autonomia concedida aos demais entes federativos. Como se vê no trecho abaixo reproduzido:

(...) Regimes de federalismo cooperativo misturam esses dois modelos. O Congresso e as agências federais assumem a responsabilidade por estabelecer uma estrutura legislativa a partir da qual as agências estaduais podem atuar, definindo os termos federais estatutários relevantes e instituindo padrões mínimos uniformes. As agências estaduais então podem complementar essa estrutura e experimentar por meio de abordagens regulatórias que são consistentes com ela. (...)

Por conta disso, o autor nega a possibilidade de esse modelo possuir necessariamente uma tendência de concentração dos poderes na esfera central¹⁸. Assim, ao compreender que o governo central depende da implementação da lei pelos governos regionais, tal fato os tornaria “muito influentes na prática porque recebem uma considerável discricção na conversão de objetivos amplos em realidade”.

Nesse rol de autores, incluem-se alguns brasileiros, tais como Raul Machado Horta¹⁹. Para este autor, o federalismo cooperativo conferiu “notável flexibilidade e apreciável enriquecimento à técnica que individualiza o Estado Federal no campo das formas estatais”. Isso porque concedeu “nova substância à atividade legislativa do Estado-membro” ao lhe permitir o ingresso no amplo setor da legislação federal, sem ferir a coexistência dos entes federativos. Confira-se:

¹⁷ WEISER, PHILIP J. *Federal Common Law, Cooperative Federalism, and the Enforcement of the Telecom Act*, In: *New York University Law Review*, vol. 76, 2001, pp. 1.697-1.698. - Tradução livre: “(...) *Cooperative federalism regimes blend these two models. Congress and the federal agency bear responsibility for setting forth the basic framework within which state agencies can act, defining relevant federal statutory terms, and instituting uniform minimum standards. State agencies then can supplement that framework and experiment with regulatory approaches that are consistent with it. (...)*”.

¹⁸ WEISER, PHILIP J. *Towards a Constitutional Architecture for Cooperative Federalism*, In: *North Carolina Law Review*, nº 79, 2001, p. 671. Disponível em: < <http://scholar.law.colorado.edu/articles/589> >.

¹⁹ HORTA, RAUL MACHADO. *As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988*, In: *Revista do legislativo*, n. 25, 1999, p. 16. Disponível em: < <http://dspace.almg.gov.br/bitstream/handle/11037/1163/001163.pdf?sequence=3> >. Último acesso em 04 de julho de 2019.

(...) Essa repartição, flexível nos seus movimentos e diversificada na sua matéria, é instrumento capaz de preservar o duplo ordenamento do Estado Federal, impedindo que o crescimento progressivo dos poderes federais venha absorver, na exaustividade dos poderes enumerados, a matéria indeterminada dos poderes reservados. De outro lado, inserindo-se na concepção moderna do federalismo cooperativo, a participação dos Estados em matéria legislativa mais ampla permitirá o afeiçoamento das normas da legislação federal de princípios e de regras gerais às peculiaridades econômicas, sociais e culturais de cada Estado, mediante o desenvolvimento de particularidades que a absorvente e unificadora legislação federal central geralmente desestimula e ignora. (...)

Contudo, há autores que compreendem a questão em sentido diametralmente oposto. Pode-se apontar, como exemplo, o posicionamento de Michael S. Greve, no sentido de que o federalismo cooperativo “compromete valores constitucionais, a transparência e a responsabilidade política, a autonomia estadual e local e o autogoverno”²⁰. Ou, ainda, o de John Kincaid, quanto à conversão gradativa do modelo cooperativo americano a um sistema de hierarquia entre as esferas de governo, uma vez que os estados “assumiram o manto de braço administrativo do governo central”²¹.

Diante desse cenário com diferentes posições e compreensões acerca do mesmo fenômeno, faz-se preciso retornar às suas origens com vistas a retomar seu conceito e sua forma de desenvolvimento ao longo dos anos. E, com isso, buscar elementos para reorganizar o debate acerca do federalismo cooperativo.

1.2. ORIGENS DO FEDERALISMO COOPERATIVO

1.2.1. Federalismo Cooperativo nos Estados Unidos da América

Nos ambientes acadêmicos, é bastante frequente se deparar com um uso indiscriminado da metáfora do “bolo mármore” para se explicar o federalismo cooperativo, comparando as

²⁰ GREVE, MICHAEL S.. *Against cooperative federalism*, In: *Mississippi Law Journal*, vol. 70, 2002. Disponível em: < <http://ssrn.com/abstract=2019215> >.

²¹ IDEM, pp. 1.067-1070.

camadas sobrepostas de diferentes sabores com o compartilhamento de competências, de funções e de atividades estatais entre os entes federativos, típico nesse modelo.

Contudo, ao retomar as origens da metáfora, verifica-se que a pretensão de seu criador, Morton Grodzins²², em vez de apresentar uma fórmula universal para um modelo federativo, era a de explicar o funcionamento da federação americana, mais especificamente contrapor as conclusões de James Bryce, em *The American Commonwealth*, no sentido de que esta estava organizada a partir de “dois governos abrangendo o mesmo território, sendo, porém, distintos e separados em suas ações”²³.

Morton Grodzins, por sua vez, rejeitava essa leitura. O autor argumentava que, na realidade, as esferas de governo não se encontravam isoladas umas das outras, com funções segregadas e compartimentadas. Estas, ao contrário, atuavam em conjunto, de forma cooperada, como se vê a seguir:

(...) Mas a perspectiva comum é a de uma organização como um bolo de três camadas, sendo que as instituições e as funções de cada um dos níveis foram concebidas separadamente.

Na realidade, o sistema americano de governo, como se opera, não é um bolo de camadas. Não se trata de três camadas de governo separadas por uma substância grudenta ou qualquer outra coisa. Operacionalmente, é um bolo mármore, ou o que os britânicos chamam de “rainbow cake”. Nenhuma atividade fundamental do governo, nos Estados Unidos, é de competência exclusiva de um dos níveis de governo, nem mesmo aquilo que pode ser considerado como a mais nacional das funções nacionais, como as relações internacionais; nem mesmo a mais local das funções locais, como a proteção policial ou manutenção de parques. (...) ²⁴

²² GRODZINS, MORTON. *The American system: A new view of government in the United States*, New Brunswick: Transaction Books, 1984.

²³ BRYCE, JAMES. *The American Commonwealth*, Indianapolis: Liberty Fund, 1995, p. 287. – Trata-se de tradução livre do original: “*The characteristic feature and special interest of American Union is that it shows us two governments covering the same ground yet distinct and separate in their action*”.

²⁴ GRODZINS, MORTON, *op. cit.*, p. 8. – Trata-se de tradução livre do original; “(...) *But the general view is the views of the three-layer cake of government, the institutions and functions of each ‘level’ being considered separately. In fact, the American system of government as it operated is not a layer cake at all. It is not three layers of government, separated by a stick substance or anything else. Operationally, it is a marble cake, or what the British call a rainbow cake. No important activity of government in the United States is the exclusive province of one of the levels, not even what may be regarded as the most national of national functions, such as foreign relations; not even the most local of local functions, such as police protection and park maintenance*”.

Essa divergência entre os autores se dá, sobretudo, por conta do distanciamento temporal em que realizam suas respectivas análises²⁵. Harry N. Schreiber aponta inúmeras mudanças no federalismo americano a partir da segunda metade do século XIX até os anos 30, do século seguinte. Este estabelece como divisores de água dois principais eventos: *(a)* a Guerra de Secessão, quando a prática deixou de se conformar com a concepção teórica do federalismo dual, então paradigma federativo; e *(b)* a introdução das reformas contidas no chamado “New Deal”, o que “trouxe a um clímax as tendências de centralização”, distanciando-se das práticas anteriores²⁶.

Em primeiro lugar, a Guerra da Secessão ensejou uma mudança na postura do governo central em relação aos estados. Este passou a procurar novos meios de expandir sua influência e seu poder, com vistas a fazer frente aos esforços de guerra e a equilibrar as despesas.

Do ponto de vista econômico-financeiro, a União buscou criar meios alternativos de custear sua atuação. A solução encontrada foi a emissão de papel-moeda não conversível em ouro ou prata e a imposição de seu curso forçado em todo território nacional²⁷, conforme autorizado pelo Congresso (“Legal Tender Acts”). Por seguinte, a competência, o controle e a administração dessa moeda nacional ficaram a cargo do sistema bancário nacional, criado ao longo de 1863 a 1865 (“National Bank Acts”). Dessa forma, não só o governo central passou a emitir papel-moeda para saldar suas dívidas, como este pôs fim ao modelo financeiro até então praticado, de caráter regional e fragmentado.

Já o aumento da influência e da administração pública central se deu principalmente mediante a expansão da malha ferroviária. Os chamados “Pacific Railroad Acts” autorizavam e

²⁵ James Bryce publicou seu livro, *The American Commonwealth*, em 1888, enquanto Morton Grodzins publicou o seu, *The American system: A new view of government in the United States*, em 1966.

²⁶ SCHREIBER, HARRY, *American Federalism and the Diffusion of Power: Historical and Contemporary Perspectives*, In: *University of Toledo Law Review*, vol. 09, 1978, p. 676. Disponível em: < <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2784&context=facpubs> > – A esse respeito, o autor pontua: “(...) *The great watersheds of change, as has been argued here, occurred with the Civil War, when the era of governmental practice that conformed to the theoretical model of "dual federalism" came to a close; and with the New Deal, when the modern era of full-blown 'cooperative federalism' commenced, bringing to a climax the centralizing trends that had operated since the 1860s and also bringing a very distinctive departure from past practices. (...)*”

²⁷ Para mais detalhes, tem-se o seguinte artigo na Enciclopédia Britannica: < <https://www.britannica.com/event/Legal-Tender-Cases#ref285279> >.

criavam meios para a construção de ferrovias que ligassem a região do Rio Mississippi ao Oceano Pacífico. Ao passo que as empresas privadas eram atraídas ao empreendimento por meio da concessão de terras e de títulos do governo, assegurava-se, como contrapartida, o uso das ferrovias pelo governo central, para execução de serviços postais, militares e outras.

O fim da guerra e a vitória do exército da União sobre os estados do sul teve como resultado mudanças no texto constitucional, consubstanciadas na Décima Terceira, na Décima Quarta e na Décima Quinta Emenda²⁸. Fato este que, por si só, expandiu a competência dos tribunais federais, bem como vincula os governos estaduais em matéria de direitos fundamentais, restringindo sua autonomia.

Diante desses eventos e reformas, Harry Schreiber contrapõe-se a autores que buscam mitigar a importância deles sob a justificativa de que não implicaram crescimento substantivo da burocracia federal em detrimento dos estados: “o fato de que poucos novos instrumentos de fiscalização ou similares tenham acompanhado tais mudanças não pode prejudicar sua relevância”²⁹.

Muito embora não sejam consequência da relação estabelecida a partir da Guerra de Secessão, algumas alterações posteriores, a partir da década de 80 do século XIX, contribuíram para acelerar o ritmo da centralização na federação americana. Tais mudanças compreendem especificamente: *(i)* a regulação do comércio interestadual e *(ii)* a alteração da regra de composição do Senado.

A respeito do comércio interestadual, importante notar que o governo central já demonstrava, desde, pelo menos, o início do século XIX, o interesse de estabelecer seu poder regulatório sobre esta matéria.

Já no ano de 1824 a Suprema Corte dos Estados Unidos sedimentou o entendimento, no caso “Gibbons v. Ogden”, de que os estados não estabelecessem regras de comércio

²⁸ Tais emendas versam, respectivamente, sobre a proibição da escravidão em território nacional, o reconhecimento da igualdade formal aos ex-escravos e a proibição de condicionamento do direito de voto em relação a critérios étnicos.

²⁹ SCHREIBER, HARRY, *Op. cit.*, p. 636. – Dentre os autores contrapostos, está Carl J. Friedrich, em sua obra “*The Impact of American Constitutionalism Abroad*”.

interestadual, uma vez que se trataria de competência exclusiva da União. E, de acordo com Laura Ann Gallagher, esse precedente “abriu as portas para a aplicação da Cláusula Comercial para atribuir ao governo federal maiores poderes para regular os estados”³⁰.

Essa atribuição passou a ser exercida mais intensamente a partir do século XIX, tendo como exemplo proeminente a regulação do setor ferroviário e dos preços praticados em todo território nacional, por meio da Lei do Comércio Interestadual de 1887 (“Interstate Commerce Act of 1887”). Também, a proibição do envio de tíquetes de loteria pelas linhas ferroviárias estaduais, por meio da Lei da Loteria Federal de 1895, a qual teve sua constitucionalidade referendada pela Suprema Corte, no caso “Champion v. Ames”, de 1903.

Muito embora não tenha deixado de reveses nos debates da mencionada Corte³¹, o governo central passava a atuar em áreas que eram anteriormente de competência dos estados, tais como regulação de transporte e de empresas. E a federação americana passou a desviar cada vez mais do modelo clássico sobre o qual fora concebida³².

Outro fator que merece algumas considerações é a questão da alteração da regra de composição do Senado. Este, segundo William H. Riker³³, era compreendido pelos pais fundadores como o órgão de “periferização” do poder, isto é, aquele que seria dotado da capacidade de fortalecer os entes federativos estaduais.

Isso porque permitia aos estados participar da política nacional, exercendo poder de veto sobre projetos de lei concebidos na Câmara dos Representantes por meio de seus representantes diretos. A composição do Senado era baseada na representação equânime por meio de senadores indicados pelos órgãos legislativos de cada estado.

³⁰ GALLAGHER, LAURA ANN GRACE, *The Commerce Clause and its Effect on Federalism*, In: *Political Science*, n. 20, Universidade de Nova York, 2015, p. 8. Disponível em: <https://scholarsarchive.library.albany.edu/honorscollege_pos/20>

³¹ O principal deles se deu no caso *Hammer v. Dagenhart*, de 1918, em que a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade da lei que impedia o comércio interestadual de bens provenientes de trabalho infantil.

³² SCHREIBER, HARRY, *Op. cit.*, p. 640.

³³ RIKER, WILLIAM H. *The senate and American federalism*, In: *American Political Science Review*, v. 49, n. 2, 1955, pp. 454-455. – Segundo o autor: “*The Senate seemed in 1787 to be a peripheralizing institution because it was to be elected by state legislatures. Election by state legislatures implied accountability to them.*”;

Gradativamente a representação estadual no Senado foi sendo deixada de lado. Poucos senadores, a partir de 1860, ainda se sentiam vinculados às instruções advindas dos governos estaduais. Essa tendência foi refletida a partir de 1888 na criação de primárias diretas para a escolha dos Senadores, o que se popularizou rapidamente entre os estados da federação³⁴.

Posteriormente, em 1913, promoveu-se a alteração definitiva da representação estadual para a popular no Senado por meio da aprovação da Décima Sétima Emenda à Constituição dos Estados Unidos³⁵. Esse evento, de acordo com William Riker³⁶, foi responsável por atingir o objetivo inicial dos constituintes de 1787 de criar uma federação de viés centralizador:

(...) Esse fracasso do Senado em representar o governo estadual é um desenvolvimento constitucional crucial, por conta disso foi alcançado o objetivo centralizador da Constituição de 1787, apesar do erro de cálculo dos delegados. (...)

O segundo divisor de águas do federalismo americano, apontado por Harry Schreiber, deu-se na década de 1930, com a introdução do “New Deal”, cuja importância e intensidade das reformas foram narradas com entusiasmo por Edward Corwin³⁷:

(...)
Então, por volta de 1890, justamente quando a fronteira [*com a América do Norte não habitada*] estava desaparecendo do mapa, o federalismo se tornou, por meio do controle de constitucionalidade, um instrumento da atual concepção do ‘laissez faire’ quanto à atuação do governo e uma força de promoção ao crescimento do ‘*Big Business*’. (...). Enquanto a unificação econômica da nação foi, sem dúvidas, apoiada por essa vertente do Direito Constitucional, o preço foi devidamente pago por meio

³⁴ IDEM, p. 466.

³⁵ O conteúdo da Décima Sétima Emenda é o seguinte: “*O Senado dos Estados Unidos será composto de dois Senadores por Estado, eleitos pelo povo desse Estado, por seis anos; cada Senador terá um voto. Os eleitores em cada Estado deverão possuir as mesmas qualificações exigidas dos eleitores do Legislativo Estadual mais numeroso. Quando no Senado ocorrerem vagas na representação de qualquer Estado, o Poder Executivo desse Estado expedirá editais de eleição para o preenchimento das vagas, podendo, porém, a Legislatura de qualquer Estado autorizar o Poder Executivo a fazer nomeações provisórias até que o povo preencha as vagas por eleição conforme prescrever a Legislatura. A presente emenda não será entendida como alcançando a eleição ou mandato de qualquer Senador escolhido antes de se tornar ela parte integrante da Constituição.*”.

³⁶ RIKER, WILLIAM H. *Op. cit.*, pp. 455. – Tradução livre de: “(…) *This failure of the Senate to represent state government is a crucial constitutional development, for thus was achieved the centralizing purpose of Constitution of 1787 in spite of the miscalculation of the delegates.* (...)”.

³⁷ CORWIN, EDWARD S. *The passing of dual federalism*, In: *Virginia Law Review*, vol. 36, nº. 1, fevereiro de 1950, p. 23. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/1069035> >.

dos prejuízos sociais decorrentes, como ficou claro quando a Grande Depressão assolou o país.

Por fim, a partir da revolução constitucional que surgiu com o nome de ‘New Deal’, mas agora é denominada de ‘Fair Deal’, o federalismo americano se converteu em um instrumento para o alcance da paz e de segurança econômica ao ‘homem comum’ em casa. (...)

Essa revolução constitucional, tal como caracterizada por Corwin, compreendeu uma série de medidas e de programas adotados pelo então Presidente Franklin Delano Roosevelt, ao longo dos anos de 1933 a 1937, com vistas a recuperar e reformar o sistema econômico e financeiro em virtude das graves consequências advindas da Grande Depressão.

Como resultado, promoveu-se uma intensa centralização do poder na União, compreendida como o ente federativo capaz, naquele contexto, de promover as medidas necessárias.

Robert A. Schapiro³⁸ explica que essa mudança de paradigma federativo se justificava no contexto precarizado pela Grande Depressão e pela iminência de um conflito mundial, pois a “concatenação dos males locais criou um problema que demandou um conjunto de medidas nacionais”.

Com a quebra da bolsa de Nova York e a depressão econômica que se seguiu, o número de pessoas, que dependiam dos ganhos diários e que tinham perdido os meios de sobrevivência, havia atingido proporções além da capacidade dos governos estaduais e locais. E os recursos fiscais deles se mostravam inadequados para atender as demandas urgentes que surgiam a todo o momento³⁹.

A Suprema Corte dos Estados Unidos chancelou essa mudança de paradigma, por meio da renovação de sua jurisprudência. Evidencia-se isso especificamente na questão do comércio interestadual, em que a Corte garantiu uma extensão dos poderes de polícia, de tributação e de

³⁸ SCHAPIRO, ROBERT A. *From Dualism to Polyphony*, In: BUZBEE, William W. *Preemption Choice: The theory, law and reality of federalism's core question*, Nova York: University of Cambridge Press, 2009, p. 37. – Nesse sentido, o autor coloca: “*In the mist of the Great Depression, with another world war brewing, the federal government sought to intervene throughout the economy and society to promote prosperity and security. The concatenation of local ills created a national problem that demanded a set of national solutions. The theory of dual federalism did not seem adequate to the task.*”

³⁹ GRODZINS, MORTON, *op. cit.*, p. 41.

regulação, especialmente em matéria trabalhista, em favor da União. Esta passou a adotar um conceito mais abrangente de “comércio”, no contexto do artigo I, oitava seção, da Constituição americana⁴⁰.

O resultado dessa mudança na jurisprudência da Suprema Corte não foi outro, senão o de uma maior interpenetração entre as autonomias central e estadual, como nunca visto nos primórdios da federação⁴¹. Nessa mesma época, tornou-se emblemático o caso “Carmichael v. Southern Coal & Coke Co.”, de 24 de maio de 1937, no qual foi reconhecida a necessidade de cooperação entre as esferas de governo para alcançar um objetivo público comum.

Nesse sentido, o federalismo cooperativo no contexto dos Estados Unidos da América se apresenta como o resultado, por um lado, de uma série de reformas, ocorridas ao longo da segunda metade do século XIX até os primeiros anos do século XX, que intensificaram o poder central. E, por outro lado, do conjunto de medidas compreendidas no “New Deal”, as quais buscavam remediar os efeitos da Grande Depressão de 1930, com vistas a permitir à União atuar na solução de problemas regionais ou locais.

1.2.2. Federalismo Cooperativo na Alemanha

Após a Segunda Guerra Mundial, deu-se início a um processo de reconstrução e de recuperação econômica dos países da Europa Ocidental, desencadeado pelos Estados Unidos da América, por meio do Plano Marshall⁴². A situação da Alemanha, no entanto, era ímpar, na

⁴⁰ HAYS, PAUL R. *Federalism and Labor Relations in the United States*. In: *University of Pennsylvania Law Review*, v. 102, n. 8, 1954, p. 959-960. Disponível em: <http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7809&context=penn_law_review>. – A esse respeito o autor coloca: “(...) *However, influenced by the trend toward national integration, particularly notable in the increase in size of operating economic units which was greatly accelerated by economic depression, and recognizing the inadequacy of judicial machinery and doctrinaire solutions for meeting the growing complexity of economic problems, the Court, by broadening its definition of "commerce," finally relinquished to Congress the power to allocate control over labor relations. (...)*”.

⁴¹ GRODZINS, MORTON, *op. cit.*, p. 45.

⁴² ROLLO, MARIA FERNANDA. *Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952)*. In: *Análise Social*, vol. XXIX, 1994, p. 842. – A respeito do Plano Marshall, a autora esclarece: “(...) *A proposta contida no discurso foi aceite apenas pelos países da Europa ocidental, que acabaram por reconhecer nela a via mais adequada para o seu ‘renascimento’ económico. Deu-se então corpo à realização de um vasto e complexo*

medida em que, vencida no conflito militar, seu território fora dividido entre as principais potências aliadas. De um lado, na parte oeste, estava dividido entre o Reino Unido, a França e os Estados Unidos da América, porção esta que constituiu a República Federativa da Alemanha. E, e outro lado, na parte leste, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, porção que se tornou a República Democrática da Alemanha.

Interessa a este retrospecto a análise do histórico da primeira delas, isto é, da República Federativa da Alemanha ou, como mais conhecida, da Alemanha Ocidental. Isso porque, no contexto da derrocada e do colapso do sistema soviético, este país acabou incorporando a parte oriental ao seu território e sobre ela aplicando seu modelo federativo, não sem determinadas adaptações.

Posto isso, importa sedimentar que a reconstrução do Estado alemão ocidental sofreu, sobretudo, influência do modelo federativo americano, como instrumento de limitação do poder, conforme narra Arthur Gunlicks⁴³:

(...)

Em outras palavras, a teoria americana sugere que o estado tirânico pode ser prevenido ou oposto não só pela separação institucional dos poderes mencionada acima, mas também pela divisão do governo em diferentes esferas territoriais de influência e atividade. Essa era uma das razões pelas quais os americanos, em particular, insistiram para a organização federal da Alemanha após 1945. (...)

Essa mesma influência é identificada por Hans-Peter Schneider⁴⁴ no processo constituinte. Conforme aponta o autor, o primeiro projeto do texto constitucional foi elaborado por representantes de cada um dos estados, denominados Länder. Posteriormente, o texto

programa (ERP) que, com uma duração prevista de quatro anos, viria a estimular os países participantes a romperem o impasse económico em que se encontravam e a auxiliar o cumprimento do processo de reconstrução e de recuperação das suas economias. (...)”.

⁴³GUNLICKS, ARTHUR. *The Länder and German federalism*, Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 4. - Tradução livre de: “(...) *In other words, American theory suggests that a tyrannical state can be prevented or countered not only by the institutional separation of powers mentioned above but also by the division of government into different territorial spheres of influence and activity. (...)*”

⁴⁴SCHNEIDER, HANS-PETER. *El Estado federal cooperativo*, In: *Revista de estudios políticos*, n. 12, 1979, p. 51.

definitivo foi objeto de deliberação pelo Conselho Parlamentar e submetido à aprovação de cada um dos representantes estaduais.

Com a promulgação da constituição alemã, conhecida como Lei Fundamental de Bönn, foi-se estabelecida uma federação a qual autores identificam como cooperativa, por conta de diferentes fatores.

O primeiro deles compreende a forma de divisão de funções e o compartilhamento de competências, tal como se encontra previsto na estrutura constitucional e que vem sendo objeto de reformas ao longo dos anos.

De uma maneira geral, verifica-se um predomínio de forças no governo central, o qual detém a maior parte das competências legislativas exclusivas, como listadas no artigo 73 e em outros dispositivos dispersos no texto constitucional. Pode-se elencar, dentre as competências exclusivas, as matérias relativas a relações exteriores, a defesa, a cidadania nacional, a moeda, pesos e medidas, a ferrovias, a assuntos alfandegários e comércio internacional. Ao passo que cumpre aos estados o exercício exclusivo das matérias legislativas residuais, não listadas na constituição, no entanto, a exaustividade da enumeração dos poderes federais lega um campo bastante reduzido a esses governos.

Além dessas matérias de competência exclusiva, o texto constitucional elenca algumas as quais serão compartilhadas entre essas esferas de governo, isto é, é a chamada competência legislativa concorrente⁴⁵, conforme previsto nos artigos 72 e 74 do texto constitucional. A esse respeito, sintetiza Klaus-Jürgen Nagel⁴⁶:

(...)

Continua a tradição alemã de adjudicar a legislação à Federação e a execução aos Länder. A capacidade legislativa destes últimos se reduziu, basicamente, aos âmbitos de cultura (com a educação e os meios de comunicação), à polícia e à organização

⁴⁵ Conforme dispõem os parágrafos 1º e 2º do artigo 74 da Constituição Alemã, a legislação concorrente se opera a partir da preempção legislativa da esfera federal, isto é, os *Länder* podem legislar sobre essas matérias enquanto não houver lei federal. Além disso, o direito de o governo federal legislar sobre parte das matérias de competência concorrente se encontra limitado à existência de interesse do Estado como um todo para o estabelecimento de condições equivalentes de vida no território federal ou a preservação da unidade jurídica ou econômica.

⁴⁶ NAGEL, KLAUS-JÜRGEN. *El federalismo alemán: ¿Más cooperación o nueva asimetría?*. In: *Revista de estudios políticos*, n. 118, 2002, pp. 67-68.

territorial. A grande maioria de competências se classificaram como legislação concorrente: abertos à regulação dos Länder até o quanto estabelecido pela Federação. (...).

Em contrapartida à concentração e à primazia central no exercício da competência legislativa, os Länders desfrutam de relevante participação na formação da vontade nacional, por meio da Casa Legislativa, denominada *Bundesrat*⁴⁷, a qual dispõe de poder de veto absoluto em toda legislação federal que lhes possa afetar. Já aos municípios é concedida a competência exclusiva às matérias relativas a assuntos locais, bem como a garantia de autonomia administrativa, nos termos dispostos no parágrafo 2º do artigo 28 da constituição.

O fator seguinte se verifica no comportamento dos entes federativos e na dinâmica de interação entre eles, no qual se revela um verdadeiro caráter cooperativo. A esse respeito, Hans-Peter Schneider⁴⁸ narra as fases do relacionamento intergovernamental cooperativo ao longo do século XX.

A primeira delas se deu logo nos primeiros anos do restabelecimento democrático e da ordem constitucional estabelecida pela Lei Fundamental de Bönn. Esta se deu a partir de uma necessidade dos Länder em “coordenar mutuamente suas respectivas tarefas com independência da Federação”.

Diante disso, realizou-se um movimento de “ampla autocoordenação” entre eles, com vistas a elaborar um ajuste pragmático, quanto às suas respectivas situações jurídicas e à homogeneização da prática administrativa. E, assim, promoveram em escala crescente a realização de acordos, para estabelecimento de procedimentos comuns, por meio de “convênios políticos, acordos administrativos, assim como mediante a criação de organizações comuns”.

Aposte-se que essa autocoordenação não se limitou a determinados âmbitos concretos, mas abrangeu “todos os terrenos das competências dos estados”. E mais, a peculiaridade desse

⁴⁷ WATTS, RONALD L.; HOBSON, PAUL. *Fiscal federalism in Germany*. Association of Universities and Colleges of Canada, 2000, p. 01. Disponível em: < <https://www.semanticscholar.org/paper/Fiscal-Federalism-in-Germany-Watts/1295b97c15e1e3b6abf28dde2b787fb96183335> >. Último acesso em 24 de maio de 2019.

⁴⁸ SCHNEIDER, HANS-PETER. *Op. cit.*, pp. 58-61.

acerto é a de ter tratado de áreas que não são acessíveis ao controle da federação por meio de ajuda financeira.

Como resultado, “a discussão e a tomada de acordos em torno de questões próprias comuns” tornaram-se uma práxis contínua entre os Länder, criando uma interação cooperativa e colaborativa entre eles.

A segunda fase se iniciou a partir de 1969, quando se promoveu reformas no texto constitucional, especialmente no que tange à “participação da federação no desempenho das tarefas estaduais”. Em contraposição à primeira que foi marcada pela dinâmica cooperativo interestadual, nesta há a predominância da atuação do governo central, mediante a criação do Instituto de Assuntos Comunitários que, originalmente, era competência dos Länder, mas estes careciam de meios financeiros necessários. Esse instituto era voltado a tratar de assuntos tais como a criação de universidades, a estrutura econômica regional, a estrutura agrícola e a defesa das costas marítimas. E, para tanto, previu-se uma “planificação básica” entre o governo central e os estados, de maneira que o primeiro aportaria a metade dos recursos financeiros necessários para cada iniciativa.

A fase seguinte se inicia com modificações no sistema financeiro nacional, a partir da atribuição de novas competências fiscais ao governo central com vistas a financiar os objetivos dos estados, criando uma “economia de fundos”. E, por fim, a quarta e última fase se dá com o aprofundamento da relação financeira entre os entes federativos, por meio do instituto chamado de “contribuições para investimento”, agregando maior liberdade e flexibilidade no cofinanciamento de tarefas dos estados.

Como se vê, diferentemente do caso americano, pode-se verificar que o modelo federativo alemão apresenta aspectos cooperativos tanto em sua estrutura quanto em sua dinâmica de interação intergovernamental⁴⁹. Aquele, por sua vez, manteve sua *design* de sua estrutura federal dualista ao longo dos anos.

⁴⁹ WATTS, RONALD L.; HOBSON, PAUL. *Fiscal federalism in Germany*. Association of Universities and Colleges of Canada, 2000, p. 01. Disponível em: < <https://www.semanticscholar.org/paper/Fiscal-Federalism-in-Germany-Watts/1295b97c15e1e3b6abf28dde2b787fb96183335> >. – O autor coloca a esse respeito: “A notable

Os eventos, expostos no subtópico anterior, que ensejaram uma intensificação das tendências de centralização, ocorridos a partir da Guerra de Secessão, bem como as medidas implementadas no contexto do “New Deal”, provocaram mudanças somente na dinâmica de interação destes.

Exatamente por conta disso, Edward Corwin, ao comentar a respeito dessas mudanças, adverte que “os aspectos estruturais de nosso sistema federal permanecerão como sempre estiveram”⁵⁰.

1.3. FEDERALISMO COOPERATIVO ENTRE ESTRUTURA E DINÂMICA

1.3.1. Dualidade e cooperação

Ao tratar do desenvolvimento histórico da federação americana, diferentes autores o fazem a partir da sucessão de modelos federativos: do “dual” para o “cooperativo”⁵¹. E estabelecem, senão uma relação antagônica entre essas espécies federativas, a partir da suposta superação de algo “antiquado” por algo “moderno”, ao menos uma contraposição lógica em sua configuração. Por conta disso, neste tópico, cumpre deter à análise de cada um desses modelos com vistas a identificar objetivamente em que medida estes são opostos e em que aspectos se distinguem.

Inicia-se a análise, portanto, pelo federalismo dual, tomado como o modelo “clássico” ou “tradicional”. Autores identificam como seu pressuposto essencial que as esferas de governo exerçam o controle sobre regiões de autoridade, definidas por matéria, sem sobreposição de uma a outra e são resguardadas pelo Poder Judiciário⁵². Isto é, nesse modelo “os governos federal e

characteristic of the German federation, by comparison with the Canadian and United States federations, is the extensive constitutional and political interlocking of the federal and state governments”.

⁵⁰ CORWIN, EDWARD S. *Op. cit.*, p. 03.

⁵¹ ALMEIDA, FERNANDA DIAS MENEZES DE. *Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil*, In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 24, nº 96, out/dez., 1987, p. 59. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181791/000433545.pdf?sequence=1> > - “(...) Na adaptação que ao longo desses dois séculos conheceu, mudou, sim, o Estado federal, mercê de uma reinterpretação, de uma releitura de seu conceito clássico. Tanto em sua pátria de origem, como alhures, passou-se do que se convencionou designar por federalismo dual para o chamado federalismo cooperativo, (...)”.

⁵² SCHAPIRO, ROBERT A. *Op. cit.*, pp. 34-35.

estadual possuem campos distintos e mutualmente exclusivos de jurisdição regulatória”⁵³. Estes campos são denominados de “compartimentos estanques” (ou, “watertight compartments”)⁵⁴.

Já Edward Corwin⁵⁵ estabelece como quatro pressupostos ao federalismo dual, quais sejam: (i) as competências exclusivas do governo central são limitadas pela previsão expressa no texto constitucional; (ii) os objetivos que essa esfera de governo tem a desempenhar são poucos; (iii) as esferas de governo, dentro de seus respectivos campos de competência, são soberanas e, portanto, iguais; e (iv) as relações entre as esferas de governo têm caráter de tensão e não, de colaboração.

Kenneth Wheare⁵⁶, por sua vez, posiciona-se de maneira semelhante à de Corwin, divergindo somente em relação aos dois primeiros pressupostos. Isso porque não identifica um método único de repartir competências a fim de assegurar a autonomia dos entes federativos em seus respectivos campos. Confira-se:

(...) O ponto essencial não é que a divisão de poderes deva ser feita de determinada maneira que os governos regionais tornem-se legatários dos poderes residuais [e não discriminados no texto], mas que a divisão seja feita de modo que, independentemente com quem permaneça os poderes residuais, nem o governo central ou nem o governo regional seja subordinado ao outro (...)

Ao se promover uma divisão de competências dualista, são duas as principais consequências. A primeira delas é sujeitar os cidadãos de cada território a dois estatutos jurídicos diferentes, um federal e um estadual, criando com isso uma “dupla cidadania”. A segunda delas é a criação de autoridades coordenadas e não, subordinadas⁵⁷.

O federalismo dual se encontra presente na estrutura da federação americana, tal como concebida em sua origem e substancialmente preservada até os dias de hoje. A obra “O Federalista”, cujo objetivo era o de defender a adoção do modelo federativo e a constituição de

⁵³ BADER, CHRISTOPHER KENNEDY. *A dynamic defense of cooperative federalism*, In: Whittier Law Review, nº 35, 2014, p. 06. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=2189920> >.

⁵⁴ CYR, HUGO. *Op. cit.*, p. 22.

⁵⁵ CORWIN, EDWARD S. *Op. cit.*, p. 04.

⁵⁶ WHEARE, KENNETH C. *Federal government*, 2ª ed., Londres: Oxford University Press, 1951, pp. 11-13.

⁵⁷ IDEM, p. 02.

1789, permite identificar os aspectos “dualistas” na intenção dos constituintes e na elaboração do texto constitucional.

Nesse sentido, o artigo nº 39, elaborado por James Madison, ressalta o caráter limitado do governo central dos Estados Unidos da América, na medida em que a União dispõe um rol limitado de matérias sobre as quais detém competência, “deixando os Estados com uma soberania residual e inviolável sobre as demais matérias”⁵⁸.

De modo semelhante, o artigo nº 32, de Alexander Hamilton⁵⁹, destaca que os governos estaduais se submetem somente de forma parcial ao ordenamento central, posto que limitado a determinadas matérias, permanecendo autônomos em relação às restantes. Confira-se:

(...) Mas, como o plano da Convenção, visa apenas uma união ou consolidação parcial, os governos dos Estados vão claramente manter todos os direitos de soberania que tinham antes e aqueles que, por este ato, não foram delegados exclusivamente aos Estados Unidos. Essa delegação exclusiva, ou melhor, essa alienação da soberania dos Estados existiria somente em três casos: quando a Constituição garantiu expressamente autoridade exclusiva à União; quando se garante autoridade à União e proibem-se os Estados de exercer conduta semelhante; e quando determinada autoridade é garantida à União, sendo que o exercício desta pelos Estados far-se-ia absoluta e totalmente contraditório e repugnante. (...)

A dualidade, portanto, corresponde a um aspecto estruturante da federação, na medida em que organiza o Estado a partir de campos de autonomia mediante a atribuição de competências exclusivas a cada ente. Essa conclusão é identificada também na distinção feita

⁵⁸ MADISON, JAMES. *Nº 39: The conformity of the plan to the republican principles*, In: HAMILTON, ALEXANDER; MADISON, JAMES; et JAY, JOHN. *The Federalist Papers*, Nova York: Penguin Group, 1961, pp. 241-242. – Tradução livre de: “*In this relation, then, the proposed government cannot be deemed a national one; since its jurisdiction extends to certain enumerated objects only, and leaves to the several States a residuary and inviolable sovereignty*”.

⁵⁹ HAMILTON, ALEXANDER. *Nº 32: The conformity of the plan to the republican principles*, In: HAMILTON, ALEXANDER; MADISON, JAMES; et JAY, JOHN. *The Federalist Papers*, Nova York: Penguin Group, 1961, pp. 241-242. - Tradução livre de: “*(...) But as the plan of the convention aims only at a partial union or consolidation, the State governments would clearly retain all the rights of sovereignty which they before had, and which were not, by that act, exclusively delegated to the United States. This exclusive delegation, or rather this alienation, of State sovereignty, would only exist in three cases: where the Constitution in express terms granted an exclusive authority to the Union; where it granted in one instance an authority to the Union, and in another prohibited the States from exercising the like authority; and where it granted an authority to the Union, to which a similar authority in the States would be absolutely and totally contradictory and repugnant. (...)*”

por Ernst A. Young⁶⁰, entre o conceito de “dupla soberania” (“dual sovereignty”) de federalismo dual.

O primeiro deles, segundo o autor, corresponde meramente à existência de diferentes esferas de governo dotadas de autonomia recíproca. Entretanto, o grau de autonomia pode dessas esferas pode variar conforme se operar a repartição de competências. Isto é, pode-se imaginar conceder mais ou menos atribuições a determinada esfera, concentrá-las todas em uma única esfera e dotá-la de uma capacidade de delegação ou, ainda, reparti-las igualmente. Dentre a variada gama de respostas possíveis, o federalismo dual corresponde a uma delas.

Nesse sentido, o federalismo cooperativo se contrapõe ao dual em uma dimensão estrutural, por conta de descrever uma estrutura distinta de repartição de competências. Nesse modelo, rejeita-se a ideia de “compartimentos estanques”, permitindo-se, como visto na análise dos modelos americano e alemão, uma coexistência de competências exclusivas com o condomínio de matérias entre os entes federativos e compartilhamento de receitas financeiras entre os entes federativos.

⁶⁰ YOUNG, ERNEST A. *Dual Federalism, Concurrent Jurisdiction, and the Foreign Affairs Exception*. In: *George Washington Law Review*, v. 69, 2000, pp. 143-144. Disponível em <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2530&context=faculty_scholarship>.

1.3.2. Competição e cooperação

Daniel J. Elazar⁶¹ aponta a existência de um outro modelo proposto como “alternativa ao federalismo cooperativo”. Esse modelo compreenderia o federalismo competitivo, o qual tem como pressuposto que as disputas interestaduais pelos “melhores ativos” ensejariam uma maior eficiência dos governos no atendimento das demandas de seus respectivos cidadãos.

Nesse sentido, deve-se entender por “melhores ativos” a atração de novos e mais cidadãos eleitores – chamados, a depender do autor, de eleitores-consumidores ou contribuintes-consumidores – e dos ganhos diretos e indiretos decorrentes deles, tais como maior oferta de serviços, incremento no comércio, maiores potencial de receita tributária, entre outros.

De acordo com Thomas R. Dye⁶², esse modelo federativo organiza um ambiente semelhante ao de mercado, em que (i) os “contribuintes-consumidores” optam por um conjunto de bens e de serviços públicos de acordo com suas preferências e suas capacidades de contribuição⁶³; e (ii) os governos estaduais disputam entre si para atender essas preferências com o menor custo possível. Nesse modelo, o autor ressalta o caráter responsivo desses governos, na medida em que têm de se mostrar sensíveis às preferências e às opiniões dos “contribuintes-consumidores”.

O federalismo competitivo tem sua base teórica em um problema identificado pelo economista Friedrich August von Hayek⁶⁴: o conhecimento necessário para aplicação de recursos de forma satisfatória e eficiente não se encontra concentrado, mas disperso e, muitas vezes, incompleto, uma vez que é detido por indivíduos em uma dada sociedade. Portanto, o problema econômico da sociedade não é pautado pela questão de “como alocar os recursos disponíveis”, mas, sim, de “como assegurar o melhor uso dos recursos conhecidos pelos

⁶¹ ELAZAR, DANIEL J. *Cooperative Federalism*, In: *Competition among states and local governments: Efficiency and equity in American federalism*, Washington: The Urban Institute Press, 1991, pp. 65-66.

⁶² IDEM, p. 15 e 19-20 – No original: “*Competition in the private marketplace forces sellers to become sensitive to preferences of consumers. Competition among governments forces public officials to become sensitive to the preferences of citizens. (...)*”.

⁶³ DYE, THOMAS. *Op. cit.*, p. 14.

⁶⁴ HAYEK, Friedrich A. *The Use of Knowledge in Society*, In: *The American Economic Review*, vol. 35, n. 04, setembro de 1945, pp. 519-520.

membros da sociedade, para as finalidades cuja importância somente estes conhecem”. Ou, ainda, trata-se de uma questão a respeito do “utiliza do conhecimento indisponível a todos em sua totalidade”.

Esse problema foi enfrentado inicialmente por Richard A. Musgrave e Paul A. Samuelson, os quais analisaram a questão sob a perspectiva da alocação de recursos pelo Estado, especificamente por seu governo central, e concluíram pela inexistência de uma solução de economia de mercado para determinar, para racionalizar e para tornar mais eficiente os gastos com bens e serviços públicos.

O artigo produzido por esses autores foi objeto de resposta por Charles M. Tiebout, em um artigo denominado chamado “A Pure Theory of Local Expenditures”, no qual deixa argumenta que as conclusões deles não se aplicariam necessariamente aos níveis regionais e locais.

E concebe um modelo hipotético de organização estatal na qual não há barreiras à mobilidade dos cidadãos, chamados de eleitores-consumidores (“consumer-voters”), permitindo que estes passem a residir na jurisdição do governo local cujos padrões de gastos e de arrecadação melhor se adequam às suas preferências e às suas necessidades. Em contrapartida, esses governos passam a ter, por meio da mobilidade e da escolha, melhores informações quanto à forma de alocação de recursos que melhor atender tais preferências e necessidades. A esse respeito, o autor⁶⁵ postula:

(...)

O eleitor-consumidor pode ser visto como aquele que escolherá a comunidade que melhor satisfazer suas preferências por bens públicos. Essa é a maior diferença entre provisão de bens públicos pelos governos central e local. Na esfera central, as preferências do eleitor-consumidor são dadas e o governo procura se ajustar a elas; enquanto na esfera local, os variados governos têm seu padrão de arrecadação e de gastos já estabelecidos. E partir destes, o eleitor-consumidor se muda àquela comunidade na qual o governo local melhor atende suas preferências. (...)

⁶⁵ TIEBOUT, CHARLES M. *A pure theory of local expenditures*, In: *The Journal of Political Economy*, vol. 64, n. 5, 1956, p. 418. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/1826343> >.

Como se vê, esse modelo depende, dentre outras, da presunção de liberdade irrestrita de locomoção ao longo do território nacional e de acesso amplo às informações relativas ao *modus operandi* dos governos locais ou regionais, as quais, em alguma medida, são capazes de serem verificadas em cenários concretos.

James Buchanan, ao analisar o modelo competitivo, aponta que promove uma dupla limitação ao exercício do poder: *(i)* a primeira residiria no fato de colocar barreiras à atuação do governo central, haja vista que os assuntos regionais e locais seriam administrados, regulados e exercidos pelos governos regionais e locais, a fim de que estes possam disputar entre si pela atração de “eleitores-consumidores”; e *(ii)* a segunda estaria vinculada à capacidade de mobilidade destes “eleitores-consumidores”, permitindo que estes escolham estar sujeitos aos governos que melhor atendam suas necessidades⁶⁶. E o autor completa no sentido que o modelo competitivo será mais efetivo, na limitação do poder, conforme a mobilidade destes seja mais facilmente exercida.

Note-se, porém, que Daniel Elazar não identificou o federalismo competitivo como alternativa ao federalismo cooperativo sob os mesmos aspectos em que se dá a contraposição deste último com o federalismo dual.

Como visto no tópico anterior, a contraposição dual-cooperativa se dá em termos de estrutura do Estado federal, na medida em que cada um desses modelos fornece uma forma distinta de repartição de competências.

Entretanto, o federalismo competitivo não apresenta pressupostos quanto à estrutura, mas se restringe a aspectos atinentes a padrões de comportamento e de relacionamento intergovernamental.

Por conta disso, identifica-se uma segunda dimensão do federalismo cooperativo. A partir dela, postula a necessidade de uma atuação conjunta e leal entre os governos, a fim de se

⁶⁶ BUCHANAN, JAMES M. *Federalism and individual sovereignty*, In: *Cato Journal*, 1995/96. Disponível em: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1995/11/cj15n2-3-8a.pdf>. – A esse respeito, o autor coloca: “(...) *Federalism serves the dual purposes of allowing the range or scope for central government activity to be curtailed and, at the same time, limiting the potential for citizen exploitation by state-provincial units.*”

contrapor às forças centrífugas da competição e de diversidade, capazes de afetar a manutenção dos laços federativos⁶⁷.

Essa atuação conjunta pode se dar a partir de relações verticais, mediante a incorporação do governo central em assuntos atinentes aos entes subnacionais, na medida em que se passa a aceitar que “muitos dos problemas a tratar não podem ser abordados a partir de uma perspectiva meramente regional, mas exigem um tratamento federal”⁶⁸. E, também, a partir das relações horizontais, restrita aos governos estaduais e locais, na busca por soluções conjuntas de desafios e no cumprimento de uma agenda política comum, a partir de alianças e de redes de trocas de informações. Usualmente, a cooperação horizontal é realizada por meio da criação de estruturas administrativas e de regulamentos comuns entre esses entes⁶⁹.

Alguns autores, porém, estabelecem um vínculo indissociável entre a estrutura e a dinâmica de relacionamento intergovernamental. Nesse sentido, tem-se Edward Corwin que, como visto no tópico anterior, elenca como o quarto pressuposto do modelo dual a predominância de relações de tensão entre os entes federativos, em detrimento a relações colaborativas.

Essa posição é compartilhada por Michael S. Greve⁷⁰ que entende haver uma estreita relação entre a estrutura dual e as relações competitivas entre os governos estaduais, uma vez

⁶⁷KINCAID, JOHN. *The competitive challenge to cooperate federalism: A theory of federal democracy*, In: KENYON, DAPHNE; KINCAID, JOHN. *Competition among states and local governments: Efficiency and equity in American federalism*, Washington: The Urban Institute Press, 1991.

⁶⁸ ROVIRA, ENOCH ALBERTI. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 53.

⁶⁹BOWMAN, ANN O.'M. *Horizontal federalism: Exploring interstate interactions*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, v. 14, n. 4, p. 537. - “Cooperation, perhaps best thought of as the antithesis of rivalrous competition, is a plausible state-to-state behavior in a federal system. States often share common problems or wish to pursue a common agenda and, therefore, build alliances and networks with other states. Thus cooperative behaviors typically involve states working together toward a common end such as the joint pursuit of a particular objective. When states act as allies rather than rivals, multistate administrative structures are usually created.”

⁷⁰ GREVE, MICHAEL S. *Against cooperative federalism*, In: *Mississippi Law Journal*, vol. 70, 2002. Disponível em: < <http://ssrn.com/abstract=2019215> >. - “The United States Constitution envisions political conflict and functional separation among independently constituted states and national institutions. Historically, this arrangement has been called “dual federalism,” a term that emphasizes the co-existence of state governments with the federal government, with each level of government possessing its own sphere of autonomy and direct coercive authority over citizens. The ‘dual’ adjective stresses federalism’s vertical, state-to-federal dimension. In its horizontal, state-to-state perspective, the arrangement may also be called a ‘competitive federalism’. Since dual federalism confines

que limitados em seus campos de competência passariam a disputar entre si pela atração de empresas, de pessoas e demais ativos.

Entretanto, John Kincaid se posiciona de maneira contrária a esse raciocínio. A estrutura dual, no seu entender, não implica necessariamente uma tensão entre as esferas federal e estadual. Ao contrário, esta pode acomodar relações de concorrência, de colaboração, de cooperação e de conluio, uma vez que, na prática, essas esferas não podem funcionar de forma limitada aos seus campos de competência⁷¹.

Esse último posicionamento se mostra mais próximo da realidade. Não é possível supor que a adoção de determinada estrutura implicará inexoravelmente determinado padrão de comportamento em qualquer contexto. Nem mesmo que, ao se isolar as unidades federativas em campos estanques de competências, estas se comportarão predominantemente de forma competitiva entre si e não vejam possibilidade – ou eventuais as vantagens - de negociar ou de cooperar entre si para o atingimento de um bem em comum.

1.3.3. Federalismo cooperativo: Entre estrutura e de dinâmica

A partir dos tópicos anteriores, verificou-se que o federalismo cooperativo se contrapõe simultaneamente ao federalismo dual e ao federalismo competitivo⁷². Entretanto, isso se dá a partir de duas possíveis e distintas dimensões de análise.

A primeira delas é a dimensão estrutural. Esta tem como ponto de partida o texto constitucional, no qual o modelo cooperativo encontra fundamento a partir da organização do

the national government to a limited sphere of autonomy, it compels the states, in the vast realm that lies beyond the national government's reach, to compete for citizens' assets, talents, and affections. (...) . (...)"

⁷¹ KINCAID, JOHN. *The eclipse of dual federalism by one-way cooperative federalism*, In: *Arizona State Law Journal*, 2017, p. 1.062. Disponível em: < <http://arizonastatelawjournal.org/2017/11/14/the-eclipse-of-dual-federalism-by-one-way-cooperative-federalism/> >.

⁷² GREVE, MICHAEL S.. *Against cooperative federalism*, In: *Mississippi Law Journal*, vol. 70, 2002. Disponível em: < <http://ssrn.com/abstract=2019215> >. – Tradução livre de: “(...) Cooperative federalism covers an enormous array of regulatory fields, from the environment to education to welfare and, lately, crime control. In its horizontal dimension, cooperative federalism replaces dual federalism's competition with state policy cartels and uniform regulatory baselines.. (...)”.

Estado federal, a partir de sua repartição de competências, de fontes de receitas e outros elementos a serem discutidos. A segunda dimensão corresponde à dinâmica de interação governamental, a qual se dá a partir do conjunto de condutas e de relacionamento predominante existente entre os entes federativos.

Essa constatação, no entanto, não parece ser clara para alguns autores e estudiosos do federalismo cooperativo e, por conta disso, são identificadas incongruências entre eles. Nesse sentido, tem-se, por exemplo, a tentativa de se classificar o modelo americano. Alguns autores, ao restringirem sua análise à estrutura, identificam-no como dualista:

(...) o federalismo clássico constitui-se no modelo norte-americano, formado por duas esferas de poder, a União e os Estados (federalismo de dois níveis), e de progressão histórica centrípeta, o que significa que surgiu historicamente de uma efetiva união de Estados anteriormente soberanos, que abdicaram de sua soberania para formar novas entidades territoriais de direito público (...).⁷³

Outros autores apegam-se à dinâmica intergovernamental e identificam mudanças no modelo federativo, muito embora sua estrutura constitucional permaneça inalterada:

(...) Ao duplo federalismo vem substituir-se, diante de novas condições econômico-sociais, emergentes com a crise de 29 e a aspiração hegemônica do governo federal, consubstanciada no programa de governo de Roosevelt, o chamado federalismo orgânico ou cooperativo, necessariamente também expresso em decisões chave da Suprema Corte. (...) É o golpe na jugular do 'dual federalism', repudiados os excessos e pruridos estaduais, num combate secular desde as duas antagônicas posições de Hamilton e Jefferson, no próprio ministério de Washington.⁷⁴

Daí surge a problemática do modelo cooperativo. Ao não se ter clara a existência de duas dimensões distintas a respeito do mesmo fenômeno, não há viabilidade de se estabelecer uma forma de conceituá-lo, de defini-lo e de delimitá-lo. Por conta disso, a Segunda e a Terceira Parte serão dedicadas à análise de cada uma dessas dimensões.

⁷³ MAGALHÃES, JOSÉ LUIZ QUADROS DE; ROBERT, CINTHIA. *Teoria do estado, democracia e poder local*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 37.

⁷⁴ BITTAR, ORLANDO. *Op. cit.*, p. 27.

A partir das conclusões obtidas nelas, espera-se ser possível estabelecer o que se pode e o que não se pode compreender como federalismo cooperativo. E uma vez cumpridos esses objetivos, passará a análise das consequências a respeito da adoção desse modelo: se este implica maior autonomia aos entes subnacionais ou, ainda, se este promove uma centralização do poder, mitigando as tendências centrífugas. E, mais, cumpriria também investigar quais os limites da cooperação, se esta comporta um nível de disputa entre os entes federativos e se comporta o reconhecimento de um direito de não cooperar.

A ausência de uma teoria geral do federalismo cooperativo lega os estudiosos com a uma série de questões não respondidas, bem como a algumas respostas dadas sem o devido debate de ideias e sem a reflexão cuidadosa necessária.

Diante disso, nos próximos capítulos, procurar-se-á atender o rigor que esse estudo requer a fim de oferecer à comunidade jurídica, ao menos, subsídios à compreensão desse fenômeno.

SEGUNDA PARTE

“Vencido pelo exemplo, mas resmungando entre os dentes, Porthos estendeu a mão e os quatro amigos repetiram em uníssono a fórmula ditada por D'Artagnan: ‘Todos por um e um por todos!’”

- Alexandre Dumas, Os Três Mosqueteiros.

2. FEDERALISMO COOPERATIVO COMO ESTRUTURA

2.1. A DIMENSÃO ESTRUTURAL DO FEDERALISMO COOPERATIVO

2.1.1. O conceito de estrutura

Estabelecida a existência de duas possíveis dimensões de análise do federalismo cooperativo, passa-se a tratar da primeira delas, qual seja, a estrutural. Todavia, antes de se debruçar a respeito do objeto si, cumpre analisar o que se pretende por “dimensão estrutural”.

No campo das ciências humanas, estrutura pode ser compreendida como “um sistema integrado de elementos”, cuja integração se opera de maneira específica, sendo que “se um dos elementos sofre mudança, todos os outros serão modificados”⁷⁵. Ou seja, a forma pela qual se opera a relação e a dependência entre os elementos é que garante a identidade da estrutura.

Assim, quando se propõe a analisar determinado objeto sob a dimensão estrutural, este é analisado a partir de seus elementos constituintes e da integração deles, a fim de se compreender sua estrutura constitutiva.

No campo da ciência do Direito, a concepção estruturalista tem como grande expoente as obras de Hans Kelsen. O autor conceituava o Estado contemporâneo a partir de seu conceito jurídico, isto é, o “Estado como ordem jurídica, centralizada”⁷⁶. E esta, por sua vez, é compreendida como um “sistema de normas”, cuja integração delas se dá mediante a relação particular de validade, a qual decorre de uma mesma norma fundamental de validade⁷⁷. Em suma, identifica-se o Estado como a ordem jurídica e, conseqüentemente, compreende sua estrutura como um sistema integrado de normas válidas.

Tomando-se o Estado como ordenamento jurídico, o Estado federativo compreenderá um “ordenamento jurídico descentralizado”. Esse ordenamento, com base em uma

⁷⁵ SALES, LÉA SILVEIRA. *Estruturalismo—história, definições, problemas*. In: *Revista de Ciências Humanas*, n. 33, 2003, p. 167.

⁷⁶ KELSEN, HANS. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998, pp. 271-273. – E mais o autor coloca que “(...) Apenas como ordem normativa o Estado pode ser uma autoridade com poder de obrigar, especialmente se essa autoridade for soberana. A soberania é concebível – (...) – apenas dentro do domínio do normativo. (...)”.

⁷⁷ IDEM, pp. 161-163.

“Constituição total”, distribui as competências; e, em virtude dela, vigoram duas espécies de ordenamentos parciais: (a) um ordenamento parcial com validade para todo território, denominado de “Constituição federal”; e (b) vários ordenamentos parciais com validade apenas para partes do território, denominados de “Constituição dos Estados-membros”. O primeiro correspondente ao governo central ou à União, e o segundo aos estados-membros, às regiões ou províncias a depender do contexto. Ambos compreendem as “entidades parciais da assim chamada ‘federação’”⁷⁸.

Sob essa dimensão, o Estado federativo pode ser descrito como aquele em que a estrutura, prevista e concebida a partir do desenho constitucional, comporta três âmbitos normativos distintos: o total, o parcial nacional e o parcial territorial.

O vínculo entre a estrutura federativa e a Constituição é recorrente entre inúmeros autores que analisam o fenômeno federativo sob esse prisma. Nesse sentido, é possível citar as lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho no tocante à Constituição de 1934:

A Constituição de 1934 registra a consagração oficial, embora tímida do federalismo cooperativo. Ela, por um lado, amplia a competência da União, tornando-a mormente todo-poderosa no plano da economia. Por outro lado, fortalece os Municípios, cuidando de estabelecer o campo da autonomia que os Estados deveriam reconhecer-lhes. Consagra em várias matérias uma repartição vertical de competência, dando-lhes o cerne à União e deixando aos Estados apenas a legislação supletiva ou complementar. Atribui certos tributos aos Municípios. (...) ⁷⁹

⁷⁸ KELSEN, HANS. *Jurisdição Constitucional*, 1ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2003, pp. 53-54.

⁷⁹ FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES. *O Estado Federal Brasileiro*, In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol 77, São Paulo, 1982, p. 135. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66947/69557> >; em sentido semelhante, tem-se MUKAI, TOSHIO. *Competências dos entes Federados na Constituição de 1988*. In: *Revista de Direito Administrativo*, v. 184, p. 88, 1991. – “(...) E, nesse sentido, convém lembrar que o nosso sistema constitucional, desde 1891, copiou a estrutura de distribuição de competências clássicas do direito norte-americano, por obra de Rui Barbosa, adotando a fórmula de competências enumeradas ou de poderes remanescentes, sendo enumerados os poderes que tocam à União e aos municípios, e os remanescentes, aos estados-membros. (...)”; ainda, tem-se também: BERCOVICI, GILBERTO. *O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa*, In: *Revista Jurídica da Presidência*, v. 10, n. 90, 2011, p. 12. – “Como visto, a Constituição Federal de 1988 instituiu expressamente o federalismo cooperativo dispondo matérias de competência comum entre todos os entes federados. (...)”.

Nessa mesma linha, Raul Machado Horta reconhece uma “relação de causalidade entre Constituição Federal e Estado Federal”⁸⁰, sendo que cabendo a esta a veiculação da escolha política quanto ao seu desenho institucional e à forma de repartição de competências. Confira-se:

(...) A organização do Estado Federal é tarefa de laboriosa engenharia constitucional. É que o Estado Federal requer duplo ordenamento, desencadeando as normas e as regras próprias a cada um. Refiro-me ao ordenamento da Federação ou da União e aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros. (...)

A preferência do constituinte federal por determinada concepção de Estado Federal e a atuação desses fatores extra constitucionais, irão conduzir, de forma convergente ou não, ao tipo real de organização federal em determinado momento histórico. Se a concepção do constituinte inclinar-se pelo fortalecimento do poder federal, teremos o federalismo centrípeto, que Georges Scelle chamou de federalismo por agregação ou associação (“Précis de Droit des Gens” - 1^o volume – Recueil Sirey - Paris - 1932 - p. 182); se, ao contrário, a concepção fixar-se na preservação do poder estadual emergirá o federalismo centrífugo ou por segregação, consoante a terminologia do internacionalista francês (Obra citada, p. 189). Pode ainda o constituinte federal modelar sua concepção federal pelo equilíbrio entre as forças contraditórias da unidade e da diversidade, do localismo e do centralismo, concebendo o federalismo de cooperação, o federalismo de equilíbrio entre a União soberana e os Estados-membros autônomos. (...)

Ao conceber a forma federativa como parte integrante da estrutura constitucional, por dela decorrer, é possível identificar nela um caráter estático e descritivo. Isto é, sua forma permanece intacta enquanto preservado o texto constitucional, não se submete a variações ante alterações da conjuntura política, social ou econômica. E, mais, é descritiva enquanto norma que reflete uma realidade da configuração e da organização das instituições do Estado.

Dessa forma, o federalismo cooperativo se insere nesse contexto como um modelo de formatação da estrutura federativa. Este guarda os elementos gerais do Estado federativo – quais sejam, a existência dos três ordenamentos distintos, tal como postulado por Hans Kelsen –, no entanto, distingue-se a partir de outros elementos, que lhe são próprios. O próximo tópico cuidará de expor quais e como são esses elementos distintivos do federalismo cooperativo.

⁸⁰ HORTA, RAUL MACHADO. *Op. cit.*, pp. 10-11.

2.1.2. Elementos da dimensão estrutural do federalismo cooperativo

Por seguinte, estabelecidos os pressupostos da concepção estrutural, faz-se necessário tratar dos elementos distintivos do federalismo cooperativo. Para identificá-los, porém, é necessário buscar entre os autores “estruturalistas” definições cuja raiz envolva a diferenciação com outros modelos.

Tem-se, inicialmente, a conceituação realizada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁸¹, em que compara o modelo cooperativo com o dual, a partir da perspectiva da repartição de competências legislativas. Confira-se:

12. Na organização de um Estado Federal, questão fundamental é a da repartição de competências entre os entes federativos. (...)

Duas são as técnicas pelas quais se efetiva essa repartição, segundo revela o direito comparado. Uma, mais antiga, peculiar ao chamado "federalismo dualista", caracterizada como "repartição horizontal"; outra, própria do "federalismo cooperativo", dita "repartição vertical" de competências.

(...)

14. A da segunda é a de dividir uma mesma "matéria", em diferentes níveis, entre diversos entes federativos. Assim, uma mesma "matéria" é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais, a outro, das normas particulares ou específicas. (...)

O primeiro elemento distintivo federalismo cooperativo é a repartição de competências legislativas de forma concorrente entre os entes federativos, permitindo que cada matéria seja abordada por mais de uma esfera legislativa, ainda que exerçam funções diferentes.

Esse elemento é apontado também por Arthur Gunlicks, ao tratar da federação alemã. Porém, este autor vai além ao apontar que no modelo cooperativo a intensificação das práticas de relações intergovernamentais se aprofunda não só por meio de matérias legislativas selecionadas, mas também por meio de competências tributárias conjuntas⁸². Isto é, a estrutura

⁸¹ FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES. *Op. cit.*, pp. 124-125.

⁸² GUNLICKS, ARTHUR. *The Länder and German federalism*, Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 69. – “(...) *With the 1969 Finance Reform, 'unitary' federalism was complemented and to some extent replaced by the term 'cooperative federalism.'*”

do federalismo cooperativo não se exaure na elaboração de leis, mas tem um segundo elemento distintivo correspondente à repartição de receitas.

Na doutrina nacional, esse elemento distintivo é também identificado por Heleno Taveira Torres⁸³, como se vê a seguir:

Nossa Constituição Financeira, como dito antes, adota um modelo aperfeiçoado de federalismo cooperativo, com competências (fontes) para instituição de tributos pelas unidades do federalismo (i) e distribuição do produto arrecadado dos impostos entre as unidades de menor capacidade econômica (ii), mediante atribuição direta, segundo percentuais previamente designados na própria Constituição, e indireta, por fundos, ordenados, por critérios determinados em lei complementar. (...)

Em contrapartida à concentração de competências legislativas exclusivas no governo central e à repartição da maior parte das remanescentes sob a sistemática concorrente, cumpre aos governos dos Länder participar da arena decisória federal por meio do Bundesrat, com vistas a elaboração e a deliberação de leis⁸⁴. O último elemento distintivo, portanto, compreende as vias de atuação dos governos estaduais ou regionais na arena de formação da vontade nacional.

Cumprido, a partir de agora, trazer aprofundar a análise detalhada a cada um desses elementos distintivos identificados. No primeiro deles, o foco será o traço distintivo do compartilhamento de competências entre os entes federativos, que acaba formando o “bolo mármore” observado por Morton Grodzins. No seguinte, serão abordados principalmente os mecanismos de transferência verticais e horizontais de recursos. E, no último deles, os canais de representação dos governos estaduais na formação da vontade nacional.

This term was borrowed from the United States and was introduced to describe the growing practices of intergovernmental relations. As noted in several places above, Article 91a and 91b are examples frequently cited, as are the joint taxes and selected legislation. A later, somewhat narrower, concept that reflects the centralizing trends described above and the complex interrelationships among various levels and institutions of government is ‘political-administrative interconnections’ (Politikverflechtung), a term mentioned above that is similar to but not exactly the same as the American term ‘intergovernmental relations’. (...)

⁸³ TORRES, HELENO TAVEIRA. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁸⁴ NAGEL, KLAUS-JÜRGEN. *El federalismo alemán: ¿Más cooperación o nueva asimetría?*. In: *Revista de estudios políticos*, n. 118, 2002, p. 68.

Essa análise compreenderá somente o estudo do caso alemão e do caso brasileiro, na medida em que, como já apontado no capítulo anterior, a federação americana conserva, ainda, uma estrutura federal de caráter dualista, muito embora a dinâmica de interação federativa tenha sofrido alterações ao longo dos anos.

2.2. ELEMENTOS DISTINTIVOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO

2.2.1. Compartilhamento de competências legislativas

Tomando-se o federalismo cooperativo como estrutura – ou, ainda, como uma das possíveis configurações da estrutura federativa – a repartição de competências compreende um elemento bastante relevante. De acordo com Raul Machado Horta, muito embora este não esgote a temática, consiste em sua “questão fundamental”, uma vez que condiciona o funcionamento do Estado federal⁸⁵.

Como visto no tópico 1.3.1., a repartição de competências própria do modelo cooperativo contrapõe-se àquela proposta no modelo dualista. Esta última tem por finalidade assegurar a autonomia plena dos entes federativos em suas respectivas esferas por meio atribuição de competências legislativas exclusivas.

Já o modelo cooperativo busca prover uma interconexão das autonomias das esferas de governo, a partir do compartilhamento de matérias, por meio da legislação concorrente. Isso, no entanto, não significa que esse modelo não reconheça a necessidade de campos exclusivos de competência. A esse respeito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca que “mesmo no federalismo cooperativo não são todas as matérias que sofrem a repartição do tipo vertical”, mas “persistem, sempre, matérias reservadas, ou privativas, de determinado ente federativo”⁸⁶.

⁸⁵ Vide nota 10.

⁸⁶ FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES. *Op. cit.*, p. 126.

Nesse mesmo sentido, Ernst A. Young comenta que, na estrutura cooperativa, as matérias legislativas se encontram repartidas de forma concorrente entre as esferas de governo, sem se excluir a possibilidade de que algumas delas permaneçam sob exercício exclusivo⁸⁷.

Posto isso, a competência concorrente pode se dar sob duas principais modalidades: a cumulativa e a não-cumulativa. A primeira “existe sempre que não há limites prévios para o exercício da competência, ou por parte de um ente” e, havendo conflito entre a norma estadual e a federal, “prevalece a regra da União”. Já a segunda se dá a partir da reserva, em um mesmo campo material, de um “nível superior ao ente federativo mais alto, a União”, com vistas a estabelecer “princípios e normas gerais”, legando ao ente concorrente a complementação da norma⁸⁸.

Ainda em relação à modalidade de concorrência não-cumulativa, permite-se ao ente concorrente dispor sobre toda a matéria, enquanto o governo central não estabelecer as normas gerais e os princípios relativos à matéria. Chama-se essa faculdade de “competência supletiva”.

Partindo para a análise da estrutura federal *in concreto*, tem-se a repartição de competências prevista no capítulo VII da constituição alemã. Inicialmente, o artigo 70 estabelece as regras básicas. A primeira delas é a delimitação dos poderes federais, de maneira que os governos estaduais terão direito de legislar sobre as matérias não atribuídas expressamente ao governo central. E, em seguida, no parágrafo 2º desse artigo, é previsto que o exercício da competência legislativa poderá ser exclusivo ou concorrente.

A partir disso, ao longo dos artigos 71, 73 e 75 são previstas e enumeradas as matérias atribuídas à competência exclusiva do governo central. A partir da análise desses dispositivos, verifica-se que essa esfera de governo possui uma competência legislativa muito maior do que os governos estaduais possuem⁸⁹. A razão para tanto é a possibilidade de influenciar e em muitos casos deliberar, por meio do Bundesrat, acerca da legislação federal, bem como a atribuição a

⁸⁷ YOUNG, ERNEST A. *Dual Federalism, Concurrent Jurisdiction, and the Foreign Affairs Exception*. In: George Washington Law Review, v. 69, 2000, p. 145. Disponível em <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2530&context=faculty_scholarship>..

⁸⁸ FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES. *Op. cit.*, p. 125.

⁸⁹ GUNLICKS, ARTHUR. *The Länder and German federalism*, Manchester: Manchester University Press, 2003, pp. 56-57.

estes últimos da função administrativa, referente à execução e à administração dos estatutos elaborados no âmbito federal.

Contudo, a atribuição dessa função não implica autonomia em seu exercício. Segundo Carlos Bastide Horbach, a execução das leis é realizada sob o controle e a fiscalização do governo central. Assim, caso um Land aplique de forma equivocada a lei, “há a possibilidade - (...) – de se promover uma espécie de intervenção federal (Bundeszwang)”, com o consentimento do Bundesrat⁹⁰.

Por seguinte, os artigos 72 e 74 enumeram as matérias legadas à competência concorrente, sendo que o seu exercício poderá em três modalidades: **(a)** competência concorrente básica; **(b)** competência concorrente necessária; e **(c)** competência concorrente de divergência, tal como descritas por Beatriz Horbach⁹¹.

A primeira recai sobre “matérias para as quais o legislador constituinte considerou que deveria haver uma espécie de bloqueio das legislações estaduais, sem que fosse feita alguma espécie de verificação de sua necessidade”. Estas se encontram previstas no parágrafo 1º do artigo 72, ao estipular a competência dos governos estaduais de legislarem desde que e na medida em que o governo central não tenha exercido a sua competência sobre a matéria.

A seguinte, isto é, a necessária, por sua vez, depende de “que alguns requisitos sejam preenchidos para que a União possa legislar nas matérias ali descritas”, os quais compreendem **(i)** a finalidade do estabelecimento de condições de vida equivalentes no território nacional; e **(ii)** a finalidade de manutenção da unidade legal ou econômica.

Por fim, a de divergência concede aos estados “a possibilidade de elaboração de regras próprias e divergentes que possam atender de forma mais efetiva suas necessidades e características locais”. Essa modalidade de competência, criada a partir da Reforma Constitucional de 2006, recai somente sobre matérias relativas à caça, à proteção da natureza e da paisagem, à distribuição de terras, ao planejamento regional, aos recursos hídricos e à

⁹⁰ HORBACH, CARLOS BASTIDE. *Forma do Estado: Federalismo e repartição de competências*. In: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 3, n. 2, 2013, pp. 7-8.

⁹¹ HORBACH, BEATRIZ BASTIDE. *A competência legislativa concorrente de divergência do Direito alemão*. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 49, n° 193, 2012, pp. 175-176.

admissão em instituições de educação superior e aos requisitos para graduação nelas, tal como consta do parágrafo 3º do artigo 72.

Essa modalidade inovadora, muito embora restrita a um âmbito diminuto de matérias, representa, em contraposição às demais modalidades, uma mitigação da primazia do direito federal, princípio basilar do direito alemão, previsto no artigo 31 do texto constitucional. A partir dela, os Lander passam a ter um campo maior de autonomia legislativa sobre matérias que se encontravam sob a coordenação do governo central.

A estrutura federativa brasileira cuida da repartição de competências no Título III da constituição, referente à organização do estado. De acordo com Raul Machado Horta, esta reflete “as novas tendências do federalismo e, na concepção constitucional,  visível a influência recebida da técnica de repartição de competências da Lei Fundamental da Alemanha de 1949”⁹².

Assim, tal como na estrutura federal alemã, so enumeradas as matérias legislativas de competência exclusiva da União e, além delas, estão também previstas as competências exclusivas dos municípios. Dessa forma, permite-se aos estados legislar sobre as matérias residuais não elencadas no texto constitucional, tal como prescreve o parágrafo 1º do artigo 25.

A maior parte das matérias vinculadas à competência legislativa concorrente, por sua vez, encontram-se previstas no artigo 24. E esta se operacionaliza mediante quatro preceitos: *(i)* a competência da União é limitada ao estabelecimento de normas gerais⁹³; *(ii)* a competência da União não exclui a competência suplementar dos estados; *(iii)* os estados exercerão a competência plena sobre essas matérias no caso de inexistir lei federal; e *(iv)* a superveniência de lei federal suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário.

⁹² HORTA, RAUL MACHADO. *As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988*, In: Revista do legislativo, n. 25, 1999, p. 17. Disponível em: < <http://dspace.almg.gov.br/bitstream/handle/11037/1163/001163.pdf?sequence=3> >..

⁹³ CONTI, JOSÉ MAURÍCIO. *Op. cit.*, p. 21. – O autor coloca que esse preceito se assemelha ao sistema italiano, no qual se atribui, no âmbito da legislação concorrente, ao governo central a função de legislar sobre princípios fundamentais.

A partir da análise dos preceitos constitucionais, Raul Machado Horta⁹⁴ comenta favoravelmente a respeito da competência legislativa concorrente:

(...) Essa repartição, flexível nos seus movimentos e diversificada na sua matéria, é instrumento capaz de preservar o duplo ordenamento do Estado Federal, impedindo que o crescimento progressivo dos poderes federais venha absorver, na exaustividade dos poderes enumerados, a matéria indeterminada dos poderes reservados. De outro lado, inserindo-se na concepção moderna do federalismo cooperativo, a participação dos Estados em matéria legislativa mais ampla permitirá o afeiçoamento das normas da legislação federal de princípios e de regras gerais às peculiaridades econômicas, sociais e culturais de cada Estado, mediante o desenvolvimento de particularidades que a absorvente e unificadora legislação federal central geralmente desestimula e ignora. (...)

Contudo, o otimismo identificado pelo autor não se concretiza. A técnica de repartição concorrente não se mostra como instrumento capaz de deter o crescimento dos poderes federais ou ainda de fazer valer a competência dos governos estaduais de se adaptar as legislações às questões regionais.

No caso alemão, há já mencionada prevalência do direito federal, a qual exclui a legislação estadual que lhe for contrária. Já no caso brasileiro, há que se apontar o problema da delimitação do exercício da competência quanto às “normas gerais”. Isto é, dada à inexistência de definição desse conceito, a União tende a exaurir o campo legislativo, legando aos Estados a competência sobre questões meramente marginais.

A respeito deste tema, José Maurício Conti⁹⁵ procura definir o conceito delas a partir de sua função. Estas se caracterizam por “manter a uniformidade da legislação federal” e, portanto, não se poderia reconhecer como “normas gerais” aquelas que tratem de “determinadas pessoas de direito público”, de situações ou institutos de forma particularizada “com exclusão de outros da mesma espécie, ou ainda as que se afastem de aspectos fundamentais básicos”.

⁹⁴ HORTA, RAUL MACHADO. *As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988*, In: Revista do legislativo, n. 25, 1999, p. 16. Disponível em: < <http://dspace.almg.gov.br/bitstream/handle/11037/1163/001163.pdf?sequence=3> >. Último acesso em 04 de julho de 2019.

⁹⁵ CONTI, JOSÉ MAURÍCIO. *Op. cit.*, pp. 21-22.

A despeito disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou em diferentes oportunidades de forma favorável à União, adotando-se um conceito abrangente no sentido de que normas gerais compreende o conteúdo que se é editado como tal⁹⁶.

2.2.2. Compartilhamento de receitas

Para se garantir a autonomia dos entes políticos, bem como a continuidade de suas atividades, o legislador constituinte, no âmbito da engenharia constitucional, estabelece fontes de arrecadação de receitas aos entes federativos.

Entretanto, não se deixa de reconhecer que, por conta das disparidades regionais, determinados entes subnacionais possuem maiores dificuldades, sobretudo orçamentárias, em atender as demandas de seus habitantes e de manter exercício de suas competências, no mesmo padrão que os demais. Por conta disso, além de fontes exclusivas de receitas, são previstos instrumentos de compartilhamento de receitas.

De maneira análoga ao rompimento com a lógica dos “compartimentos estanques”, relativamente às competências legislativas, configura-se elemento distintivo do federalismo cooperativo a previsão de instrumentos de compartilhamento de receitas.

A Lei Fundamental da Alemanha distingue em seu texto, especificamente no artigo 106, a competência legislativa de cada esfera de governo no tocante à matéria tributária. Entretanto, tal como ressaltam Ronald Watts e Paul Hobson⁹⁷, “na prática, as ambas esferas estar conectadas uma a outra”.

Verifica-se, neste ponto, novamente, a primazia da esfera central sobre as demais. É conferida competência legislativa exclusiva ao governo central sobre direitos aduaneiros e

⁹⁶ A esse respeito, tem-se os seguintes precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927, relatoria do Ministro Carlos Velloso, publicada no Diário de Justiça em 11 de novembro de 1994; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.903, relatoria do Ministro Celso de Mello, publicada no Diário de Justiça em 09 de setembro de 2008; e Medida Cautelar no Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.059, relatoria do Ministro Carlos Britto, publicada no Diário de Justiça em 20 de agosto de 2004.

⁹⁷ WATTS, RONALD L.; HOBSON, PAUL. *Op. cit.*, p. 06.

monopólios fiscais. E, mais adiante, este detém também a competência concorrente sobre os impostos, do quais auferem parcial ou integralmente a receita. Entretanto, quando não for este o caso, pode exercer a competência concorrente necessária, se estiverem verificados seus requisitos.

Contudo, “a principal característica do instrumento de arrecadação de receitas da Alemanha é a previsão constitucional de compartilhamento de receitas tributárias”⁹⁸, constante a partir do parágrafo 3º do artigo 106. E, mais, Conti caracteriza o federalismo fiscal alemão como cooperativo por conta de “uma marcante interpenetração de recursos entre os entes”, estando previstas “várias formas de compensação e redistribuição de recursos entre os entes da federação”⁹⁹.

Jonathan Rodden divide o compartilhamento de receitas tributárias em dois sistemas¹⁰⁰. O primeiro deles compreende a divisão das receitas decorrentes das principais fontes, quais sejam, tributação de renda de pessoas físicas e de pessoas jurídicas e tributação sobre o consumo¹⁰¹.

Já o segundo sistema de compartilhamento compreende, por sua vez, transferências horizontais e verticais. Elas podem ser classificadas nas seguintes categorias: subvenções específicas e transferências de equalização. Os pagamentos são realizados de acordo com os critérios estabelecidos nos artigos 91A e 104A.

A estrutura federativa brasileira apresenta um complexo sistema de competências tributárias. Ao passo que a competência legislativa tributária é de caráter concorrente, a

⁹⁸ IDEM.

⁹⁹ CONTI, JOSÉ MAURÍCIO. *Op. cit.*, pp. 28-29.

¹⁰⁰ RODDEN, JONATHAN; ESKELAND, GUNNAR S.; et LITVACK, JENNIE. *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, Cambridge: MIT Press, 2003, pp. 168-170. Disponível em: < http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FISCAL%20POLICY%20Fiscal%20Decentralization%20and%20the%20Challenge%20of%20Hard%20Budget%20Constraints.pdf#page=172 >. Acesso em 1º de outubro de 2019.

¹⁰¹ WATTS, RONALD L.; HOBSON, PAUL. *Op. cit.*, pp. 06-07. – De acordo com o autor e com época em que escreveu o artigo, os governos central e estaduais recebiam 42,5% das receitas de imposto de renda das pessoas físicas (“personal income tax”) e o remanescente era distribuído aos governos locais; o imposto de renda das pessoas jurídicas (“corporate income tax”), por sua vez, era dividido igualmente a cada uma das esferas de governo; e o produto da tributação sobre o consumo (“sales taxes”) permanece sendo dividido entre os governos central e estadual, porém nos percentuais estabelecidos pelo primeiro deles, com a obrigação de ser revisto a cada dois anos.

competência relativa à instituição dos tributos pode se dar de forma: (i) exclusiva, em relação aos impostos, contribuições sociais e empréstimos compulsórios, conforme disposto os artigos 148, 153 a 156 e 195; e (ii) comum, quanto a taxas e a contribuições de melhoria, nos termos o artigo 145, inciso I e II.

No tocante à competência tributária exclusiva, o constituinte “não procedeu a simples enumeração”, mas se “atribuiu a cada entidade política um fato gerador distinto e identificável consigo mesmo”¹⁰², evitando, com isso, a bitributação de um mesmo fato por diferentes entes.

Todavia, o constituinte reconheceu a dificuldade de os entes subnacionais cumprirem com suas obrigações, bem como de fornecer os bens e os serviços aos quais se encontram incumbidos pelo texto constitucional, somente com os recursos provenientes das receitas decorrentes dos tributos de sua competência. E, partir disso, complementou o sistema de competências tributárias com o sistema de repartição de receitas e com o sistema de transferências intergovernamentais, sistema.

Esses sistemas se encontram previstos nos artigos 157 a 161. O texto constitucional distingue as transferências tributárias constitucionais em duas modalidades. A primeira delas são as transferências diretas, que compreendem o repasse de parte da arrecadação de determinado ente federativo para outro, a partir do atendimento dos requisitos constitucionais. Já a segunda modalidade são as transferências indiretas, que se dão mediante a formação de fundos especiais.

Estas últimas, para Heleno Taveira Torres, compreendem “a forma mais característica da Constituição Financeira cooperativa, ao servirem como instrumentos para financiamento de

¹⁰² ATALIBA, GERALDO. *Sistema Constitucional Tributário Brasileiro*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 26-27. - A esse respeito, o autor coloca: “(...) Na perseguição do intuito de obviar a bitributação – mediante a caracterização da inconstitucionalidade por invasão de competência – foi que se engendrou o sistema rígido, circunscrito de cada competência tributária; como consequência natural e lógica, alcançou a rigidez do próprio sistema tributário constitucional. (...) Pode-se dizer que o legislador constituinte atirou no que viu e acertou no que viu e no que não viu. Criou um sistema completo, fechado e harmônico, que limita e ordena estritamente não só cada poder tributante como – consequência lógica – toda a atividade tributária, globalmente considerada”.

fins constitucionais previamente definidos, (...), voltados a conferirem identidade ao Estado Social”¹⁰³.

Ambos os sistemas previstos na Constituição, para José Maurício Conti, permitem concluir pela “adoção, no Brasil, de um modelo de federalismo cooperativo”, na medida em que “respeitada a autonomia dos entes federados, criam-se sistemas de interpenetração entre eles”¹⁰⁴.

Entretanto, muito embora estes permitam, de fato, efetivar atuação dos entes subnacionais, bem como ter efeitos de equalização de disparidades regionais, não se pode concordar com quaisquer conclusões pelo efeito de incremento de autonomia a eles. A dependência de fontes externas de custeio, tem como consequência a sujeição deles aos entes provedores na esfera política.

¹⁰³ TORRES, HELENO TAVEIRA. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 322.

¹⁰⁴ CONTI, JOSÉ MAURÍCIO. *Op. cit.*, p. 24.

2.2.3. Participação dos governos regionais no âmbito federal

Ao proceder com a análise das tendências do Estado alemão, Konrad Hesse¹⁰⁵ destacou que o efeito divisório da estrutura federal “reside menos na divisão vertical do que na ampliação e no reforço da divisão de poderes horizontal, no elemento de equilíbrio de poderes”. Assim, identifica que os fatores desse equilíbrio não compreendem a divisão funcional entre poderes legislativo e executivo, mas, sim, nas “forças políticas reais”, quais sejam: de um lado, a maioria parlamentar e o governo; e de outro, a oposição.

Juntamente a esse equilíbrio de forças, no Estado federal alemão opõem-se outra dicotomia de poderes: de um lado, a Casa dos Representantes (“Bundestag”) e o governo; e de outro, o Bundesrat. Isso significa, de acordo com o autor, que a participação dos governos estaduais alemães se faz mais relevante dentro da arena federal do que considerados individualmente, no exercício de suas competências.

Nessa mesma linha, Tanja A. Börzel comenta que, em virtude as competências legislativas dos governos estaduais serem predominantemente concorrentes, fez-se necessário garantir “uma representação forte dos interesses das unidades federativas no âmbito central, não só para assegurar implementação eficiente de políticas federais, mas para prevenir que elas sejam reduzidas a meros ‘agentes administrativos’ do governo federal”¹⁰⁶. Dessa forma, cumpre analisar o papel do Bundesrat dentro da estrutura constitucional.

Inicialmente, cumpre apontar que sua natureza foi objeto de disputas entre os partidos, isto é, se as casas do parlamento alemão teriam o mesmo *status* ou não, bem como se os membros dessa casa seriam eleitos ou não ou, ainda, se estariam ou não vinculados a orientações dos governos dos Länder¹⁰⁷.

¹⁰⁵ HESSE, KONRAD. *Op. cit.*, pp. 27-30.

¹⁰⁶ BÖRZEL, TANJA A. *What Can Federalism Teach Us About the European Union?*. In: *Royal Institute of international affairs*, 2003, p. 05-06. Disponível em: <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/borzel.pdf>>.

¹⁰⁷ GUNLICKS, ARTHUR. *Op. cit.*, pp. 342-343. – O autor explica que, por um lado, o Partido Social Democrata da Alemanha defendia que o Bundestag, isto é, a casa legislativa voltada à representação popular, tivesse proeminência sobre o Bundesrat no processo legislativo; enquanto a União Social Cristã e a União Democrática Cristã defendiam um modelo igualitário. Por outro lado, o Partido Social Democrata da Alemanha e a União

Ao final, o projeto entregue ao Conselho Parlamentar contemplava um compromisso conciliatório: concebeu-se um parlamento bicameral, em que havia preponderância da casa legislativa voltada à representação popular, Bundesrat, no processo legislativo, porém o Bundesrat permanecia como um órgão de representação direta dos Länder, com membros vinculados às suas orientações. Nesse sentido, Arthur Gunlicks comenta:

Os federalistas alemães, ao final de tudo, acreditavam que os Länder deveriam participar do processo legislativo e da administração das leis federais, funções estas bastante presentes na tradição alemã. Essa ideia favoreceu a representação regional na segunda casa legislativa que iria mediar os interesses dos governos federal e dos Länder. Essa é uma solução que é mais federal no sentido de fornecer uma divisão de poderes federal em que ambos as esferas de governo se encontram representadas no governo [nacional]. (...) ¹⁰⁸

No texto promulgado da Lei Fundamental, suas funções básicas se encontram dispostas nos artigos 50 a 53, tais como a participação no processo legislativo, na administração do Estado federal e nas deliberações de matérias afeitas à União Europeia e, também, regras de composição e de procedimentos de deliberação.

Outras disposições se encontram dispersas pelo texto constitucional, como, por exemplo, regras quanto à aprovação de emendas constitucionais no artigo 79, seu papel na aprovação de regulações federais relativas à administração de leis pelos Länder nos artigos 84 e 85 e as regras de eleição de metade dos membros da Corte Constitucional Federal no artigo 94.

Posto isso, cumpre analisar o que distingue o Bundesrat dos órgãos similares presentes em outros modelos federativos. Como destacado a partir das lições de Konrad Hesse e de Tanja A. Börzel, buscou-se por meio deste órgão “compensar” os estados pela concentração de

Democrática Cristã da zona ocupada pelo Reino Unido defendiam que atuação dos delegados no Bundesrat não fosse vinculada às orientações dos Länder; já a União Democrática Cristã e a União Democrática Cristã do sudoeste alemão defendiam manter a tradição alemã de uma representação vinculada às orientações dos Länder.

¹⁰⁸ IDEM, p. 343 – Tradução livre de: “(...) *German federalists, after all, believed that the Länder should participate in law making and in the administration of federal laws, both of which were very much in the German tradition. This favored the representation of the Land governments in a second chamber of the Länder that would mediate between the federal and Land governments. This is the solution that is most federal, in the sense that it provides for a federal division of powers in which both levels are represented by governments. (...)*”.

competências legislativas no nível central, permitindo-lhes participar do processo legislativo federal.

Essa participação se dá meio delegados indicados diretamente pelos governos estaduais, sendo que a quantidade de delegados varia de acordo com o número de habitantes e estes votam em bloco, jamais em separado¹⁰⁹. O primeiro aspecto distintivo, portanto, compreende a forma de representação dos interesses regionais: direta e proporcional.

Por conta disso, Arthur Gunlicks aponta o Bundesrat como um órgão em parte executivo – enquanto órgão de representação direta do governo dos Länder – e em parte legislativo – enquanto órgão inserido no processo legislativo federal¹¹⁰.

Adicionalmente a esse fato, tem-se que determinadas matérias dependem da aprovação do Bundesrat para serem aprovadas. Estas são chamadas de “leis de consentimento” (“Zustimmungsgesetz”) e se encontram discriminadas no texto da Lei Fundamental. Dentre elas, estão compreendidos **(a)** projetos de emenda constitucional, os quais requerem a aprovação de dois terços do Bundesrat, tal como previsto no artigo 79, parágrafo 2º; **(b)** projetos que afetam as finanças dos estados, tanto em relação às receitas deles quanto em relação aos gastos, como consta previsto nos artigos 105, parágrafo 3º, e 104ª, parágrafo 4º, respectivamente; e **(c)** projetos que afetem jurisdição administrativa e organizacional dos estados, como previsto no artigo 84, parágrafo 1º.

Estas compreendem cerca de 50 por cento de todos os projetos apresentados no parlamento alemão, sendo que, sobre eles, o Bundesrat pode exercer o poder de veto de forma absoluta, isto é, sem que esse possa ser rejeitado pelo Bundestag¹¹¹. A partir disso, esse órgão

¹⁰⁹ AUDEL, KATRIN. *Intergovernmental relations in German federalism: Cooperative federalism, party politics and territorial conflicts*. In: *Comparative European Politics*, v. 12, n. 5, 2014, p. 03. Disponível em: <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/2393/1/Auel%20CEP%2012_4_5.pdf>. –“(…) The Länder have between three and six votes (depending on their population size), which have to be cast en bloc and cannot be split. (...)”

¹¹⁰ GUNLICKS, ARTHUR. *Op. cit.*, p. 344. –“(…) The Bundesrat is not a body that represents the people directly, but rather one that represents elected Land governments. It is, therefore, in part an executive and in part a legislative body. (...)”

¹¹¹ ÍDEM, p. 349. –“(…) If it is a ‘consent bill’ (Zustimmungsgesetz) which is the case for about 55–60 percent of all bills (but about 90 percent of the more important bills), the Bundesrat has potentially an absolute veto and is equal to the Bundestag in legislative power. (...)”

exerce um contrapeso substancial nas arenas legislativas e executivas, no âmbito nacional, podendo evitar intervenções excessivas nos entes subnacionais.

Esses dois aspectos identificados a partir do Bundesrat compreendem o que é distintivo no federalismo cooperativo, no que tange à participação dos governos regionais na arena nacional de decisão: *(i)* a participação direta e proporcional; e *(ii)* a necessidade de aprovação do órgão em projetos de grande relevância e o poder de veto absoluto sobre estes.

Todavia, a respeito do desempenho do Bundesrat no contexto alemão, Konrad Hesse¹¹² tece críticas no sentido de não se ter concretizado na prática em um órgão voltado a neutralizar as forças centralizadoras da federação. Isso se dá, uma vez que, no exercício de suas funções, acaba favorecendo uma uniformização legislativa e administrativa, em vez de permitir que os Länder adéquem os estatutos federais às suas especificidades e aos seus interesses.

Assim, se, por um lado, o federalismo cooperativo alemão abre espaço aos governos regionais de participarem da formação da vontade nacional, bem como refrear impulsos centralizadores, a partir da concessão de poder de veto ao Bundesrat sobre toda legislação que afete a administração dos Länder; por outro, esse órgão se converteu em um meio de os governos regionais articularem a centralização e o fortalecimento do governo central.

A existência de um sistema bicameral no Brasil tem início do período imperial, sob a égide da Constituição de 1824. A criação de um senado àquela época tinha por inspiração a tradição britânica, a qual “deu lugar à influência dos federalistas norte-americanos” após a proclamação da república em 1891, favorecendo a manutenção dessa casa legislativa. Além das inspirações de outros modelos, o Brasil apresenta como condições favoráveis à adoção desse sistema “a grande extensão territorial, a força histórica das elites políticas regionais, a heterogeneidade social e a estrutura federativa”¹¹³.

¹¹² HESSE, KONRAD. *El Estado Federal Unitario*, In: *Direito Público*, ano 09, n. 50, Porto Alegre: Instituto Brasiliense de Direito Público, março a abril de 2013, pp. 27-30. Disponível em: < http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1571/Direito%20Publico%20n502013_KONRAD%20HESSE.pdf?sequence=1&isAllowed=y >.

¹¹³ ARAÚJO, PAULO MAGALHÃES. *O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal*. In: *Política & Sociedade*, v. 11, n. 21, 2012, p. 96.

A constituição brasileira vigente estabelece que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, o qual é composto por duas casas legislativas: *(i)* a Câmara dos Deputados, para a qual são eleitos representantes do povo; e *(ii)* o Senado Federal, o qual é composto por representantes dos estados e do distrito federal, como se lê em seus artigos 44, 45 e 46.

Este último, além de participar do processo legislativo federal, em igualdade com a Câmara dos Deputados, possui competências privativas, previstas no artigo 52 do texto constitucional. Estas são de suma importância para funcionamento da federação, compreendendo, dentre elas, *(a)* a autorização operações externas de natureza financeira; *(b)* a disposição acerca de limites e de condições para operações de crédito interno e externo, para garantias, de interesse de todos os entes federativos, e para o montante da dívida mobiliária dos Estados e dos Municípios; e *(c)* a suspensão da execução de, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Além dessas, o Senado possui ainda outras competências dispersas pelo texto constitucional, tais como o estabelecimento das alíquotas de ICMS¹¹⁴ referentes às operações e às prestações de serviço interestaduais e de exportação e de alíquotas mínimas nas operações internas, e de fixar alíquotas máximas, em operações internas, para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados.

A despeito de seu papel relevante na solução de conflitos e no estabelecimento de parâmetros e de condições aos entes federativos, é importante destacar que é questionada a capacidade de o Senado representar efetivamente os interesses dos estados.

Isso se deve a diferentes fatores, sendo o principal deles o método de eleição de seus membros. Diferentemente do caso alemão exposto anteriormente, seus membros não são indicados diretamente pelos governos estaduais, mas são eleitos mediante voto popular direto, por parte da população residente em cada território estadual.

Em virtude disso, a atuação do Senado não se mostra vinculada ou atrelada mais aos interesses regionais do que partidários. Em estudo realizado, com vistas a debate se o papel deste

¹¹⁴ Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, previsto, como competência estadual e do Distrito Federal, no artigo 155, inciso II, da Constituição Federal.

órgão seria federativo ou partidário, Pedro Neiva e Márcia Soares apontam que este se mostra mais próximo dos “assuntos nacionais do que os regionais ou estaduais”. Nesse sentido, ponderam no sentido de que, muito embora os senadores sejam sensíveis aos interesses dos estados, “não parecem dar um maior espaço à agenda nacional”¹¹⁵.

¹¹⁵ NEIVA, PEDRO ROBSON PEREIRA; SOARES, MÁRCIA MIRANDA. *Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, 2013, p. 111.

2.3. LIMITES DA ESTRUTURA COOPERATIVA

Os tópicos anteriores permitiram compreender o federalismo sob sua dimensão estrutural, bem como trouxe à lume seus elementos distintivos. Estes quando presentes conjuntamente permitem ao intérprete identificar de maneira imediata o modelo cooperativo. Entretanto, muito embora tenham a capacidade de diferenciá-lo dos demais, estes não necessariamente implicam ser indispensáveis.

Dessa forma, é possível conjecturar estruturas em que somente um ou dois deles se façam presentes. E, por conta disso, é possível questionar os limites daquilo que se compreende como estrutura cooperativa, da seguinte forma:

- até que ponto a estrutura permanece cooperativa com a ausência de um ou outro elemento?
- quais desses elementos são indispensáveis?
- a presença de elementos distintivos do modelo dual afetaria a classificação da estrutura como cooperativa?

Assim, para ser possível responder esses questionamentos, faz-se necessário retomar os pressupostos da dimensão estrutural. Esta concebe o federalismo cooperativo como uma das possíveis configurações da estrutura federativa, a qual, de acordo com Hans Kelsen, enseja uma descentralização do ordenamento jurídico¹¹⁶.

Em outras palavras, na medida em que o Estado corresponde ao ordenamento jurídico, a introdução de uma estrutura federativa implicará sua descentralização em três: *(i)* o ordenamento total ou a constituição total; *(ii)* o ordenamento parcial de validade nacional ou a constituição federal; e *(iii)* os ordenamentos parciais de validade regional ou as constituições dos estados-membros.

¹¹⁶ Vide nota 76.

Ao primeiro deles, de acordo com Hans Kelsen, pertence a atribuição de competências entre União e estados-membros¹¹⁷. Ou seja, sob essa concepção, o *design* essencial do Estado federal se dá mediante a repartição de competências, sendo este o seu traço mais peculiar.

Assim, restabelecendo o foco da análise, qual seja, o federalismo cooperativo, a sua peculiaridade essencial restará na repartição de competências, mais especificamente naquela que lhe é distintiva: o compartilhamento de matérias legislativas entre as esferas de governo mediante a atribuição de competência concorrente. Isso significa dizer que este corresponde ao elemento distintivo e indispensável do modelo cooperativo ou, ainda, o limite para a classificação de determinada estrutura como cooperativa.

De tal modo, a presença de elementos distintivos do federalismo dual não afetará tal classificação enquanto não afastar o compartilhamento concorrente de matérias legislativas. Isto é, assim como visto no tópico 2.2.1., especificamente a partir das lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho e de Ernst A. Young, o modelo cooperativo comporta a atribuição de matérias legislativas exclusivas, mas não atribuição exclusiva da totalidade dessas matérias¹¹⁸.

Diante disso, é possível estabelecer ao menos três cenários no tocante à dimensão estrutural, em virtude da presença ou não do “compartilhamento concorrente de matérias legislativas” e da presença ou não dos demais elementos distintivos.

O primeiro deles se dá, independentemente de qualquer outro fator, pela presença de “compartilhamento concorrente de matérias legislativas”, a partir do qual será possível classificar a estrutura como “cooperativa”. O segundo cenário compreenderá aquele em que nenhum dos três elementos distintivos do federalismo cooperativo se fazem presentes na estrutura objeto de análise. Assim, é possível classificá-la como “não cooperativa”.

Contudo, existe uma terceira possibilidade: a ausência do “compartilhamento concorrente de matérias legislativas” se dar na presença dos demais elementos distintivos ou, ainda, de apenas um deles. Nesse caso, tem-se uma estrutura não cooperativa com elementos

¹¹⁷ KELSEN, HANS. *Jurisdição Constitucional*, 1ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 56.

¹¹⁸ Vide notas 86 e 87.

cooperativos, a qual se pode denominar de “semi-cooperativa”. Todos esses cenários se encontram refletidos na seguinte tabela:

Tabela 01 – Classificação da estrutura federativa de acordo com a presença de elementos distintivos cooperativos

	Presença de participação dos governos regionais nas decisões no âmbito federal e de compartilhamento de receitas	Presença somente de participação dos governos regionais nas decisões no âmbito federal ou de compartilhamento de receitas	Ausência de participação dos governos regionais nas decisões no âmbito federal e de compartilhamento de receitas
Presença de compartilhamento concorrente de matérias legislativas	Cooperativa	Cooperativa	Cooperativa
Ausência de compartilhamento concorrente de matérias legislativas	Semi cooperativa	Semi cooperativa	Não cooperativa

TERCEIRA PARTE

“Hard words break no bones.”
- Provérbio inglês.

3. FEDERALISMO COOPERATIVO COMO DINÂMICA

3.1. A DIMENSÃO DINÂMICA DO FEDERALISMO COOPERATIVO

3.1.1. O conceito de dimensão dinâmica

A segunda dimensão de análise do federalismo cooperativo se dá a partir do comportamento dos entes federativos e da relação que mantêm entre si. Esta é denominada de dimensão dinâmica.

Enquanto a primeira dimensão se detém sobre o texto constitucional, identificando nele uma estrutura a ser analisada, esta identifica outros fatores capazes de complementar ou, ainda, de fornecer melhores respostas acerca do fenômeno estudado. Em outras palavras, esta dimensão não se restringe à forma, mas abrange também o funcionamento de seu objeto.

Esse problema foi objeto de discussão por William S. Livingston¹¹⁹, no que tange ao tratamento usualmente atribuído ao federalismo. Este afirmava que o tratamento jurídico usualmente dispensado para tratar a seu respeito não abrangia todos seus delineamentos, seus conflitos e seu funcionamento.

Ao se compreender o federalismo exclusivamente como estrutura, deixa-se de considerar seus aspectos dinâmicos, os quais sofrem influência de outros fatores, tais como a política, a economia, a cultural e a sociedade como um todo. Exatamente por conta disso, rechaça a análise detida da estrutura e das instituições por ela criadas para descrever determinado modelo estudado: “as instituições têm o hábito de servir propósitos outros para os quais elas foram concebidas.”¹²⁰.

¹¹⁹ LIVINGSTON, WILLIAM S. *A Note on the Nature of Federalism*, In: *Political Science Quarterly*, vol. 67, nº 01, março de 1952, pp. 81-84. Disponível em < <http://www.jstor.org/stable/2145299> >. Acesso em 18 de setembro de 2019. – O autor dá ainda mais ênfase ao tratamento jurídico do federalismo: “(...) *As questões são sempre de natureza legal. Quanto poder será concedido? Que modalidade de voto é requerido? Em que direito esta ou aquela ação está baseada? Isso viola a repartição constitucional de poderes? Isso viola os princípios do federalismo?* (...)” (Tradução livre).

¹²⁰ IDEM, p. 84 – Tradução livre de: “*Institutions have a habit of serving purposes other than those for which they are designed. (...)*”.

Ronald L. Watts¹²¹ também comenta acerca da existência de descompassos entre estrutura jurídica positivada e o funcionamento prático de suas instituições. Não por outro motivo, o autor entende ser necessário levar em conta os processos políticos para o federalismo seja compreendido como um todo.

Isso significa que, ao agregar novos elementos à análise, passa-se a uma segunda dimensão de análise, de cunho dinâmico e não, estático como a anterior. Isso se dá por conta de o objeto de estudo estar sujeito à diferentes influências por diversos fatores e não, restrito ao texto constitucional.

O federalismo, portanto, assim como sua espécie cooperativa, não se restringiria a uma estrutura, mas um processo – de federalização ou, ainda, de federalização cooperativa – que sofre influências dela e de outros fatores, seja de ordem políticas, econômicas ou sociais. Carl J. Friedrich¹²² descreve esse processo como:

(...) o processo pelo qual um número de comunidades políticas segregadas ingressa em determinado arranjo para buscar por soluções, adotando políticas e tomando decisões conjuntamente em problemas comuns; e, inversamente, o processo pelo qual uma comunidade política unitária passa a se diferenciar em um todo organizado de forma federativa. (...)

Nessa linha, Ronald Watts descreve o processo federativo a busca de determinado Estado por uma organização do governo em diferentes esferas, capaz de combinar elementos de decisão conjunta, ou como denomina “shared-rule”, e de decisão exclusiva, ou “self-rule”¹²³.

¹²¹ WATTS, RONALD. *Origins of Cooperative and Competitive Federalism*, In: GREER, SCOTT L. (ed.). *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies*, Nova York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 202.

¹²² FRIEDRICH, CARL J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nova York: Frederick A. Praeger, Inc., 1968, p.07. – Tradução livre de: “(...), the process by which a number of separate political communities enter into arrangements for working out for solutions, adopting joint policies, and making joint decisions on joint problems, and, conversely, also the process by which a unitary political community becomes differentiated into a federally organized whole. (...)”.

¹²³ WATTS, RONALD, *Op. cit.*, p. 201. – Tradução livre de: “‘Federalism’ is basically not a descriptive term but rather a normative one that refers to the advocacy of multi-tiered government combining elements of shared rule and territorial self-rule. (...)”.

Estabelecido o conceito, cumpre, então, passar à análise do federalismo cooperativo e de seus elementos distintivos sob essa dimensão dinâmica.

3.1.2. Elementos da dimensão dinâmica do federalismo cooperativo

Tendo sido expostos os pressupostos desta concepção – isto é, a insuficiência da estrutura constitucional, a influência de fatores externos ao direito e a tomada do federalismo (cooperativo) como um processo -, faz-se necessário tratar, a partir dela, a respeito do federalismo cooperativo e de seus elementos distintivos.

Inicialmente, destaca-se que alteração do paradigma federativo com vistas a acomodar uma dinâmica cooperativa, compreende um resultado da constante adaptação da forma federativa às circunstâncias de determinada época¹²⁴. Em outras palavras, o federalismo cooperativo, sob essa concepção, compreende um estágio do processo federativo decorrente determinados condicionantes que ensejaram sua configuração.

Esse processo de adaptação, contudo, não representou uma ruptura radical, em vista das tendências de centralização identificadas no tópico 1.2.1., no contexto da federação americana. Na realidade, tal como delineado por Ronald Watts, correspondeu mais a um aprofundamento e um acentuamento de “determinadas características já implícitas no funcionamento interdependente de todos os sistemas federativos como forma de parceria”¹²⁵.

Esse aprofundamento da interdependência e da necessidade de cooperação intergovernamental, ao longo do século XX, encontra suas causas ou condicionantes em três fatores. O primeiro deles corresponde a uma tendência de aumento da atividade estatal em todas as esferas de governo, resultando em sobreposições e com interpenetrações de competências e na necessidade de administrá-las a fim de minimizar conflitos entre os entes federativos.

Por seguinte, houve uma ampliação das áreas objeto de intervenção estatal, ensejando a criação de novas competências e a necessidade de o Estado promover políticas para todas elas.

¹²⁴ FRIEDRICH, CARL J. *Op. cit.*, p.08.

¹²⁵ WATTS, RONALD, *Op. cit.*, pp. 206-207.

E, por fim, no âmbito econômico-financeiro, a interdependência foi alcançada mediante às novas mecânicas de alocação de competências tributárias e de responsabilidades de gastos entre as diferentes esferas de governo. Estas, na medida em que provocaram desequilíbrios financeiros, ensejaram a realização de transferências de receitas para o sustento e para a garantia do atendimento das condições necessárias pelos entes federativo dependentes.

De cada uma delas, por sua vez, decorre um elemento distintivo relativo à concepção dinâmica do federalismo cooperativo. O primeiro deles se dá a partir das sobreposições e das interpenetrações de competências decorrentes do aumento da atividade estatal, resultando na atuação conjunta dos entes federativos na formulação e na implementação de políticas públicas.

Por seguinte, o incremento de competências e de responsabilidades frente ao novo contexto de atuação estatal¹²⁶ enseja de todos os entes a realização de maiores gastos. Entretanto, a impossibilidade alguns deles incrementarem suas receitas, frente à inadequação ou à insuficiência das fontes próprias de custeios, implica a necessidade de transferências financeiras e de coparticipação no financiamento de políticas e de programas. Esse é o segundo elemento distintivo do federalismo cooperativo, sob essa concepção.

Por fim, a preocupação em atuar conjuntamente e de estabelecer meios de cofinanciamento de programas e de políticas públicas decorre de um intuito de uniformização e de busca pela redução das desigualdades regionais e sociais. Esse ponto compreende o terceiro elemento distintivo da dinâmica cooperativa.

Assim sendo, nos próximos tópicos, o objetivo será de análise desses elementos apontados. Primeiramente, será abordada a interação intergovernamental na formulação e na implementação de políticas, sem deixar de levar em conta os aspectos jurídicos, mas complementando-os com outras perspectivas. Por seguinte, o segundo tópico será dedicado à

¹²⁶ DYE, THOMAS. *American federalism: Competition among governments*, Lexington Books, 1990, p. 100. – A esse respeito o autor coloca: “(...) A extensão da centralização da atividade do governo no sistema federal americano variava demasiadamente em função da matéria. Nos campos de defesa nacional, pesquisa espacial e serviço postal, o governo federal assume quase a responsabilidade exclusiva. Em outros campos, os governos estaduais e locais dividem a responsabilidade e custos com o governo federal. Os governos estaduais e locais se responsabilizavam pela maior parcela de gastos com educação, rodovias, saúde e hospitais, saneamento básico e proteção policial e bombeiros. Os custos com bem-estar se deslocaram gradualmente para o âmbito federal, e este assume a maior parte dos custos com desenvolvimento de recursos naturais, com moradias e com reconstrução urbanas. (...)”

forma de financiamento dessas políticas e às transferências de receitas havidas entre os entes federativos. Por fim, o terceiro tópico terá como foco a busca pela homogeneização e uniformização de condições das diferentes regiões, avaliando as implicações dela.

3.2. ELEMENTOS DISTINTIVOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO

3.2.1. Atuação conjunta na proposição e na implementação de políticas públicas

De acordo com Enoch Rovira¹²⁷, a atuação estatal se ampliou substancialmente no século XX. Esta deixou de se limitar ao “estabelecimento de medidas de polícia sobre um número relativamente reduzido de setores” e passou a se estender “sobre a totalidade prática da vida dos cidadãos”. Com isso, passou-se a adotar novas funções estatais, quais sejam, as de fomento e de prestação.

Em paralelo, o aumento da complexidade das sociedades modernas e a interconexão e dependência dos setores sociais, econômicos e políticos provocaram uma alteração na perspectiva original de sobre os campos de decisão e de atuação estatal. Isto é, os problemas que demandam uma resposta do Estado deixaram de ter um tratamento regional para ter um central.

Por consequência, promove-se uma dinâmica de atuação conjunta entre as esferas de governo, sob a diretriz do governo central. A finalidade é a de buscar soluções conjuntas para problemas recorrentes em cada uma das regiões, sendo eles: desemprego, falta de moradia, criminalidade e entre outros, decorrentes de fatores econômico-sociais ou de ausência ou ineficácia de prestação de serviços estatais.

Nos Estados Unidos da América, a atuação legislativa conjunta das esferas de governo sobre as mesmas matérias não decorreu da estrutura federativa constitucional. Esta, pelo

¹²⁷ ROVIRA, ENOCH ALBERTI. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 53.

contrário, prescreve uma separação rígida das competências dos entes federativos – como compartimentos estanques.

A viabilidade dessa atuação, porém, decorreu de uma mudança na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, principalmente a partir do contexto das medidas compreendidas no “New Deal”. A esse respeito, cumpre mencionar o caso “Carmichael v. Southern Coal & Coke Co.”, de 24 de maio de 1937, no qual a Corte teve de julgar se o Ato de Amparo ao Desemprego do Estado do Alabama (“Unemployment Compensation Act of Alabama”) era ou não inconstitucional. A alegação principal do proponente era a de que o referido ato era inconstitucional, na medida em que o estado do Alabama foi coagido a promulgá-la em decorrência do Ato da Seguridade Social. Abaixo, segue trecho do voto do Justice Stone¹²⁸:

(...) Como o Ato da Seguridade Social não é coercitivo em sua operação, o Ato de Amparo ao Desemprego não pode ser desconsiderado tal como um produto de coerção inconstitucional. Os Estados Unidos e o Estado do Alabama não são tidos entre si como governos estrangeiros. Eles coexistem no mesmo território. O desemprego é uma preocupação comum. Juntos, os dois estatutos ora discutidos incorporam um esforço legislativo de natureza cooperativa dos governos estaduais e nacionais para alcançar um objetivo público comum a ambos, o qual nenhum deles poderia alcançar plenamente sem a cooperação do outro. A Constituição não proíbe essa cooperação. (...)

¹²⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos da América. *Carmichael v. Southern Coal & Coke Co.*, nº 724. Apelantes: Albert A. Carmichael e Peyton D. Bibb. Apelados: Southern Coal & Coke Co. e Gulf States Paper Corporation. Relator: Justice Harlan F. Stone. Washington, DC., 24 de maio de 1937. Disponível em: <<https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/301/495.html>>. Último acesso em 28 de setembro de 2019 - Tradução livre do seguinte trecho do voto do Justice Stone: “(...) *There remain for consideration the contentions that the state act is invalid because its enactment was coerced by the adoption of the Social Security Act, and that it involves an unconstitutional surrender of state power. Even though it be assumed that the exercise of a sovereign power by a state, in other respects valid, may be rendered invalid because of the coercive effect of a federal statute enacted in the exercise of a power granted to the national government, such coercion is lacking here. [301 U.S. 495, 526] It is unnecessary to repeat now those considerations which have led to our decision in the Chas. C. Steward Machine Co. Case, that the Social Security Act has no such coercive effect. As the Social Security Act is not coercive in its operation, the Unemployment Compensation Act cannot be set aside as an unconstitutional product of coercion. The United States and the State of Alabama are not alien governments. They coexist within the same territory. Unemployment within it is their common concern. Together the two statutes now before us embody a cooperative legislative effort by state and national governments for carrying out a public purpose common to both, which neither could fully achieve without the cooperation of the other. The Constitution does not prohibit such cooperation. (...)*”.

Posto isso, Robert L. Fischman¹²⁹ oferece uma primeira perspectiva sobre o funcionamento dessa atuação conjunta no campo legislativo. Ele a descreve como a “relação entre os níveis de governo, que funciona por meio de estatutos legais e de medidas das agências governamentais”, demandando “alto grau de coordenação” entre as esferas de governo, a partir dos esforços federais de induzir os governos regionais a participar de seus programas – e não, como frisa o autor, esforços para coagir ou recrutar estes últimos.

Em outras palavras, a cooperação federativa possui, essencialmente, três etapas, as quais podem ser organizadas da seguinte maneira: (i) etapa de preparação, a qual se refere aos procedimentos de elaboração, de deliberação e de aprovação ou não de projetos relativos às políticas federais – como visto no capítulo anterior, especificamente no tópico 2.1.3, é próprio dos modelos federativos prever instâncias de participação regional nesta etapa, indicando a existência, ainda que formal, de cooperação nesta etapa -; (ii) etapa de atração, por meio dela o governo central oferece incentivos aos governos regionais a fim de induzir sua cooperação política – essa questão será melhor aprofundada no tópico seguinte; e (iii) etapa de cooperação propriamente dita, em que os governos regionais e locais passam a participar dos programas e das políticas públicas federais.

E, mais adiante, fornece um descritivo da atuação em contexto da legislação ambiental:

(...) Por exemplo, sob as leis fundamentais contra a poluição, o Ato do Ar Limpo (“AAL”) e o Ato da Água Potável (“APA”), o federalismo cooperativo envolve programa em que os recursos federais são disponibilizados para cada estado, com base na criação de um esquema regulatório que seja tão rigoroso quanto ao padrão federal. Os estados podem adaptar esses padrões federais (e.g., critério de qualidade da água sob o APA), estabelecer estratégias de *compliance* (e.g., planos de implementação estadual sob o AAL), implementar programa de licenças (e.g., sistema estadual de eliminação de emissões de poluentes sob o APA), e implementar as regras previstas (e.g., procedimentos administrativos e judiciais estaduais) (...)¹³⁰

¹²⁹ FISCHMAN, ROBERT L. *Cooperative federalism and natural resources law*. In: *New York University Environmental Law Journal*, v. 14, 2005, pp. 183-184. Disponível em: < <http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1217&context=facpub> >.

¹³⁰ IDEM, p. 189. – Tradução livre de: “(...) For, example, under the foundational pollution laws, the Clean Air Act (‘CAA’) and the Clean water Act (‘CWA’), cooperative federalism involves programs where federal monies are made available to each state contingent on its creation of a regulatory scheme that is at least as stringent as the federal floor. States may tailor federal standards (e.g., water quality criteria under the CWA), establish compliance strategies (e.g., state implementation plans under the CAA), implement permit programs (e.g., state pollutant

Como se vê nos trechos reproduzidos acima, os governos estaduais exercem uma dupla função na cooperação federativa: a primeira de caráter complementar, na medida em que cabe a estes estabelecer regulamentar o estatuto legal produzido no âmbito federal, dentro da moldura previamente estabelecida; e a segunda de caráter principal, no que tange à implementação da política federal em sua jurisdição.

Mesmo em relação àquele papel secundário, o autor defende que os governos regionais e locais não se encontram sujeitos ao governo central; ao contrário, essa dinâmica permite àqueles experimentar diferentes abordagens e adaptar as normas federais às suas particularidades, garantindo, nessa esfera, um ambiente de inovação política e de competição¹³¹. Nesse mesmo sentido, Robert L. Fischman aponta que a discricionariedade dos governos regionais e locais em adaptar a legislação federal é ampla, tendo como limite os padrões mínimos pré-estabelecidos nela¹³².

Ronald Watts, por sua vez, sugere que a primazia de determinada esfera dependerá da maneira pela qual a interação intergovernamental se encontrar organizada¹³³. Isso porque o autor estabelece alguns cuidados que devem ser levados em conta para tanto: (i) por um lado, entende ser necessário balancear os objetivos e os valores da coordenação a ser praticada a fim de se atingir os objetivos almejados e de reduzir possíveis intervenções, supressões e intercessões entre jurisdições e campos de competências, que não sejam necessárias; e (ii) por outro lado, aponta ser necessário levar em conta o valor e a importância das condutas autônomas, a fim de

discharge elimination system under the CWA), and enforce rules (e.g., state administrative and judicial procedures). (...). – Importante destacar que este exemplo se dá dentro do que o autor chama de “definição restritiva do federalismo cooperativo”, a qual considera unicamente a interação entre o governo central e o regional a partir da indução e da cooperação para regular e para implementar os programas federais em determinada matéria. A essa definição se opõe à “definição abrangente do federalismo cooperativo”, a qual deve considerar todos os mecanismos de indução, agentes e programas objeto de cooperação.

¹³¹ WEISER, PHILIP J. *Federal Common Law, Cooperative Federalism, and the Enforcement of the Telecom Act*, In: *New York University Law Review*, vol. 76, 2001, p. 1.696. Disponível em: <<http://scholar.law.colorado.edu/articles/587>>.

¹³² FISCHMAN, ROBERT L. *Op. cit.*, pp. 192-193. – A esse respeito, o autor coloca: “(...) *Notwithstanding the stringency floor for state programs, cooperative federalism programs typically allow for significant customization of standards. (...)*”.

¹³³ WATTS, RONALD. *Op. cit.*, p. 208.

possibilitar inovações políticas e diferentes respostas a particularidades e condições históricas, sociais, econômicas e culturais.

Contudo, a despeito do posicionamento desses autores, é necessário levar em conta que a regulamentação e a execução das leis irão se operacionalizar, em qualquer cenário, a partir dos padrões pré-estabelecidos pelo governo central. Desse modo, a autonomia, a discricionariedade e a experimentação, da qual tratam, são bastante limitadas, operando-se dentro de uma moldura prevista pela esfera central. No mais, o resultado pretendido nessa atuação é a uniformização das políticas adotadas em cada região.

Inclusive, até mesmo em relação aos campos legados à regulação e à complementação legislativa dos governos estaduais, são criados meios de se influenciar uma equivalência das soluções ao longo do território, a fim de se reduzir custos com erros e experimentações regulatórias negativas. A respeito disso, Ronald Watts discorre a respeito de canais de comunicação entre as esferas de governo, voltados à troca de informações e de experiências¹³⁴.

Esses canais se encontram dividido em três categorias. A primeira delas compreende os contatos informais realizados de forma rotineira entre as esferas de governo, por meio de seus membros e de seus representantes. De acordo com o autor, essa categoria, muito embora mais simples e corriqueira, “têm contribuído para o desenvolvimento da confiança e do respeito mútuos necessários para a colaboração” entre as diferentes esferas de governo.

A categoria seguinte contempla o estabelecimento de meios de contato intergovernamental formais e informais, como conselhos, comitês, simpósios e conferências, nos quais os representantes de cada uma das esferas de governo tenham a possibilidade de trocar informações, experiências e conhecimento, bem como discutir problemas potencialmente comuns e estabelecer meios e iniciativas de ação conjunta para solução deles.

A terceira e última categoria se refere ao estabelecimento de acordos e de tratados intergovernamentais de cunho formal ou informal, para criação de procedimentos de colaboração, de arranjos administrativos ou, ainda, de disposições acerca de delegação de funções e de competências entre os entes federativos. De acordo com Watts, esses instrumentos

¹³⁴ WATTS, RONALD. *Op. cit.*, pp. 209-210.

podem vir a assumir uma natureza vinculante em federações como a Suíça, Bélgica, Espanha e Estados Unidos; já em outras, tais como Canadá, Alemanha e Austrália, estes assumem uma natureza não vinculante.

A atuação conjunta na proposição e na implementação de políticas públicas, portanto, opera-se mediante a interação política de diferentes esferas de governo, visando apresentar soluções nacionais a problemas regionais tomados em conjunto. Para tanto, é estabelecida uma divisão de tarefas, orientada pelo governo central, a fim de se atingir resultados uniformes em todo o território nacional.

3.2.2. Financiamento conjunto de políticas públicas

As transferências de receitas dentro de determinado país é uma prática extremamente comum, com vistas a alocar mais eficientemente recursos, a cobrir despesas e déficits e a equalizar desníveis de arrecadação em diferentes regiões. Os meios e os instrumentos para tanto podem variar, pode se dar na forma de subvenções a determinados fins e, em outras, podem ser resultado de uma previsão do próprio sistema tributário¹³⁵.

Nas federações, a transferência de receitas apresenta uma problemática específica, relativa aos limites da autonomia para arrecadação de receitas e para realização de gastos conforme suas preferências. Isto é, tanto o compartilhamento quanto o recebimento de receitas encontram limites ou barreiras, ao menos aparentes, na autodeterminação e no autogoverno de cada um dos entes federativos. Esse cenário, porém, passa a se alterar com a introdução dos modelos cooperativos.

¹³⁵ PERSSON, TORSTEN; TABELLINI, GUIDO. *Federal fiscal constitutions: risk sharing and redistribution*. Journal of political Economy, v. 104, n. 5, 1996, p. 980. – O autor coloca: “*In virtually every country, the public sector transfers large amounts across regions and localities. Sometimes these transfers emanate from institutions and programs that have been designed precisely for that purpose, such as the intergovernment fiscal equalization schemes that are present in many federal states. Sometimes the regional transfers are instead a by-product of a general government program, such as a centralized and tax-financed social insurance system.*”

Retomando o exemplo dado por Robert L. Fischman, no contexto da implementação de políticas públicas, são disponibilizados recursos aos governos regionais e locais, com vistas a garantir suas participações nos programas e a implementação das políticas federais em seus territórios. Assim sendo, essa etapa compreende: *(i)* a concessão de recursos aos governos estaduais; e, em contrapartida, *(ii)* a adoção, por parte destes, dos estatutos promulgados pelo governo central¹³⁶.

O primeiro deles é aquilo que a doutrina comumente denomina nessa interação de “cenouras”. Os recursos concedidos são voltados a à implementação de programas e políticas em seus respectivos territórios. Segundo Fischman, o governo central “subscrive uma grande porção de programas estaduais que deseja promover”, em troca da adesão dos governos regionais aos seus próprios programas.

Já o segundo é denominado de “porrete”. O governo central, por um lado, estabelece padrões mínimos na legislação federal a serem atendidos e observados pelos demais governos à medida que seguirão com a regulação e com a implementação dela; e, por outro lado, detém a prerrogativa de fiscalização e de aplicação de sanções, no caso do não cumprimento dos padrões e do atendimento das metas pré-estabelecidas.

Em suma, a vertente financeira da interação cooperativa, a qual, ao fim, resulta em um financiamento conjunto contempla: *(a)* a atração dos governos regionais, por meio da disponibilização de recursos para fomentar a execução de programas de interesse em seus territórios; e *(b)* o controle rígido, exercido pelo governo central, das condições, dos requisitos e das metas estipuladas para disponibilização desses recursos. Essa junção de concessão de recursos e de controle é denominada na doutrina de “sistema das cenouras e dos porretes”¹³⁷.

¹³⁶ FISCHMAN, ROBERT L. *Op. cit.*, pp. 190-192.

¹³⁷ KINCAID, JOHN. *The eclipse of dual federalism by one-way cooperative federalism*, In: *Arizona State Law Journal*, 2017, p. 1074. Disponível em: < <http://arizonastatelawjournal.org/2017/11/14/the-eclipse-of-dual-federalism-by-one-way-cooperative-federalism/> >. – Nesse sentido, o autor referencia esse sistema no seguinte trecho: “(...) *The carrots and sticks of federal aid stimulate state cooperation because federal revenue has accounted for variable but often sizable portions of state budgets since the late 1960s. (...)*”.

Ocorre que esse sistema não é recorrente em todas as federações. Como explica John Kincaid¹³⁸, o modelo cooperativo alemão compreende um verdadeiro “federalismo executivo”, em que não é necessário cooptar os governos regionais para que regulem, a implementem e a administrem a legislação federal em seus respectivos territórios; os Länder obrigados a exercer esse papel.

Já, nos Estados Unidos, existe a necessidade de se conceder incentivos para convencer os governos estaduais a cooperarem com os programas e com as políticas federais, uma vez que se espera do governo da União “a execução de suas próprias políticas ou que pague os governos estaduais para fazê-lo e não que comande os membros dos governos estaduais e locais”.

Nesse sentido é a posição da Suprema Corte¹³⁹, ao reforçar a ideia de que os governos estaduais não devem absorver os custos de implementação de programas federais, nem mesmo exigir de seus respectivos contribuintes:

(...) Concluimos no precedente ‘Nova York’ [New York v. United States, 505 U. S. 144 (1992)] que o Congresso não pode obrigar os estados a promulgar ou impor um programa regulatório federal. Hoje sustentamos que o Congresso não pode contornar essa proibição recrutando diretamente os oficiais dos governos estaduais. O Governo Federal não pode emitir diretrizes que exijam que os Estados tratem de problemas específicos, nem ordenar que os oficiais dos Estados ou de suas subdivisões políticas administrem ou apliquem um programa regulatório federal. Não importa se a elaboração de políticas está envolvida e se não é necessária a ponderação caso a caso dos encargos ou benefícios; tais ordens são fundamentalmente incompatíveis com nosso sistema constitucional de dupla soberania.. (...)

¹³⁸ KINCAID, JOHN. *Rise of Social Welfare and Onward March of Coercive Federalism*, In: *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*, Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011, p. 26. Disponível em: < <https://dspace.lafayette.edu/bitstream/handle/10385/1162/Kincaid-NetworkedGovernance-2012.pdf?sequence=1> >. – Nesse sentido: “(...) Furthermore, U.S. federalism is not one of executive federalism like Germany, in which states are constitutionally obligated to execute federal framework legislation. The federal government is generally expected to execute its own policies or to pay the states to do so and not to commandeer state and local officials (*Printz v. United States*, 521 U.S. 898, 1997). Consequently, federal administrators have incentives to cooperate with state and local administrators. (...)”.

¹³⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos da América. *Printz v. United States*, nº 521. Requerentes: Xerifes do Arizona e de Montana. Requerido: Governo Federal dos Estados Unidos da América. Relator: Justice Antonin Scalia. Washington, DC., 27 de junho de 1997. Disponível em: < <https://www.loc.gov/item/usrep521898/> >. – Apenas a título de esclarecimento, o trecho reproduzido consiste na opinião da Justice Sandra Say O’Connor, que acompanhou o relator, Justice Antonin Scalia, em seu voto. Além dela, a maioria formada a favor do relator, foi composta pelos Justices William Rehnquist, Anthony Kennedy e Clarence Thomas.

Como adiantado, a concessão desses incentivos não é arbitrária ou irrestrita, mas impõe aos governos estaduais regras, metas de atendimento, condutas de *compliance*, requisitos de atendimento, entre outras condições específicas de elegibilidade ao financiamento federal. Além disso, a destinação dos gastos se encontra vinculada a áreas prioritárias, definidas pelo próprio governo federal.

Curiosamente, essas subvenções não são um instrumento criado a partir da sistemática federal, mas, na realidade, são anteriores a elas. Um de seus primeiros antecedentes são as subvenções concedidas pelo Congresso Nacional aos governos estaduais para aquisição de terras com vistas a construção de escolas públicas. Essas subvenções eram concedida já em 1785, quando os Estados Unidos estavam organizados sob a forma de confederação e, em dois anos, essa política sofreu uma expansão por meio da Portaria do Noroeste (“Northwest Ordinance of 1787”) ¹⁴⁰.

Já o Ato Morrill (“Morrill Act”) de 1862, de acordo com Sam J. Ervin Jr., consistiu em um precedente mais próximo das subvenções condicionadas, nas quais a transferência de valores para aquisição de terras aos governos estaduais para a promoção do ensino superior ¹⁴¹.

Contudo, é a partir de 1914 que foram introduzidas subvenções mais sofisticadas, com o aspecto mais próximo das modernas. A principal delas é aquela prevista no Ato Smith-Lever (“Smith-Lever Act”), voltada à expansão da atividade agrícola, por meio da qual determinava (i) aportes na proporção de 50% para cada uma das esferas, federal e estadual; (ii) uma fórmula de rateio; e (iii) uma pré aprovação dos planos estaduais pelo governo federal ¹⁴².

¹⁴⁰ ERVIN JR, Sam J. *Federalism and Federal Grants-In-Aid*. In: *North Carolina Law Review*, v. 43, 1964, p. 490.

¹⁴¹ IDEM, p. 491. – O autor esclarece: “(...) *The conditions imposed by the Morrill Act on those states which accepted them were not as complex as those in present-day grants; however, an accounting of the funds realized in from the sale of lands was required to be made to Congress; reports from the states were required showing the development of the colleges; and a rudimentary form of state matching was evidenced by the condition that no funds realized from the sale of lands could be used for the construction of school buildings. (...)*”

¹⁴² IBIDEM, p. 491.

Thomas Dye¹⁴³, por sua vez, relaciona esse movimento de sofisticação do sistema de transferência de receitas à aprovação da Décima Sexta Emenda à Constituição dos Estados Unidos, em 1913, a qual estabelece o direito de o Congresso lançar e arrecadar impostos sobre a renda dos cidadãos, independentemente da proveniência, sem a necessidade de distribuí-la aos governos estaduais. De acordo com o autor, a tributação sobre a renda garantiu ao governo federal arrecadar uma grande quantia de receitas, porém o Congresso escolheu não promover gastos somente nos campos de competência do governo federal, mas “decidiu gastar o dinheiro em funções que previamente eram consideradas dos governos estaduais”. Não por outro motivo, Thomas Dye estabelece esse como o marco do “começo do fim do federalismo tradicional nos Estados Unidos”.

Contudo, Sam J. Erving Jr. ensina que essa mudança de paradigma não consistiu uma posição abrupta e repentina do Congresso americano, mas tem origem em um debate entre James Madison e Alexander Hamilton. O primeiro deles defendia a ideia de que os poderes concedidos ao governo federal para promover o bem-estar, por meio de subvenções diretas, estariam limitados às competências legislativas previstas no artigo I, seção 8ª, da Constituição americana¹⁴⁴. O segundo deles, no entanto, defendia uma perspectiva mais abrangente, na qual o Congresso teria à disposição uma gama de poderes além daqueles enumerados e que estaria limitado ao conceito de promover o bem-estar¹⁴⁵.

¹⁴³ DYE, THOMAS. *Op. cit.*, pp. 99-102. – Nesse context o autor comenta: “(...) *But the real impetus for intergovernmental cash transfers came in the period 1914-1921, immediately following the adoption of the Sixteenth Amendment. (...)*”

¹⁴⁴ MADISON, JAMES. *Nº 41: General view of the Powers conferred by the Constitution*, In: HAMILTON, ALEXANDER; MADISON, JAMES; et JAY, JOHN. *The Federalist Papers*, Nova York: Penguin Group, 1961, pp. 251-260. – O autor critica: “(...) *Some who have denied the necessity of the power of taxation have grounded a very fierce attack against the Constitution, on the language in which it is defined. It has been urged and echoed that the power ‘to lay and collect taxes, duties, imposts, and excises, to pay the debts, and provide for the common defense and general welfare of the United States,’ amounts to an unlimited commission to exercise every power which may be alleged to be necessary for the common defense or general welfare. No stronger proof could be given of the distress under which these writers labor for objections, than their stooping to such a misconstruction. (...)*”

¹⁴⁵ HAMILTON, ALEXANDER. *Nº 30: Concerning the general power of taxation*, In: HAMILTON, ALEXANDER; MADISON, JAMES; et JAY, JOHN. *The Federalist Papers*, Nova York: Penguin Group, 1961, pp. 183-188. – O autor estabelece: “(...) *But these are not the only objects to which the jurisdiction of the Union in respect to revenue must necessarily be empowered to extend. It must embrace a provision for the support of the national civil list; for the payment of national debts contracted, or that may be contracted; and, in general, for all those matters which will call for disbursements out of the national treasury. (...)*”

Essa discussão foi enfrentada pela Suprema Corte dos Estados Unidos, já em 1936, durante a presidência de Franklin D. Roosevelt e a execução das medidas previstas no “New Deal”, sendo adotado o posicionamento de Alexander Hamilton. Assim, no caso *United States v. Butler*¹⁴⁶, o Justice Roberts comenta o seguinte:

(...) O Congresso está expressamente habilitado a instituir tributos para prover o bem-estar geral. Os fundos do Tesouro como resultado da tributação podem ser gastos somente por meio de apropriação. Artigo 1, 9, cl. 7. Eles nunca podem realizar os objetos pelos quais foram coletados, a não ser que o poder de apropriar seja tão amplo quanto o poder de tributar. A consequência necessária dos termos da subvenção é que os fundos públicos podem ser apropriados "para prover o bem-estar geral dos Estados Unidos". Essas palavras não se encontram vazias de sentido, senão não teriam sido usadas. A conclusão deve ser que eles pretendiam limitar e definir o poder concedido para levantar e gastar dinheiro. Como devem elas ser interpretadas para efetivar a intenção do instrumento?

Desde a fundação da nação, persistiram grandes diferenças de opinião quanto à verdadeira interpretação dessa frase. Madison afirmou que não passava de uma referência aos outros poderes enumerados nas cláusulas subsequentes da mesma seção; que, como os Estados Unidos são um governo de poderes limitados e enumerados, a

¹⁴⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos da América. *United States v. Butler*, nº 401. Relator: Justice Owen Josephus Roberts. Washington, DC., 06 de janeiro de 1936. Disponível em: < <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/297/1.html> >. Último acesso em 28 de setembro de 2019. - Tradução livre do seguinte trecho do voto do Justice Roberts: “(...) *The Congress is expressly empowered to lay taxes to provide for the general welfare. Funds in the Treasury as a result of taxation may be expended only through appropriation. Article 1, 9, cl. 7. They can never accomplish the objects for which they were collected, unless the power to appropriate is as broad as the power to tax. The necessary implication from the terms of the grant is that the public funds may be appropriated 'to provide for the general welfare of the United States.'* These words cannot be meaningless, else they would not have been used. The conclusion must be that they were intended to limit and define the granted power to raise and to expend money. How shall they be construed to effectuate the intent of the instrument?

Since the foundation of the nation, sharp differences of opinion have persisted as to the true interpretation of the phrase. Madison asserted it amounted to no more than a reference to the other powers enumerated in the subsequent clauses of the same section; that, as the United States is a government of limited and enumerated powers, the grant of power to tax and spend for the general national welfare must be confined to the enumerated legislative fields committed to the Congress. In this view the phrase is mere tautology, for taxation and appropriation are or may be necessary incidents of the exercise of any of the enumerated legislative powers. Hamilton, on the other hand, maintained the clause confers a power separate and distinct from those later enumerated is not restricted in meaning by the grant of them, and Congress consequently has a substantive power to tax and to appropriate, limited only by the requirement that it shall be exercised to provide for the general welfare of the United States. Each contention has had the support of those whose views are entitled to weight. This court has noticed the question, but has never found it necessary to decide which is the true construction. Mr. Justice Story, in his Commentaries, espouses the Hamiltonian position. We shall not review the writings of public men and commentators or discuss the legislative practice. Study of all these leads us to conclude that the reading advocated by Mr. Justice Story is the correct one. While, therefore, the power to tax is not unlimited, its confines are set in the clause which confers it, and not in those of section 8 which bestow and define the legislative powers of the Congress. It results that the power of Congress to authorize expenditure of public moneys for public purposes is not limited by the direct grants of legislative power found in the Constitution. (...)”

concessão de poder de tributar e gastar para o bem-estar nacional geral deve se limitar aos campos legislativos enumerados e garantidos ao Congresso. Nesta visão, a frase é mera tautologia, pois a tributação e a apropriação são ou podem ser necessárias incidentes do exercício de qualquer um dos poderes legislativos enumerados. Hamilton, por outro lado, sustentou que a cláusula confere um poder separado e distinto dos que foram posteriormente enumerados não tem um significado restrito pela concessão deles, e o Congresso, conseqüentemente, tem um significativo poder de tributar e arrecadar, limitado apenas pela exigência de que seja exercido para prover o bem-estar geral dos Estados Unidos. Cada disputa teve o apoio daqueles cujas opiniões têm direito a ponderar. Este tribunal notou a pergunta, mas nunca achou necessário decidir qual é a verdadeira construção. O Sr. Justice Story, em seus Comentários, defende a posição hamiltoniana. Não revisaremos os escritos de homens e comentaristas públicos nem discutiremos a prática legislativa. O estudo de tudo isso nos leva a concluir que a leitura defendida pelo Sr. Justice Story é a correta. Embora, portanto, o poder tributar não seja ilimitado, seus limites estão estabelecidos na cláusula que o confere, e não na seção 8, que confere e define os poderes legislativos do Congresso. Isso resulta que o poder do Congresso de autorizar gastos com dinheiro público para fins públicos não é limitado pelas concessões diretas de poder legislativo encontradas na Constituição. (...)

Esse posicionamento foi ainda reiterado em julgamentos posteriores, tais como no precedente estabelecido a partir do caso “*Helvering v. Davis*”¹⁴⁷, por meio do voto do Justice Cardozo, no qual consignou:

O Congresso pode aplicar recursos em favor do ‘bem-estar geral’. (...) Não vamos reanimar o debate. A questão está decidida. (...) No entanto, restam dificuldades quando o poder é concedido. A linha ainda deve ser traçada entre um bem-estar e outro, entre particular e geral. (...) Existe um meio termo ou, certamente, uma penumbra na qual a discrição é generalizada. O critério, no entanto, não é confiado aos tribunais. O critério pertence ao Congresso, a menos que a escolha esteja claramente errada, uma demonstração de poder arbitrário, não um exercício de julgamento. (...)

Como consequência, o governo federal passou a utilizar das subvenções em larga escala dessas subvenções, a fim de implementar e incentivar programas em determinadas áreas

¹⁴⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos da América. *Helvering v. Davis*, nº 910. Relator: Justice Benjamin Nathan Cardozo. Washington, DC., 24 de maio de 1937. Disponível em: < <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/297/1.html> >. Último acesso em 28 de setembro de 2019. – Tradução livre do trecho do Justice Cardozo: “*Congress may spend money in aid of the 'general welfare.'* (...) *We will not resurrect the contest. It is now settled by decision. (...) Yet difficulties are left when the power is conceded. The line must still be drawn between one welfare and another, between particular and general. Where this shall be placed cannot be known through a formula in advance of the event. There is a middle ground or certainly a penumbra in which discretion is at large. The discretion, however, is not confided to the courts. The discretion belongs to Congress, unless the choice is clearly wrong, a display of arbitrary power, not an exercise of judgment.* (...)”.

no âmbito dos governos estaduais. Thomas Dye¹⁴⁸ traz os dados a partir de 1952, quando as transferências do governo federal compreendiam cerca de 10% de toda a receita dos governos estaduais e locais; já a partir de 1957, essas transferências passam a aumentar vertiginosamente com vistas a incrementar os gastos desses governos em áreas como segurança nas estradas interestaduais, educação, bem-estar, saúde e moradia. Por fim, na década de 1980, tais subvenções compreendiam em média 20% de toda a receita dos governos estaduais e locais.

O aumento da concessão de subvenções foi acompanhado, principalmente a partir da década de 60, de uma mudança na interação cooperativa. Esta passa a assumir um caráter coercitivo.

John Kincaid aponta que a União passa gradativamente a formular mais políticas nacionais sem a participação das demais esferas de poder, a impor sobre elas condições mais rigorosas e interventivas para a concessão de auxílio financeiro e sobrepor a competência estadual em diferentes matérias. Em contrapartida, à intensificação do poder central e a intervenção desses nas esferas estaduais e locais, são concedidos um maior número de transferências financeiras.

Como se vê, nos canais de cooperação existentes, o consentimento dos governos estaduais e locais é deixado de lado e é substituído pela imposição unilateral e a recompensa financeira. Por conta disso, John Kincaid postula que o sistema federal americano se converteu em um sistema de hierarquia entre as esferas de governo, uma vez que os estados “assumiram o manto de braço administrativo do governo central”¹⁴⁹.

Diante disso, passa a denominar esse estágio do modelo cooperativo americano como “federalismo coercitivo”¹⁵⁰, o qual se caracteriza a partir de sete elementos distintivos elencados a seguir:

¹⁴⁸ DYE, THOMAS. *Op. cit.*, pp. 102-103. – De acordo com o autor, a redução da participação dessas transferências no orçamento dos governos estaduais e locais tem início a partir do governo do Presidente Ronald Reagan, o qual buscou combater a dependência desses em relação ao governo federal. Nos primeiros anos de seu mandato, a presença dessas subvenções foi reduzidas de 22% a 18%.

¹⁴⁹ IDEM, pp. 1.067-1070.

¹⁵⁰ KINCAID, JOHN. *The Rise of Social Welfare and Onward March of Coercive Federalism*, In: *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*, Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011, pp. 13-14.

- 1) A União é o principal ente formulador de políticas;
- 2) A União é capaz de estabelecer suas políticas sobre os estados e sobre as localidades de forma unilateral;
- 3) A atuação dos representantes eleitos pelos governos estaduais e locais são tidos mais como lobistas do que como parceiros na formulação de políticas intergovernamentais;
- 4) Predominam consultas e negociações nas interações entre os representantes do governo central com as demais esferas;
- 5) São considerados poucos limites constitucionais ao exercício das competências federais;
- 6) A formulação cooperativa de políticas se deve mais em razão de agentes externos do que as regras do sistema intergovernamental; e
- 7) Todas as arenas de formulação de política dos estados e das localidades são impregnadas de normas federais.

Roderick M. Hills¹⁵¹, por sua vez, descreve a dinâmica de liberação desses recursos aos governos estaduais dos Estados Unidos sob uma perspectiva prática, destacando, inclusive, o papel das organizações de *lobby* nesse contexto, bem como a interação político-cooperativa das esferas de governo na definição e no arbitramento das condições a serem estabelecidas. Confira-se:

Disponível em: < <https://dspace.lafayette.edu/bitstream/handle/10385/1162/Kincaid-NetworkedGovernance-2012.pdf?sequence=1> >.

¹⁵¹ HILLS, RODERICK M. *The Political Economy of Cooperative Federalism: Why State Autonomy Makes Sense and "Dual Sovereignty" Doesn't*. In: *Michigan Law Review*, v. 96, n. 4, 1998, pp. 859-861. – Tradução livre de: “(...) Congress provides funds to the states on the condition that the state spends the funds in accordance with federal priorities. As a general matter, such conditional grants involve a two-step process. The first step concerns the original design of the grant: Congress enacts legislation defining the purposes of the grant, establishing the criteria for getting the money, any matching requirements, and so on. During this stage, nonfederal government entities¹⁶¹ and their various intergovernmental lobbying organizations may press for federal money with little or no conditions on how the funds are spent. (...) In the second stage, individual states decide whether to accept the conditions and apply for the funds. This second stage provides a second opportunity for one-on-one bargaining between state and local officials and the national government. Even if the grant system consists of ‘formula grants’ with specifically defined criteria for eligibility, the states and localities can bargain with the national government over how stringently the national government will enforce the conditions ostensibly attached to the national funds. State and local officials may induce individual members of Congress to pressure federal agencies to relax their oversight of state and local expenditures of nonsource revenue. (...)”.

(...) O Congresso provê fundos para os estados sob a condição que estes gastem esses recursos de acordo com as prioridades federais. De maneira geral, as subvenções condicionadas envolvem um processo de duas etapas. A primeira etapa se refere ao design original da subvenção: o Congresso promulga legislação definindo os objetivos da subvenção, estabelecendo os critérios para receber os recursos, os requisitos correspondentes, entre outros. Ao longo dessa etapa, entidades dos demais entes federativos e suas diversas organizações voltadas ao lobby podem pressionar o governo federal a liberar os recursos com poucas ou sem condições para a utilização dos recursos. (...)

Na segunda etapa, os estados individualmente decidem se aceitam as condições estabelecidas e pleiteiam o recebimento dos recursos dos fundos. Essa etapa se apresenta uma segunda oportunidade para uma barganha individualizada entre o estado, os oficiais locais e o governo nacional. Mesmo se o sistema de subvenções consistir em “formula grants” com critérios especificamente definidos para elegibilidade, os governos estaduais e locais podem barganhar com o governo nacional sobre com quão rigorosamente serão impostas as condições ostensivamente ligadas aos fundos nacionais. Representantes dos governos estaduais e locais podem induzir os membros do Congresso a exercer pressão sobre as agências federais a fim de relaxar a supervisão dos gastos estaduais e locais de receitas sem fonte. (...)

Essa descrição se opõe à leitura de Kincaid, na medida em que vislumbra, tanto no momento da definição das condições para concessão de recursos quanto no momento de aceitação desses parâmetros, que os governos estaduais têm a possibilidade de negociar os termos e o rigor do controle a ser exercido¹⁵².

Esse é também o entendimento de Helen Ingram ao analisar as interações intergovernamentais de implementação de políticas¹⁵³. De acordo com a autora, a natureza dessa relação é muito mais próxima a de barganha do que aquela descrita a partir do sistema das cenouras e do porrete, uma vez que ambas as partes têm interesse no sucesso da transação

¹⁵² Nessas relações entre o governo central e os governos regionais e locais, em que o primeiro coloca a disposição recursos financeiros a serem aplicados em políticas e em programas a serem implementados nas jurisdições dos seguintes, pode ocorrer o que se chama de “restrição orçamentária fraca” (ou “soft budget constraint”). Daniel Treisman conceitua como fenômeno decorrente de “manipulação”, exercida pelos governos subnacionais sobre o governo central, a fim de obter maior quantidade de recursos do que necessário; cf. TREISMAN, Daniel. *The architecture of government: Rethinking political decentralization*, Cambridge University Press, 2007, p. 108.

¹⁵³ INGRAM, HELEN. *Policy implementation through bargaining: The case of grants-in-aid*. In: *Public Policy*, vol. 25, nº 04, 1977, pp. 501-502. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/12992363_Policy_Implementation_Through_Bargaining_The_Case_of_Federal_Grants-In-Aid>. – Tradução livre de: “(...) *The result is a process of implementation that is a complex succession of bids and counterbids between the state and federal levels during which the initial aims of each are substantially modified.* (...)”.

envolvendo a disponibilização de recursos em troca da adesão aos programas e às políticas federais, a despeito de seus valores e objetivos distintos.

(...) O resultado é um processo de implementação que é uma complexa sucessão de lances e de contra lances entre as esferas estadual e federal enquanto os objetivos iniciais de cada um são substancialmente modificados. (...)

Contudo, a despeito dessas divergências, verifica-se uma alteração da postura do governo central em prescindir da participação e da consulta dos governos estaduais e locais na formulação de políticas públicas, bem como no estabelecimento de condições rigorosas. Ainda que se tolere algum nível de barganha, tem-se que o patamar dela foi estabelecido unilateralmente pela União.

E, a despeito desses fatores, os governos estaduais e locais buscam e aceitam os recursos oferecidos pelo governo federal, com vistas a implementação de políticas em seus territórios, uma vez que possibilita incrementar seus gastos sem a necessidade de aumentar a carga tributária em função de suas respectivas populações – ou, ainda, em termos práticos, de seus respectivos eleitores¹⁵⁴.

3.2.3. Redução das desigualdades regionais e sociais

Os tópicos anteriores analisaram a dinâmica de interação entre a esfera central, de um lado, e as esferas regionais e locais, de outro, no tocante ao estabelecimento de políticas públicas. Essa análise compreendeu tanto sob o aspecto da atuação conjunta quanto sob o aspecto do financiamento compartilhado.

Resta, ainda, tratar da consequência do sucesso dessa interação, compreendida como a concretização da proposição e da implementação dessas políticas. A primeira consequência,

¹⁵⁴ KINCAID, JOHN. *The eclipse of dual federalism by one-way cooperative federalism*, In: *Arizona State Law Journal*, 2017, p. 1074. Disponível em: < <http://arizonastatelawjournal.org/2017/11/14/the-eclipse-of-dual-federalism-by-one-way-cooperative-federalism/> >.

como se pode inferir, é a disseminação de um estatuto jurídico, concebido no plano federal, em todo o território, ainda que se considere uma eventual complementação pela esfera regional ou local, nos limites de suas competências.

Por conta disso, Christopher Kennedy Bader¹⁵⁵ aponta que o modelo cooperativo possui uma dinâmica única, a qual evita sujeitar os cidadãos a uma multiplicidade de normas acerca da mesma matéria e, conseqüentemente, a cumprirem com obrigações inconsistentes entre si.

Esse esforço uniformizador implica a padronização dos bens e dos serviços públicos oferecidos em cada uma das jurisdições regionais e locais, uma vez que são instituídos por uma única fonte legislativa: o governo central. Diferentemente do que se propõe na teoria federal competitiva, exposta no subcapítulo 1.3, em que o governo de cada região ou localidade busca atender as preferências e as particularidades de seus cidadãos, o modelo cooperativo elimina grandes diferenciações na prestação estatal em cada uma delas.

Nesse sentido, pode-se estabelecer como condição para a redução de desigualdades territoriais e sociais a concentração de poderes redistributivos e regulatórios na esfera central, permitindo que esta garanta a capacidade de unidades federativas menos favorecidas sejam capazes de atender os anseios de seus habitantes e que arregimentem todos estes em torno de um objetivo nacional¹⁵⁶.

Ao passo que, na federação americana, a uniformização legislativa e a padronização da prestação estatal compreendam uma consequência direta da dinâmica, a qual pode vir a ocorrer ou não a depender da negociação política e financeira ente os agentes federativos; na federação alemã, elas consistem em mandamentos constitucionais, cujo não atendimento resulta conseqüências jurídicas.

¹⁵⁵ BADER, CHRISTOPHER KENNEDY. *A dynamic defense of cooperative federalism*, In: *Whittier Law Review*, nº 35, 2014, p.26. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=2189920> >.

¹⁵⁶ ARRETCHE, MARTA. *Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?*. In: *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, pp. 612-614, 2010. Disponível em < <https://www.redalyc.org/pdf/218/21817696003.pdf> >.

A constituição alemã estabelece no parágrafo 2º do artigo 72 que o governo central poderá legislar acerca de determinadas matérias submetidas à competência concorrente, desde que o faça com a finalidade de estabelecer condições equivalentes de vida em todo o território ou para manutenção da unidade jurídica ou econômica. Isto é, caso o governo central identifique que a regulação promovida pelos Länder, no tocante a essas matérias elencadas no dispositivo mencionado, venha a resultar em condições de vida não equivalentes em relação às demais regiões ou possa violar a unidade jurídica e econômica, estará autorizado a estabelecer uma regulação padrão a todo território em substituição.

Esse mesmo critério é também previsto no item 3 do parágrafo 3º do artigo 106 da constituição alemã, ao tratar das necessidades financeiras dos governos central e regionais, estabelecendo-se a necessidade de coordenação para definição delas, a fim de se evitar uma carga tributária excessiva sobre os cidadãos e de se garantir a uniformidade dos padrões de vida em todo o território nacional.

A questão central desse critério previsto nesses dispositivos, de acordo com Arthur Gunlicks¹⁵⁷, encontra-se nos limites interpretativos do termo “condições equivalentes de vida”, como se vê a seguir:

(...) Alguns especialistas jurídicos insistem que ‘condições equivalentes de vida’ nunca significou igualdade literal ou em algum nível de sentido; pelo contrário, significava fornecer igualdade de oportunidades na educação; na infraestrutura necessária para uma economia moderna, inclusive em relação a transportes; nos padrões da legislação ambiental, inclusive em relação a espaços verdes e locais de recreação, etc., além de um padrão de vida adequado a ser alcançado, se necessário, por meio do Estado de Bem-Estar Social. Qualquer que seja a intenção original, alguns estudiosos concluíram que a cláusula de uniformidade era um “cheque em branco” a ser preenchido para se adequar a uma vasta gama de objetivos. (...)

¹⁵⁷ GUNLICKS, ARTHUR. *The Länder and German federalism*, Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 58. – Tradução livre de: “(...) *Some legal experts insisted that “uniform living conditions” never did mean equality in any literal or leveling sense; rather, it meant providing equal opportunities in education; necessary infrastructure for a modern economy, including transportation; certain environmental standards, including green spaces and recreation facilities, etc., in addition to an adequate standard of living to be achieved, if necessary, through the welfare state. Whatever the original intent might have been, some scholars have concluded that the uniformity clause was an ‘empty formula’ that could be filled to suit a variety of purposes. (...)*”

Klaus-Jürgen Nagel¹⁵⁸, por sua vez, comenta que, a partir dos anos 50, o governo central procurou estender sua competência legislativa ao campo atribuído aos Länder, sendo que a cláusula de equivalência de condições de vida serviu como um “convite” para tanto, “com a conivência do Tribunal Constitucional”. Em compensação, a influência dos Länder cresceu por meio do Bundesrat, operando-se verdadeira unitarização voluntária na federação alemã¹⁵⁹.

Já, no caso brasileiro, a Constituição de 1988 elenca, no inciso III de seu artigo 2º, como objetivos fundamentais da República: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Mais adiante, no inciso VII de seu artigo 170, estabelece a “redução das desigualdades regionais e sociais”, como princípio da ordem econômica financeira.

Diferentemente do caso alemão, cuja prescrição constitucional comporta um comando positiva de se estabelecer “condições equivalentes de vida”, o que se pode conjecturar ser a raiz do problema apontado por Arthur Gunlicks a respeito da abrangência do conceito de “equivalência”, no texto constitucional brasileiro há um comando negativo e mais facilmente delimitável, qual seja, o de “reduzir desigualdades”.

De acordo com Heleno Taveira Torres¹⁶⁰, a relevância desse objetivo à ordem constitucional se verifica da seguinte forma:

(...), o princípio da isonomia entre as unidades federativas deve ser relativizado ante o objetivo de redução de desigualdades regionais. No federalismo cooperativo

¹⁵⁸ NAGEL, KLAUS-JÜRGEN. *Op. cit.*, p. 68.

¹⁵⁹ JEFFERY, CHARLIE ET AL. *Regional policy variation in Germany: the diversity of living conditions in a 'unitary federal state'*, In: *Journal of European Public Policy*, v. 21, n. 9, 2014. Disponível em: <https://publications.aston.ac.uk/id/eprint/24479/2/Diversity_of_living_conditions_in_a_unitary_federal_state.pdf>. – Ao contrário das conclusões exposta de Klaus-Jörgen Nagel e de outros autores a serem mencionados, esse artigo apresenta resultados no sentido de que, principalmente a partir das reformas constitucionais promovidas em 2006, houve uma alteração no paradigma federativo alemão. A partir disso, é possível identificar uma maior diversidade de políticas e de condições ao se comparar diferentes campos de competências, bem como, ao se analisar determinados campos, verificasse posicionamentos distintos entre os próprios Länder, alguns mais voltados à uniformidade de políticas, outros tendentes a buscar maior diversificação. Há, como apontado pelos autores, com uma coexistência nas tendências de uniformização política, calcadas na “equivalência de condições de vida”, e de diversificação.

¹⁶⁰ TORRES, HELENO TAVEIRA. *Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro*, In: *Revista Fórum Direito financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 3, nº 5, mar./ago, 2014, p. 25-54.

equilibrado, sob o princípio legitimador da solidariedade financeira, os valores do desenvolvimento equilibrado e recuperação dos entes da Federação em condições de “desigualdade” concorrem para a unidade do Estado nacional. (...)

Como se vê, segundo o autor, a dinâmica de cooperação no modelo brasileiro deve ser pautada pela flexibilização de uma ordem estritamente isonômica para comportar tratamentos desiguais a fim de desigualdades entre as regiões. Isto é, regiões menos favorecidas, ao contrário do arquétipo mais clássico do federalismo, podem desfrutar de condições e de vantagens em relação às demais.

Além disso, a Constituição de 1988 estabelece de maneira expressa consequências mais objetivas decorrentes desse objetivo. Aponte-se, por exemplo, o quanto previsto no artigo, em que são conferidos poderes à União Federal com vistas a “articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social” visando atender tais benefícios; e, mais adiante, o parágrafo 7º do artigo 165 atribui como função dos orçamentos fiscal e da seguridade social, veiculados pela lei orçamentária anual, “a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

Em suma, o federalismo cooperativo comporta em sua matriz de interação a busca pela igualdade regional, a qual pode se dar de maneira mais intrínseca em sua dinâmica, ao se estabelecer estatutos normativos uniformes às diferentes regiões e localidades de uma federação, bem como na forma de um dever ou um objetivo do governo nacional em equalizar as condições de vida ou, ainda, de reduzir desigualdades existentes.

3.3. VARIAÇÕES DA DINÂMICA COOPERATIVA

William S. Livingston¹⁶¹ postula que a essência do federalismo “não reside na estrutura constitucional ou institucional, mas na própria sociedade”. E, de acordo com o autor, é por meio do governo federal que as qualidades federativas de uma dada sociedade são articuladas e protegidas.

Além disso, coloca que é possível identificar sociedades mais ou menos integradas, em virtude de suas próprias peculiaridades históricas, culturais, econômicas, entre outras. E, portanto, estas podem apresentar variações quanto às demandas de autonomias por grupos que as constituem.

Muito embora não se olvide da existência dessas variações em diferentes sociedades, não é possível afastar a influência das estruturas e de suas instituições na integração ou na desintegração de uma sociedade. Estas podem tanto favorecer quanto coibir impulsos, demandas e características federativas.

Isso não significa dizer, porém, que a influência exercida estrutura é plena e exaustivo. Ao contrário, sob determinadas circunstâncias e contextos, pode haver comportamentos, relações e demandas dissonantes com a estrutura federal constituída. No trecho abaixo reproduzido, Klaus-Jürgen Nagel descreve a multiplicidade de tendências existentes no contexto da federação alemã¹⁶²:

¹⁶¹ LIVINGSTON, WILLIAM S. *A Note on the Nature of Federalism*, In: *Political Science Quartely*, vol. 67, n° 01, março de 1952, pp. 84-85.

¹⁶² NAGEL, KLAUS-JÜRGEN. *El federalismo alemán: ¿Más cooperación o nueva asimetría?*. In: *Revista de estudios políticos*, n. 118, 2002, p. 93. – Tradução livre de: “(...), la unificación de 1990, finalmente, puso el sistema ante la disyuntiva de acelerar este desarrollo hacia cada vez más cooperación; o de romper con esta tendencia en favor de una nueva asimetría. Hasta ahora, la tendencia dominante ha sido reforzar todavía más la cooperación. Europa ayudó en ello; los Lander, para utilizar su influencia que deriva de su potencial político dentro de Alemania, tienen que ponerse de acuerdo. Pero, las tendencias a la asimetría y las correspondientes reivindicaciones se han reforzado y probablemente crecerán más. (...). Algunos de los Lander más solventes se sienten explotados, mientras, al mismo tiempo, el sistema de partidos se está regionalizando. Parece que la base social del federalismo crece, aunque desigualmente, en Alemania. En consecuencia, es posible que en Alemania se desarrolle un federalismo de dos clases: algunos Lander serán quizás capaces de realizar, estrategias más o menos propias, la gran mayoría mirarán hacia Bonn y Bruselas. (...)”.

(...), a unificação de 1990 finalmente colocou o sistema diante do dilema de acelerar esse desenvolvimento rumo a uma cooperação cada vez maior; ou romper com esta tendência em favor de uma nova assimetria. Até agora, a tendência dominante tem sido fortalecer ainda mais a cooperação. A Europa ajudou nisso; os Länder, para usar sua influência que deriva de seu potencial político na Alemanha, precisam concordar. Mas as tendências à assimetria e as reivindicações correspondentes foram reforçadas e provavelmente crescerão mais. (...) Alguns dos Landers mais solventes se sentem explorados, enquanto, ao mesmo tempo, o sistema partidário está regionalizando. Parece que a base social do federalismo cresce, ainda que de forma desigual, na Alemanha. Consequentemente, é possível que na Alemanha se desenvolva um federalismo de dois tipos: alguns Lander talvez sejam capazes de executar, mais ou menos suas próprias estratégias, a grande maioria olhará para Bonn e Bruxelas.

Com base na análise realizada ao longo do capítulo 2, foi possível identificar a estrutura federativa alemã como cooperativa. Logo, é de se pressupor que, pela existência de instrumentos de interconexão de competências, as tendências cooperativas, colaborativas e de atuação conjunta sejam fomentadas em detrimento daquelas de cunho competitivo, antagônico e isolacionista. A despeito disso, no trecho acima, verifica-se que outros fatores – principalmente o econômico – tem ensejado que parte dos estados passem pleiteiem um tratamento assimétrico e não cooperativo.

A variação na dinâmica, porém, não se limita à multiplicidade de tendências de comportamento e de relacionamento, mas, também, em relação ao grau em que estas se fazem presentes. Determinada tendência pode se fazer mais ou menos presente em uma dada federação ou, ainda, em uma esfera de governo. Isso pode ser identificado a partir da análise concreta de uma dada federação a partir da avaliação da intensidade e da relevância de um dado padrão de dinâmica.

Posto isso, é possível afirmar que, respeitadas as particularidades de cada modelo federativo, a dinâmica cooperativa se faz presente em todos os modelos federativos, em maior ou menor grau. Pode-se fundamentar essa presunção a partir da conclusão de John Kincaid quanto à presença de dinâmica cooperativa já nas origens da federação americana¹⁶³. Também,

¹⁶³ KINCAID, JOHN. *The eclipse of dual federalism by one-way cooperative federalism*, In: *Arizona State Law Journal*, 2017, pp. 1.063-1.065. Disponível em: < <http://arizonastatelawjournal.org/2017/11/14/the-eclipse-of-dual-federalism-by-one-way-cooperative-federalism/> >. –“(...) Although state-federal conflicts occur in federal policy implementation, cooperation has been an important feature of state-federal relations since the republic’s founding, and many forms of intergovernmental cooperation occurred during the era commonly dubbed dual federalism. (...) From 1789 to the 1930s, intergovernmental cooperation was substantially mutual and reciprocal.

a partir das lições de Daniel J. Elazar quanto à dinâmica cooperativa decorrer da ideia de aliança, contida nas raízes do federalismo.

Portanto, as federações podem ser classificadas, a partir da intensidade e da relevância em que esse padrão de dinâmica se faz presente nelas, em dois tipos: **(a)** federações de dinâmica cooperativa forte; e **(b)** federações de dinâmica cooperativa fraca.

(...)”; ELAZAR, DANIEL J. *Cooperative Federalism*, In: *Competition among states and local governments: Efficiency and equity in American federalism*, Washington: The Urban Institute Press, 1991, p. 69. – Do original: “The roots of our understanding of cooperative federalism thus lie in the origins of the covenant idea. (...)”.

QUARTA PARTE

“The most savage controversies are those about matters as to which there is no good evidence either way.”
- Bertrand Russel, *An Outline of Intellectual Rubbish*, In: *Unpopular Essays*.

4. ASPECTOS CONTROVERSOS

4.1. AS DIMENSÕES E AS TIPOLOGIAS COOPERATIVAS

Ao longo deste estudo, tratou de duas dimensões do federalismo cooperativo: a estrutural e a dinâmica. Como exposto, a primeira delas permite ao intérprete compreender esse fenômeno como uma das possíveis configurações da estrutura federativa constante texto constitucional. Em outras palavras, sob essa dimensão, o modelo cooperativo corresponde a um método de organização do Estado federal.

Entretanto, esse modelo vem a distinguir dos demais a partir de determinados elementos distintivos, sendo eles: o compartilhamento concorrente de matérias legislativas, o compartilhamento de receitas financeiras entre as unidades federativas e a participação dos governos regionais nas áreas de decisão no âmbito federal.

Muito embora sejam estes distintivos, para que seja possível classificar uma estrutura como cooperativa, é necessário que nela, ao menos, apresente o compartilhamento concorrente de matéria legislativas. A depender da presença ou não de cada um desses elementos, como visto no tópico 2.3, a classificação da estrutura pode variar entre: “cooperativa”, “semi cooperativa” e “não cooperativa”.

Já, a partir da dimensão dinâmica do federalismo cooperativo, por sua vez, compreende-se o federalismo cooperativo como um conjunto de condutas e de relações entre as unidades federativas, sob uma dada estrutura federal. Essa dimensão, portanto, não se limita a descrever uma forma de organização, mas abrange também seu funcionamento.

Assim, a partir dela, é possível identificar outros elementos distintivos, quais sejam: a atuação conjunta das unidades federativas no âmbito de políticas públicas, o financiamento compartilhado de programas sociais e a busca pela redução das disparidades regionais e sociais.

Tais elementos, conjunta ou separadamente, são capazes de identificar a presença de dinâmicas cooperativas em dada federação, as quais podem ou não ser promovidas ou

incentivadas pela estrutura federal¹⁶⁴. Entretanto, conforme forem mais ou menos presentes, ou, ainda, mais ou menos relevantes em dado contexto, é possível segregar federações de dinâmica cooperativa forte e fraca, como exposto no tópico 3.3.

Tais dimensões permitem compreender o federalismo cooperativo a partir de perspectivas distintas, nas quais diferentes elementos e fatores determinam seus limites e contornos. A compreensão clara desses dois caminhos de análise, como exposto no primeiro capítulo, foi responsável por um tratamento contraditório e, muitas vezes, inconsistente do fenômeno.

A questão, no entanto, que persiste tem relação com a viabilidade de, consideradas essas dimensões distintas, conceber um conceito único do federalismo cooperativo. Isso porque compreendê-lo a partir de apenas uma delas, recai em uma compreensão incompleta.

Ao passo que, sob a dimensão estrutural, é possível compreender o modelo cooperativo a partir de sua forma e das instituições que o constituem, esta deixa de trazer respostas quanto ao seu funcionamento e à atuação de seus agentes. Já, sob a dimensão dinâmica, tais elementos formais são legados a um segundo plano, na medida em que se preocupa mais em compreender esse fenômeno como um processo que se molda a partir de diferentes influências por ele sofridas.

Nesse sentido, a uma conceituação mais abrangente do modelo cooperativo deve combinar cada uma dessas dimensões. Essa é, inclusive, a conclusão de Cesar Colino¹⁶⁵ ao buscar estabelecer uma definição útil à compreensão de diferentes sistemas federativos. De acordo com o autor, não se pode limitar ao caráter dinâmico, mas deve considerar também o “conjunto de

¹⁶⁴ KINCAID, JOHN. *Introduction to Federal Countries*, 2002, p. 06. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/web/federalism.html>>. – A esse respeito, o autor coloca: “(...) *Such cooperation is highly formalized and institutionalized in some federations; in others, it is fluid and informal. (...)*”

¹⁶⁵ COLINO, CESAR. *Varieties of Federalism and Prepositions for Change*, In: BENZ, ARTHUR; et BROSCHEK, JÖRG. *Federal Dynamics: continuity, change & varieties of federalism*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 51. – Nesse sentido, o autor coloca: “(...) *A useful definition of a federal system must cover not only its dynamic character, but also consider federalism as a set of institutions and processes or an arrangement of relations that are the empirical manifestation of intergovernmental structures and processes that mediate between the social, historical, structural factors and government. These federal institutions and relations are mutually dependent and together they determine specific federal dynamics in each federation.7 The range of possibilities and directions of evolution of a federation may be usefully captured by studying change in two dimensions: the formal institutional framework and the federal relations (...)*”.

instituições e de processos” presentes em dada estrutura. Em outras palavras, uma definição eficiente à compreensão do fenômeno deve combinar as características estruturais e dinâmicas de dado modelo.

Assim, no que tange ao federalismo cooperativo, a concepção de um conceito geral a partir das dimensões trabalhadas deve combinar as variações da presença dos elementos distintivos na estrutura constitucional e a intensidade das dinâmicas cooperativas.

A partir disso, são identificados seis tipos de modelos cooperativos, quais sejam: *(i)* federalismo de estrutura cooperativa e de dinâmica cooperativa forte; *(ii)* federalismo de estrutura cooperativa e de dinâmica cooperativa fraca; *(iii)* federalismo de estrutura semi cooperativa e de dinâmica cooperativa forte; *(iv)* federalismo de estrutura semi cooperativa e de dinâmica cooperativa fraca; *(v)* federalismo de estrutura não cooperativa e de dinâmica cooperativa forte; e *(vi)* federalismo de estrutura não cooperativa e de dinâmica cooperativa fraca. A combinação dessas variáveis, por sua vez, permite estabelecer uma tipologia bidimensional da seguinte forma:

Tabela 02 – Tipologia bidimensional dos modelos cooperativos

	Dinâmica cooperativa forte	Dinâmica cooperativa fraca
Estrutura cooperativa	Federalismo cooperativo forte	Federalismo cooperativo fraco
Estrutura semi cooperativa	Federalismo semi cooperativo forte	Federalismo semi cooperativo fraco
Estrutura não cooperativa	Federalismo de dinâmica cooperativa forte	Federalismo de dinâmica cooperativa fraca

Como se vê, a estrutura federativa irá determinar o tipo básico do modelo, isto é, se é cooperativo, semi cooperativo ou não cooperativo, enquanto à dinâmica fornecerá subsídios para se concluir tem êxitos na coordenação e na promoção da dinâmica intergovernamental que lhe são próprias – cooperativas ou não cooperativas.

A esse respeito, é possível concluir que, por exemplo, em modelos passíveis de serem classificados como “federalismo cooperativo forte”, a estrutura cooperativa é capaz de, aliada a outros fatores, de promover condutas e relações cooperativas em seus entes. Já, naqueles passíveis de serem classificados como “federalismo de dinâmica cooperativa forte”, identifica-se que a estrutura não cooperativa é incapaz, por outra de outros fatores, de inibir a interação cooperativa.

4.2. TENDÊNCIA CENTRALIZADORA DO FEDERALISMO COOPERATIVO

Como exposto ao longo deste estudo, o modelo cooperativo, tanto em sua dimensão estrutural quanto em sua dimensão dinâmica, implica uma tendência de concentração de poderes e de funções na esfera central. Esta deriva da necessidade de coordenar as unidades federativas subnacionais em torno de objetivos nacionais e de se promover uma equiparação de condições entre elas.

Isso porque, principalmente a partir do final do século XIX, passa a se operar uma intensificação da complexidade das sociedades modernas e da estreita relação, ou interdependência, entre os setores objeto de interesse estatal – isto é, o econômico, o social, o político, o cultural, entre outros. E a manutenção da esfera regional como marco de decisão e de atuação política passa a ser compreendido como ineficiente para atender as demandas e para oferecer soluções a problemas sociais¹⁶⁶.

¹⁶⁶ ROVIRA, ENOCH ALBERTI. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 53.

A respeito dessa tendência de concentração de poderes no âmbito central, Konrad Hesse¹⁶⁷ comenta o seguinte. Confira-se:

Não é por acaso, nem mesmo um mero efeito de tendências anti-federais, mas um sinal de uma mudança inegável, que o peso das tarefas do Estado se concentrou cada vez mais na Federação; que, no âmbito das tarefas dos Länder, seja desenvolvida permanentemente uma crescente coordenação voluntária; ou que a eficácia política específica dos Länder mudou para sua participação nos assuntos da Federação por meio de um órgão federal. (...)

Essa centralização no modelo cooperativo é, por muitos autores e intérpretes, considerada benéfica, vantajosa ou, ainda, útil a determinados fins. Tomando-se o contexto alemão como exemplo, o fortalecimento da esfera central, principalmente a partir dos anos 50, era tida como necessária para permitir um atendimento eficaz aos problemas vigentes à época, tais como: as consequências da guerra perdida, a integração de refugiados, a integração incipiente na economia europeia, a criação de um Estado de Bem-Estar Social e as consequências da guerra fria¹⁶⁸.

A contrapartida de se criar um governo capaz de atender tais demandas de forma mais eficiente e organizada é a perda dos benefícios políticos de uma organização dispersa do poder entre diferentes esferas de governo. É nesse sentido que Michael S. Greve argumenta que o “federalismo cooperativo debilita a responsabilidade e a transparência política, aumentando assim o descontentamento e o cinismo dos cidadãos, reduz a competição política entre os estados e corrói o autogoverno e a liberdade”¹⁶⁹.

¹⁶⁷ HESSE, KONRAD. *El Estado Federal Unitario*, In: Direito Público, ano 09, n. 50, Porto Alegre: Instituto Brasiliense de Direito Público, março a abril de 2013, pp. 20-24. Disponível em: < http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1571/Direito%20Publico%20n502013_KONRAD%20HESSE.pdf?sequence=1&isAllowed=y >..

¹⁶⁸ NAGEL, KLAUS-JÜRGEN. *El federalismo alemán: ¿Más cooperación o nueva asimetría?*. In: *Revista de estudios políticos*, n. 118, 2002, pp. 68-69.

¹⁶⁹ GREVE, MICHAEL S.. *Against cooperative federalism*, In: *Mississippi Law Journal*, vol. 70, 2002. Disponível em: < <http://ssrn.com/abstract=2019215> >. – Tradução livre de: “(...) Cooperative federalism undermines political transparency and accountability, thereby heightening civic disaffection and cynicism; diminishes policy competition among the states; and erodes self-government and liberty. (...)”.

Nesse sentido, também não se pode concordar com os autores que, apesar de reconhecer a tendência centralizadora desse modelo, principalmente a partir da concentração de competências legislativas e da coordenação política a partir da esfera central, entendem existir um campo substancial de autonomia aos governos regionais e locais¹⁷⁰. Estes apontam que, no exercício da prerrogativa de regulação complementar e na implementação administrativa, esses entes desfrutam de ampla discricionariedade¹⁷¹.

Não se vislumbra a possibilidade de reconhecer uma autonomia substancial a entes, cujas competências legislativas são, majoritariamente, compartilhadas com outro ente de nível superior, o qual detém a preferência legislativa – no caso de competências concorrentes cumulativas – e a primazia no estabelecimento de princípios e de normas gerais sobre determinada matéria – no caso de competências concorrentes não cumulativas. Isso porque sua atuação política e legislativa permanece, sob essas condições, sujeitas aos padrões estabelecidos por outra esfera.

Do mesmo modo, pode-se concluir em relação à suposta autonomia na implementação administrativa de leis federais. Esta deve se limitar à moldura imposta pela esfera central, a qual dispõe em diferentes modelos de mecanismos de controle e de fiscalização, como visto no caso alemão a respeito da intervenção federal (Bundeszwang) na administração dos Länder¹⁷².

E, mais, estrutura federal alemã permite ao governo central dispor, com a autorização do Bundesrat, acerca disposições administrativas gerais e particulares, aumentando sua ingerência sobre a função administrativa estadual, conforme dispõe artigo 84, em seus parágrafos 2º e 5º da Lei Fundamental¹⁷³.

Em um aspecto geral, a tendência centralizadora é parte integrante da lógica do federalismo cooperativo, tanto em sua estrutura quanto em sua dinâmica, pois, tal como

¹⁷⁰ Vide notas 15 a 19.

¹⁷¹ NAGEL, KLAUS-JÜRGEN. *Op. cit.*, p. 67. – O autor coloca: “(...) *La poca competencia legislativa de los Lander se compensó con la ejecución de las leyes, y sobre todo, con la posibilidad de influenciar y en muchos casos codecidir, mediante el Bundesrat, en la legislación federal. (...)*”.

¹⁷² Vide nota 90.

¹⁷³ HESSE, KONRAD. *Op. cit.*, p. 22-23.

salientava Daniel Elazar¹⁷⁴, o caráter cooperativo desse modelo não significa que as relações intergovernamentais serão sempre pacíficas e amistosas, mas apenas que “os governos devem co-operar, isto é, trabalhar e funcionar conjuntamente. Não se trata da maneira pela qual eles trabalham e funcionam juntos”.

4.3. DIREITO A NÃO COOPERAÇÃO?

Os meios coercitivos impostos pelos governos centrais às demais unidades federativas, no contexto do federalismo cooperativo, resultou em inúmeras críticas ao modelo. Estas foram acompanhadas de análises quanto à possibilidade de reformar a estrutura ou restabelecer a dinâmica dualista. Nesse sentido, Michael S. Greve conclama esforços para substituição da cooperação pela competição federal¹⁷⁵:

Nesse caso, a busca de uma teoria geral das condições sob as quais o federalismo competitivo (em nível constitucional ou de regime) possa ser preservado ou restaurado deve ser antecedida, ou talvez complementada, com uma tentativa de entender melhor a estabilidade, ou falta de acordos de política competitiva. (...)

A necessidade de superação desse modelo parece, para alguns autores, indispensável. Isso porque, como exposto no tópico anterior, a cooperação compreendia a finalidade do modelo e não, o meio de atuação. Esta poderia ser obtida por meios negociais ou coercitivos. A adoção de condutas não cooperativas, no contexto americano, eram objeto de sanção, conforme narra Elazar¹⁷⁶:

¹⁷⁴ ELAZAR, DANIEL J. *Cooperative Federalism*, In: *Competition among states and local governments: Efficiency and equity in American federalism*, Washington: The Urban Institute Press, 1991, p. 69. – Do original: “*Cooperative refers to the fact that governments must co-operate, that is, work and function together. It is not a statement of how they work and function together. (...)*”

¹⁷⁵ GREVE, MICHAEL S.. *Against cooperative federalism*, In: *Mississippi Law Journal*, vol. 70, 2002. Disponível em: < <http://ssrn.com/abstract=2019215> >. – Tradução livre de: “*(...) If that is so, the search for a general theory of the conditions under which competitive federalism (at a constitutional or regime level) might be preserved or restored should be preceded, or perhaps be complemented, with an attempt to better understand the stability, or lack thereof, of competitive policy arrangements. (...)*”

¹⁷⁶ ELAZAR, DANIEL J. *Op. cit.*, p. 68.

(...) A formulação de políticas não era mais uma questão de basicamente governos iguais cooperando para atingir fins comuns ou para servir os mesmos cidadãos, mas um sistema hierárquico por meio do qual o governo federal estabelecia a política. Se os estados ou as localidades não seguissem essa política, eram “não cooperativos” e estariam sujeitos às sanções federais. (...)

Entretanto, Jessica Bulman-Polzen e Heather K. Gerken¹⁷⁷ buscaram oferecer diretrizes para se obter uma solução interna ao federalismo cooperativo, enquanto dinâmica – isto é, o modelo americano –, com vistas a restabelecer a relevância política e a autonomia dos governos estaduais e das localidades.

Essas autoras argumentam que a doutrina mais tradicional se manteve apegada a uma perspectiva exclusiva dos estados como rivais ou oponentes do governo central, bem como a um foco de análise exclusivo sobre o exercício da autonomia destes nas matérias não abrangidas na competência da União. E, por conta disso, houve uma dedicação incipiente acerca da possibilidade da maneira pela a atuação servil, interna e aliada dos estados poderia se converter em uma atuação rival, opositora e de dissenso.

A principal premissa delas é a de que o papel de “servo”, exercido pelos estados, seria capaz de dotá-los de poderes próprios para fazer frente às políticas e aos programas federais. Tais poderes seriam derivados da (i) relação de dependência do governo central sobre eles e da (ii) integração dos agentes estaduais com às instâncias de formulação de política. Assim, seria criado um espaço, no aprofundamento da relação servil, de os estados exercerem o dissenso, recusando-se a implementar ou a aplicar determinado programa, ou ainda criando meios para sua ineficácia em sua jurisdição.

Entretanto, alguns limites à formulação dessas diretrizes foram apontados por Ernst A. Young, em seu artigo “A Research Agenda for Uncooperative Federalists”¹⁷⁸. O principal deles compreende a necessidade de, em um estudo mais aprofundado, proceder com um sopesamento

¹⁷⁷ BULMAN-POZEN, JESSICA ET GERKEN, HEATHER K. *Uncooperative Federalism*, Faculty Scholarship Series, 2009. Disponível em: < http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/345 >.

¹⁷⁸ YOUNG, ERNST A. *A research agenda for uncooperative federalism*, In: *Tulsa Law Review*, vol. 48, n. 03, 2013. Disponível em: < <http://digitalcommons.law.utulsa.edu/tlr/vol48/iss3/3> >.

entre os benefícios pretendidos por essa teoria – isto é, a restauração da relevância política dos estados – frente aos custos institucionais da conduta não cooperativa.

E, mais, destaca que, a despeito desta teoria prover meios para identificar uma ganha de poderes dos estados na implementação de políticas federais, esta carece de bases normativas a respeito de qual o grau de relevância ou poder que deve ser buscado:

(...) Mas é difícil ir além sem uma linha de base normativa e um conjunto de instrumentos para medição. Isso faz com que seja difícil afirmar se o governo nacional é ‘muito poderoso’, mas também se o federalismo não cooperativo fornece o corretivo necessário para governo nacional presunçoso ou, se de outro lado, representa uma dinâmica contraproducente por meio da qual as burocracias do estado entrincheirado frustram a implementação dos propósitos legítimos do Congresso. (...) ¹⁷⁹

Ainda, uma terceira limitação, decorrente desta última, compreende como filtrar as condutas não cooperativas legítimas, que tem por objetivo resistir à autoridade em determinado campo, do simples boicote aos estatutos federais, com vistas à obtenção de ganhos próprios.

Outra solução encontrada dentro do modelo cooperativo é a, já exposta, hipótese de competência concorrente divergente, constante no artigo 72, parágrafo 3º, da Lei Fundamental da Alemanha. Diferentemente da solução delineada por Jessica Bulman-Polzen e por Heather K. Gerken, que abrange à dinâmica entre os entes federativos, esta se encontra inserida nas disposições estruturais da federação alemã.

Como já exposto, esse instrumento permite aos governos estaduais estabelecer normas cujo conteúdo divirja daquele veiculado em normas federais, em determinadas matérias elencadas no dispositivo mencionado. A partir disso, espera-se permitir que as peculiaridades regionais possam ser concretizadas de forma eficiente e reforçando a autonomia estadual sobre essas matérias.

¹⁷⁹ IDEM, p. 435. – Tradução livre de: “(...) *But it is hard to go further without a normative baseline and good tools for measurement. That makes it hard to say not only whether the national government is "too powerful" overall, but also whether uncooperative federalism provides a necessary corrective to an overweening national government or, on the other hand, represents a counterproductive dynamic whereby entrenched state government bureaucracies thwart the implementation of Congress' legitimate purposes. (...)*”.

A principal questão acerca dessa previsão é o estabelecimento de hipótese de exceção à primazia do governo central, prevista no artigo 31 do texto constitucional. Como leciona Beatriz Bastide Horbach¹⁸⁰, “a lei estadual divergente não revoga a lei federal divergida”, mas “passa a ter uma ‘prioridade de utilização’”. Assim, com uma eventual revogação dessa norma estadual, a lei federal anterior passa a valer novamente. Contudo, caso a primeira lei produzida seja a estadual e uma lei seguinte, federal, for-lhe divergente, a primeira, igualmente, deixará de produzir efeitos até a revogação da posterior.

A problemática se dá, nesse segundo caso, se for promulgada uma terceira lei, estadual, que divirja do conteúdo da lei federal. Nesse caso, esta última prevalecerá sobre a federal, interrompendo seus efeitos. Este é chamado pela doutrina de “efeito ping-pong” e, de acordo com Beatriz Horbach, ele “coloca em dúvida a eficácia do sistema de separação de competências divergentes”. Isso, pois, dada a ausência de limitação, pode provocar uma sucessão sem número de leis, possibilitando que o governo central possa prejudicar intencionalmente o exercício do poder estadual.

Em suma, tanto a contribuição de Jessica Bulman-Polzen e de Heather K. Gerken, quando a inovação promovida na estrutura federal alemã, com a Reforma Constitucional de 2006, compreendem caminhos alternativos à substituição do modelo cooperativo por outros, que poderão mais explorados pelo intérprete.

À medida que estes reconhecem o caráter coercitivo do modelo cooperativo procuram meios de revigoração da relevância dos governos estaduais e locais, por meio de soluções advindas do reforço de sua autonomia – tal como a competência concorrente divergente – quanto da viabilidade de praticar condutas não cooperativas em virtude dos atributos da submissão ao governo central.

¹⁸⁰ HORBACH, BEATRIZ BASTIDE. *A competência legislativa concorrente de divergência do Direito alemão*. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 49, n° 193, 2012, pp. 178-179.

CONCLUSÃO

O presente trabalho possibilitou uma compreensão mais aprofundada acerca do federalismo cooperativo, tomando por base duas dimensões distintas de análise. A dimensão estrutural, por um lado, permitiu compreender esse modelo a partir da organização constitucional do Estado federal; a dimensão dinâmica, por outro, trouxe perspectivas acerca dele a partir da análise do comportamento e da relação havida entre os entes federativos.

Muito embora essa análise e as conclusões que se obteve a partir dela não permitam estabelecer uma teoria geral acerca do federalismo cooperativo – e nem mesmo se pretendeu chegar a esse fim -, tem-se como cumprido o objetivo de se estabelecer seu conceito geral, como consta no tópico 4.1, bem como o de estabelecer seus contornos e delimitações.

Assim sendo, a seguir é relacionado um resumo conclusivo:

I. O federalismo cooperativo apresenta uma multiplicidade de compreensões, de conceitos e de posicionamentos, em virtude da ausência de uma compreensão clara de que este apresenta pressupostos ligados tanto à organização da estrutura constitucional quanto à dinâmica intergovernamental.

II. No tocante à estrutura constitucional, o modelo cooperativo se distingue dos demais por conta de instrumentos de interconexão de autonomias das esferas de governo, os quais compreendem a repartição concorrente de matérias legislativas, o compartilhamento de receitas financeiras e a participação dos governos regionais nas arenas federais de decisão. Estes foram denominados de elementos distintivos da estrutura cooperativa.

III. Dentre esses três elementos, a estrutura cooperativa mínima pressupõe somente a existência da repartição concorrente de competências; já a presença exclusiva dos demais, conjunta ou isoladamente, muito embora confira atributos cooperativos à estrutura, não permite classificá-la propriamente como tal. Por conta disso, propõe-se uma classificação, quanto à estrutura, que compreende três tipos: **(a)** estrutura cooperativa, quando represente a repartição concorrente de matérias legislativas; **(b)** estrutura semi cooperativa, quando presente somente

um ou dois dos demais elementos distintivos; e (c) estrutura não cooperativa, quando ausentes todos os elementos distintivos.

IV. Em relação à dinâmica intergovernamental, o modelo cooperativo se distingue dos demais a partir de padrões de comportamento e de relações entre os entes que favoreçam a atuação política e legislativa conjunta. São distintivos desse modelo a atuação conjunta na proposição e na implementação de políticas públicas, o financiamento compartilhado de programas e a busca pela redução das desigualdades regionais e sociais.

V. Os modelos federativos, analisados a partir dessa dimensão, podem ser classificados em dois tipos a partir da intensidade e da relevância em que a dinâmica cooperativa se faz presente, sendo eles: (a) federações de dinâmica cooperativa forte; (b) federações de dinâmica cooperativa fraca.

VI. A análise do federalismo cooperativo a partir de apenas uma de suas dimensões, muito embora possa ser útil ao intérprete a depender de seus objetivos, não permite uma compreensão completa a respeito do fenômeno. Para tanto, faz-se necessário conceber um conceito bidimensional, que conjugue elementos estruturais e elementos dinâmicos. Sendo assim, obtém-se uma variação de seis tipos: (i) federalismo cooperativo forte; (ii) federalismo cooperativo fraco; (iii) federalismo semi cooperativo de dinâmica cooperativa forte; (iv) federalismo semi cooperativo de dinâmica cooperativa fraca; (v) federalismo não cooperativo de dinâmica cooperativa forte; e (vi) federalismo não cooperativo de dinâmica cooperativa fraca.

VII. Independente da dimensão de análise, é possível identificar no modelo cooperativo uma tendência centralizadora, a partir da concentração de poderes e de competências no âmbito do governo central. Muito embora isso o torne mais eficiente para coordenar as unidades federativas subnacionais em torno de objetivos nacionais e de se promover uma equiparação de condições, afeta de maneira substancial a esfera de autonomia dos entes subnacionais. Com isso, as vantagens da dispersão do poder em diferentes esferas de governo são mitigadas.

VIII. Soluções que busquem reforçar a autonomia dos entes federativos subnacionais não compreendem o único meio para refrear a tendência centralizadora do modelo cooperativo.

Ao menos no plano teórico, faz-se possível valorizar a submissão desses entes frente ao governo central, com vistas a consolidar a dependência deste em relação aos primeiros, reforçando a possibilidade de barganha a partir de condutas não cooperativas.

BIBLIOGRAFIA

- ALEMANHA. Constituição (1949). **Lei Fundamental da República Federativa da Alemanha**, atualizada, janeiro de 2011. Disponível em: < <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> >. Acesso em 15 de maio de 2019.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil**, In: Revista de Informação Legislativa, ano 24, nº 96, out/dez., 1987. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181791/000433545.pdf?sequence=1> >.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.), *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- _____. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- _____. **Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil**, in *Revista de informação legislativa*, v. 24, n. 96, p. 57-64, out./dez. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181791>.
- ARAÚJO, Paulo Magalhães. **O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal**. In: *Política & Sociedade*, v. 11, n. 21, 2012.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?**. In: *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em < <https://www.redalyc.org/pdf/218/21817696003.pdf> >.
- ATALIBA, Geraldo. **Sistema Constitucional Tributário Brasileiro**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

- AUEL, Katrin. **Intergovernmental relations in German federalism: Cooperative federalism, party politics and territorial conflicts**. In: Comparative European Politics, v. 12, n. 4-5, p. 422-443, 2014. Disponível em: < https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/2393/1/Auel%20CEP%2012_4_5.pdf >.
- BABCOCK, Hope M. **Dual Regulation, Collaborative Management, or Layered Federalism: Can Cooperative Federalism Models from Other Laws Save Our Public Lands?**, In: West Northwest, vol. 14, n° 01, 2008. Disponível em: < <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/947> >.
- BADER, Christopher Kennedy. **A dynamic defense of cooperative federalism**, In: Whittier Law Review, n° 35, 2014. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=2189920> >.
- BEAUD, Olivier. **Teoría de la Federación**, 1ª ed., Madrid: Escolar e Mayo Editoras S. L., 2009.
- BENZ, Arthur. **From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 years**, In: *Publius*, 1999.
- BENZ, Arthur; et BROSCHEK, Jörg. **Federal Dynamics: continuity, change & varieties of federalism**, Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BERCOVICI, Gilberto. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa**, In: Revista Jurídica da Presidência, v. 10, n. 90, 2011. Disponível em: < <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/viewFile/253/241> >.
- BITTAR, Orlando. **Federalismo solidário e desenvolvimento**. In: Revista de Direito Administrativo, v. 115, 1974. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/39296/38035> >.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, 10ª ed., 9ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. **O Senado e a Crise da Federação**. In: Revista de Informação Legislativa, v.13, n.50, abr./jun., 1976.

- BÖRZEL, Tanja A. **What Can Federalism Teach Us About the European Union?**. In: Royal Institute of international affairs, 2003. Disponível em: < <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/borzel.pdf> >.
- BOWMAN, Ann O. M. **Horizontal federalism: Exploring interstate interactions**. Journal of Public Administration Research and Theory, 2004, v. 14, n. 4, p. 535-546.
- BRYCE, James. **The American Commonwealth**, Indianapolis: Liberty Fund, 1995.
- BULMAN-POZEN, Jessica et GERKEN, Heather K. **Uncooperative Federalism**, Faculty Scholarship Series, 2009. Disponível em: < http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/345 >.
- BUMKE, Christian; VOßKUHLE, Andreas. **German Constitutional Law: Introduction, Cases, and Principles**, Oxford University Press, 2019.
- CASSEB, Paulo Adib. **Federalismo: aspectos contemporâneos**. São Paulo: Editora Juarez Oliveira, 1999.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEIXOTO, Marcela Moraes. **O Estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988**, In: *Revista de informação legislativa*, v. 26, n. 104, out./dez. 1989. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181963>.
- CONTI, José Maurício (coord.). **Federalismo Fiscal**. Barueri: Manole, 2004.
- CONTI, José Maurício. **Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada**. In: *Federalismo Fiscal—Questões Contemporâneas*, Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- CORWIN, Edward S. **The passing of dual federalism**, In: *Virginia Law Review*, vol. 36, nº. 1, fevereiro de 1950.
- _____. **The National-State Cooperation: Its present possibilities**, In: *Yale Law Journal*, vol. 46, n. 4, 1937. Disponível em: < <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3851&context=yjlj> >.

CYR, Hugo. **Autonomy, subsidiarity, solidarity: foundations of cooperative federalism**. In: Constitutional Forum, vol. 23, 2014. Disponível em: < <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/consfo23&div=20&id=&page=> >.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **O Federalismo**, in: *Revista de informação legislativa*, v. 16, n. 64, out./dez. 1979. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181180> >.

DYE, Thomas. **American federalism: Competition among governments**, Lexington Books, 1990.

ELAZAR, Daniel J. **Federalism: An Overview**, Pretoria: HRSC Publishers, 1995.

_____. **Cooperative Federalism**, In: *Competition among states and local governments: Efficiency and equity in American federalism*, Washington: The Urban Institute Press, 1991.

_____. **Exploring Federalism**, 1^a ed., Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1991.

ELKINS, Stanley M. **The age of federalism** New York: Oxford University Press, 1993.

ERVIN JR, Sam J. **Federalism and Federal Grants-In-Aid**. In: *North Carolina Law Review*, v. 43, pp. 487-501, 1964.

ESPÍNOLA, Eduardo. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18.9.1946)**, vol. I, Rio de Janeiro-São Paulo: Editora Freitas Bastos, 1952.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte dos Estados Unidos da América. **Carmichael v. Southern Coal & Coke Co.**, nº 724. Apelantes: Albert A. Carmichael e Peyton D. Bibb. Apelados: Southern Coal & Coke Co. e Gulf States Paper Corporation. Relator: Justice Harlan F. Stone. Washington, DC., 24 de maio de 1937. Disponível em: < <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/301/495.html> >.

_____. Suprema Corte dos Estados Unidos da América. **United States v. Butler**, nº 401. Relator: Justice Owen Josephus Roberts. Washington,

DC., 06 de janeiro de 1936. Disponível em: < <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/297/1.html> >.

_____. Suprema Corte dos Estados Unidos da América. **Helvering v. Davis**, nº 910. Relator: Justice Benjamin Nathan Cardozo. Washington, DC., 24 de maio de 1937. Disponível em: < <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/297/1.html> >.

_____. Suprema Corte dos Estados Unidos da América. **Printz v. United States**, nº 521. Requerentes: Xerifes do Arizona e de Montana. Requerido: Governo Federal dos Estados Unidos da América. Relator: Justice Antonin Scalia. Washington, DC., 27 de junho de 1997. Disponível em: < <https://www.loc.gov/item/usrep521898/> >.

FISCHMAN, Robert L. **Cooperative federalism and natural resources law**. In: New York University Environmental Law Journal, v. 14, 2005. Disponível em: < <http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1217&context=facpub> >.

FELP, Lars P.; ZIMMERMANN, Horst; DÖRING, Thomas. **Federalism, decentralization and economic growth**, In: *Marburger volkswirtschaftliche Beiträge*, n. 30, Marburg: Universität Fachbereich Wirtschaftswiss, 2004. Disponível em: < <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/29883/1/506453774.PDF> >.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 1954.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos fundamentais do Direito Constitucional**, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **O Estado Federal Brasileiro**, In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, vol 77, São Paulo, 1982. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66947/69557> >.

- _____. **O Estado Federal Brasileiro à luz da Constituição de 1988.** In: Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 86, 1991.
- FREED, Lara Gelbwasser. **Cooperative Federalism Post-Schaffer: The Burden of Proof and Preemption in Special Education,** In: Brigham Young University Education and Law Journal, n. 01, 2009. Disponível em: < <https://digitalcommons.law.byu.edu/elj/vol2009/iss1/5> >.
- FREEMAN, Harrop A. **Dynamic Federalism and the Concept of Preemption,** In: DePaul Law Review, vol. 21, nº 3, 1972. Disponível em: < <http://via.library.depaul.edu/law-review/vol21/iss3/2> >.
- FRIEDRICH, Carl J. **Trends of Federalism in Theory and Practice,** Nova York: Frederick A. Praeger, Inc., 1968.
- GALLAGHER, Laura Ann Grace, **The Commerce Clause and its Effect on Federalism,** In: Political Science, n. 20, Universidade de Nova York, 2015, p. 8. Disponível em: < https://scholarsarchive.library.albany.edu/honorscollege_pos/20 >
- GALLIGAN, Brian. **Comparative Federalism,** In: The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- GERKEN, Heather K. **Our federalism(s),** In: William & Mary Law Review, vol. 53, 5ª ed., 2012. Disponível em: < <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol53/iss5/3> >.
- _____. **Federalism as the New Nationalism: An Overview,** In: *Faculty Scholarship Series,* 2014. Disponível em: < http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4895 >.
- _____. **Foreword: Federalism All the Way Down,** In: *Faculty Scholarship Series,* 2010. Disponível em: < http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3817 >.
- GIBBS, Sir Harry. **The Decline of Federalism?,** In: *University of Queensland Law Journal,* n. 18, 1994. Disponível em: < <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UQLawJl/1994/1.html> >.

- GILARDI, Fabrizio; WASSERFALLEN, Fabio. **How Cooperation Attenuates Tax Competition**, In: *APSA 2010 Annual Meeting Paper*. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=1643118> >.
- GLICKSMAN, Robert L. **From Cooperative to Inoperative Federalism: The perverse mutation of environmental law and policy**, *Wake Forest Law Review*, 2006. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=904213> >.
- GREER, Scott L. **The Politics of Divergent Policy**, In: GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Nova York: Palgrave Macmillan, 2006.
- GREVE, Michael. **Against cooperative federalism**, In: *Mississippi Law Journal*, vol. 70, 2002. Disponível em: < <http://ssrn.com/abstract=2019215> >.
- _____. **Federalism and the Constitution: Competition versus Cartels**, 1ª ed., Arlington: Mercatus Center, 2015.
- GRODZINS, Morton. **The Federal Systems**, In: *Goals for Americans: The report of the President's Commission on National Goals*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1960. Disponível em: < <http://www.mayfieldschools.org/Downloads/TheFederalSystem.pdf> >.
- _____. **The American system: A new view of government in the United States**, New Brunswick: Transaction Books, 1984
- GUNLICKS, Arthur. **The Länder and German federalism**, Manchester: Manchester University Press, 2003.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; et JAY, John. **The Federalist Papers**, Nova York: Penguin Group, 1961.
- HALL, Noah D. **Toward a new horizontal federalism: Interstate water management in the Great Lakes region**. *University of Colorado Law review*, v. 77, 2006.
- HAYEK, Friedrich A. **The Use of Knowledge in Society**, In: *The American Economic Review*, vol. 35, n. 04, setembro de 1945.

- HAYS, Paul R. **Federalism and Labor Relations in the United States**. In: University of Pennsylvania Law Review, v. 102, n. 8, 1954. Disponível em: < http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7809&context=penn_law_review >.
- HESSE, Konrad. **El Estado Federal Unitario**, In: Direito Público, ano 09, n. 50, Porto Alegre: Instituto Brasiliense de Direito Público, março a abril de 2013. Disponível em: < http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1571/Direito%20Publico%20n502013_KONRAD%20HESSE.pdf?sequence=1&isAllowed=y >.
- HILLS, Roderick M. **The Political Economy of Cooperative Federalism: Why State Autonomy Makes Sense and "Dual Sovereignty" Doesn't**. In: Michigan Law Review, v. 96, n. 4, p. 813-944, 1998.
- HORBACH, Carlos Bastide. **Forma do Estado: Federalismo e repartição de competências**. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 3, n. 2, 2013.
- HORBACH, Beatriz Bastide. **A competência legislativa concorrente de divergência do Direito alemão**. In: Revista de Informação Legislativa, ano 49, nº 193, 2012.
- HORTA, Raul Machado. **Organização constitucional do federalismo**, In: Revista de Informação Legislativa, 22º ano, nº 87, Brasília, julho/set. de 1985. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181618/000418271.pdf?sequence=3> >.
- _____. **O Federalismo no direito constitucional contemporâneo**. In: *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 41, n. 4, out/dez, 2001.
- _____. **As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988**, In: *Revista do legislativo*, n. 25, p. 14-25, 1999. Disponível em: < <http://dspace.almg.gov.br/bitstream/handle/11037/1163/001163.pdf?sequence=3> >
- _____. **Problemas do federalismo brasileiro**. In: *Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais*, 1957. Disponível em: < <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/601/568> >.

INGRAM, Helen. **Policy implementation through bargaining: The case of grants-in-aid.** In: *Public Policy*, vol. 25, n° 04, 1977. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/12992363_Policy_Implementation_Through_Bargaining_The_Case_of_Federal_Grants-In-Aid >.

INMAN, Robert P.; RUBINFELD, Daniel L. **Rethinking Federalism,** In: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n. 04, 1997. Disponível em: < <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.11.4.43> >.

JEFFERY, Charlie et al. **Regional policy variation in Germany: the diversity of living conditions in a ‘unitary federal state’,** In: *Journal of European Public Policy*, v. 21, n. 9, 2014. Disponível em: < https://publications.aston.ac.uk/id/eprint/24479/2/Diversity_of_living_conditions_in_a_unitary_federal_state.pdf >.

JOHNSON, D. Bruce; et YAHYA, Moin A., **The Evolution of Sherman Act Case Law: A Roadmap for Competitive Federalism,** In: *George Mason Law & Economics Research Paper*, novembro de 2003. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=469962.

JONES, Renee M. **Dynamic Federalism: Competition, Cooperation and Securities Enforcement,** In: *Connecticut Insurance Law Journal*, vol. 11, 2005. Disponível em: < <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1036&context=lsfp> >.

KINCAID, John. **The eclipse of dual federalism by one-way cooperative federalism,** In: *Arizona State Law Journal*, 2017. Disponível em: < <http://arizonastatelawjournal.org/2017/11/14/the-eclipse-of-dual-federalism-by-one-way-cooperative-federalism/> >.

_____. **The competitive challenge to cooperate federalism: A theory of federal democracy,** In: KENYON, Daphne; KINCAID, John. *Competition among states and local governments: Efficiency and equity in American federalism*, Washington: The Urban Institute Press, 1991.

_____. **Introduction to Federal Countries**, 2002. Disponível em: < <http://www.forumfed.org/libdocs/web/federalism.html> >.

_____. **Contemporary U.S. Federalism: Coercive change with cooperative continuity**, In: *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, vol. 06, abril de 2008. Disponível em: < <http://www.bws-owa.org.uk/Curriculum-Exams/Politics/resources/documents/KincaidpaperoncontemporaryUSfederalism.pdf> >.

_____. **Influential Models of Political Association in the Western Tradition**, In: *Publius*, vol. 10, n. 4, 1980.

_____. **The Rise of Social Welfare and Onward March of Coercive Federalism**, In: *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*, Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011, pp. 8–38. Disponível em: < <https://dspace.lafayette.edu/bitstream/handle/10385/1162/Kincaid-NetworkedGovernance-2012.pdf?sequence=1> >.

KING, PRESTON. *Federalism and Federation*, Maryland: The John Hopkins University Press, 1982.

KENDALL, Douglas T.. **Redefinig Federalism**. Washington: Environmental Law Institute, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**, 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KING, Preston. **Federalism and Federation**, Maryland: The John Hopkins University Press, 1982.

KRUMANN, Marc W. **State Constitution Making in Revolutionary American: Between Authority and Liberty**. University of North Carolina Press, 1997.

LIPSETT, Owen. **The failure of federalism: does competitive federalism actually protect individual rights?**, In: *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 10, 2008. Disponível em: < <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1214&context=jcl> >.

- LIVINGSTON, William S. **A Note on the Nature of Federalism**, In: *Political Science Quartely*, vol. 67, nº 01, março de 1952, pp; 81-95. Disponível em < <http://www.jstor.org/stable/2145299> >. Acesso em 18 de setembro de 2019.
- LOBO, Rogério Leite. **Federalismo Fiscal Brasileiro Discriminação de Rendas Tributárias e Centralidade Normativa**. Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2006.
- LOSCO, Valeria. **Competition and Equalization: Rethinking German Federalism after Recent Legislative Reform**, In: Bocconi Legal Studies Research Paper, n. 13, abril de 2006. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=896738 >.
- MADISON, James. **Carta a George Washington**, 16 de abril de 1787, Nova York. Disponível em: < <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-09-02-0208> >.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROBERT, Cinthia. **Teoria do estado, democracia e poder local**, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- MUKAI, Toshio. **Competências dos entes Federados na Constituição de 1988**. In: Revista de Direito Administrativo, v. 184, 1991.
- MUSGRAVE, Richard A.. **Devolution, Grants, and Fiscal Competition**, In: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n. 4, 1999. Disponível em: < >
- NAPOLEÃO DE SOUZA, Marcos Tadeu. **Aspectos fiscais do pacto federativo**, Brasília: Câmara dos Deputados, março de 2015. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2015_81-aspectos-ficais-pacto-federativo-marcos-tadeu >.
- NAGEL, Klaus-Jürgen. **El federalismo alemán: ¿Más cooperación o nueva asimetría?**. In: *Revista de estudios políticos*, n. 118, 2002.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. **Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 28, n. 81, 2013.
- PEIXOTO, Daniel Monteiro. **Federação, competência tributária e guerra fiscal entre Estados via ICMS**, In: DE SANTI, Eurico Marcos. *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas*, 1ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. **Federal fiscal constitutions: risk sharing and redistribution.** Journal of political Economy, v. 104, n. 5, p. 979-1009, 1996.
- PETERSON, Paul E. **The price of federalism.** Washington Brookings, 1995.
- PIGEON, Louis-Philippe. **The Meaning of Provincial Autonomy.** Canadian Bar Review, v. 29, 1951.
- RODDEN, Jonathan; ESKELAND, Gunnar S.; et LITVACK, Jennie. **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints,** Cambridge: MIT Press, 2003.
Disponível em: < http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FISCAL%20POLICY%20Fiscal%20Decentralization%20and%20the%20Challenge%20of%20Hard%20Budget%20Constraints.pdf#page=172 >.
- ROLLO, Maria Fernanda. **Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952).** In: Análise Social, vol. XXIX, p. 841-869, 1994.
- ROMANO, Roberta. **The Advantage of Competitive Federalism for Securities Regulation.** Washington D.C.: The AEI Press, 2002.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. **Cooperative Federalism and Co-optation,** In: Faculty Scholarship Series, 1983. Disponível em: < http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/588 >.
- ROSE-ACKERMAN, Susan; RODDEN, Jonathan. **Does Federalism Preserve Markets?,** In: *Scholarship Series. Paper,* n. 590, 1997. Disponível em: < http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/590 >.
- ROVIRA, Enoch Alberti. **Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana,** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986
- _____. **El federalismo actual como federalismo cooperativo,** In: Revista mexicana de sociología, p. 51-68, 1996.
- RIKER, William. **The Development of American Federalism.** Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.

RIKER, William H. **The senate and American federalism**. *American Political Science Review*, v. 49, n. 2, p. 452-469, 1955.

SALES, Léa Silveira. **Estruturalismo—história, definições, problemas**. In: *Revista de Ciências Humanas*, n. 33, 2003.

SCHAPIRO, Robert A. **From Dualism to Polyphony**, In: BUZBEE, William W.. *Preemption Choice: The theory, law and reality of federalism's core question*, Nova York: University of Cambridge Press, 2009.

_____. **Toward a theory of interactive federalism**, In: *Public Law & Legal Theory Research Paper Series*. Disponível em: < <http://papers.ssrn.com/abstract=734644> >.

SCHNEIDER, Hans-Peter. **El Estado federal cooperativo**, In: *Revista de estudios políticos*, n. 12, p. 41-62, 1979.

SCHREIBER, Harry. **American Federalism and the Diffusion of Power: Historical and Contemporary Perspectives**, In: *University of Toledo Law Review*, vol. 09, 1978. Disponível em: < <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2784&context=facpubs> >.

_____. **Redesigning the Architecture of Federalism – An American Tradition: Modern Devolution Policies in Perspective**, In: *Yale Law & Policy Review*, n. 227, 1996. Disponível em: < <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1189&context=facpubs> >.

SCHÜTZE, Robert. **Federalism as Constitutional Pluralism: “Letter from America”**, In: KOMARE, J.; AVBELJ, M. (ed.). *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, 2011. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=1693196> >.

SIMMONS, Kami Chavis. **Cooperative Federalism and Police Reform: Using Congressional Spending Power to Promote Police Accountability**. In: *Alabama Law*

Review, v. 62, p. 351, 2010. Disponível em: < https://www.law.ua.edu/resources/pubs/lrarticles/Volume%2062/Issue%202/SIMMONS-Cooperative_Federalism.pdf >.

TIEBOUT, Charles M. **A pure theory of local expenditures**, In: *The Journal of Political Economy*, vol. 64, n. 5, 1956. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/1826343> >.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro**. In: Revista Fórum Direito financeiro e Econômico, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago, 2014.

TREISMAN, Daniel. **The architecture of government: Rethinking political decentralization**, Cambridge University Press, 2007.

TRENCH, Alan. **Intergovernmental Relations: In Search of a Theory**, In: GREER, Scott L. (ed.). *Territory, Democracy and Justice: Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Nova York: Palgrave Macmillan, 2006.

WALLIS, John Joseph; OATES, Wallace E. **Impact of the New Deal on American Federalism**, In: BORDO, Michael D.; GOLDIN, Cláudia; WHITE, Eugene N. (ed.). *The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago: University of Chicago Press, 1998.

WATTS, Ronald L. **Origins of Cooperative and Competitive Federalism**, In: GREER, Scott L. (ed.). *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies*, Nova York: Palgrave Macmillan, 2006.

_____. **Typologies of federalism**, In: *Constructive and Co-operative federalism?*, 2003. Disponível em: < <http://irpp.org/wp-content/uploads/2003/10/watts.pdf> >.

WATTS, Ronald L.; HOBSON, Paul. **Fiscal federalism in Germany**. Association of Universities and Colleges of Canada, 2000. Disponível em: <

<https://www.semanticscholar.org/paper/Fiscal-Federalism-in-Germany-Watts/1295b97c15e1e3b6abf28dddde2b787fb96183335> >.

WEISER, Philip J. **Towards a Constitutional Architecture for Cooperative Federalism**, In: *North Carolina Law Review*, n° 79, 2001. Disponível em: < <http://scholar.law.colorado.edu/articles/589> >.

_____. **Cooperative Federalism and Its Challenges**, In: *Vanderbilt Law Review*, vol. 727, 2003. Disponível em: < <http://scholar.law.colorado.edu/articles/540/> >.

_____. **Chevron, Cooperative Federalism, and Telecommunications Reform**, In: *Vanderbilt Law Review*, vol. 52, n. 01, 1999. Disponível em: < <http://scholar.law.colorado.edu/articles/622> >.

_____. **Federal Common Law, Cooperative Federalism, and the Enforcement of the Telecom Act**, In: *New York University Law Review*, vol. 76, 2001. Disponível em: < <http://scholar.law.colorado.edu/articles/587> >.

WHEARE, Kenneth C. **Federal government**, 2ª ed., Londres: Oxford University Press, 1951.

YOUNG, Ernest A. **The puzzling persistence of dual federalism**, In: *Federalism and Subsidiarity*, 2014. Disponível em < https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2689/ >.

_____. **A research agenda for uncooperative federalism**, In: *Tulsa Law Review*, vol. 48, n. 03, 2013. Disponível em: < <http://digitalcommons.law.utulsa.edu/tlr/vol48/iss3/3> >.

_____. **Two cheers for process federalism**, In: *Villanova Law Review*, vol. 46, 2001. Disponível em: < https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1884/ >.

_____. **Dual Federalism, Concurrent Jurisdiction, and the Foreign Affairs Exception**. In: *George Washington Law Review*, v. 69, 2000. Disponível em < https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2530&context=faculty_scholarship >.

