

## 6

### Conclusões

O sistema federativo é instrumento plural, democrático e solidário cujo funcionamento consiste no exercício autônomo, pelos entes federativos infranacionais, de competências normativas ligadas às suas circunstâncias e interesses mais específicos, enquanto apenas os objetivos mais amplos são reservados à esfera normativa federal.

Equilibrada, a federação preserva a liberdade das pessoas políticas que a integram, cujas vontades concorrem na formação da unidade nacional, conciliadora dos seus interesses gerais e específicos.

Se o âmbito federal melhor se presta ao tratamento de interesses gerais, a descentralização, por sua vez, avizinha a democracia, maximizando, também nos espaços políticos menos amplos da Federação, a conformidade entre a vontade geral expressa na ordem jurídica e a vontade de cada um daqueles que, ali vivendo, devem respeitá-la.

A liberdade com que cada subcírculo normatiza tudo que dispensa maior centralidade evita que seus integrantes tenham de se alinhar a escolhas que, apesar de majoritárias na Federação como um todo, assim não se apresentem em todos os seus lugares. Por outro lado, dando respostas diversas às semelhantes questões da vida que se lhes apresentam, as comunidades políticas influenciam umas às outras com seus erros e acertos.

Ao menos era assim, na fórmula norte-americana original – inspirada no liberalismo, na democracia, na igualdade e na solidariedade – em que cabia à União Federal apenas questões dignas de especial agilidade ou uniformidade – como, por exemplo, a declaração de guerra, as relações internacionais, a cunhagem de moedas, e a padronização de pesos e medidas. Reservaram-se, as antigas colônias recém-libertas, por seu apego à liberdade que lhes custou caro, o direito de continuar decidindo, quanto ao resto, o que lhes parecesse melhor, ao gosto do povo de cada uma delas, diverso em cada canto da vasta Nação que se formava.

Só que, desde então, quando se deu essa inovadora resposta à antiga questão da “unidade na diversidade”, o federalismo vem sendo acompanhado por um fenômeno centralista, crescente, que ameaça sua natureza limitadora do poder, protetora da liberdade, conciliadora de interesses gerais e específicos, e afirmativa de um locus privilegiado de cidadania.

Especialmente a partir de crises sociais e econômicas, e a título ou pretexto de resolvê-las, sustentando-se que sua solução demandaria um poder decisório mais firme e ágil, e mais concentrado, houve uma transição do federalismo dual, de rígida repartição constitucional de competências entre a União Federal e os Estados-membros, para um modelo adaptado, cooperativo, caracterizado pela sobreposição de funções atribuídas àquelas pessoas políticas.

A teoria negriana do poder constituinte oferece possibilidades interpretativas viáveis em relação ao referido fenômeno, em qualquer de suas manifestações, ontem e hoje, aqui ou lá fora. Trata-se, sempre, de vertentes do conflito irreconciliável entre a radicalidade inovadora do poder constituinte e as estruturas conservadoras que produz, a cada vez que altera a realidade.

Se a multidão um dia o manifestou, em ato, tornando realidade seu desejo de viver mais livre e plena, unindo a força de suas singularidades numa nova estrutura política, ampla e complexa, para elevar suas forças, mas mantendo sua diversidade, é preciso cuidar para que os poderes assim constituídos não sejam usados contra ela própria.

É que, como visto em Spinoza, sendo da natureza de tudo que existe o desejo de perseverar na existência, qualquer estrutura política que se constitua, seja local ou federal, lutará sempre, apoiada por interesses simbióticos econômicos e outros, para manter ou aumentar seu poder.

Nesse sentido, note-se que a transição do federalismo dual, inicialmente praticado pelos norte-americanos, para o modelo cooperativo, de fronteiras competenciais menos nítidas, foi conduzida pelo Poder Judiciário (pressionado por um Executivo agigantado pelas urnas). E, depois dessa nova leitura constitucional, reconstrutiva da Carta – cujo texto não precisou ser retocado –, foi também o Poder Judiciário que passou, mais e mais, a decidir-se em favor da esfera central de

poder, sempre que suas competências eram questionadas pelos entes periféricos, diante das ambíguas normas divisoras dos espaços políticos.

Com a percepção de que o Direito, assim, é obra também do juiz – ainda que limitado pela moldura normativa imposta pelo legislador –, a justiça constitucional deixa de caber num esquema mais rígido de separação dos Poderes. Ao mesmo tempo em que novas construções se esforçam para legitimar a jurisdição constitucional – essencial para a federação, já que definidora da proporção dos seus entes políticos –, é preciso também protegê-la ao máximo dos influxos centralizadores.

Viu-se, com efeito, com a pesquisa realizada sobre a jurisprudência recente do STF, que também na Federação brasileira é razoável sustentar – como aliás já reconhecia a doutrina – que houve e ainda há certa tendência restritiva em relação às amplas possibilidades, existentes na própria Constituição, e mais ainda no bloco constitucional, para compartilhamento competencial maior e mais eficiente. Há um espaço de competências concorrentes subaproveitado, no qual os entes subnacionais poderiam desenvolver sua autonomia legislativa, mas são contidos pelo poder central.

Para que isso seja possível, é preciso explorar e desenvolver a ideia de subsidiariedade, que trata da conciliação dos aspectos singular e social da natureza humana, valorizando a autonomia e a colaboração em suas diversas esferas.

A adoção do princípio da subsidiariedade pelo direito brasileiro, como norma de organização da estrutura federativa, é questão ainda pouco tocada pelo Árbitro da Federação.

Embora haja polêmica na doutrina – tendente ao desaparecimento, agora que o STF acaba de afirmar o princípio da subsidiariedade como parâmetro de divisão competencial federativa –, a incorporação do referido princípio ao direito brasileiro decorre da própria forma com que se constituiu nosso Estado, na medida em que federalismo e subsidiariedade expressam, sinonimamente, os mesmíssimos valores: diversidade, autonomia e solidariedade.

Por outro lado, e conforme reconhece o Supremo Tribunal Federal, o bloco de normas constitucionais é formado não só por aquelas que se constroem a partir do texto da Constituição, mas também por outras que se possa inferir da sua interpretação sistemática, ou mesmo de disposições infraconstitucionais, “desde que vocacionadas a desenvolver, em toda a sua plenitude, a eficácia dos postulados e dos preceitos inscritos na Lei Fundamental”. Assim, é possível considerar que este último seja o caso da Lei Complementar n.º 140/2001, que, ao estabelecer normas para a cooperação entre nossos Entes federativos quanto ao exercício da sua competência comum para a proteção ambiental, acabou positivando a ideia de subsidiariedade.

Além do mais, se nossa Constituição é centralizadora em certos aspectos – sugerindo a alguns que o referido princípio não estaria contido ali –, em outros se dá o contrário – seja diretamente, pela descentralização de diversas competências, seja indiretamente, pela valorização da pluralidade, da autonomia e da dignidade humana. Essa contradição não é apenas aparente, antes reflete o conflito constituinte de 1988, e dever ser trabalhada conscientemente.

Afinal, se é certo que, independentemente de sua amplitude, qualquer esfera de poder quer sempre é aumentá-lo mais, então é possível afirmar aprioristicamente que a liberdade e a autonomia, e conseqüentemente o princípio da dignidade da pessoa humana, estarão em melhores mãos (ou em menor risco) se o poder de uma federação estiver distribuído centrifugamente. Nesse sentido é que se defende uma abordagem *in dubio pro basis* nos conflitos de competência federativos mais difíceis.

Uma estrutura central pode, em tese muitas vezes confirmada pela prática, acumular poder suficiente para a dominação política geral, sem freios, e com as inevitáveis perversões; diferentemente, num cenário em que a distribuição do poder político se dá de forma centrifugamente equilibrada, nenhuma das esferas subnacionais, por mais poder que detenham conjuntamente (em detrimento da União), será, sozinha, tirana das demais. A União Federal, por sua vez, embora não se apresente nesse modelo com força suficiente para dominar os entes subnacionais, ainda poderá exigir de qualquer deles o respeito às regras de convivência

federativa, assim como à Constituição em geral, já que para tanto contará com ajuda dos demais endossatários e cumpridores do pacto.

Se o poder político é útil e perigoso como um combustível, é bom alocá-lo da forma mais descentralizada possível, tanto horizontalmente quanto verticalmente, como ensinava Montesquieu.

É necessário, portanto, repensar os espaços atualmente ocupados por cada uma das pessoas políticas da federação, no sentido de melhor aproveitar a sua criatividade, as suas aptidões naturais ao tratamento de interesses de amplitudes variadas, e, em especial, a atuação do Árbitro da Federação na defesa dessas fronteiras constitucionais, bem como os instrumentos de que dispõe para tanto.

O STF, como há muito já fazia em outras áreas, começa agora a dar concretude, também no campo das questões e conflitos federativos, ao princípio da subsidiariedade. E, uma vez inaugurada em nossa jurisdição constitucional tal utilização do referido princípio, espera-se, por questão de coerência, que a aplicação se repita e se desenvolva a cada nova discussão das fronteiras federativas, sobretudo em defesa das autonomias políticas subnacionais.