

COLLANA NUOVE AUTONOMIE
COLLETTANEE
17

LE AUTONOMIE SPECIALI
NELLA PROSPETTIVA
DEL REGIONALISMO
DIFFERENZIATO

a cura di
Maria Immordino
Nicola Gullo Gaetano Armao

LE AUTONOMIE SPECIALI
NELLA PROSPETTIVA
DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO



euro 32,00

EDITORIALE SCIENTIFICA

Collana Nuove Autonomie

COLLETTANEE

17

I volumi devono essere inviati alla Rivista "Nuove Autonomie". Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l'editore, che ne conserva la relativa documentazione.

1. A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di), *La dirigenza locale*, 2012
2. G. PESCE, *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato e il vincolo del precedente*, 2012
3. A. GIANNELLI, *Esecuzione e rinegoziazione degli appalti pubblici*, 2012
4. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, 2012
5. N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, 2012, II ed. 2018.
6. P. SAVONA, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, 2013
7. G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle regioni speciali*, 2013
8. G. ZINZI, *La provincia tra funzioni amministrative e riforme istituzionali*, 2015
9. AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studio in onore di Guido Corso*, 2016
10. A. BIFANI SCONOCCHIA, *Profili del nuovo rapporto tra proprietà e ius aedificandi*, 2017
11. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2018
12. L. GIANI, M. IMMORDINO, F. MANGANARO, (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, 2019
13. M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi esplicative*, 2019
14. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, 2020
15. M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, 2020
16. A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le Autorità amministrative indipendenti tra garanzia e regolazione* 2021

**LE AUTONOMIE SPECIALI
NELLA PROSPETTIVA
DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

a cura di

Maria Immordino Nicola Gullo Gaetano Armao

Editoriale Scientifica
Napoli

I costi per l'editing, la stampa e la distribuzione in commercio di questo volume sono stati coperti integralmente con un contributo dell'Assemblea Regionale Siciliana.



Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 079-12-5976-087-6

INDICE

<i>Saluti</i>	7
GIANFRANCO MICCICHÈ	
<i>Introduzione. Verso quale specialità?</i>	9
MARIA IMMORDINO	
MARCO MAZZAMUTO	
<i>Considerazioni sulle autonomie infrastatali a partire dalla giurisdizione liberale del secolo decimonono</i>	15
MARCELLA GOLA	
<i>Riflessioni in tema di specialità e differenziazione nel sistema regionale italiano</i>	25
GUIDO RIVOCCHI	
<i>Autonomia finanziaria, assetto delle funzioni e regionalismo differenziato</i>	41
GIACOMO GARGANO	
<i>Il regionalismo differenziato e l'autonomia finanziaria e tributaria. Un binomio inscindibile per un percorso riformatore unitario</i>	61
ALFREDO CONTIERI – FRANCESCO ZAMMARTINO	
<i>Note sparse sul regionalismo differenziato: il caso delle Città Metropolitane</i>	81
FRANCESCO MANGANARO	
<i>Regionalismo differenziato ed autonomie locali</i>	103
MARGHERITA INTERLANDI	
<i>Autonomia differenziata e diritti fondamentali nel processo attuativo dell'art. 116, co. 3 Cost.</i>	113
GIUSEPPE VERDE	
<i>Lo Statuto speciale della Regione Siciliana e la sua attuazione</i>	131

ANNA ROMEO	
<i>Attualità e prospettive dello Statuto Siciliano nel contesto delle autonomie speciali</i>	147
SIMONE PAJNO	
<i>Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali</i>	157
GAETANO ARMAO	
<i>Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato</i>	197
FRANCESCO ASTONE	
<i>Le disposizioni di attuazione dello Statuto Speciale: la Commissione Paritetica</i>	231
ROSANNA DE NICTOLIS	
<i>Il decentramento delle funzioni giurisdizionali in Sicilia: il ruolo del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana</i>	249
GUIDO CORSO	
<i>Il Consiglio di Giustizia amministrativa: la presenza di giudici laici</i>	265
MARTÍN MARÍA RAZQUIN LIZARRAGA	
<i>Las Autonomías Especiales hoy en España</i>	273
NICOLA GULLO	
<i>Regionalismo in Spagna ed in Italia: le reciproche influenze</i>	285
JOSÉ ARTHUR CASTILLO DE MACEDO - ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA	
<i>Federação Brasileira: design constitucional e centralização</i>	313
LUCIANO VANDELLI	
<i>Conclusioni</i>	335
<i>Note sugli autori e sui curatori</i>	337

JOSÉ ARTHUR CASTILLO DE MACEDO
ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA

FEDERAÇÃO BRASILEIRA:
DESIGN CONSTITUCIONAL E CENTRALIZAÇÃO

SUMÁRIO: 1. Introdução. – 2. A divisão de competências federativas na Constituição de 1988. – 3. Federalismo e políticas públicas do governo central. – 4. Presidencialismo de Coalizão. – 5. O STF como agente de centralização. – 6. Considerações Finais.

1. *Introdução*

Segundo a visão predominante, na teoria e na opinião pública, o federalismo está associado – necessariamente – à ideia de descentralização do poder político. A descentralização por sua vez promoveria mais democracia, eficiência e pluralismo. De outro lado, há quem defenda que a centralização é adequada para promover a mudança social ou para enfrentar oligarquias regionais.

É fato que o federalismo demanda a distribuição espacial do poder político. Contudo, disso não decorre, necessariamente, o nível de distribuição das competências no âmbito da federação, que podem ser mais ou menos concentradas¹.

Entretanto, contrariando a opinião generalizada, o que se pretende defender no presente artigo é que certas mudanças no desenho institucional brasileiro ocasionaram uma centralização de poder no governo federal, o que decorre de diferentes fatores: i) a divisão de competências federativas na Constituição de 1988; ii) a definição de políticas públicas nacionais pelo governo central, delegando a execução para os estados e municípios; iii) o presidencialismo de coalizão²; iv) o papel da Suprema

¹ Comparando diversos países e reforçando a afirmação de que a federação brasileira é concentrada, ver: F. R. L. TOMIO, M. ORTOLAN, F. S. CAMARGO, *Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 51, 73- 100, 2011.

² Termo utilizado pelo cientista político Sérgio Abranches para explicar o modelo de coalizão brasileiro. Neste sentido ver: S. ABRANCHES, *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 31. N. 1, 1988.

Corte ao dar prevalência em suas decisões ao aspecto centralizador, quer seja pelas preferências ao governo central, quer seja pelos filtros inseridos na temática recursal, que estabelecem apenas a possibilidade de enfrentar temas comuns a diversos estados.

Essa afirmação contraria a visão predominante de parcela da ciência política, que foi e ainda é muito influente no debate público nacional. Segundo ela a combinação de presidencialismo, sistema multipartidário, disciplina partidária e federalismo, aumenta exponencialmente os custos de aprovação das reformas do Congresso³. O impasse entre os Poderes Executivo e o Legislativo, derivado dessa engenharia institucional, seria a principal ameaça à estabilidade democrática no Brasil⁴.

O desenho institucional também dificulta a implementação de reformas no Brasil, que acaba por ser mais difícil do que em muitos outros sistemas presidencialistas. O sistema presidencialista gera dificuldades para realização de um plano de estabilidade política bem-sucedido.

As instituições políticas brasileiras produzem um excesso de pontos de veto e, portanto, dificuldades em se tomar decisões nacionais por maiorias. Este excesso não é apenas uma questão do número de partes necessárias para produzir maiorias legislativas. Em termos mais gerais, o federalismo brasileiro destrutivo, que limita a vontade da maioria, combinado com o presidencialismo e as regras eleitorais do país, cria esse excesso.

Além de gerar impasse no processo decisório, a fragmentação do sistema partidário e a descentralização no federalismo também podem influenciar não só o conteúdo das decisões políticas, mas também o modo como estas decisões são tomadas, pois o presidente pode se tor-

³ M. ARRETCHÉ, *Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, 23-31, Dec. 2001. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400004&lng=en&nrm=iso>. access on 22 May 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400004>.

⁴ Ver, p. ex.: STEPAN, A. *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos*. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 197-251, 1999; MAINWARING, S. *Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination*. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 26, n. 2, 198-228, jul. 1993; MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001; SHUGART, MATTHEW, CAREY, JOHN. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge, 1992.

nar imobilizado se não tiver conseguido a coalizão necessária para ter maioria no Congresso Nacional.

Em termos muito concisos, o argumento é o seguinte: como os sistemas presidencialistas se baseiam na divisão de poderes, eles tendem a produzir dispersão de capacidade de tomada de decisão e coalizões parlamentares instáveis. No entanto, o sucesso legislativo da Presidência pode variar dependendo da fragmentação e disciplina do partido. O número real de partidos, a proximidade ideológica dos partidos de apoio político da Presidência e o grau de disciplina das partes poderiam produzir resultados diferentes. Um pequeno número de partidos no Parlamento, que sejam eficazes, implicam sistemas presidenciais mais eficientes, bem como partidos políticos disciplinados e centralizados, que tornam as relações entre governo, partidos e câmara legislativa mais estáveis e confiáveis.

Entretanto, algumas características da Federação brasileira a tornam diferente de outras Federações, que possuem grande descentralização de poderes. Ao contrário, os fatores abaixo explicam os motivos pelos quais o Brasil, apesar de ser um país de organização federativa, mantém o poder centralizado pelo governo central.

Para compreender esta excessiva concentração da Federação brasileira, pretende-se analisar nos próximos tópicos, as características da repartição de competências na Constituição brasileira, o modelo decisório de políticas públicas centralizado no governo central, o modelo brasileiro do presidencialismo chamado de “coalizão” e, por fim, como o Supremo Tribunal Federal também ocasionou uma maior centralização a partir de suas decisões que enfrentavam os conflitos federativos e especialmente pela inserção de um filtro recursal que estabelecia a necessidade de problemas idênticos entre estados para que fosse enfrentado pelo Tribunal.

2. A divisão de competências federativas na Constituição de 1988

Diverso de outras federações, a Federação brasileira se constitui num sistema de três níveis⁵. Com o nível local (municípios) incorpora-

⁵ Vide artigo 1º e 18 da Constituição brasileira: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”; “ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende-

dos, juntamente com os estados, como membros da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e pouco controle dos estados-membros sobre questões locais⁶.

Os três níveis de governo têm poderes legislativos próprios, com competências distintas⁷. Os níveis federal e estadual têm seus Poderes Judiciais. Os estados são representados no Senado para manter a tradição de assegurar a representação dos interesses dos diversos estados no poder executivo federal com a nomeação para cargos de representantes dos estados que fazem parte da coalizão federal de apoio executivo⁸.

Contudo, há estudos que demonstram que o apoio à coalizão se dá de acordo com critérios de filiação partidária e de disciplina partidária. Tais critérios produzem como efeito um alinhamento dos senadores (e dos deputados) às estratégias nacionais dos partidos, o que muitas vezes contradiz a ideia de que os parlamentares só representam seus interesses locais/regionais, isto é, paroquiais em detrimento dos interesses nacionais⁹.

Embora a Constituição de 1988 tenha reduzido o número de casos em que o governo federal pode intervir nos estados-membros e em que os governos estaduais podem intervir nos municípios, o instituto da intervenção ainda existe, ainda que sujeita a aprovação do Poder Legislativo e foi utilizado recentemente no Rio de Janeiro.

Por outro lado, a Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece que todos os estados membros da federação têm poderes e responsabi-

de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

⁶ LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

⁷ Por exemplo, conferir os artigos 20 a 22 para algumas das competências do governo nacional (União); artigos 25 a 28 dos Estados; e artigos 29 a 31 dos Municípios. Em matéria tributária as competências estão distribuídas nos artigos 153, 155, 156 (respectivamente para cada ente federativo: União, Estados e Municípios).

⁸ Ao contrário da Alemanha o Senado Federal possui no Brasil muitas competências coincidentes com a Câmara dos Deputados que não dizem respeito à matéria federativa. Nestes casos o Senado funciona como uma casa revisora da câmara baixa (Câmara dos Deputados) e não como casa para representar a federação. A atribuição de competências idênticas dissolve grande parte da função de representação dos estados no Senado, principalmente porque ela é combinada com a atuação nacional dos partidos políticos.

⁹ H. GUICHENEY; M. O. JUNQUEIRA; V. ARAÚJO, *O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015)*. BIB. São Paulo, n. 83, 1, 69-92, 2017.

lidades iguais, tanto do ponto de vista da representação paritária no Senado Federal, quanto do ponto de vista da distribuição de competências.

Nesse sentido, o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica. Dois fatores reforçam ainda mais esse modelo simétrico. A primeira é que as regras relativas a competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais são apresentadas em capítulos detalhados da Constituição, deixando pouco espaço de manobra para iniciativas específicas. A segunda é que o Supremo Tribunal Federal está decidindo sistematicamente que as constituições e leis estaduais devem refletir dispositivos da Constituição Federal, conforme se verá adiante.

Ainda, diferente de outras federações, nas quais as emendas à Constituição federal devem ser ratificadas pelos Legislativos estaduais, esta exigência não existe no Brasil, que presume que a representação dos Estados no Senado Federal seria suficiente para proteger e representar seus interesses no âmbito do Poder Legislativo federal (Congresso Nacional).

Estudos recentes demonstram que muitas políticas públicas são decididas na esfera federal, impondo limites às capacidades dos entes locais e regionais sobre suas próprias políticas. Além disso, poucas competências constitucionais exclusivas são atribuídas aos estados-membros e aos municípios (nível local) pela Constituição brasileira (artigos 25 à 31).

Além disso, do ponto de vista financeiro, poucas competências constitucionais exclusivas são atribuídas aos estados e municípios, centralizando tanto o poder decisório em âmbito federal, como deixando os estados e municípios com poucos recursos financeiros para executar as políticas federais, o que tem ocasionado uma crise orçamentária sem precedentes¹⁰.

Embora os estados tenham suas próprias Constituições, todas aprovadas em 1989, e embora as regras constitucionais federais estipulem que essas constituições devem “respeitar os princípios” da constituição federal, a maioria das constituições estaduais é mera repetição de mandamentos federais.

¹⁰ L. C. CAMPOS, *Crise fiscal e orçamentária dos Estados: o que fazer para reverter este quadro*, *Jornal O Estadão*, Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/crise-fiscal-e-orcamentaria-dos-estados-o-que-fazer-para-reverter-este-quadro/Estadão>. Acesso em 20 maio 2019.

As poucas tentativas de criar regras não explicitamente especificadas pela Constituição Federal, mas não proibidas, foram declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte. Isso se deve menos ao fato de que a Constituição de 1988 é extremamente detalhada e mais à interpretação do Supremo Tribunal Federal de que as constituições e as leis estaduais devem reproduzir padrões federais¹¹.

Por outro lado, embora as constituições brasileiras tenham sempre detalhado as responsabilidades dos três níveis de governo, a carta de 1988 é, sem dúvida, a mais detalhada. A União (como é chamado o nosso governo central) tem a mais ampla e importante gama de competências exclusivas (legislativas ou administrativas). Não obstante os poderes residuais dos estados, o alto nível de detalhe da constituição de 1988 deixa pouco espaço para o exercício da jurisdição residual.

Em relação às competências partilhadas, a Constituição as divide em competências legislativas concorrentes e competências administrativas comuns. A Carta de 88 fez uma opção clara para atribuir responsabilidade comum aos três níveis da maioria dos serviços públicos, especialmente serviços públicos nas áreas sociais. Isso cria um debate sobre qual nível é responsável por qual política ou serviço público. Esse debate, que muitas vezes se traduz em troca de denúncias entre governantes, negligencia o fato de os constituintes terem optado por uma divisão institucional do trabalho, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que o dualista ou competitivo. No entanto, apesar do grande número de competências comuns e concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que a Constituição prevê e a sua aplicação.

Os objetivos do federalismo cooperativo estão longe de serem alcançados por duas razões principais. A primeira são as diferentes capacidades dos governos locais e regionais para implementar políticas públicas, dadas as enormes desigualdades econômicas, técnicas e administrativas existentes. A segunda é a falta de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

Esta competição se dá, especialmente no viés tributário, na tentativa de atrair maiores investimentos por meio da concessão de isenções de

¹¹ Sobre o tema, cf.: ARAÚJO, M. L. C. de. *Jurisdição Constitucional e Federação: O Princípio da simetria na jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

ICMS (Imposto sobre circulação de Mercadoria e Serviços) para grandes empresas, em detrimento de arrecadação própria¹².

Entretanto, necessário ressaltar-se que o fato de que o funcionamento da economia mundial contemporânea produz uma concorrência selvagem e predatória entre os Estados nacionais por investimentos privados (nacionais e estrangeiros), a qual afeta hoje, mais do que nunca, a concretização de tais direitos¹³. No caso brasileiro, particularmente, ainda que haja a destinação constitucional obrigatória de recursos para educação e saúde, tais recursos têm sido restringidos muitas vezes de forma direta ou oblíqua, em clara violação à Constituição.

Um bom exemplo de deturpação do federalismo cooperativo é a guerra fiscal, isto é, o uso de meios institucionais para atrair investimentos para os respectivos Estados da federação, tais como a redução de alíquotas de impostos, a não cobrança de certos tributos, ou a doação de terrenos para a instalação de fábricas, tudo isso se trata de um mecanismo de federalismo competitivo que pode e geralmente produz efeitos imediatos.

Não obstante, ele pode ensejar mais problemas do que soluções no médio ou no longo prazo. Por exemplo, os Estados podem concorrer entre si de modo a ter um resultado pior do que se cooperassem. Outro problema fundamental é que, no século XXI, a concorrência não se dá exclusivamente entre entes regionais (Estados) da mesma federação. Pode haver a competição entre entes locais de uma federação ou de várias entre si, com Estados e até com a própria União¹⁴. A instalação da sede de uma empresa, como ocorreu com a Amazon, pode se tornar um grande leilão às avessas. Isto é, o poder público concorre com outros entes para ver quem dá mais benesses a um grande grupo privado. Dado o

¹² Diferentemente de outros países, no Brasil não existe o IVA (Imposto sobre o valor agregado). Tal imposto inclui parte de três impostos distintos no Brasil, que são cobrados por níveis diversos de governo. O IPI (imposto sobre produtos industrializados) é de competência da União; o ICMS (imposto de circulação de mercadorias) é de competência dos Estados e o ISS (imposto sobre serviços) é de competências dos municípios. Essa é uma das razões pelas quais é tão difícil fazer uma reforma tributária que venha a simplificar o sistema tributário brasileiro, pois nenhum ente da federação quer abdicar de sua competência tributária. Além disso, o ICMS é o imposto que mais gera arrecadação aos Estados.

¹³ Ver também: M. A. M. DERZI; O. A. BATISTA JÚNIOR; A. M. MOREIRA, *Estado Federal e Guerra Fiscal no Brasil*. Belo Horizonte: Arraes, 2015 (Vol. 3 – Coleção Federalismo e Tributação).

¹⁴ PIKETTY, T. *O Capital no século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014

enorme poderio de algumas empresas globais, tal fato é incontornável e não se pode pensar mais o federalismo ignorando isso.

Também é pouco crível que um órgão regulador central, em nível nacional, pudesse coordenar os investimentos e outras formas de alocação de recursos para atrair tais empresas. Por diversos motivos, que não poderão ser expostos aqui, mas, destacamos: os principais são os problemas de racionalidade, de captura ou de privatização de tal órgão¹⁵.

Por fim, não se pode olvidar que todas essas disputas são, por excelência, disputas políticas, pelo poder e por quem conseguirá maiores investimentos em sua região, o que torna a questão ainda mais complexa se formos levar a democracia e o autogoverno a sério.

Para além da eventual discussão sobre má gestão dos recursos, da corrupção (malversação ou dos crimes que podem ser praticados), há essa dimensão estrutural que torna a gestão e a concretização dos direitos sociais ainda mais complexa no século XXI: se durante o século XX já havia uma dependência estrutural do Estado em relação ao capital (ao mercado capitalista), para extrair recursos, tal dependência hoje é maior, assim como também cresceu o poder de barganha e de livre movimentação de recursos por parte das grandes corporações e dos grandes investidores internacionais. Isso ocorreu de modo que o financiamento dos direitos sociais demanda hoje consciência diante dessa realidade material que estrutura, isto é, condiciona, a efetividade de tais direitos a oscilações mais frequentes e abruptas da economia mundial.

Nesse sentido, podemos dizer que a lógica que regula a distribuição de competências entre as entidades da federação é paradoxal. Por um lado, inicialmente os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais em comparação com os outros dois níveis de governo. Por outro lado, ampliaram as competências legislativas e jurisdicionais do governo federal, ao mesmo tempo em que ampliam a gama de competências concorrentes / compartilhadas.

No entanto, as relações intergovernamentais são altamente competitivas, tanto vertical como horizontalmente, e marcadas por conflitos. Mecanismos de cooperação tendem a depender de iniciativas federais. Embora a Constituição tenha fornecido vários mecanismos que sinalizam um sentido federal cooperativo, o federalismo brasileiro tende a ser muito competitivo, com poucos canais institucionais de intermediação e negociação de interesses conflitantes.

¹⁵ PRZEWORSKI, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Trad.: Argelina Cheibub Figueiredo; Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

3. Federalismo e políticas públicas do governo central

Outra temática importante a ser enfrentada para compreender a centralização da Federação brasileira, é entender o processo de decisão de políticas públicas (em suas diversas fases) como um meio pelo qual é possível verificar como os entes subnacionais se relacionam com a União. Outra forma de decifrar o federalismo e a relação executivo-legislativo, é estudar como se dá a produção legislativa e a criação de coalizões no âmbito estadual ou municipal¹⁶. Há também pesquisas que analisaram o processo de criação de municípios após a aprovação da constituição¹⁷. Por fim, havia o debate sobre a natureza do regime – se ele era mais ou menos descentralizado¹⁸.

Nesse sentido, Fernando Abrucio chegou a afirmar que o federalismo pós-1988 era um federalismo estadualista, que reforçou os poderes dos governadores, ao ponto de eles se tornarem verdadeiros “Barões da Federação”¹⁹. Esse argumento foi muito reproduzido no âmbito jurídico e na esfera pública em geral. Inclusive, ele reforçava o diagnóstico pessimista em relação à democracia e ao presidencialismo brasileiro, uma vez que o federalismo funcionaria como uma força centrífuga que contribuía para enfraquecer a coalizão²⁰.

¹⁶ P. RICCI, *O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 699-734, 2003; F.R.L. TOMIO; P. RICCI. *O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. Revista de Sociologia e Política*, v. 20, 193-217, 2012; TOMIO, *Fabrizio Ricardo de Lima*; RICCI, P. *O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 18, 255-277, 2012; TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. *Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações executivo/legislativo nos estados (1951-2010). Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 13, 57-108, 2012.

¹⁷ TOMIO, F. R. L., *Autonomia municipal e criação de Governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 42, 103-120, 2006; F. R. L. TOMIO, *Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), Curitiba-PR, v. 24, 123-148, 2005; F. R. TOMIO, *A criação de municípios após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), São Paulo, v. 17, n.48, 61-90, 2002.

¹⁸ Dentre outros: F. L. ABRUCIO, *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

¹⁹ F. L. ABRUCIO, *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

²⁰ A. STEPAN, *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2,

Entretanto, conforme será visto abaixo, ele pode ter sido correto por um período, mas foram feitas mudanças institucionais que promoveram a modificação desse *status quo* institucional. Infelizmente, tais mudanças – algumas com quase vinte anos – parecem ser ignoradas pela parte da teoria constitucional que pesquisa sobre federalismo, o que prejudica a compreensão do funcionamento da dinâmica federativa brasileira na atualidade²¹.

Diante dessa pluralidade de problemas e métodos de análise, optamos por destacar a argumentação desenvolvida por Marta Arretche, que demonstra a centralização operada na federação brasileira.

O segundo componente fundamental da centralização do Estado brasileiro foram as mudanças constitucionais e infraconstitucionais que operaram na seara das finanças públicas e na regulamentação de políticas públicas que geraram uma força gravitacional rumo a Brasília.

O primeiro movimento no sentido de ampliar a ingerência da União sobre os Estados se deu no final dos anos 1990, após a estabilização da moeda, quando foi deflagrada a crise fiscal dos Estados. Com os objetivos, de um lado, de consolidar estruturas que reforçassem as medidas tomadas pelo governo central para estabilizar a moeda, e, de outro, de sanar as finanças públicas estaduais e municipais de modo a limitar o uso indiscriminado dos gastos públicos, a União promoveu uma agenda de reformas que foi aprovada pelo Congresso Nacional (através dos mecanismos do presidencialismo de coalizão) e impostas aos Estados. Houve também a ampliação sensível da carga tributária já a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, a qual se deu sobre o contribuinte e em detrimento da capacidade arrecadatória dos outros entes federados, especialmente dos Estados e dos Municípios.

Assim, o conjunto de medidas apresentadas neste período pode ser resumido da seguinte forma: i) no campo tributário: a criação de novos tributos (contribuições – CPMF, CSLL) imunes à redistribuição; o es-

197-251, 1999; MAINWARING, S. *Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination*. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 26, n. 2, 198-228, jul. 1993; S. MAINWARING, *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001; M. SHUGART; J. CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge, 1992.

²¹ Artigo recente relaciona o federalismo com a questão da governabilidade e analisa o debate que ocorreu sobretudo ao longo dos anos 1990 a respeito da natureza do sistema se mais descentralizado ou menos centralizado. Cf.: H. GUICHENEY; M. O. JUNQUEIRA; V. ARAÚJO, *O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015)*. *BIB*. São Paulo, n. 83, 1, 69-92, 2017.

tabelecimento de alíquotas mais altas para impostos não sujeitos à redistribuição; ii) o aumento da competitividade das exportações reduziu o poder dos Estados; iii) redução da autonomia em matéria financeira, com destaque ao endividamento público e as limitações feitas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, LC n° 101/2001), por exemplo, em matéria de despesas com pessoal; iv) redução do poder dos estados em razão da provisão e do gerenciamento de serviços públicos que foram gradualmente transferidos para os governos locais²².

Cabe destacar, em relação ao último item acima, que a União utilizou-se da regulamentação de políticas públicas como uma forma de se relacionar diretamente com os Municípios, em detrimento da mediação ou da participação regional via Estados. Essa técnica foi usada especialmente com políticas sociais (saúde, educação e assistência social), o que aumentou a capilaridade das políticas e a maior eficiência na sua execução.

Marta Arretche chama atenção para um ponto sensível, porém central, que permitiu identificar este segundo momento de centralização da União: a distinção entre a elaboração e a regulação da política pública do momento da sua execução²³. Muitos dos principais programas dos governos do Partido dos Trabalhadores lançaram mão desta técnica, transferindo aos Municípios a execução de políticas cuja elaboração e regulamentação se dava em Brasília. São exemplos do emprego destas técnicas: o *Bolsa Família*, medidas em matéria de saúde e em matéria habitacional como o programa *Minha Casa, Minha Vida*²⁴. A despeito do possível ganho de eficiência realizado por estas formas de regulação, é possível questionar se uma federação de proporções continentais não poderia ter formas de adaptação às peculiaridades regionais para programas nacionais. Contudo, essa discussão poderá ser enfrentada em outro momento.

²² O debate atual (em 2019) a respeito da reforma da previdência federal poderá gerar mais uma forma de centralização de recursos em favor da União de modo a reduzir a autonomia dos entes regionais e locais.

²³ ARRETCHÉ, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, Fio Cruz, 2012.

²⁴ O Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida eram programas sociais praticados cuja implementação se deu durante os governos do partido dos trabalhadores (PT). Não obstante a mudança de governo há continuidade na implementação destas políticas.

4. *Presidencialismo de Coalizão*

Embora o tema do presidencialismo possa parecer descolado do tema federativo, a engenharia constitucional brasileira precisa ser analisada no todo, sob o ponto de vista macro, para que se possa compreender por que apesar de adotar o modelo federativo, as características de decisão de políticas públicas e uso dos recursos públicos não é descentralizada pelos estados membros.

O sistema presidencialista sempre foi a escolha preferida dos constituintes do Brasil, com a exceção de 14 meses entre 1961 e 1963. Muitas tentativas foram feitas em favor do sistema parlamentar, mesmo durante o eleitorado e em 1993, quando os eleitores chamados a decidir em um plebiscito, sobre a mudança do sistema, mas a opção pelo presidencialismo sempre foi vitoriosa.

Exceto durante os períodos autoritários, a separação entre os poderes da República eram princípios eminentes das Constituições brasileiras. No entanto, como na maioria dos sistemas presidencialistas, o executivo tem sido o principal promotor da atividade legislativa²⁵.

Um sistema complexo de freios e contrapesos prevalece. O Supremo Tribunal Federal pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei aprovada pelos poderes executivo federal e estadual e anular as decisões tomadas pelo Congresso Nacional. Os recursos do judiciário vêm do orçamento federal aprovado pelo Congresso. Medidas que só podem ser iniciadas pelo Executivo devem ser apresentadas ao Congresso. A Câmara dos Deputados pode instaurar um processo contra o Presidente da República, cujo julgamento pertence ao Senado Federal. Esta, por sua vez, é a instituição mais competente no sistema de freios e contrapesos, sendo responsável pelo julgamento dos membros do Supremo Tribunal Federal, a ratificação dos candidatos pelo Presidente para os diversos cargos no poder executivo e a decisão nas demandas por endividamento interno e externo dos três níveis de governo.

A primeira das três vias institucionais trata da relação instituída no nosso sistema de governo (presidencialista) com o Congresso Nacional. O presidencialismo brasileiro é um presidencialismo de coalizão fundamentalmente porque a estrutura institucional (regras constitucionais e infraconstitucionais, sobretudo, as eleitorais) demanda do presidente a formação de uma coalizão de partidos para poder governar. Esta base

²⁵ Ver C. M. CLÈVE. *A atividade legislativa do Poder Executivo na Constituição de 1988*.

de apoio – a famosa “base aliada” – é fundamental para que haja aprovação dos projetos legislativos responsáveis pela implementação do programa vencedor das eleições presidenciais.

Em um texto publicado antes da promulgação da Constituição de 1988²⁶, Sérgio Abranches afirmava que, se não fosse modificado o arranjo institucional da Constituição de 1946, o sistema político ia padecer de repetidas crises em razão da ingovernabilidade ou poderia até entrar em colapso. Ao longo dos anos 1990 e 2000, cientistas políticos estudaram o relacionamento entre o Congresso e o Poder Executivo e afirmaram que o presidencialismo de coalizão era governável²⁷, ainda que com dificuldades, ainda que se descobrisse depois diversos escândalos de corrupção “auxiliando” funcionamento da coalizão. Aparentemente este diagnóstico pareceu parcialmente correto até fevereiro de 2015, quando se iniciou a presidência do deputado Eduardo Cunha à frente da Câmara dos Deputados²⁸ e que culminou, mais tarde, com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

Não será possível discutir detalhes sobre os resultados de mais de duas décadas de pesquisas a respeito da relação do Executivo com o Legislativo, entretanto é possível apresentar a “caixa de ferramentas” cujos instrumentos permitiram a sustentabilidade da coalizão e/ou aumento do poder presidencial (do Chefe do Poder Executivo e dos presidentes das casas do Congresso Nacional)²⁹.

²⁶ S. ABRANCHES. *O Presidencialismo de coalizão: dilema institucional brasileiro*. Dados: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 31, 5-34: 1988.

²⁷ Ver: FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 2001; LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. *Novo Estudos Cebrap*. São Paulo, n.º. 76, 17-41, nov. 2006; F. SANTOS, *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: Iuperj, 2003, etc. Sobre o conceito de governabilidade utilizado: L. AVRITZER, *Impasses da democracia no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

²⁸ Para uma descrição dos problemas para a manutenção da coalizão pós-mensalão, ver: L. AVRITZER, *Impasses da democracia no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, 29 e ss.

²⁹ Há divergência na literatura especializada sobre qual é o peso de cada uma das ferramentas, como se dá a relação com os partidos no Congresso e o uso dos cargos e do orçamento para manter a coalizão. Por exemplo: B. MUELLER; C. PEREIRA, *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão - As relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento Brasileiro*. Dados: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n.º 2, 265-301, 2002; C. PEREIRA; T. J. POWER; L. RENNÓ, *Presidentes, poder de agenda e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias*. In: J. NICOLAU; T. POWER (Orgs.) *Instituições representativas no Brasil: Balança e reforma*.

Os instrumentos *formais* que asseguram o presidencialismo de coalizão operam em dois níveis: constitucional e infraconstitucional³⁰.

Em nível constitucional, o presidente detém as seguintes prerrogativas, que são fundamentais para o presidencialismo de coalizão: i) a iniciativa privativa do Executivo para a legislação em matéria administrativa, fiscal e tributária (art. 61, § 1º, II, da CF); ii) Medidas Provisórias (art. 62); iii) a solicitação de regime de urgência para os projetos de lei de sua iniciativa (art. 64, §1º); iv) o poder de nomeação de ministros (art. 84, I, CF) e outras autoridades para instâncias inferiores. O manejo da alocação orçamentária é considerado por vários autores como outro poder (competência constitucional) assegurado ao Executivo, o qual permite fortalecer a adesão e a manutenção da coalizão³¹.

Em nível infraconstitucional, os principais meios que asseguraram a coalizão foram: i) os poderes dos presidentes das casas do Congresso; ii) os poderes das mesas; iii) os poderes e a atuação do Colégio de Líderes.

A afirmação de que o presidencialismo de coalizão era governável sustenta-se no resultado produzido pela interação destas engrenagens, porque ampliaram a dominância da pauta presidencial em relação ao conjunto da agenda legislativa e, também, no fato de que a maior parte dos projetos apresentados pelo Presidente eram aprovados. Assim, os presidentes da República conseguiram ver a maior parte de suas pautas aprovadas no Congresso Nacional, especialmente entre 1994 e 2015.

Quando as negociações no Congresso não produziam o comprometimento da bancada para aprovar alguma medida, o Presidente lançava mão de seus instrumentos para concertar e conservar a coalizão, com liberações de dotações orçamentárias, ou nomeação de correligionários ou indicados dos partidos a ministério, empresas e fundações públicas.

Caso estes instrumentos ainda não funcionassem, o Presidente po-

Belo Horizonte: UFMG, 2007. Sobre o termo “caixa de ferramentas”/ “tool box”, ver: E. D. RAILE; C. PEREIRA; T. POWER, *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. Political Research Quarterly*, XX, 1-12, 2010.

³⁰ Instrumentos formais porque existem instrumentos informais por exemplo, o pagamento de mesadas – mensalão – cuja medição e análise é mais complexa para pesquisadores. Porém, é evidente, conforme veio a público nos últimos anos, que estes mecanismos existem e em muitos casos são o principal “incentivo” para atuação parlamentar no Brasil. A discussão sobre a óbvia reprovabilidade moral e jurídica de tais práticas é indiscutível. Quanto à análise das instituições informais, indica-se G. HELMK; S. LEVISTKY, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: John Hopkins, 2006.

³¹ V. PALERMO. *Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Política e Gestão de Governo. Dados*. Rio de Janeiro: v. 43, n. 3, 2000.

deria solicitar o regime de urgência para o trâmite de uma proposta de sua autoria. Caso fosse necessário e possível, poderia também editar uma Medida Provisória, a qual produziria efeitos imediatos e forçaria o Congresso a incluir na pauta o debate da temática. Se tais mecanismos não funcionassem, individual ou conjuntamente, poderiam atuar os presidentes das casas congressuais de modo a realizar a agenda presidencial, fosse através de atos da Mesa da Casa ou através de atos da presidência da Casa, ou, por fim, acelerando o processo legislativo ao recorrer ao voto de liderança e ao Colégio de Líderes.

Estes achados empíricos se contrapuseram ao diagnóstico original proposto por Abranches. A tese sobre o caráter dispersivo e ampliador da ingovernabilidade do federalismo brasileiro, combinado com o sistema multipartidário que era recorrente na literatura brasileira e internacional, também foi contestada³². Além disso, até a eleição da legislatura de 2015-2018, havia um centro político que dava sustentação às políticas do Executivo. Assim, não houve confirmação do que se afirmava desde o regime de 1946, pois o Congresso não foi, necessariamente, o centro conservador que era questionado por um Presidente progressista³³.

Não obstante, desde 2015 e, posteriormente, com o impedimento de Dilma Rousseff, as engrenagens parecem não ter instrumentos adequados para lubrificar ou consertar a relação entre Executivo e Legislativo, produzindo recorrentes fricções que têm desgastado as engrenagens do governo³⁴.

Outro movimento que levou à centralização federativa no Brasil foi a atuação do Supremo Tribunal Federal, quando do enfrentamento de temas ou conflitos federativos, conforme se verá a seguir.

³² V. PALERMO, *Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Política e Gestão de Governo. Dados*. Rio de Janeiro: v. 43, n. 3, 2000.

³³ Para ver este argumento desenvolvido um ano após o Golpe de 1964, ver C. FURTADO. *Os Obstáculos políticos ao crescimento brasileiro*. In: C. FURTADO. *Obstáculos políticos ao crescimento econômico brasileiro*. In: R. F. D'AGUIAR (org.) *Celso Furtado: Essencial*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013; e mais recentemente já sob a égide da Constituição de 1988, UNGER, Roberto Mangabeira. In: UNGER, Roberto Mangabeira. *A Alternativa Transformadora: como democratizar o Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990, 320 e ss.

³⁴ Sobre os acontecimentos posteriores ao impeachment, cf.: AVRITZER, L. *Impasses da democracia no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016

5. O STF como agente de centralização

Enquanto Tribunal Superior responsável por arbitrar conflitos entre os entes federados, o Supremo Tribunal Federal é concebido pela literatura da ciência política e do direito constitucional como o “guardião da federação”³⁵. Não só isso; diversas decisões antes e durante a vigência da Constituição de 1988 reforçam esta compreensão acerca do papel da Corte no Brasil. Apesar de comum nos Estados Unidos, são poucos os estudos no direito brasileiro que afirmam a importância da Corte como instância de construção e de modificação, não apenas de proteção da federação³⁶.

Não obstante, estudos recentes têm demonstrado que esta compreensão pode ser, na verdade, um autoengano que os Ministros da Corte sustentam acerca das decisões que tomam a respeito da federação brasileira. Dois estudos levados a cabo por pesquisadores da Universidade Federal do Paraná e da Universidade de Brasília a partir da análise de todas as ações julgadas desde 1988 em sede de controle concentrado de constitucionalidade reforçam o diagnóstico de que o STF é o guardião da União, como é chamado o governo central no Brasil, não da federação³⁷.

Com metodologias distintas, tais estudos reforçam a ideia de que, ao decidir questões federativas envolvendo disputas entre entes federados ou de um mesmo ente contra legislações estaduais antigas, o Supremo tem decidido em favor da redução da autonomia dos entes federados,

³⁵ O que pode ser visto na tradicional obra de Fernanda Dias Menezes de Almeida e, na ciência política, na obra de George Anderson. Cf.: F. D. M. ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007; e, G. ANDERSON, *Federalismo: uma introdução*. Tradução de Ewandro Magalhães Jr.; Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

³⁶ Exceção na literatura é a obra de: M. L. C. ARAÚJO, *Jurisdição Constitucional e Federação: O Princípio da simetria na jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

³⁷ F. TOMIO; I. N. ROBL FILHO, *Empirical Legal Research: Teoria e Metodologia para a Abordagem do Processo Decisório de Controle de Constitucionalidade* no STF. In: G. S. SIQUEIRA; C. A. VESTENA, (orgs.) *Direito e Experiências Jurídicas: debates práticos*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, vol. 2; F. R. L. TOMIO; I. N. ROBL FILHO; R. L. KANAYAMA, Controle de constitucionalidade abstrato e concentrado no Brasil, Espanha, Itália, México e Portugal. *CUESTIONES CONSTITUCIONALES: REVISTA MEXICANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, v. 1, 301-325, 2017; A. A. COSTA; J.Z. BENVINDO, *A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais*. Brasília: UNB, 2014.

de modo a interpretar de forma bastante alargada as competências da União³⁸.

Há três pontos que merecem destaque. O primeiro deles é a forma como o STF interpreta – e, portanto, concebe/constitui – a federação, o papel a ser desempenhado por seus entes e qual é o espaço constitucionalmente aceitável para a pluralidade de experiências e arranjos institucionais no Brasil. Trata-se de problemática que demanda melhor reflexão jurídica e política, pois muitos casos a respeito de legislações estaduais e municipais são compreendidos como situações de mera aplicação mecânica de regras quando, na verdade, tais regras demandam uma leitura e releitura complexas do texto e do contexto, tanto quanto ao se deparar com a análise de uma regra que institui um direito fundamental.

O segundo ponto é a castração da inovação institucional no federalismo brasileiro, através da produção de decisões que o reduzem e da reprodução delas em livros que (re)formam a compreensão dos juristas, estudantes de direito e de criadores de políticas públicas acerca das possibilidades de mudança no nosso arranjo institucional. O produto disto é o verdadeiro fetiche institucional em relação à estrutura da casa de máquinas da Constituição.

O terceiro ponto diz respeito ao novo olhar ou, no mínimo, ao reforço a algumas hipóteses que estas novas pesquisas trazem a respeito da atuação da jurisdição brasileira. Os diversos estudos sobre a judicialização da política e/ou a politização do poder judiciário produziram dados relevantes sobre o papel do Executivo e da União no jogo da separação dos poderes³⁹. Dados já levantados há anos podem ser combinados com estas pesquisas recentes, pois reforçam a hipótese de que o Executivo e a União Federal têm predomínio sobre os outros entes da federação e o fazem utilizando-se da arena jurisdicional para reforçar ou revisar algumas decisões que foram tomadas. Inclusive, trabalho recente demonstra que, além de promover a centralização, o STF tende a deci-

³⁸ F. TOMIO; I. N. ROBL FILHO, *Empirical Legal Research: Teoria e Metodologia para a Abordagem do Processo Decisório de Controle de Constitucionalidade no STF*. In: G.S. SIQUEIRA; C. A. VESTENA (orgs.) *Direito e Experiências Jurídicas: debates práticos*. Belo Horizonte: Arraes, 2013, vol. 2.

³⁹ Uma ampla revisão da literatura acerca do tema, pode ser vista em: ARANTES, R. *Judiciário: entre a Justiça e a Política*. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Unesp, 2015, 29-68

dir em favor do governo – federal – seja ele qual for⁴⁰. Com isso, o Supremo Tribunal Federal torna-se – aparentemente – de forma inconsciente, mais um ator fundamental para promover a centralização da federação brasileira.

Em pesquisa que está em desenvolvimento, procuramos contribuir para esse diagnóstico ao trazer outras informações a respeito do controle difuso de constitucionalidade. Por isso, questionamos: seria ele de reforço ou de reequilíbrio da tendência demonstrada no controle concentrado? Para tanto, a estratégia adotada foi analisar dois fenômenos: i) os possíveis efeitos da repercussão geral⁴¹ no recurso extraordinário; ii) o uso do “princípio” da simetria como parâmetro decisório que estaria limitando o experimentalismo e imaginação institucional, em termos de separação dos poderes, nos níveis estaduais e locais.

De qualquer forma, é possível afirmar é que há indícios *fortes* de que o instituto da repercussão geral, ao estabelecer um filtro de admissibilidade, cujo interesse deveria ir para além do caso do estado recorrente, contribuiu, sim, para a centralização da federação ao exigir como requisito de admissibilidade para a sua interposição a transcendência da questão que atine somente às partes do caso.

Ao reconhecer a repercussão geral, o STF concentra em si a faculdade de decidir não só o “caso paradigma” submetido a sua análise, mas milhares de outras ações semelhantes para as quais serão aplicadas a decisão proferida pela Corte. Nesse sentido, é que se pode vislumbrar a centralização do processo decisório em Brasília (centralizando a federação), e, sobretudo, na cúpula do Poder Judiciário, o STF. Contudo, é necessário avançar na análise do julgamento dos recursos para verificar se a análise de mérito também contribuiu para essa centralização, e, se o faz, como ela ocorre.

Por fim, em relação aos processos do Supremo em geral, e, para os recursos extraordinários com repercussão geral, em especial, sobressai um ponto: o fator tempo. Sabe-se que o tempo é fator fundamental na dinâmica política. Porém, em relação ao STF há dois fatores que precisam ser destacados em razão da relação que eles possuem com a federação.

⁴⁰ S. ROMANELLI. *Suprema (In)Dependência: Mecanismos da Relação entre Governos e o Supremo Tribunal Federal*. 238 Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016, 160 e ss.

⁴¹ Filtro constitucional inserido pela Emenda Constitucional 45 de 2003, no sentido de que apenas os casos que tenham repercussão geral para além do caso concreto, será admitido para ser apreciado pela Suprema Corte.

O primeiro, que tem sido bastante discutido pela academia, é o uso do poder de agenda⁴². O poder de agenda determina quando a questão entrará em pauta e será submetida ao escrutínio público. Entretanto, devo pontuar que o poder de agenda é algo comum e central a uma lógica “hiperpresidencialista” da política brasileira, e ela não se restringe ao STF. Hiperpresidencialismo, pode-se dizer, porque no Brasil o presidente goza de prerrogativas que outros presidentes do mundo não têm e as usa de modo a garantir sua governabilidade. O termo foi empregado originariamente para o Poder Executivo⁴³, mas é utilizado aqui para ressaltar que os presidentes de três poderes da República – Legislativo, Executivo e Judiciário – possuem poder de agenda, e, em anos recentes, têm lançado mão dessa prerrogativa (competência) para acelerar ou frear o andamento de processos políticos. Isso pode ser visto de forma clara pelo comportamento diante de certos acontecimentos e atitudes – de colocação ou retirada de pauta de certas questões por parte da Min. Carmem Lúcia, presidente do STF até o ano de 2018 e do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (até julho de 2016).

O segundo fator tem também relevantes implicações políticas, porém é de natureza mais técnica e menos estratégica. Ao reconhecer a repercussão geral dos processos que são submetidos a sua análise, o STF suspende imediatamente o julgamento de tais ações, ficando todas sobrestadas até o julgamento do recurso que foi selecionado como “paradigma”. Todavia, chama atenção um possível problema que a Corte pode criar para si. Há casos nos quais a repercussão geral é reconhecida, mas transcorrem anos sem que o mérito do recurso seja julgado.

Em alguns recursos, um dos efeitos fundamentais da passagem do tempo é a correção monetária dos valores iniciais, os quais são corrigidos monetariamente e a eles são acrescidos os juros legais. Porém, em casos nos quais há a discussão de milhares de ações em face de uma entidade pública, o valor que inicialmente não era alto pode crescer substancialmente.

A consequência disso é que valores que não eram grandes ou relevantes a ponto de causar prejuízos para a entidade pública (ente federado, ou algum órgão da sua Administração direta ou indireta) tornam-

⁴² ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia. Novos Estudos* - CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 1, 13-32, jan-abr. 2018.

⁴³ MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, 496-518.

se verdadeiras ameaças aos cofres públicos. Desse modo, a Corte muitas vezes apela a razões de segurança jurídica, social ou econômica (como prevê o art. 27, da Lei 9868/99) para modular efeitos de uma decisão que não precisaria, em tese, ser modulada se não transcorresse muito tempo entre o reconhecimento da repercussão geral e o julgamento do recurso.

Evidentemente, não se está a afirmar que essa prática ocorra de forma deliberada. Muito pelo contrário, em diversas situações há o reconhecimento da repercussão geral, o Min. Relator apresenta o caso para julgamento, mas ele não é julgado em razão do congestionamento da pauta, com outros tantos casos a serem analisados e julgados. É claro, contudo, que isso remete ao primeiro ponto a respeito do tempo: a gestão da pauta pela presidência. Mas essa questão transcende os limites deste artigo.

Ressalta-se que no Brasil, o Supremo Tribunal Federal faz papel de Corte Constitucional e também de órgão de cúpula do Poder Judiciário, recebendo em torno de 70 mil novos casos por ano.⁴⁴

Sob o viés da federação, é fundamental ter claro que os mecanismos processuais e endoprocessuais podem contribuir para centralizar o poder na União e no órgão de cúpula do Poder Judiciário. Do ponto de vista democrático, essa concentração sempre deve ser vista com cautela, se não com reservas.

Outro mecanismo que tem produzido centralização é o “princípio” da simetria. Em relação ao “princípio” da simetria⁴⁵, é possível afirmar que: i) primeiro, que não se trata de mecanismo do controle difuso propriamente dito, mas de parâmetro de controle de constitucionalidade, que é utilizado indistintamente no controle difuso ou concentrado; ii) o STF interpreta de forma estendida e limitante regras constitucionais que já cerceiam o âmbito de conformação de criação institucional em nível estadual, distrital ou local⁴⁶; iii) a maior parte dos casos se refere a pequenas variações institucionais, sobretudo praticadas pelos Estados;

⁴⁴ Confira: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=acervoatual>.

⁴⁵ Rara pesquisa no direito brasileiro a respeito do tema, pode ser encontrada em: M.L.C. ARAÚJO. *Jurisdição Constitucional e Federação: O Princípio da simetria na jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

⁴⁶ Importante ressaltar aqui a continuidade entre a Constituição de 1988 e algumas das regras do regime autoritário anterior, algo que tem passado despercebido pela maioria dos autores que analisam o tema. Exceção a essa “amnésia”: G. BERCOVICI, *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

iv) questão relevante a ser analisada posteriormente é a coerência das decisões dadas para Estados distintos, e; v) a temática recorrente a respeito dos controles de um poder sobre os outros, mormente as regras a respeito dos crimes de responsabilidade dos governadores e prefeitos.

5. *Considerações Finais*

O presente artigo reconhece a relevância do Poder Judiciário, sobretudo do Supremo Tribunal Federal, para a construção da federação Brasil. Tal importância costuma ser negligenciada ou colocada em segundo plano em parte da literatura constitucional. Mas, hoje tal fato, aliado aos outros fatores enfrentados acima, é uma das causas da centralização do federalismo brasileiro.

Porém, destaca-se o fato de que a atuação do Poder Judiciário e do Supremo Tribunal Federal brasileiros se dá em um contexto distinto daquele em que é tradicionalmente descrito, isto é, o de Estados nacionais e de ampla autonomia estadual, como em tese ocorre nos Estados Unidos.

No caso brasileiro não se pode ignorar o contexto de centralização das instituições políticas, as quais produzem um direcionamento de demandas, disputas e políticas à Brasília.

Recentemente o STF parece sinalizar para uma possível mudança dos entendimentos que vem sustentando ao longo dos últimos anos a respeito do federalismo brasileiro⁴⁷. Análise dos casos que envolvem a Federação, especialmente da ADI 4060/SC, que enfrentou o tema de direitos sociais e exercício de competências concorrentes pelos Estados; do RE 194.704/MG, que tratou do meio ambiente e exercício de competência concorrente suplementar pelos Municípios; e da ADI 4.983/CE, que envolveu manifestações culturais, meio ambiente e a questão do pluralismo (étnico-regional), demonstram a complexidade das relações federativas na contemporaneidade. Decisões aparentemente simples a respeito do exercício das competências constitucionais asseguradas pelo regime constitucional de repartição de competências, desvelam, muitas vezes, relações e tensões que têm sido negligenciadas.

O federalismo brasileiro não possui “essências”. As instituições são resultantes de conflitos de interesses e da luta política. É claro que as

⁴⁷ LOPES Filho, J. M. *Competências federativas: Na constituição e nos precedentes* do STF. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

instituições mediam e conformam os conflitos de interesses. É claro também que todas as disputas políticas não ocorrem exclusivamente na esfera institucional. Portanto, as instituições devem ser analisadas, sem desprestigiar a política que é feita fora delas.

Em resumo, diversas perspectivas da ciência política confirmam que “todos os caminhos levam a Brasília”, isto é, do ponto de vista institucional há diversos mecanismos que reforçam a centralização em favor da União e em favor de alguns poderes (sobretudo o Executivo e o Judiciário), em detrimento dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

Por fim fica a questão se *descentralização* corresponde, de fato, a mais autonomia, liberdade e eficiência e se *centralização* corresponde a redução da autonomia, da liberdade e do autoritarismo. Diante de uma estrutura transfederal, é necessário conceber a descentralização e a centralização adequadas ao contexto e às finalidades a que se propõem. Por isso, é imperiosa a revisão da compreensão sobre como deve se operar a cooperação no federalismo brasileiro contemporâneo.