

O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUA CENTRALIZAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

BRAZILIAN FEDERALISM AND ITS CENTRALIZATION BY THE BRAZILIAN SUPREME COURT

Tomas Julio Ferreira¹

RESUMO

O objetivo do presente artigo é analisar o federalismo brasileiro e sua centralização pelo Supremo Tribunal Federal. Para tanto, delimita-se qual acepção de federalismo será utilizada, possibilitando o resgate histórico do federalismo ao longo da história brasileira, bem como sua relação com a democracia, a liberdade, a igualdade e o desenvolvimento. Apesar de a Constituição de 1988 ter encerrado a limitação expressa à autonomia dos Estados, prevista no texto constitucional anterior em razão da exigência de simetria entre o plano constitucional federal e o estadual, o Supremo Tribunal Federal continua a aplicar o princípio da simetria, limitando a atuação do constituinte estadual.

Palavra-chave: Federalismo. Simetria. Hermenêutica Constitucional. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze brazilian federalism and its centralization by the Brazilian Supreme Court. In order that, it defines the meaning of federalism that will be used, making possible the historical recovery of federalism throughout Brazilian history, as well as its relation with democracy, freedom, equality and development. Although the 1988 Constitution has ended the express limitation on the autonomy of states, provided for in the previous constitutional text for the reason of the requirement of symmetry between the federal and state constitutional plans, the Brazilian Supreme Court continues to apply the principle of symmetry, limiting the performance of the state constituent.

Keywords: Federalism. Principle of Symmetry. Constitutional Hermeneutics. Brazilian Supreme Court.

¹ Bacharel e Mestrando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP). Advogado. E-mail: tomas.julio.ferreira@usp.br

INTRODUÇÃO

Uma crítica muito comum feita à ciência social na atualidade é a falta de interdisciplinaridade de métodos, estudos e conceitos na análise de fenômenos complexos. A crítica se aprofunda ao analisar-se a pesquisa científica no direito, ramo no qual é incipiente a aplicação de métodos científicos e que ficou para trás no avanço do esforço investigativo das pesquisas, muito observado em outras áreas das humanidades².

O ensino e a pesquisa em direito parecem constrictos a uma abordagem mecânica do conhecimento, quase mercadológica, superficial e residual de outras esferas do pensamento. Em oposição a essa prática, o presente artigo propõe-se a fazer a análise de um fenômeno essencialmente jurídico – o julgamento de ações de inconstitucionalidade de normas constitucionais estaduais perante o Supremo Tribunal Federal – partindo de um diálogo com as premissas e inquietações vindas da ciência política, permitindo o estudo da centralização federativa no Brasil decorrente da atuação da Corte.

Isto porque, como será abordado ao decorrer do trabalho, o Supremo Tribunal Federal, utilizando-se do “princípio da simetria”, restringe o campo de escolha do constituinte estadual para determinar a reprodução de regras já dispostas na Constituição Federal. No entanto, a questão a ser respondida é se, à luz das teorias da ciência política, tal atuação do Supremo Tribunal Federal o caracterizaria como uma corte promotora da centralização do federalismo brasileiro, principalmente em razão da patente constrição à “*self-rule*”.

Para tanto, partir-se-á da premissa de que “as instituições importam”, o que significa a defesa de que instituições têm um efeito independente sobre o fenômeno social de interesse, de forma que se mostra essencial a compreensão dessa construção teórica na sustentação da tese proposta³.

A seguir, propõe-se uma delimitação conceitual do federalismo, já que é possível atribuir os mais diversos significados a esse termo, dependendo da linha teórica, área de estudo ou fenômeno analisado. Nessa seção, serão abordados os conceitos de “*self-rule*” e “*shared-rule*”, essenciais para compreensão do federalismo, bem como serão feitas

² Para Faria e Coutinho (2012: 4) “A utilização intensiva de manuais – textos didáticos nos mais das vezes rasos e simplificadores – prevalece sobre a discussão do estado da arte da pesquisa nas salas de aula e isso, em última análise, colabora para que o ensino jurídico termine negligenciando a problematização, o diálogo, o caso e a dúvida como métodos. As abordagens de pesquisa empíricas e interdisciplinares são ainda escassas no campo do direito no país, que, auto-centrado, tende a desdobrar-se no estudo inúmeros próprios ‘ramos’ ou sub-áreas com prejuízos par ao diálogo com as outras ciências sociais”.

³ Para as teorias institucionistas, instituições são regras que estruturam as interações entre os atores, sendo que, por meio da ciência dessas regras, é que são adotadas as estratégias de atuação. Para tanto, as instituições políticas não são neutras, justamente por alterarem os resultados e os métodos de atuação (Tsebelis, 1998).

considerações a respeito da estrutura federal do Estado brasileiro. Ainda, serão exploradas as diferenças e semelhanças no processo constituinte estadual perante a Constituição Federal de 1967/1969 e de 1988.

Dessa análise, será possível verificar que o princípio da simetria utilizado pelo Supremo Tribunal Federal encontra fundamentos claros na Carta Constitucional da década de 1960, fundamentação essa que deixa de estar presente após o processo constituinte que culminou na promulgação do Texto de 1988.

Por fim, baseando-se na crítica ao princípio da simetria e na ausência de fundamentação constitucional para sua utilização, principalmente em razão da tese interpretativa utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, será verificada e medida a atuação centralizadora da Corte, utilizando-se de pesquisas empíricas dos julgamentos das ações de inconstitucionalidade de normas constitucionais estaduais.

1. POR QUE O FEDERALISMO IMPORTA?

A palavra “federalismo” pode suscitar diversos significados, dada as numerosas acepções que lhe podem ser atribuídas. As definições divergem desde a dimensão atribuída ao termo, até suas implicações práticas decorrentes da ordem institucional vigente. Isso significa dizer que, por exemplo, falar em federalismo perante o contexto e a constituição americana é institucionalmente diferente de falar em federalismo no contexto alemão.

As instituições federativas, para além do conceito de federalismo *per se*, apresentam-se como estruturas institucionais complexas, que influenciam fortemente na definição da forma de interação dos atores, mas que não podem ser analisadas de forma superficial para fins de explicação de fenômenos de causalidade. Vale dizer, presumir comportamentos institucionais de determinados países com base apenas na existência do federalismo, sem considerar demais fatores da estrutura sócio-institucional, mostra-se extremamente frágil do ponto de vista empírico e metodológico⁴. Essa foi, inclusive, a principal crítica feita pelos behavioristas sobre o “velho” institucionalismo⁵.

⁴ Essa foi, por exemplo, a grande crítica que recaiu sobre a obra de Arend Lipjhart, *Patterns of Democracy*. Nela, o autor divide os modelos de democracia em modelo majoritário (unitário) e modelo consensual (federativo). A falta de embasamentos empíricos sustentáveis ou a superficialidade e inadequação prática na definição de unitarismo e federalismo é um dos pontos centrais da crítica ao autor. (Suarez-Iniguez, 2010).

⁵ A crítica behaviorista ao antigo institucionalismo, formalista e normativo, possibilitou o desenvolvimento de um neoinstitucionalismo que, sem deixar de lado o estudo das instituições, como propunham os behavioristas, busca maior rigor científico durante a observação empírica do comportamento dos atores envolvidos no fenômeno social.

O desafio passa a ser a construção de um conceito que seja substantivo do que representa o federalismo nos dias atuais. Para alguns autores clássicos da ciência política, como Willian Riker, os Estados federativos surgem de uma necessidade à defesa ou à diplomacia externa, em uma clara tentativa de tornar paradigmático o ocorrido na historiografia norte-americana⁶ (Arretche, 2001). Para outros, como Livingston (1952), o federalismo seria um fenômeno sociológico em que os padrões institucionais refletem as qualidades federais das sociedades. Isso seria expresso por meio de uma heterogeneidade social de expressão territorial, que se converteria em uma demanda, também territorial, por autoexpressão. Para esse autor, considerado um dos defensores do anti-institucionalismo, o consenso e uma demanda por integração levariam à adoção do federalismo. Essa tese contrapõe o proposto por Lipjhart (1999), que, partindo da premissa de que as instituições importam, defende que o federalismo geraria o consenso⁷.

Em uma análise com enfoque diferente, é possível ver autores, como Stepan (1999), que dividem a origem dos Estados federativos com base em seu propósito inicial, qual seja, o de “se unir” [*come together*] ou de “manter a união” [*hold together*]. Os Estados Unidos da América seriam um exemplo do primeiro propósito, enquanto a Índia representaria um exemplo do segundo.

No entanto, mais importante que explorar os pormenores da origem das instituições federativas, para o presente trabalho, importa a compreensão das dimensões que levam a cabo a possibilidade de delimitação teórica do federalismo.

Para Lipjhart (1999) alguns desenhos institucionais são característicos de governos federativos e a presença desses em determinado Estado serviria como preditor da existência de uma federação. São eles: o bicameralismo simétrico e incongruente⁸; uma constituição rígida, a possibilidade de revisão judicial [*judicial review*] de atos legislativos infraconstitucionais por uma suprema corte. Além disso, para o autor, federalismo é sinônimo de descentralização.

⁶ Segundo Arretche (2001: 23), essa construção metodológica da pesquisa comparada sobre federalismo, típica dos anos 60 e 70, tomava como base interpretativa da natureza dos Estados federados as instituições norte-americanas, já que versão moderna de federalismo seria uma invenção norte-americana. A autora mostra que Riker, inclusive, ao fazer uma interpretação do caso brasileiro, apresentou uma tese, totalmente inadequada e amplamente refutada pelos cientistas políticos, de que o federalismo brasileiro teria se formado em 1834, como um instrumento de união dos caudilhos em face de uma ameaça externa.

⁷ Como é possível observar, existe na definição das origens das instituições federativas um problema de causalidade reversa na relação entre o “consenso” e o surgimento de estruturas federativas. A endogeneidade apresentada nas teorias sociológicas e institucionalistas apresentadas tenta justamente responder se é o federalismo que geraria consenso ou o consenso que geraria o federalismo.

⁸ Simétrico e incongruente são formas de definir um bicameralismo em que ambas as casas tem uma capacidade legislativa semelhante, mas cada qual com uma composição definida de forma diferente.

Enquanto isso, Obinger et al. (2005) defendem que os Estados federados são tão diferentes entre si, que não podem encontrar a homogeneidade teórica proposta por Lijphart. Para esses autores, o fenômeno é mais complexo, apresentando diversas características institucionais que podem ser encontradas, em maior ou menor grau, nas federações existentes, como: (i) um conjunto de disposições institucionais e regras de decisão no nível central de governo para incorporar interesses regionais; (ii) conjunto de atores de base territorial com ideias e interesses que variam muito em número e heterogeneidade; (iii) um conjunto de arranjos jurisdicionais para alocar responsabilidades políticas entre diferentes níveis de governo; (iv) a existência de transferências fiscais intergovernamentais e (v) um conjunto de arranjos informais - tanto verticais quanto horizontais – entre os governos central e territorial (Obinger et al., 2005: 9).

No entanto, simplificando essas classificações e facilitando a compreensão e racionalização do federalismo, é possível valer-se da compreensão das dimensões federativas de *self-rule* [autogoverno] e *shared-rule* [compartilhamento decisório], permitindo uma diferenciação básica entre os Estados federados dos Estados unitários. A *self-rule* compreende basicamente a possibilidade de as unidades territoriais de um Estado federal terem certa autonomia para dispor sobre suas atividades políticas (Riker, 1975; Gibson, 2004), enquanto a *shared-rule* simbolizaria o poder de decisão e de representação das unidades no governo central, sintetizada, muitas vezes, na figura do Senado (Obinger et al., 2005; Rodden, 2006).

As dimensões do federalismo também são observadas pela doutrina jurídica brasileira, observando que “[nos Estados federais] sempre se dá a participação dos Estados-Membros no Poder Central por meio de câmara que os representa”, também reconhecendo que “aos Estados-Membros se reconhece a auto-organização por um poder constituinte próprio” (Ferreira Filho, 2012: 80).

É certo que a divisão lexicográfica entre Estados federados e unitários na contemporaneidade não encontra unidade da literatura. As próprias definições de *shared-rule* e *self-rule* estariam defasadas e encontrariam dificuldade para explicar o arranjo institucional de certos países⁹. No entanto, para fins didáticos, as divisões ainda são válidas, desde que feitas as ressalvas sobre a complexidade dos fenômenos, bem como conceituados devidamente os termos utilizados.

⁹ Para Ferreira Filho (2012: 80), “(...) esses conceitos são frágeis. Ainda mais o segundo [*shared-rule*], já que, hoje, na maioria dos Estados federais, os senadores estão presos a partidos e não propriamente aos Estados em que se elegem. Quanto ao terceiro [*self-rule*], o âmbito dessa auto-organização pode ser extremamente limitada e de vários modelos condicionado, a ponto de se reduzir, na realidade, a quase nada (...)”. Sobre esse tema, também ver Arretche (2009).

Se a divisão entre Estados unitários e federativos já não encontra mais a delimitação estanque que outrora pregavam os cientistas políticos, tornando obsoletas as definições clássicas, ainda é possível observar os fenômenos concernentes às dimensões de *self-rule* e *shared-rule*. Exemplo disso são cada vez mais países, símbolos do unitarismo, apresentando instituições descentralizadas e com algum grau de expressão de autonomia territorial. Pode-se identificar claramente esse exemplo no Reino Unido, visto por autores como Lipjhart (1999), como representante do “modelo westminster”, mas que criou nos últimos anos diversas instituições com dimensão de *self-rule*, como o Parlamento Escocês e a Assembleia da Irlanda do Norte.

Dessa forma, para fins do presente trabalho, e em razão da proximidade com o fenômeno jurídico a ser analisado, o federalismo será analisado em sua dimensão de *self-rule*, qual seja a autonomia das unidades federativas brasileiras em tomar decisões concernentes às competências que lhe foram atribuídas, direta ou indiretamente, pela Constituição Federal.

Contudo, para a compreensão da problemática proposta, vale perpassar, ainda que brevemente, a reconstrução histórica do federalismo no Brasil, observado a partir dos processos constituintes, e sua relação com a democracia.

2. FEDERALISMO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA

Para compreender a forma atual do Estado brasileiro é preciso rememorar como se deu a construção e o desenvolvimento do federalismo Brasil. A origem do Brasil como Estado soberano se dá na forma de um Estado unitário, dotado, ao longo de sua existência inicial de maior ou menor grau de descentralização administrativa. Apesar de alguns autores defenderem a gênese do federalismo brasileiro ainda no período imperial, o que não coaduna com a literatura clássica sobre o tema, foi somente com a proclamação da República e com a edição da primeira carta constitucional republicana que o federalismo foi devidamente instituído no Brasil.

O Decreto n.º 1 de 15 de novembro de 1889, que proclamou provisoriamente a forma de governo da Nação Brasileira como República Federativa, estabeleceu as normas pelas quais se deveriam reger as antigas Províncias do Império, agora Estados Federais, e determinou que cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretaria oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberativos e os seus Governos locais¹⁰.

¹⁰ Art. 3º do Decreto n.º 1 de 15 de novembro de 1889.

No entanto, imediatamente após Revolução de 1930, o governo provisório tomou diversas medidas centralizantes, como a dissolução do Congresso Nacional, dos legislativos estaduais e municipais e a demissão de todos os antigos governadores, com exceção do governador de Minas Gerais, e a nomeação de interventores federais (Fausto, 2003).

Com a constitucionalização em 1934, o governo volta a adotar instituições federativas, mas que são novamente suprimidas após a instauração do Estado Novo em 1937, havendo a maior concentração de poderes no Presidente da República desde o início do regime republicano. Fausto confirma essa afirmação ao postular que “a inclinação centralizadora, revelada desde os primeiros meses após a Revolução de 1930, realizou-se plenamente” (2003: 366). Foi somente com a queda do regime varguista e com a promulgação da Constituição de 1946 que um desenho de instituições federalistas é reestabelecido no país.

No entanto, a partir de 1964, com a assunção do poder pelos militares, o Poder Executivo nacional, sob controle direto das Forças Armadas, deu início à promulgação de sucessivos Atos Institucionais que modificavam a ordem constitucional vigente e cujo conteúdo foi assimilado, em grande medida, pela Constituição de 1967 e sua Emenda Constitucional n.º 1 de 1969. Em razão da instituição do regime ditatorial, houve uma forte centralização do poder estatal nas mãos do Executivo, sendo que o federalismo era apenas nominal (Silva, 2000), já que o funcionamento institucional à época aproximava-se mais do conceito de um Estado unitário, centralizador e antidemocrático.

Fica clara a associação, já apresentada diversas vezes pela literatura, de que nos períodos ditatoriais brasileiros houve um forte enfraquecimento das instituições federalistas. Nas palavras de Clève e Peixoto “a cada ditadura ou regime de exceção morria o Estado Federal para ceder lugar a uma espécie de Estado Unitário não assumido” (1989: 24).

Com o processo de redemocratização do país e a convocação de uma nova Assembleia Constituinte, foi promulgada a atual carta constitucional brasileira e, sob o seu auspício, sai de cena o nominal federalismo, que disfarçava uma atuação extremamente centralizada do Estado, e retoma-se o federalismo em moldes semelhantes ao das cartas anteriores.

Ocorre, também, um redesenho das competências legislativas e administrativas entre os entes da federação, propugnando-se um reestabelecimento do funcionamento das instituições democráticas, em especial as federativas. Ao abordar a importância de preservação da autonomia dos Estados Federados, o Relator da Subcomissão dos Estados da Assembleia Constituinte, Deputado Siqueira Campos, consignou:

Vejam que essa é uma das tarefas mais importantes, porque, se não estabelecermos normas e princípios gerais que possam efetivamente conduzir a uma verdadeira autonomia – não essa de fachada, que existe por aí, tão decantada, mas seguramente impraticável – não estaremos fazendo a felicidade do povo brasileiro. Não Estaremos levando a assistência dos governos regionais às populações mais isoladas. Estaremos, ao contrário, tirando os meios que os governantes dos Estados e, conseqüentemente, dos Municípios têm, porque quem assiste os Municípios, depois de suas autoridades, é a administração regional. E ainda não estaremos proporcionando aqueles meios necessários ao desenvolvimento de várias regiões do País, principalmente das mais isoladas, e ao bem estar de suas populações. (...) Deve-se ampliar, na medida do possível, a autonomia dos Estados e, sobretudo, deixar a Federação como algo intocável, inquestionável – e, aliás, ela já é pela letra da Constituição, porque não existe melhor sistema, melhor regime (Brasil, 1987: 65).

As considerações históricas feitas têm por objetivo possibilitar uma compreensão do redesenho constitucional das instituições federalistas no decorrer da evolução do Estado brasileiro, sendo inquestionável a relação desses movimentos com períodos de maior ou menor prevalência da lógica democrática.

O estudo da constrição da *self-rule* dos Estados-Membros da federação brasileira por parte do Supremo Tribunal Federal, no contexto pós redemocratização, é de suma importância para compreensão de um fenômeno que contraria a lógica federativa e a própria Constituição Federal. Se no presente trabalho faz-se uma defesa da autonomia das unidades federais em razão da coerência do ordenamento jurídico e de seu valor para a democracia, também se analisa, valendo-se dos métodos e literatura da ciência política, os impactos sociais da estrutura federativa de Estado.

3. FEDERALISMO, LIBERDADE E IGUALDADE

Como a problemática jurídica será estruturada e abordada ao longo do trabalho, vale pontuar qual a importância da preservação da forma federativa de Estado, na forma enfrentada pelos cientistas políticos, e em especial em sua dimensão de *self-rule*, ao ser aplicado no contexto brasileiro. Como pontuado por Bednar et al. (1999), a escolha pela presença de instituições federativas é uma forma que os Estados encontram para acomodar diferenças étnicas, regionais, econômicas ou mesmo distâncias geográficas, com o objetivo comum de formação de uma economia política mais poderosa.

No entanto, os autores levantam a hipótese de que a descentralização do poder, oriunda da escolha pela forma federativa, só se sustentaria caso houvesse a credibilidade dos agentes envolvidos – cidadãos, governo central e governos regionais – no cumprimento dos termos da federação, principalmente a condicionante de que o poder central não possa usurpar os poderes das unidades locais (Bednar et al., 1999).

A premissa teórica apresentada, dessa forma, é a de que o federalismo é, ao mesmo tempo, uma estrutura governamental atrativa e problemática, já que a promessa de assegurar a descentralização por vezes encontra forças centrífugas, quando, por exemplo, as unidades subnacionais decidem que a permanência na federação não é mais algo interessante.

Inclusive, a teoria da escolha racional¹¹ explicaria porque a descentralização da autoridade governamental seria mais eficaz para alocação de interesses sociais na formulação de políticas contendo preferências individuais heterogêneas (Bednar et al., 1999). Essa tese dialoga com a proposta por Lipjhart (1999), que, apesar das críticas já apresentadas sobre sua teoria, se mostra um defensor da ideia de que as democracias que seguem o modelo majoritário têm como foco as relações entre o Estado e os indivíduos, enquanto no modelo consensual, as unidades subnacionais ganham representação, havendo, portanto, mais uma arena decisória para dirimir os dissensos. Para o autor, no modelo majoritário, há uma grande concentração de autoridade, com a expressão de vontade de uma maioria, já que os métodos de aprovação das políticas seriam resultado da formação de maiorias simples, não havendo proteção às minorias e não produzindo incentivos à negociação. Já no modelo consensual haveria uma dispersão da autoridade, com a prevalência da vontade do maior número, exigindo a formação de “máximas maiorias” e com isso incentivando a negociação entre os atores políticos, promovendo uma maior proteção das minorias. Enquanto o modelo majoritário priorizaria a governabilidade ao invés da representatividade, o modelo consensual prezaria pelo contrário.

Dessa forma, é possível verificar que, inspirados nos federalistas clássicos, Bednar et al. (1999) veem com grande suspeita a formação de maiorias. Para os autores, a preservação da liberdade necessita da criação de desenhos institucionais que impeçam a formação de maiorias. Em termos institucionais, o grande risco é presença de partidos centralizados. O argumento central apresentado pelos autores é de que a garantia da *self-rule* é essencial para fins de liberdade política e *accountability* [governança] e o objetivo da existência das instituições federativas seria justamente impedir a centralização e a hegemonia de partidos nacionais. Exemplo claro disso seria a centralização ocorrida no sistema partidário britânico, que acabou com o localismo e as independências e representações locais (Bednar et al., 1999).

¹¹ “Para todos eles [pensadores clássicos da teoria da escolha racional], os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais. Todas as teorias resultantes se estruturam da mesma forma: as escolhas feitas pelos agentes devem ser explicadas em termos da variabilidade dos constrangimentos materiais enfrentados por eles” (Ferejohn e Pasquino, 2001:5).

Se por um lado o federalismo recebe críticas por parte da literatura, que vê no instituto um impeditivo à igualdade à redistribuição de renda e à formulação de políticas públicas, limitando o Estado de bem-estar social (Wildavsky, 1984; Huber et al., 1993), pesquisas empíricas no tema demonstram que, na verdade, os efeitos distributivos da descentralização dependem de padrões preexistentes de desigualdade, em especial a de renda. Ou seja, as diferenças econômicas entre as unidades subnacionais é que gerariam as federações, não o contrário (Beramendi, 2007).

Além disso, autores que aplicam a lógica de mercado ao funcionamento das instituições federalistas sustentam que, para a garantia de desenvolvimento sob uma estrutura política federalista, seria necessário assegurar a autonomia das unidades subnacionais e as liberdades de comercialização, investimentos e migração em toda a área inclusiva da economia às pessoas. (Buchanan, 1995). Essa estratégia é construída sob a tese do federalismo competitivo, que seria um intermediário entre a plena autonomia de Estados separados e um Estado centralizado e politicamente unitário. A análise econômica feita por Buchanan (1995), por exemplo, conclui que um federalismo competitivo garante uma aplicação da lógica de mercado, atrelado à preservação das liberdades individuais na busca por maior eficiência econômica.

Na mesma linha, vale apontar a tese de Tiebout (1956), para quem o federalismo seria o sistema mais eficiente na proteção das liberdades individuais. Partindo da premissa de mobilidade irrestrita entre as unidades subnacionais de uma federação, o autor defende que caberia ao governo central prover serviços básicos, enquanto as unidades subnacionais competiriam pelo voto dos eleitores por meio da oferta dos demais bens e serviços, promovendo uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Aplicadas ao contexto brasileiro, as teorias apresentadas podem ajudar a explicar algumas dimensões da necessidade do respeito ao princípio constitucional federativo. As implicações práticas são extensas. A primeira delas é a extensão continental do território nacional, que, além das diferenças étnicas e culturais, apresenta uma extensa desigualdade econômica e de demanda por bens e serviços.

O federalismo brasileiro não se justifica com base em grandes divergências linguísticas ou religiosas, como é o caso belga ou indiano. No entanto, as divergências regionais são expressivas nos mais diversos campos, como escolaridade, renda per capita, expectativa de vida, educação, ou mesmo densidade demográfica, conforme demonstrado na Tabela 1.

TABELA 1

Estados do Brasil	População estimada - pessoas [2018]	Densidade demográfica - hab/km² [2010]	Matrículas no ensino fundamental - matrículas [2017]	IDH Índice de desenvolvimento humano [2010]	Receita mensal domiciliar per capita - R\$ [2017]
	1757		6053		
Rondônia	589	6.58	7	0.690	957
	8692		4022		
Acre	65	4.47	6	0.663	769
	4080		1998		
Amazonas	611	2.23	08	0.674	850
	5765		2283		100
Roraima	68	2.01	8	0.707	6
	8513		3591		
Pará	497	6.07	27	0.646	715
	8294		3742		
Amapá	94	4.69	8	0.708	936
	1555		6504		
Tocantins	229	4.98	5	0.699	937
	7035		3185		
Maranhão	055	1	15	0.639	597
	3264		1412		
Piauí	531	0	48	0.646	750
	9075		3696		
Ceará	649	6	10	0.682	824
Rio Grande do Norte	3479	59.9	1262		
	010	9	65	0.684	845
	3996		1436		
Paraíba	496	0	36	0.658	928
	9496		3523		
Pernambuco	294	2	83	0.673	852
	3322		1189		
Alagoas	820	33	33	0.631	658
	2278		7923		
Sergipe	308	6	7	0.665	834
	1481		5703		
Bahia	2617	2	01	0.660	862
	2104		8426		122
Minas Gerais	0662	1	97	0.731	4
	3972		1239		120
Espírito Santo	388	5	37	0.740	5
	1715		5733		144
Rio de Janeiro	9960	23	00	0.761	5
	4553		1802		171
São Paulo	8936	23	429	0.783	2
	1134		4398		147
Paraná	8937	0	15	0.749	2
	7075		2217		159
Santa Catarina	494	7	44	0.774	7
Rio Grande do Sul	1132	37.9	3476		163
	9605		37	0.746	5
Mato Grosso do Sul	2748		9651		129
	023	6.86	2	0.729	1
	3441		1424		124
Mato Grosso	998	3.36	95	0.725	7
	6921		2255		127
Goiás	161	5	38	0.735	7
Distrito Federal	2974	444.	1091		254
	703	66	43	0.824	8

Fontes: Área territorial: Área territorial brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018; População estimada: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2017; Escolarização 6 a 14 anos: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017; Analfabetismo + 15 anos: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017; PIB per capita: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais; Mortalidade infantil: IBGE, Projeção da População do Brasil 2013.

A estrutura federativa do Estado, descentralizando competências e instituindo administrações locais dotadas de autonomia, pode ser usada como uma ferramenta para implementação de políticas públicas que atendam às demandas regionais, potencializando o uso das especificidades locais, como recursos naturais disponíveis, mão de obra e articulação com a sociedade administrada pelo ente federativo instituidor e aplicador da política.

É claro que não seria possível deixar de pontuar uma expressiva parte da literatura que relaciona o federalismo a uma maior ineficiência na execução das políticas públicas, principalmente, no caso brasileiro, em razão da maior dificuldade de harmonização das competências comuns e concorrentes entre os entes federados brasileiros (Camargo, 1999).

No entanto, essa dificuldade é típica da existência e funcionamento de instituições democráticas, já que a maior lentidão ou dificuldade na aprovação de políticas públicas são frutos da necessidade de acordos e aquiescência de diferentes atores com poder de veto [*veto players*]. Não é por menos que muitos autores, como Kugelman e Sola (1999), reconhecem a convergência entre a centralização do Estado com períodos autoritários da historiografia nacional.

Com efeito, a criação e a aplicação de políticas públicas em Estados autoritários e centralizados podem ser realmente mais eficaz, mas ao custo suntuoso e inaceitável do abandono dos ideais democráticos e participativos. A maior presença de *veto players*, personificados na figura de um ente federado, não pode ser vista, superficialmente, como um impeditivo à aplicação rápida e direcionada de políticas públicas, mas sim como um arranjo institucional democrático, flexível e adaptável, em constante teste de eficiência, que garante maior proximidade com a sociedade.

Inclusive, a tese de que o federalismo, per se, gera ineficiência na aplicação de políticas públicas carece de maior comprovação empírica, sendo que as existentes “tenderam a desviar a explicação sobre as dificuldades da descentralização na área social do modelo federativo da Constituição para outras variáveis estruturais ou intencionais, ou mesmo institucionais” (Almeida, 2001, p, 28). Além disso, os pesquisadores não podem desconsiderar o fator democrático envolvido, já que a negociação, o debate e as articulações

fazem parte da essência de um regime democrático. As soluções e os mecanismos para diminuir os déficits de eficiência na implementação de políticas públicas devem ser vislumbrados do ponto de vista de redesenho institucional, mas sem deixar de lado o respeito, a efetivação e o aprofundamento do regime democrático.

A pergunta que permanece, dessa forma, é se a Constituição Federal de 1988 garante mecanismos para fortalecimento da dimensão de *self-rule* dos Estados e como está o desenho institucional que garante a base primária dessa autonomia, mediante a expressão do poder constituinte local. Para tanto, as análises das limitações trazidas pela Carta Constitucional atual serão feitas em perspectiva com a sua antecessora, permitindo entender, em seguida, o comportamento do Supremo Tribunal Federal.

4. A AUTONOMIA DO CONSTITUINTE ESTADUAL NAS CONSTITUIÇÕES DE 1969 E 1988

Apesar da importância do estudo e da observação dos fenômenos de *shared-rule* na transição do regime ditatorial para a democratização do Estado brasileiro, principalmente em razão de arranjos institucionais criados pelos militares nessa dimensão, como os Senadores biônicos¹², por exemplo, neste trabalho, a escolha metodológica compreende o enfoque na dimensão de *self-rule* dos Estado-membros, conforme já delineado justificado.

Sobre essa compreensão das instituições federalistas no período ditatorial, destaca-se a constante mutação institucional ocorrida, característica marcante da falta de segurança jurídica da ordem vigente, suscetível ao bel-prazer dos grupos que controlavam o Poder Executivo nacional. Dessa forma, uma comparação entre as competências legislativas e, sobretudo, administrativas da União, em comparação com as estaduais, mostra-se possível apenas do ponto de vista formal, já que, na prática, o regime detinha poderes para atuar de forma quase livre em todas as esferas de governo. Para tanto, o fenômeno a ser observado será o da liberdade conferida aos Estados Federados na elaboração de suas próprias constituições.

A Emenda Constitucional n.º 1 de 17 de outubro de 1969, que reescreveu a Constituição de 1967, conferiu ao texto uma redação ainda mais restritiva sobre o processo constituinte estadual, estabelecendo, em seu Art. 13, que:

Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes:

¹² Termo cunhado para designar os Senadores que eram indicados pelos Estados, na época da Ditadura Militar, como forma assegurar maioria parlamentar do partido governista frente ao avanço da oposição nas eleições legislativas.

- I - os mencionados no item VII do artigo 10¹³;
- II - a forma de investidura nos cargos eletivos;
- III - o processo legislativo;
- IV - a elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira, inclusive a da aplicação dos recursos recebidos da União e atribuídos aos municípios;
- V - as normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal;
- VI - a proibição de pagar, a qualquer título, a deputados estaduais mais de dois terços dos subsídios e da ajuda de custo atribuídos em lei aos deputados federais, bem como de remunerar mais de oito sessões extraordinárias mensais;
- VII - a emissão de títulos da dívida pública de acordo com o estabelecido nesta Constituição;
- VIII - a aplicação aos deputados estaduais do disposto no artigo 35 e seus parágrafos, no que couber; e
- IX - a aplicação, no que couber, do disposto nos itens I a III do artigo 114 aos membros dos Tribunais de Contas, não podendo o seu número ser superior a sete.

Além disso, o Art. 200 do mesmo texto constitucional previa que “as disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados”. Vale ressaltar que a redação trazida pela revisão do texto constitucional, em 1969, é ainda mais restritiva que anterior, também notadamente limitadora da autonomia estadual, pois determinava que “Os Estados reformarão suas Constituições dentro em sessenta dias, para adaptá-las, no que couber, às normas desta Constituição, as quais, findo esse prazo, considerar-se-ão incorporadas automaticamente às cartas estaduais.”¹⁴

Dessa forma, se observa como o poder constituinte decorrente¹⁵ estava limitado a observar, além dos princípios constitucionais, diversas regras previstas pela Constituição, espelhando aos Estados federados determinações estipuladas à União, como por exemplo, o processo legislativo.

Novamente, com a transição ao regime democrático, resgata-se a defesa do federalismo, que, mesmo concentrando na União uma extensa gama de competências,

¹³ Art. 10, VII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “exigir a observância dos seguintes princípios: a) forma republicana representativa; b) temporariedade dos mandatos eletivos cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes; c) independência e harmonia dos Podêres; d) garantias do Poder Judiciário; e) autonomia municipal; f) prestação de contas da administração; e g) proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do artigo 34, salvo a função de secretário de Estado”.

¹⁴ Art. 188 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

¹⁵ Para compreensão do conceito de “poder constituinte decorrente”, imperioso associá-lo à distinção entre soberania e autonomia. Para tanto, destacam-se as lições de Silva: “O Poder Constituinte Originário, aquele que é fonte da Constituição Federal, poder supremo, é soberano, enquanto o Poder Constituinte Estadual é apenas autônomo. A soberania consiste na autodeterminação plena, nunca dirigida por determinantes jurídicas extrínsecas à vontade do soberano, que é o povo na sua expressão nacional, enquanto a autonomia, como poder próprio dentro de um círculo traçado por outro, pressupõe uma zona de autodeterminação, que é o propriamente autônomo, e um conjunto de limitações e determinantes jurídicas extrínsecas, que é o heterônomo” (2000: 592).

encontra na Constituição e nos atores políticos à época o desejo de seu fortalecimento. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, traz em seu próprio nome a decisão tomada pela Assembleia Constituinte em instituir a forma federativa do Estado brasileiro, o que também foi previsto expressamente em seu Art. 1º ao estabelecer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal¹⁶.

No entanto, o desenho institucional desse federalismo pode ser abstraído das repartições de competências, órgão e funções, conforme previsto no Título III do texto constitucional e na determinação expressa de que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, bem como os Estados não intervirão em seus Municípios, exceto na restrita ocorrência das hipóteses previstas no texto legal¹⁷. Fica previsto, também, que “a organização política-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Para tanto, a Constituição estabelece que “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”¹⁸, ficando “reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”¹⁹.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (“ADCT”), ao dotar de poder constituinte decorrente às Assembleias Legislativas eleitas em 1986, também estipulou redação semelhante ao determinar que os Estados promulgassem suas constituições próprias: “Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”.

Os princípios constitucionais, por sua vez, são aqueles previstos no Art. 34, VII da própria Constituição, quais sejam: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

¹⁶ 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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

¹⁷ Art. 34 e Art. 35 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

¹⁸ Art. 25, caput da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

¹⁹ Art. 25, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O texto constitucional, no entanto, estabelece também regras que devem ser observadas pelos Estados, como organização dos poderes estaduais, respectivamente: Poder Executivo, exercido por um Governador (Art. 28); Poder Legislativo, por meio da Assembleia Legislativa (Art. 27) e o Poder Judiciário, estruturado no Tribunal de Justiça e seus juízes (Art. 125).

Fica expressa pela Constituição federal, também, a determinação de que os Estados observem algumas regras como a disposição de normas sobre fiscalização contábil, financeira e orçamentária (Arts. 70 a 75), observando, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e Distrito-Federal, bem como a instituição de princípios e regras referentes à Administração Pública (Arts. 37 a 41). Diversas outras regras são previstas expressamente aos entes da federação, devendo o poder constituinte decorrente estar atento à sua observância²⁰.

Apesar de uma aparente limitação da capacidade organizativa dos entes federados, é preciso compreender que integrar uma federação significa perder parte de sua autodeterminação em prol da união e dos interesses em comum que impedem uma demanda por secessão. O grau de autonomia restante varia de federação para federação, ou mesmo entre períodos históricos, como fica perceptível no contexto brasileiro.

A ordem constitucional anterior a 1988 previa expressamente o princípio da simetria ao determinar que as constituições estaduais replicassem suas previsões na máxima medida possível. Com a redemocratização e a retomada do federalismo de cooperação, foi reservada aos Estados uma maior autonomia, já que estes devem observar os princípios constitucionais e as regras que diretamente forem aplicáveis a eles. Todo o restante do campo de autonomia fica preservado para que os Estados constituam-se de acordo com o desejo de sua constituinte local.

Apesar de delegar aos Estados as competências residuais, a União já reserva para si um extenso rol de atribuições que quase esvazia o poder de atuação das unidades subnacionais. Se houver, também, uma limitação à própria organização dos Estados e uma limitação ao exercício de seus poderes constituintes, a federação perde o sentido de ser.

É por isso que fica claro o desejo do constituinte em reservar às unidades federadas uma maior autonomia no exercício de seu poder constituinte decorrente, já que

²⁰ São as principais regras explícitas a serem observadas pelos Estados àquelas previstas nos Arts 19; 42; 96; 98; 99; 125, §2º; 127 a 130; 132 a 135; 144; 145; 150; 152 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

retira a necessidade da simetria com regras previstas à esfera federal, prevista no texto constitucional anterior.

Tamanho foi o desejo em preservar a autonomia dos Estados, consubstanciado da decisão política fundamental que é o princípio federativo, que este foi alçado ao patamar de imutabilidade por meio de emenda constitucional (Art. 60, §4º). Ao abordar essa escolha feita pelo constituinte em conceder um status superior ao princípio da autonomia, Silva leciona que é “daí sua preeminência em relação àqueles princípios que constituem limitações à capacidade organizatória dos Estados, salvo quanto aos que decorrem do sistema constitucional” (2000: 599). Para o autor, “os demais princípios enumerados ou estabelecidos pela Constituição Federal, que impliquem limitações à autonomia estadual – cerne e essência do princípio federalista -, não de ser compreendidos e interpretados restritivamente e segundo seus expressos termos” (2000: 599).

Cumpre vislumbrar, assim, se essa autonomia conferida aos Estados é respeitada durante o processo constituinte estadual, tanto inicial, como o de revisão. Neste trabalho, a verificação será feita a partir da observação do comportamento do Supremo Tribunal Federal como órgão designado pela Constituição Federal de 1988 a julgar a constitucionalidade de atos normativos estaduais em sede de revisão.

5. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CENTRALIZAÇÃO

Antes de adentrar na atuação do Supremo Tribunal Federal, na definição da autonomia dos Estados, e para facilitar a compreensão desta leitura, vale fazer uma breve consideração sobre princípio e regras, conceitos que podem parecer essencialmente semelhantes para a ciência política, mas que são determinantes para a compreensão de um fato jurídico, motivo que ressalta novamente a importância da multidisciplinaridade buscada pelo presente trabalho.

De modo elementar, princípios e regras são espécies do gênero norma. O primeiro compreende uma alta carga valorativa, não exigindo um comportamento específico, mas sim definindo metas genéricas. Já as regras são específicas, aplicáveis de maneira “tudo ou nada” e consubstanciam-se em prescrições objetivas, prescrevendo imperativamente uma exigência (Acunha, 2014).

O conflito entre princípios permite uma avaliação flexível, em que se torna possível a manutenção de dimensões de cada um dos princípios afetados, concomitantemente,

enquanto o conflito entre as regras, de forma geral, resolve-se pela revogação da regra conflitante, já que o conflito opera no plano da validade (Acunha, 2014).

Aplicado ao contexto do presente trabalho, caso um Estado disponha em sua Constituição local que o mandato do Governador será de 5 (cinco) anos, ao invés dos 4 (quatro) previstos na Constituição Federal (Art. 28, § 2º), haverá o descumprimento uma regra expressa e mandatória, o que ensejaria, com razão, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo, já que, além da estrutura do ordenamento jurídico, a própria lógica federalista compreende a observância da Constituição Federal pelos Estados.

Já o choque de princípios, com a aplicação de um princípio que não está previsto no texto constitucional – o princípio da simetria – é o cerne da crítica desenvolvida neste trabalho. Como demonstrado, a Constituição de 1967 e sua redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 previam o princípio da simetria ao estabelecer a necessidade de espelhamento de suas normas no texto estadual. O mesmo não se encontra presente na Constituição atual, ficando clara a preferência do constituinte pela expressão de autonomia dos entes federados.

O uso do princípio da simetria limita sobremaneira essa autonomia, desvirtuando a ordem jurídica e enfraquecendo o federalismo brasileiro. Um caso concreto analisado pelo Supremo Tribunal Federal diz respeito à previsão, pelas constituições estaduais, da necessidade de aprovação da Assembleia Legislativa para realização de viagens do Governador. A Corte, em 5 (cinco) julgados encontrados sobre o tema, entendeu que essa determinação violaria o princípio da simetria, já que o regramento presente na Constituição Federal submete à aprovação do Congresso Nacional apenas as viagens internacionais do Presidente e Vice-Presidente que durarem mais de 15 (quinze) dias²¹.

A incorreção dessa decisão repousa no fato de que não há nenhum mandamento expresso da Constituição Federal determinando a aplicação dessa regra aos Governadores do Estado e, como regra que o é, deveria prevalecer o princípio da autonomia, consignado de forma indubitável no texto constitucional.

Outro tema que também chegou ao Supremo Tribunal Federal foi o da possibilidade do poder constituinte estadual tratar de matérias relativas ao regime jurídico dos servidores públicos locais. Um dos primeiros casos referentes a esse tema, analisado pela Corte, foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) n.º 89, que serviu de base jurisprudencial para diversas outras ações que viriam a ser ajuizadas. Novamente observando

²¹ ADI 703, ADI 738, ADI 743, ADI 775, ADI 2453.

o princípio da simetria, o Supremo Tribunal Federal aplicou o entendimento de que iniciativas legislativas nesse sentido deveriam ser de competência do Governador, já que assim o é para o âmbito federal, em que a Constituição estabelece como matéria de competência privativa do Presidente a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (Art. 61, §1º, II, “a”).

Esse entendimento levou à consolidação de uma jurisprudência no tribunal que restringe o poder constituinte decorrente em todas as matérias que requeiram a participação do Poder Executivo, nos termos da Constituição Federal, devendo o mesmo entendimento ser aplicado aos Estados²².

Nos casos em que é suscitada a divergência, os votos dos Ministros que não concordam com a tendência centralizadora da corte propõem uma indagação similar à proposta no presente trabalho, valendo o seu destaque. É o caso da ADI 274, em que se discutia a possibilidade das constituintes estaduais determinarem o número de desembargadores do Tribunal de Justiça. Apesar de julgada a inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição Estadual, em razão do princípio da simetria, o voto divergente do Relator do caso, Ministro Octavio Gallotti, expressa o seu descontentamento com a possibilidade de uma atuação centralizadora da Corte. Vale o destaque de um trecho do voto, infelizmente vencido:

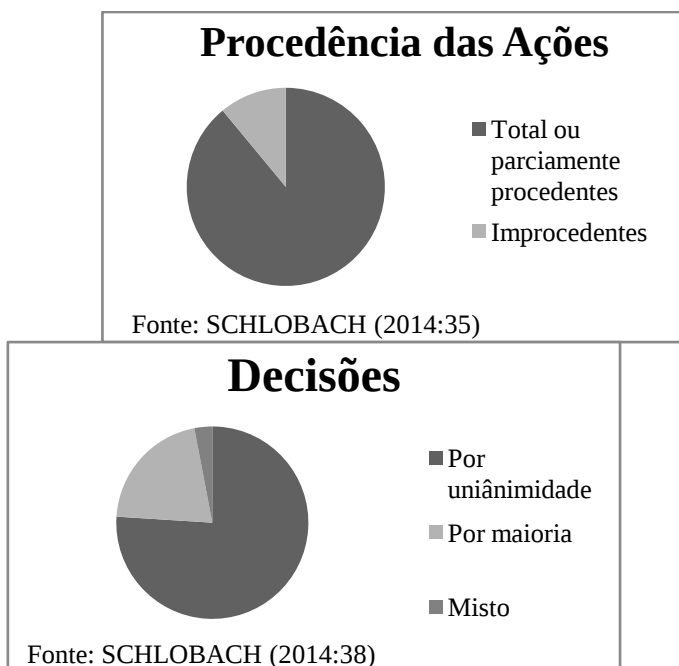
“Num regime como o nosso, em que a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo abrange, além do aumento de despesa, a criação de qualquer cargo, e mais, a organização administrativa, a matéria tributária e a orçamentária, os servidores públicos e o regime jurídico dos funcionários (Constituição Federal, art. 61, §1º), que espaço restaria à atuação do Constituinte estadual, a explicar sua convocação? Mais teria valido, então, repetir providência constante do art. 200 da Constituição de 1967 (Emenda nº 1): (...) Nada disso é lícito invocar, perante a Constituição de 1988 (art. 25). Mesmo sendo decorrente do federal, o poder constituinte originário estadual está somente adstrito aos princípios da Constituição da República”. (Brasil, 1992: 45)

Exemplos como esse são recorrentes no histórico de julgados da corte máxima do país e demonstram a escolha do tribunal por uma postura centralizadora, fruto de uma jurisprudência construída sob a égide do texto constitucional anterior e que serviu como base para fundamentar os julgados concernentes às demandas jurídicas dos anos iniciais da atual Constituição, que, por sua vez, pavimentou a construção de uma sólida jurisprudência nesse sentido.

Ao analisar o comportamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da constitucionalidade de normas decorrentes do exercício do poder constituinte estadual,

²² ADI 248; ADI 250; ADI 430; ADI 483; ADI 575; ADI 637; ADI 688; ADI 749; ADI 843; ADI 955; ADI 1165; ADI 1255; ADI 1434 e; ADI 2873.

relacionadas à separação de poderes, no período entre 05 de outubro de 1989 a 30 de junho de 2014, Schlobach (2014) selecionou e analisou 130 acórdãos, num total de 82 ações diretas de inconstitucionalidade²³, chegando à conclusão de que, no rol das ações que impugnavam normas oriundas do exercício do poder constituinte estadual, 89% foram julgadas total ou parcialmente procedentes, sendo 76% das ações julgadas por unanimidade pela corte²⁴.



Apesar de não expressar juízo de valor sobre essa atuação da corte, caro ao presente trabalho, o autor reforça o argumento aqui trazido, principalmente ao afirmar que “ao longo desses 26 anos desde a promulgação da CF-88, o STF tem desenvolvido uma jurisprudência pouco favorável à autonomia constituinte dos Estados-membros” (Schlobach, 2014: 89).

Bednar et. al. (1999), já citados ao longo do trabalho, defendem que o grau de fortalecimento do federalismo depende da postura adotada pelo Poder Judiciário, questionando o posicionamento da doutrina tradicional de que a existência de uma Suprema Corte, por si só, já garantiria a existência do federalismo. Para os autores, as supremas cortes

²³ Ressalta-se que o referido estudo foi conduzido excluindo eventuais ações de inconstitucionalidade que importassem em descumprimento de regras expressas previstas pela Constituição, levando em consideração apenas que discutiam a ponderação entre o princípio da autonomia federativa e o princípio da simetria em questões referentes à separação de poderes (Schlobach, 2014).

²⁴ “As decisões tomadas por unanimidade, em geral, não apresentam nenhum tipo de debate entre os ministros acerca da questão levada à Corte. O que ocorre mais frequentemente é o pronunciamento do voto do ministro relator e o posterior acompanhamento por todos os demais, sem que apareça alguma divergência capaz de suscitar debates ou reconsiderações. Um dos motivos que parece ter estimulado a tomada de decisões unânimes é a existência de jurisprudência da Corte em determinado sentido” (Schlobach, 2014: 38).

assumem papéis e tomam lados, citando o exemplo da Suprema Corte canadense, que historicamente garante uma centralização do federalismo no país.

Pode-se dizer, assim, que uma ideia de total independência das supremas cortes e do Poder Judiciário seria um mito, já que estes tomam lado por uma escolha mais centralizadora ou preservadora da dimensão de *self-rule* dos Estados subnacionais. No caso brasileiro, fica claro como o Supremo Tribunal Federal optou pela centralização, ignorando o desejo do constituinte de 1988 e interpretando os conflitos normativos como se ainda estivesse na ordem constitucional anterior.

CONCLUSÃO

Embora incipiente na cultura acadêmica das ciências sociais, a interlocução entre o Direito e a Ciência Política é essencial para o desenvolvimento de uma ciência multidisciplinar e agregadora de características próprias de ambas as áreas do conhecimento. Quanto a isso, ressalta-se a importância metodológica dada à premissa institucionalista para o desenvolvimento do trabalho, já que, ao se realizar a análise das configurações institucionais do federalismo brasileiro, com apoio do método empírico, ganho metodológico das críticas behavioristas no passado, é possível examinar o comportamento de um dos atores, o Supremo Tribunal Federal, no fenômeno de análise, que é a sua atuação como corte centralizadora do federalismo.

No entanto, a própria compreensão de federalismo suscita diversas significações possíveis, que podem ser aplicadas e entendidas de modo diverso a depender do desenho institucional observado. Para tanto, a dimensão utilizada neste trabalho é a da *self-rule*, como sendo a autonomia das unidades subnacionais na definição daquilo que lhe é permitido pela estrutura constitucional desenhada.

Aplicada ao conceito brasileiro, é possível relacionar os momentos de maior ou menor autonomia federativa com períodos de estabilidade democrática e períodos ditatoriais, estes últimos tendendo a favorecer a centralização do poder na esfera federal. Essa relação, inclusive, pode ser usada como argumento para contrapor àqueles que apontam a dificuldade do federalismo provisionar o desenvolvimento, em especial mediante a eficácia de políticas públicas.

O argumento apresentando é que, essa maior dificuldade encontrada, faz parte do próprio funcionamento do jogo democrático, demandante, por natureza, da presença de um maior grau de participação de esferas sócio-institucionais, incluídos os atores de veto. Por outro lado, o federalismo apresenta-se como uma forma de expressão das características

locais, induzindo e possibilitando o tratamento especializado das demandas com expressão territorial.

Compreendendo a força democrática, e essas profundas diferenças regionais no Brasil, o constituinte de 1988 determinou a previsão expressa de autonomia aos Estados, desde que observados os princípios da nova Constituição e algumas regras. Essa escolha é um marco claro da decisão de contrapor a ordem constitucional anterior – autoritária, militar e centralizadora-, já que retirou em grande parcela a previsão de replicação automática das normas constitucionais federais às constituições estaduais.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal, baseado em uma jurisprudência do período militar, desenvolveu o que ficou conhecido como “princípio da simetria”, aplicando o entendimento de que, além dos princípios constitucionais, os Estados deveriam replicar também regras previstas na Constituição Federal, limitando sobremaneira a atuação do constituinte estadual.

Do direito, as teorias hermenêuticas descrevem a clara diferença entre princípios e regras, sendo que mesmo o conflito entre os demais princípios constitucionais e o expresso princípio da autonomia dos Estados deve ser resolvido mediante ponderação que preserve o núcleo essencial daqueles, mas priorizando este, já que assim foi o desejo do constituinte. Da ciência política, a literatura internacional aponta como as supremas cortes e o Poder Judiciário são fatores elementares na definição do federalismo, já que tomam partidos e escolhem lados na questão da centralização das instituições federativas.

No entanto, como forma de preservar o ordenamento jurídico, garantindo o desejo expresso do constituinte federal em conceder autonomia aos Estados, é imperioso que o Supremo Tribunal Federal abandone a velha jurisprudência da ordem constitucional anterior, adaptando-a ao regime democrático, mediante uma aplicação hermenêutica compatível com um pluralismo exegético. Aprofundar as bases do federalismo brasileiro é, além de um compromisso com a preservação da liberdade democrática e compatibilização de demandas e características locais, um fator essencial na estruturação da ordem jurídica e do respeito à Constituição.

REFERÊNCIAS

ACUNHA, Fernando José Gonçalves. Colisão de normas: distinção entre ponderação e juízo de adequação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, n. 203, p. 165-183, 2014.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica (BIB)**, n. 51, p. 13-34, 2001.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995, **Dados**, n. 52(2), p. 377-423, 2009.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.

BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE JR., William N.; FEREJOHN, John. A Political Theory of Federalism, in FEREJOHN, J.; RAVOKE, J. N.; RILEY, J. (1999). **Constitutional Culture and Democratic Rule**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 223-69, 1999.

BERAMENDI, Pablo. Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity, in: **International Organization**, n. 61, p. 783-820, 2007.

BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão dos Estados. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento) – Atas das Comissões, Brasília, DF, 17 jun. 1987.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 274. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, Julgado em 05 fev. 1992.

BUCHANAN, J. M. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform, **Publius: The Journal of Federalism**, v. 25, n. 2, p. 19-28, 1995.

CAMARGO, Aspásia Alcântara. Reforma Mater: Os Riscos (e os Custos) do Federalismo Incompleto. **Parcerias Estratégicas**, n. 6, p. 80-109, 1999.

CLÈVE, Clémerson Merlin; PEIXOTO, Marcela Moraes. O Estado brasileiro: alguns linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1989. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 26 n. 104, p. 21-42, 1989.

EASTON, David. **The political system**. Nova York, The Free Press, 1953.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; COUTINHO, Diogo Rosenthal. O Direito nas Políticas Públicas. In: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. 1ed. São Paulo e Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, v. 1, p. 181-200, 2013.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 11ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: Conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 16, n. 45, p. 5-24, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIBSON, Edward. **Federalism and Democracy in Latin America**. Johns Hopkins University Press, 2004.

HALL, Peter Andrew. **Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France**. Oxford University Press, 1986.

KLEIN, Philip. The institutionalist challenge: beyond dissente. In: Tool, Marc (ed.), **Institutional economics: theory, methods, policy**. Boston; Londres: Kluwer Academic, 1993.

KUGELMAS, Eduardo.; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90. **Tempo Social**, n. 11 (2), 1999.

LIPJHART, Arend. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LIVINGSTON, William Samuel. A Note on the Nature of Federalism. **Political Science Quarterly**, n. 67, 1952, p. 81-95.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis. Federalism and the Welfare State. **New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press. Capítulo 1, 2005.

RIKER, William. Federalism, in Handbook of Political Science. In **Handbook of Political Science**, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5., pp 93-172, 1975.

RODDEN, Jonathan. **Hamilton's Paradox**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SCHLOBACH, Rafael Viotti. Simetria Federativa e Separação de Poderes: um estudo da jurisprudência do STF no controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais. 2014. Disponível em <<http://www.sbdp.org.br/publication/simetria-federativa-e-separacao-de-poderes-um-estudo-da-jurisprudencia-do-stf-no-controle-de-constitucionalidade-das-constituicoes-estaduais/>>. Acesso em 2 nov. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17ª ed. rev. e atual. Malheiros Editores: São Paulo, 2000.

STEPAN, Alfred. "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos". **Dados**, v. 42, n. 2, 1999, p. 197-251.

SUAREZ-INIGUEZ, Enrique. Los increíbles errores de Lijphart. *Estud. polít. (Méx.)*, n. 20, p. 131-144, Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000200007&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 02 nov. 2018.

TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, n. 64, p. 416-424, 1956.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo, Edusp, 1998.

WILDAVSKY, Aron. Federalism means inequality: Geometry, Political Sociology, and Political Culture, in: GOLEMBIEWSKI, R. T. and WILDAVSKY, A (ed.) (1984). **The Costs of Federalism**. New Brunswick/London: Transaction Books. p. 55-69, 1984.

Submetido em 25.04.2019

Aceito em 21.10.2019