

RAQUEL CARDOSO DA COSTA

FEDERALISMO BRASILEIRO: modelo e resolução de conflitos

CURSO DE DIREITO - UniEVANGÉLICA

2021

RAQUEL CARDOSO DA COSTA

PROJETO DE MONOGRAFIA

FEDERALISMO BRASILEIRO: modelo e resolução de conflitos

Projeto de monografia apresentado ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. M.e. Alessandro Gonçalves da Paixão.

CURSO DE DIREITO - UniEVANGÉLICA

2021

RAQUEL CARDOSO DA COSTA

FEDERALISMO BRASILEIRO: modelo e resolução de conflitos

Anápolis, 25 de maio de 2021.

Banca Examinadora

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar as características, atuações conjuntas e conflitos no âmbito do federalismo brasileiro. O estudo passa por diversas questões, como a evolução histórica do Estado Federal em si, além de sua conjuntura sob a vigente Carta Magna. Analisa o modelo adotado atualmente de federalismo cooperativo, suas vantagens e entraves, além de propostas sobre novas formas de lidar-se com os conflitos vividos pelos Entes federados. A metodologia utilizada na pesquisa é a consulta ao acervo bibliográfico sobre o tema, constituído por literatura diversa e textos de artigos científicos. Os resultados obtidos são diversas discussões e análises detalhadas de temas complexos que, reunidos, tocam os mais sensíveis pontos referentes à forma de Estado no Brasil. A presente abordagem do tema é relevante por ser tal discussão uma constante na academia e no cenário jurídico brasileiro, desde a sua instituição em tempos de Brasil imperial, sendo sobremaneira reavivada atualmente, diante dos vários conflitos enfrentados pelos Entes políticos brasileiros hodiernamente.

Palavras chave: Estado. Federalismo. Cooperativo. Conflitos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO I – FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO.....	03
1.1 – Conceito de Federação.....	03
1.2 – Formação Histórica do Sistema Federalista, no Mundo e no Brasil.....	04
1.3 – História do Poder Moderador no Brasil.....	07
1.4 – Conceito de Regionalismo Federativo e sua Presença no Brasil.....	08
1.5 – Características Da Federação Brasileira e Repartição Constitucional de Competências entre os Entes Federados.....	10
CAPÍTULO II – ATUAIS MODELOS DE ENFRENTAMENTO DE CONFLITOS.....	14
2.1 – Crise no Modelo Federativo Brasileiro.....	14
2.2 – Modelo Cooperativo de Federação e Esforços para sua Efetivação.....	16
2.3 – Desafios e Entraves ao Modelo Cooperativo no Brasil.....	18
2.4 – O papel do STF no cenário do federalismo pátrio.....	20
2.5 – Consequências da Atuação do STF em Questões Federativas.....	21
CAPÍTULO III – FUTURO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS.....	23
3.1 – Federalismo no Âmbito Internacional, Cenário Atual e Tendências Futuras....	23
3.2 – Parâmetros Constitucionais para Delimitação de Possíveis Meios de Soluções de Conflitos.....	26
3.3 – Necessidade e viabilidade de um Poder Moderador no Brasil Atual.....	27
3.4 – Viabilidade de Padronização Nacional do Federalismo de Regiões.....	30
CONCLUSÃO.....	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36

INTRODUÇÃO

O trabalho monográfico aqui apresentado discute o Estado Federal, analisando sua formação, características e, principalmente, os conflitos jurídicos inerentes a tal configuração política. A complexidade de tal instituto requer uma análise detalhada de seu processo de formação, com o objetivo de compreender sua própria essência e as necessidades que se propõe a resolver. Para tanto, a presente pesquisa analisa a formação do Estado federal, desde o seu nascimento, tanto nos Estados Unidos da América, quanto a partir de sua implementação no Brasil.

A análise também engloba as modificações que ocorrerão ao longo do tempo, conforme as necessidades sociais e jurídicas vão se transformando. Tais questões objetivam trazer a compreensão da atual configuração do Federalismo brasileiro, os motivos de ser tal qual é atualmente e as principais necessidades que apresenta. São analisados os conflitos que ocorrem entre os Entes federados e as propostas de solução de conflitos, tanto já estabelecidas ou autorizadas pela Constituição Federal de 1988, quanto as propostas pela comunidade jurídica como possibilidades futuras. Também é analisado o federalismo em suas diversas formas atualmente em diversos países no mundo, além das tendências futuras que tais Estados apresentam.

O tema central do presente trabalho monográfico é o estudo do modelo de federalismo brasileiro e as soluções dos conflitos existentes. Como instituição política típica de um Estado Democrático de Direito, a ocorrência de conflitos é inevitável. As formas de abordagem e de tentativa de solucionar tais conflitos, porém, não são simples, além de não serem sempre claras. Há formas clássicas estabelecidas no

ordenamento jurídico brasileiro, porém a constante evolução social e, especialmente, as crises sociais trazem problemas novos para os quais as soluções antigas podem ser insuficientes.

Assim, novas propostas surgem a todo momento, como a possibilidade de trazer de volta o instituto do Poder Moderador, ou a transformação do federalismo cooperativo em outra forma, como o federalismo de regiões. Também é imprescindível que haja respostas rápidas a problemas cotidianos, que ultimamente têm trazido ao Supremo Tribunal Federal a responsabilidade de dirimir conflitos, o que tem consequências e suas próprias propostas, seja para tornar ainda maior tal responsabilidade ou para diminuí-la.

A realização do presente trabalho monográfico deu-se por pesquisas na bibliografia e na produção científica existente. A doutrina brasileira tem vários juristas que abordam diversos aspectos do tema, cujas obras foram estudadas para a realização da presente pesquisa. Baseia-se em autores como Paulo Bonavides, Alexandre de Moraes, entre outros, além de artigos científicos que analisam o federalismo no Brasil e em diversos países ao redor do mundo.

A importância de discutir tais questões justifica-se pela necessidade jurídica de que as instituições estatais amenizem os problemas sociais, ao invés de os agravar, causando instabilidade que tem o potencial de afetar todas as camadas sociais. Tanto no ambiente acadêmico, quanto no ambiente jurídico, tal discussão remonta ao nascimento da forma federal de Estado, não deixando de ser atual, mas, pelo contrário, tratando-se de um dos temas mais discutidos presentemente no Brasil. As crises sociais que vêm dando o tom ao cenário brasileiro nos últimos anos, inclusive a pandemia mundial de COVID-19, têm evidenciado os problemas existentes na forma federativa de Estado. Assim, fica evidente a importância de discutir tais temas e buscar soluções que atendam às necessidades jurídicas brasileiras.

CAPÍTULO I – FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

O estudo da Federação brasileira é essencial à boa compreensão da ordem jurídica e política nacional. Os inevitáveis conflitos que surgem e as diferentes propostas de abordagem aos mesmos devem ser analisados para o aprimoramento e bom funcionamento da sociedade.

1.1 – Conceito de Federação.

Determinar um conceito suficientemente abrangente que englobe todas as diversas modalidades e peculiaridades de federação é tarefa árdua para a qual estudiosos recorrem a outros campos do conhecimento, como a filosofia. É importante notar, primeiramente, quem são os sujeitos da discussão, ao tratar-se de federalismo. Tal definição é o que permite determinar a essência do instituto. Fato é que o governo sob regime democrático deve focar no povo, no melhor atendimento às necessidades dos cidadãos. Porém, uma associação de cidadãos não forma uma federação, o que a forma é uma associação de coletividades (TORRES, 2019).

O Brasil, assim como outros países politicamente diversos, adotou o federalismo, pois tal forma de Estado é uma fórmula compatível e preservadora de tanto da unidade nacional quanto das autonomias regionais. Para Rodrigo Rebello Pinho (2018, p.14) “A Federação é uma aliança de Estados para a formação de um Estado único, em que as unidades federadas preservam autonomia política, enquanto a soberania é transferida para o Estado Federal”.

A autonomia dos Estados-membros é traduzida na sua capacidade de auto-organização. A soberania do Estado é o que estabelece não haver nenhum outro ente com maior autoridade, tanto na ordem interna quanto na ordem externa, a exercer o governo do país. O federalismo é a forma de Estado que possibilita a existência simultânea de ambos os níveis de atuação, reconhecendo tanto a autonomia dos Estados-membros quanto a soberania do Estado, sem que um desses traços anule o outro (PINHO, 2018).

Necessário é notar que não há hierarquia entre os Entes que formam o Estado. Há, além dos Estados Municípios, um ente central, no caso brasileiro chamado de União. As competências de cada ente são definidas constitucionalmente e o conjunto de todos esses entes é o que forma o ente global, Estado (BARCELLOS, 2019).

1.2 – Formação Histórica do Sistema Federalista, no Mundo e no Brasil.

Há o emprego do termo federalismo ao longo da história, remontando tais usos até à Antiguidade, porém de forma genérica e significando única e simplesmente qualquer aliança de Estados. O Estado Federal, tal qual é conhecido hoje, foi criado no final do século XVIII, pelos norte-americanos. Deste momento em diante, passa a ser tecnicamente uma forma de Estado (DALLARI, 2019).

Os motivos que levaram as que, até então, eram as treze colônias que dariam origem aos Estados Unidos da América a chegar ao modelo federativo de Estado remontam à Declaração da Independência. Quando o jugo inglês se tornou insustentável, as treze colônias declaram-se independentes da Coroa britânica, no ano de 1776. Deste ponto em diante, cada uma das treze colônias revestiu-se da forma jurídica de Estado. Porém, sustentar a independência mediante a uma possível resistência britânica não seria tarefa fácil, especialmente se cada um dos 13 novos Estados tivesse que enfrentar tal cenário sozinho (DALLARI, 2019).

Dessa forma, foi-se aperfeiçoando a instituição que havia se iniciado em 1643, quando quatro colônias criaram a Colônia da Nova Inglaterra. Posteriormente,

iniciaram-se discussões para a união das colônias, o que começou com a proposta de Benjamin Franklin em um congresso internacional, no ano de 1754. Tais discussões culminaram na Declaração da Independência, em 1776. E assim, em 1781, assinaram os Artigos da Confederação, adotando o nome de Os Estados Unidos Reunidos em Congresso, e, posteriormente, Estados Unidos da América (DALLARI, 2019).

Em sua origem, portanto, a federação americana começa a formar-se pelo movimento chamado de agregação. Trata-se de Estados, a partir de então, independentes, que se reúnem. O propósito é, posteriormente, passar de vários a um único ente federado (PINHO, 2018).

A Confederação, tal qual era sua configuração em primeiro momento, formada pelos Estados soberanos em que se tornaram as antigas treze colônias, começou a enfrentar problemas. Por ser cada Estado soberano, não havia forma de submeter nenhum deles a qualquer decisão conjunta. Isso levou à criação do Congresso, que somente teria, porém, os poderes que lhe fossem delegados, sem ser retirada a soberania de nenhum dos Estados. Todos reteriam sua soberania e a opção de não mais submeterem-se ao Congresso, se assim o desejassem. A dificuldade prática de administrar e manter a coesão política daquela união de Estados, sob a forma de Confederação, tornou necessária a evolução do conceito (DALLARI, 2019).

Assim, em 1787, aconteceu a Convenção de Filadélfia, para discutirem tais problemas e chegarem a um novo acordo sobre a forma como iriam prosseguir. Alguns defendiam a manutenção da soberania de cada Estado, com novas regras sobre suas obrigações. Outros defendiam que a Confederação se tornasse uma Federação, com um governo central ao qual todos os Estados se submetessem, o que deveria ser feito através de uma Constituição. Esta segunda corrente acabou prevalecendo sobre a primeira, que temia uma possível nova submissão, similar à britânica, da qual haviam buscado independência (DALLARI, 2019).

Encerraram-se as discussões, chegando à fórmula da federação. Utilizaram-se, para tanto, do artifício político de manter o nome de Estado e

constituições próprias para os entes que assumiriam a partir de então novo papel, deixando de ser soberanos e dando origem a um novo Estado (DALLARI, 2019).

Por sua vez, o Brasil entrou em sua independência sob a forma de Império. Tal momento histórico vem carregado de ideias vindas, especialmente, dos Estados Unidos, sobre maior autonomia regional, conectando república e federalismo. Tais ideias encontram um cenário brasileiro de clamores regionais por maior voz ativa nas decisões do país. Há, assim, uma crescente ameaça de separação de partes do país, que querem ter maior autonomia, restando, portanto, a forma federativa de Estado como a opção que manteria o país unido, ao mesmo tempo em que atenderia aos clamores regionais (TORRES, 2019).

Desta forma, no Brasil, a aspiração à forma federalista de Estado veio no momento em que o Império sucumbe à crise que enfrentava e deixa aberto o espaço para a República. A partir da década de 1870, com a circulação do manifesto republicano, ganha força a nova forma de pensamento jurídico-político no Brasil, inclusive com o federalismo sendo amadurecido. Quando o Império cai, a República é proclamada, em 15 de novembro de 1889 (FRANCO, 2019).

Assim, o dia em que a República é proclamada se passou da seguinte forma:

Proclamada a República a 15 de novembro de 1889, cuidou logo o Governo Provisório de lhe delinear um estatuto constitucional de emergência. Para isso expediu o importante decreto n.º 1, do mesmo dia 15, redigido por RUI BARBOSA, o qual deve ser considerado, assim, o autor da primeira lei constitucional republicana. Êste decreto proclama a República, institui a Federação e delinea as normas que deviam reger os governos dos Estados (FRANCO, 2019, p. 304).

O Governo Provisório estabeleceu a que ficou conhecida como Comissão dos Cinco, para iniciar os moldes da nova Constituição que nasceria. Foram apresentadas diversas propostas através de projetos, quais sejam o projeto WERNECK-PESTANTA, o projeto AMÉRICO BRASILIENSE e o projeto MAGALHÃES CASTRO. Da apresentação dos projetos ficou estabelecido o sistema

presidencial de governo, que era proposta unânime, e partiu-se à discussão dos demais pontos, até o momento em que a Constituição começa a ser redigida, por Rui Barbosa, então ministro da Fazenda (FRANCO, 2019).

Acerca da Federação, as discussões giravam em torno do equilíbrio de forças entre a União e os Estados, terminando por sobressair-se a corrente que defendia uma maior força da União. Tendo em vista que o ponto principal da discussão era a discriminação de rendas, ficou determinada a supremacia da União para decisões acerca de tal assunto (FRANCO, 2019).

Porém, conforme a história do Brasil segue adiante, chegamos a cenários de ditadura. Em 1937, nasce o Estado Novo, sob o governo de Getúlio Vargas. Em 1939, é decretado o chamado Código dos Interventores, centralizando brutalmente o poder (FRANCO, 2019).

Passar por momentos de ditadura significa passar por momentos em que a forma federativa será suprimida. Os dois institutos não são compatíveis, pois o federalismo é, intrinsecamente, uma pluralidade de poderes, sem haver hierarquia de um sobre os outros na ordem interna de um país (DALLARI, 2019).

E assim, após passar também pelo regime militar de 1964, o Brasil chega à Constituição Federal de 1988. Neste momento a federação brasileira passa a reconhecer também os Municípios como Entidades Federativas (PINHO, 2018).

1.3 – História do Poder Moderador no Brasil.

Para tratar da ideia de um Poder Moderador, é necessário compreender Benjamin Constant e sua teoria, que defendia tal instituto. Em meio às transformações jurídico-políticas que a Europa enfrentava, surge a proposta da Monarquia Constitucional, que, como o nome indica, conjugaria a presença de uma Constituição e de um monarca em um Estado (FERREIRA; PAULA, 2017).

Tal disposição, porém, requereria certos cuidados, a fim de que fosse evitado tanto o absolutismo monárquico, quanto o jacobismo revolucionário, que causavam danos, cada um à sua maneira, às sociedades da época. A proposta de Benjamin Constant era de que o soberano ficasse no exercício apenas do Poder Moderador, afastado do Executivo. Os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo ficariam abaixo do Poder Moderador, que seria essencialmente neutro, com a única finalidade de manter os demais poderes alinhados à ordem constitucional (FERREIRA; PAULA, 2017).

A figura do Poder Moderador no Brasil aparece na Constituição do Império, de 1824 e nela, porém, o imperador acumula a função de Chefe do Executivo com a personificação do Poder Moderador (FRANCO, 2019).

As opiniões acerca do assunto divergiam durante o Império, entre pensadores conservadores e liberais. Os primeiros defendiam que era necessário o Poder Moderador, à parte dos demais, que o mesmo deveria ser autônomo, sem ficar restrito pela atuação dos ministros de Estado e que o imperador deveria exercer tal poder. Os liberais dividiam-se em duas correntes. Uma parte deles defendia que o Poder Moderador era necessário, porém não deveria ficar concentrado na mão de uma única pessoa, antes deveria ser atribuição de um Conselho de Ministros. Tal corrente de pensamento era tida por liberalismo moderado. A segunda corrente liberal, uma ala radical, defendia que o Poder Moderador fosse totalmente abolido, por ser considerado inútil, ou ainda prejudicial à democracia (FRANCO, 2019).

Tal instituto existiu na ordem jurídica brasileira, sendo parte somente da Constituição de 1824. Quando a República se instala, não mais é previsto pela Carta Magna, nem por nenhuma das subsequentes (FRANCO, 2019).

1.4 – Conceito de Federalismo de Regiões e sua Presença no Brasil.

O Brasil adotou diferentes modelos de federalismo ao longo do tempo. Na Constituição de 1891, aparecia um federalismo rígido. Na Constituição de 1934, era um federalismo cooperativo. Já na Constituição de 1969, havia um federalismo

nominal, pois a autonomia dos entes federados não existia na prática, apenas no texto constitucional (PINHO, 2018).

Há, ainda, uma proposta, de Paulo Bonavides, sobre um possível federalismo de regiões. Defende que houvesse uma quarta forma de governo, institucionalizando-se as regiões, com autonomia política prevista na própria Constituição (PINHO, 2018).

A adição de uma perspectiva regional seria uma mudança de base, com capacidade de introduzir efetivas e aconselháveis modificações, considerando os desvios funcionais do sistema e a história do país. Apenas um tipo de modificação estrutural desse tipo teria a capacidade de aperfeiçoar o modelo até aqui adotado (BONAVIDES, 2012).

A Constituição de 1988 reconheceu as Regiões em seu texto, em termos administrativos. O reconhecimento deu-se apenas para que o Poder Central possa agir, buscando o desenvolvimento das Regiões, apesar de não terem faltado propostas para desde já efetivar-se o federalismo com um viés regional. Tais propostas, porém, foram barradas por constituintes que temiam que tal fórmula levasse à uma desintegração da unidade nacional (BONAVIDES, 2012).

Porém, há o argumento de que tal fórmula levaria ao fortalecimento dos Entes federais. A proposta é de que, assim como a aglutinação dos municípios em um Estado-membro os fortalece, uma união regional também fortaleceria os Estados-membros (BONAVIDES, 2012).

As formas de constituírem-se regiões são constitucionalmente limitadas a fins administrativos (BONAVIDES, 2012).

Desde a Constituição Federal de 1988, a competência para criação de regiões metropolitanas é dos Estados-membros, o que limita tais criações ao âmbito de um único Estado (EGLER; MATTOS, 2003).

O artigo 43 da Constituição Federal estabelece um papel articulador da União, sem definir limites, para que atue sobre determinado espaço. A partir dessa autorização geral, chegou-se à figura da RIDE, Região Integrada de Desenvolvimento, que será necessariamente criada por lei complementar, por envolver partes de mais de um estado (EGLER; MATTOS, 2003).

A criação da primeira Região Integrada foi a de Brasília e seu entorno. O crescimento demasiadamente rápido da população na região trouxe vários problemas urbanos para a região, que envolve o Distrito Federal e municípios de Goiás e Minas Gerais. Há sinalização de que sejam criadas novas RIDEs, para preencher a lacuna institucional existente no país, para que diferentes unidades federativas possam ter ações conjuntas que tratem problemas que a todos afetem (EGLER; MATTOS, 2003).

1.5 – Características Da Federação Brasileira e Repartição Constitucional de Competências entre os Entes Federados.

A Constituição da República Federativa do Brasil traz já no seu primeiro artigo o estabelecimento da forma federativa de Estado, já demonstrando a importância atribuída a tal instituto:

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.

A necessidade de atentar e respeitar tal instituição é reforçada e consolidada pela Carta Magna ao elevar a forma federativa de Estado ao status de cláusula pétrea, no artigo 60, §4º, I: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado”.

Assim, fica evidente a existência de duas ordens jurídicas: uma central e as regionais. O caso do Brasil é *sui generis*, pois, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a admitir os Municípios também como Entidades Federativas, o que leva

o Brasil de um federalismo bifacetado a um multifacetado. É importante destacar, ainda, que o Distrito Federal também adquiriu novos contornos jurídicos, sendo mais uma Entidade Federativa (MOTTA, 2019).

Outra particularidade do federalismo brasileiro é o tipo de movimento que deu origem à federação. A regra tradicional é o federalismo por agregação, a exemplo do caso norte-americano, onde Estados independentes reúnem-se e abrem mão de seus status individuais de Estados para formarem juntos um novo Estado. No Brasil, houve o federalismo por segregação, pois já era uma única nação, que à época do Império era Estado unitário descentralizado, mas federalizou-se a partir da República, estabelecendo Estados e tornando o Brasil um Estado federal (FERREIRA FILHO, 2019).

O federalismo no Brasil é considerado, ainda, como federalismo de segundo grau. Tal definição diz respeito à previsão constitucional de que cada Estado federado seja descentralizado em Municípios, que deverão observar não apenas a Constituição Federal, como também a Constituição Estadual (FERREIRA FILHO, 2019).

Para que seja mantida a existência do Estado federal, devem ser preservadas algumas características, tais como a possibilidade dos Estados promulgarem suas próprias constituições, existir representação da vontade dos centros parciais (Estados) na vontade do centro principal (União), através da atuação do Senado Federal, e, ainda, haver repartição constitucional de competências, ou descentralização política (MOTTA, 2019).

A divisão de competências estabelecida na Constituição Federal determina expressamente as matérias de competência da União e as dos Municípios. Quando aos Estados, a competência é chamada de remanescente, pois englobará tudo o que não estiver expressamente reservado aos demais Entes. Existe uma exceção, que é quanto à matéria tributária, na qual todas as competências são expressas, sendo a competência residual da União (MOTTA, 2019).

Há, assim, um princípio geral que determina a repartição de competências, o princípio da predominância de interesses. Ao Ente cujo interesse em determinado assunto predominar, é atribuída competência constitucional para dele tratar: se o interesse maior é nacional, a competência é da União, se o interesse predominante é local, a competência é dos municípios e, se for regional, a competência será dos Estados (PINHO, 2018).

Poderá, ainda, haver competência expressa, ou explícita, quando estiver no texto, definido no art. 22 da CF/88. Haverá competências exclusivas ou residuais, que serão atribuição de apenas um ente, não podendo ser delegadas, conforme o art. 21 da CF/88 (MOTTA, 2019).

Se atribuídas a apenas um ente, mas forem passíveis de delegação, serão competências privativas, conforme o art. 22, parágrafo único da CF/88. Podem, também, ser classificadas como comuns, quando puderem ser exercidas de forma cumulativa, por mais de um tipo de ente, segundo preconiza o art. 23 da CF/88 (MOTTA, 2019).

Podem, além disso, ser atribuídas a determinadas matérias a competência concorrente, quando a União dita normas gerais e os demais entes podem legislar, dentro desses parâmetros, lado a lado, de acordo com o art. 24 da CF/88. E, por fim, pode haver competência suplementar, que será destinada a preencher vazios ou detalhar o texto normativo, conforme o art. 24, §2º da CF/88 (MOTTA, 2019).

Tratar do Federalismo brasileiro significa buscar compreender um processo que envolve toda a história do Brasil independente, desde seu início até aos dias atuais. Também significa olhar para outros países, para a origem de tal instituto e seus diversos resultados.

A forma federal de Estado é um instituto complexo e com potencial de interferência em todas as esferas governamentais. É um fator de enorme peso na organização constitucional federal, além de definir a existência das constituições estaduais e da autonomia dos Entes federados e seus relacionamentos entre si.

Compreender tal instituto com clareza possibilita uma discussão bem-informada sobre seu presente, seus acertos e fraquezas e sobre seu futuro. Revestir tal futuro de força cada vez maior e mais democrática é no interesse de toda a nação.

CAPÍTULO II – ATUAIS MODELOS DE ENFRENTAMENTO DE CONFLITOS

A forma federativa de Estado é complexa e afetada por inúmeras questões de ordem política e social, além de também nelas influir. É natural de tamanha complexidade o surgimento de conflitos e, por consequência, indispensável a busca por meios de solucioná-los. No Brasil, tanto as crises quanto as formas de enfrentamento vêm se construindo ao longo do tempo, e conforme a realidade social vai se modificando.

2.1 – Modelo Cooperativo de Federação e Esforços para sua Efetivação.

Entre as diferentes formas de classificar-se uma federação, há o critério que versa sobre como são distribuídas as competências e como relacionar-se-ão entre si os entes federados, no exercício de tais competências. A repartição horizontal determina competências rigidamente delimitadas, sendo inacessível a competência de um ente por outro. A repartição vertical, por seu lado pressupõe a existência de competências que serão coordenada e simultaneamente abordadas por diferentes entes. Havendo apenas a repartição horizontal, estamos diante do federalismo dual; havendo a presença de repartição vertical, identifica-se o federalismo cooperativo (MORAIS, 2020).

Em sua gênese, a federação assume a forma de federalismo dual. Ao ser criada nos EUA, a fórmula desenvolvida precisava atender dois objetivos primordiais:

garantir uma união forte o suficiente para formar um único Estado, que fosse capaz de se impor contra a dominação inglesa e, por outro lado, garantir aos Estados que se uniam para formar os EUA a detenção de sua autonomia, para aplacar o medo de que apenas estivessem se submetendo a uma nova forma de dominação. O resultado de tais discussões foi o federalismo dual, que não admitia submissão entre entes federados, pregando respeito e submissão somente à Constituição. A prática de tal cenário deixou várias lacunas normativas que possibilitaram, acompanhadas da expansão industrial do século XIX, o liberalismo econômico em estado de total proliferação (DALLARI, 2019).

No Brasil, a forma federativa de Estado é instaurada pela Constituição de 1891, que estabeleceu repartições de competência e de patrimônios para cada Estado, além da permissão de que instituíssem suas próprias Constituições. A forma estabelecida então também foi o federalismo dualista, que concedia ampla autonomia aos Estados. A política brasileira, que ainda carregava traços da época do Império, rapidamente carregou-se de relações entre os entes federados que se assemelhavam ao coronelismo imperialista. Os Estados desenvolveram então uma política dos estados, no que a história cunhou de República Velha, carregada de oligarquias, autoritarismo e fraudes eleitorais típicas do coronelismo. O século seguinte viria carregado de novas tentativas de adequação da federação brasileira aos vários cenários políticos brasileiros (NUNES JÚNIOR, 2020).

Para os Estados Unidos da América, o século XX trouxe profundas transformações, em aspectos econômicos, sociais e no cenário internacional, levando a uma nova forma de pensar o federalismo. Os americanos começaram a olhar para a América Latina, com todos os seus atrativos, como amplo espaço de terra fértil, que combinadas com todas as facilidades e conveniências, como a proximidade geográfica e a falta de poder de resistência, fosse militar ou mesmo intelectual. Assim, sinalizavam uma era do novo tipo de colonialismo. Além disso, o cenário pós-crise de 1929 exigiu do Estado americano uma atuação social que determinasse limites à atuação econômica das empresas, também precisando o Estado agir em defesa social das classes vulneráveis, como a grande massa da população que ficou então desempregada. A Segunda Guerra Mundial impulsionou mais uma vez o papel de

intervenção americana, transformando novamente vez o modo de vida nos EUA (DALLARI, 2019).

Todas essas situações exigiam um Estado forte, com um poder central atuante, que tivesse controle militar e social e que, para tanto, entraria cada vez mais em assuntos que anteriormente estariam fora de sua competência. Esse fortalecimento do governo central, com predominância do governo federal sobre os governos estaduais, marca uma nova forma de federalismo, chamada a partir de então de federalismo cooperativo. Note-se, tal forma foi instaurada sem modificações expressas no texto constitucional americano, mas, inegavelmente, alteraria os rumos do governo (DALLARI, 2019).

O federalismo no Brasil sofreria contratempos durante o século XX. A partir de 1930, o governo de Getúlio Vargas inicia um processo de supressão da autonomia dos Estados, culminando na Constituição de 1937, que torna a forma federativa de Estado em um federalismo apenas nominal. A retomada da democracia com a Constituição de 1946 marca o aumento do princípio da autonomia, além de abandonar a forma dual de federalismo e assumir a forma cooperativa. Tal status, porém, ainda sofreria um período de repressão com o golpe militar de 1964 e a seguinte Constituição de 1967, retornando na Constituição de 1988, com a reinstauração do regime democrático de direito (NUNES JÚNIOR, 2020).

A Constituição Federal de 1988 trouxe de volta a forma federalista de Estado, sob a forma de federalismo cooperativo, estabelecendo competências, tanto rigidamente separadas por temas em alguns casos e simultaneamente a diversos entes federados em outros. Também foi estabelecida a federação como cláusula pétrea pela Carta Magna, não podendo ser suprimida por nenhuma forma de alteração do texto constitucional, enquanto a Constituição de 1988 estiver vigente. Uma terceira importante novidade trazida foi a figura do Município elevado ao status de Ente federado (NUNES JÚNIOR, 2020).

2.2 – Desafios e Entraves ao Modelo Cooperativo no Brasil.

Para que o Estado federal possa ser organizado, deve haver uma divisão de competências. Os critérios para tal são vários, e a Constituição Federal utiliza-se também de mais de um deles, simultaneamente, contendo divisões pelo critério dual, quando estabelece competências exclusivas ou privativas, além de competências estabelecidas observando-se o critério cooperativo, nas competências comuns ou concorrentes. É imprescindível atentar-se para a divisão de competências, pois é ela que delimita os contornos da autonomia dos entes federados (BARCELLOS, 2020).

Quando há competências compartilhadas, sejam concorrentes ou comuns, sua própria natureza de coordenação de diferentes abordagens, por diferentes entes, sobre um mesmo tema, apresenta suas dificuldades. A Carta Magna estabelece o critério para poder coexistir a atuação dos diferentes Entes, determinando à União competência para estabelecer normas gerais e para os Estados, competência suplementar. A determinação do que seja, na prática, norma geral tem sido alvo de discussões e, frequentemente, objeto de disputas judiciais, procurando estabelecer qual Ente estaria invadindo a competência do outro (BARCELLOS, 2020).

Ainda sobre as peculiaridades brasileiras e suas dificuldades em fazer prosperar um federalismo com equilíbrio e harmonia social, segundo Camargo, entre todos os seus Entes, como pode-se depreender do trecho seguinte:

O federalismo assimétrico é, morfológicamente, a marca registrada de nosso sistema federativo, marcado por desequilíbrios e desigualdades, e composto de unidades excessivamente numerosas, em contraste com os demais regimes federativos (CAMARGO, 2020, Online).

Os municípios brasileiros são extremamente variados em tamanho e populações, além de serem numerosos demais em algumas localidades, tornando-se, assim, um tipo de Ente de difícil gestão, que pode ser desde um pequeno município de 20.000 habitantes, até cidades com mais de um milhão de habitantes, que, diga-se de passagem, concentram 45,5 milhões de pessoas, em apenas 17 cidades. Somado a isso, há o fato de que a maioria dos Estados brasileiros são pobres e muito dependentes de recursos federais. Os padrões ineficientes e burocratizados de convênios e repasses, que na maioria das vezes são orientados por interesses partidários eleitorais, intensificam ainda mais o problema (CAMARGO, 2020).

Tal assimetria de fato presente no Brasil, manifesta nas desigualdades sociais e econômicas entre diferentes Entes, contrapõe-se à simetria jurídica da nossa federação. Os Estados têm menor captação de impostos quando sua população é mais pobre, havendo menor circulação de mercadorias e de veículos, que são os fatos geradores dos impostos estaduais. As receitas estaduais de tais estados são, portanto, insuficientes para que eles próprios tenham a capacidade fiscal de cumprir com todas as suas competências, além de limitar o que repassarão aos seus municípios para os mesmos fins. As políticas de repasse da União de receitas aos demais Entes não são também sempre eficazes para suprir essas lacunas. Assim, apesar de serem formalmente autônomos, alguns Entes se veem limitados em comparação a outros, em razão das desigualdades econômicas entre regiões brasileiras (BARCELLOS, 2020).

2.3 – Crise no Modelo Federativo Brasileiro.

A pandemia do Covid-19 vem causando embates entre os Entes federados, desenhando um cenário que permite analisar o caso brasileiro e o tipo de resposta ativada em momentos de crise. A desigualdade social e regional, exemplificada pela análise do nordeste brasileiro demonstra o quanto um problema, seja de qual natureza for, é agravado e impacta fortemente a população, se ela já sofre deficiências econômicas. É notória a rápida propagação da doença, pelas limitadas condições de higiene, inclusive pela falta de acesso à água tratada e esgoto sanitário. Também se mostrou praticamente inviável o isolamento social, pelas próprias condições precárias de moradia de grande parte da população, e pelas condições de trabalho, em grande parte informal. A região do nordeste tem estados que são a maioria, no mês de maio de 2020, entre os estados com maior taxa de trabalhadores no mercado informal, e, também, com a maior taxa de desocupação trabalhista (KERR, 2020).

A desigualdade fica mais evidente ainda quando se compara com a região sudeste, por exemplo. São Paulo, por exemplo, apresenta a melhor infraestrutura para o enfrentamento de um problema de saúde no nível da pandemia. A região norte do Brasil apresenta condições em certos aspectos ainda mais deficientes que a região do nordeste. O preparo, a disponibilidade de recursos, a localização dos centros de

atendimento aos casos mais graves, tudo isso são fatores que influenciam na taxa de mortalidade decorrente da Covid-19. As disparidades regionais, portanto, são altas e deveriam ser mitigadas (BEZERRA, 2020).

A manifestação da União, no papel de coordenação dos Entes federados e em resposta ao cenário da pandemia, veio materializada pela Medida Provisória 926 de 2020. Tal norma, porém, foi levada ao Supremo, por ter sido entendida como uma tentativa de centralização excessiva do exercício da competência para lidar com tal situação, o que levou a um julgamento de parcial procedência, reafirmando a autonomia dos demais Entes e a possibilidade de atuarem conforme fosse mais adequado às suas realidades regionais. Tal discussão repercutiu pelo país, em debates sobre competências e autonomia (PINTO, 2020).

O embate entre a vontade centralizadora do poder federal em adotar medidas das quais os demais Entes discordam e a vontade dos Entes subnacionais que buscavam atuar de forma específica e proporcional às suas realidades, mostra um grau de fragilidade na coordenação dos Entes federativos. Sobre a dinâmica de tais relações, deve-se observar a vontade constitucional que regulamenta o tema, conforme Tainá Rodrigues Pinto discorre:

Necessário se faz ressaltar que a ação coordenadora exercida pelo governo federal é importante em um sistema federativo, porém não deve desrespeitar princípios do federalismo tais como a autonomia e os direitos originários dos entes subnacionais, a barganha e os controles mútuos (PINTO, 2020, Online).

A discussão acerca das vontades dos Entes federativos foi levada ao Supremo Tribunal Federal, através da ADI 6341, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). A ação questionou a Medida Provisória 926/2020, que alterava a Lei Federal 13.979/2020, redistribuindo poderes de polícia sanitária. Foi concedida liminar parcial pelo Ministro Relator Marco Aurélio, em posicionamento que posteriormente foi confirmado pelo plenário da Corte. Foram, através de tal julgamento, as competências comuns e concorrentes dos Entes federativos, concernente à saúde. A decisão do STF afirmou a posição da União e a possibilidade de dispor sobre tal matéria, porém também reforçou a autonomia dos demais Entes

para, concomitantemente e autonomamente, fazê-lo. Assim, Estados e Municípios ficaram livres para tomar medidas como distanciamento social e funcionamento de estabelecimentos (IORIO FILHO, 2020).

Tal compreensão de competência comum e concorrente a todos os Entes é recorrente nas decisões do STF, em questões levantadas sobre o tema da saúde no Brasil, além de não ser incoerente com o artigo 198 da CF/88, que institui a proteção descentralizada ao Sistema Único de Saúde. Porém, o cenário da consequente divisão em múltiplos centros decisórios para o enfrentamento da pandemia é de desarmonia federativa. Tal possibilidade, de vários Entes tratarem localmente de limitações ao direito de ir e vir, contrasta com o caráter nacional de tal proteção, delimitada pela Constituição Federal, o que gera desigualdades. Fica evidente a insegurança jurídica de tal situação, na medida em que uns cidadãos terão o direito a ir e vir, a comercializar em determinados locais, e outros não, dentro da mesma federação (IORIO FILHO, 2020).

2.4 – O papel do STF no cenário do federalismo pátrio.

Identificar o papel do Supremo Tribunal Federal na ordem jurídica brasileira, principalmente no que diz respeito aos assuntos da federação, requer uma observação criteriosa de natureza do órgão máximo do Poder Judiciário em uma República Federativa e da própria sistemática de repartição de poderes. Dalmo Dallari faz suas considerações a respeito do tema, ao falar sobre o processo de separação e estruturação dos Poderes na Constituição americana, no esforço de encontrar uma fórmula de eficácia suficiente para proteger o país e a ordem jurídica e garantir as liberdades republicanas:

A solução encontrada, bastante influenciada pelo pensamento de Montesquieu, foi a separação de poderes, distribuindo-se as funções governamentais entre três ramos do governo, de tal modo que nenhum pudesse prevalecer sobre os demais e cada um se constituísse numa barreira para conter eventuais excessos de outro. Surgiu, assim, o chamado sistema de freios e contrapesos com um Legislativo, um Executivo e um Judiciário independentes entre si, com funções diversas e específicas exercidas por órgãos próprios, conjugando-se harmonicamente para consecução dos objetivos do governo (DALLARI, p. 38, 2019).

Assim, ao órgão máximo do Poder Judiciário é outorgada a função de guardião da Constituição. Tal prerrogativa significa ser ele o responsável por decidir, em última instância, a respeito da constitucionalidade da atuação dos demais poderes, seja na edição de leis do Legislativo, seja na atuação do Executivo. O reconhecimento da Constituição como suprema sobre toda a nação e o zelo por suas disposições, inclusive sobre as relativas ao federalismo, possibilita a consolidação e manutenção da forma federativa de Estado (DALLARI, 2019).

Um dos assuntos frequentemente trazidos ao STF no campo das questões relativas ao federalismo diz respeito à delimitação do que é competência da União e o que é dos Estados, quando se trata de competências concorrentes e de competências privativas da União, que são pautadas na regra de que a União estabeleça normas gerais e os Estados, suplementares. Ao analisar a jurisprudência do STF, é possível perceber que, na grande maioria das vezes, normas estaduais são julgadas inconstitucionais por invadir competência que seria da União. O contrário é bem menos frequente (BARCELLOS, 2020).

2.5 – Consequências da Atuação do STF em Questões Federativas.

O Supremo Tribunal Federal tem, notoriamente, crescido em atuação em assuntos essencialmente políticos, atinentes aos governos dos vários níveis federativos. É marcante a atuação da Corte ao decidir sobre formação de bancadas legislativas, nos diferentes níveis governamentais, através da forte judicialização do processo eleitoral que vem ocorrendo no Brasil. Há, inclusive, momentos na história brasileira, como um julgado de 2004 que impediu que os municípios exerçam sua autonomia na fixação do número de seus vereadores, dentro dos limites constitucionais (CAMPOS, 2014).

A interferência do STF pode ser percebida, até mesmo, na estrutura administrativa de outros poderes, nos diferentes níveis federativos, quando, por exemplo, decisão da Corte impôs a abstenção da prática do nepotismo, sem intermediação de lei sobre o assunto. O Supremo também causou forte repercussão quando julgou inconstitucional a criação de novos municípios, até que fosse editada

lei complementar exigida pela Constituição para tal, afetando em larga escala as unidades federativas (CAMPOS, 2014).

Necessário é relembrar a essência institucional do Supremo Tribunal Federal, emanado do papel do Poder Judiciário como um todo, na função de Poder independente e neutro, destinado a garantir o equilíbrio do sistema. Por sua caracterização, o órgão máximo do Judiciário é formado sem interferência direta do povo, não deixando, porém, de exercer um papel frequentemente atinente a assuntos políticos, havendo assim, a possibilidade de, por vezes, restar nas mãos de poucos indivíduos assuntos governamentais, que deveriam estar nas mãos do povo (DALLARI, 2019).

CAPÍTULO III – FUTURO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS

Os atuais caminhos do federalismo podem levar a diferentes cenários. Tanto no Brasil, quanto nos demais Estados Federativos no mundo, a velocidade das mudanças de ordem social e política ditam prováveis cenários futuros envolvendo o tema. Necessário é, porém, manter em mente princípios e regras já estabelecidos que visam à manutenção da ordem democrática, pois estes condicionam o presente e o futuro das relações federativas.

3.1 – Federalismo no Âmbito Internacional, Cenário Atual e Tendências Futuras.

O federalismo enquanto experiência prática nasce, como já mencionado anteriormente, nos Estados Unidos da América, na promulgação da Constituição de 1787. O modelo inicialmente idealizado assumia a forma de federalismo dual, com clara tendência à submissão da atuação do governo federal à atuação dos governos estaduais, explicitada nas decisões da Suprema Corte (RAMMÊ, 2015).

A forma federativa de Estado, desde a sua formação começou a se espalhar pelo mundo, inicialmente pela Europa. Por já haver no continente europeu reunião, em caráter permanente, de vários Estados para a tomada de ações conjuntas, por também já ser fato comum a Estados poderosos europeus a reunião de diversas etnias e interesses em um único Estado, com alguma organização política que comportasse tais multiplicidades, a federação foi recebida por vários com boas expectativas. Não foram, porém, todos os Estados europeus que aderiram à forma federativa de Estado, sendo que alguns ainda hoje preferem outras formas de

organização. Destaca-se entre os países europeus que são federações a Alemanha, Suíça e Rússia (DALLARI, 2019).

Seguindo a linha do tempo dos Estados Unidos, na primeira metade do século XX, com o advento do New Deal, há uma mudança de rumo no federalismo americano, quando uma maior centralização de competências nas mãos do governo federal, respaldada novamente pela Suprema Corte passa a se verificar, dando início ao processo que estabeleceria o federalismo cooperativo. Com a crise do Welfare State, no início dos anos 70, começa novamente a mudar o federalismo americano, que passa maior parte das responsabilidades de políticas públicas para os Estados-Membros (RAMMÊ, 2015).

O modo de relacionarem-se os governos estaduais e federal americano foi assumindo uma faceta de troca, onde o governo federal garante o repasse de incentivos financeiros em troca de apoio dos governos estaduais à implementação de políticas federais. Tal forma de relacionamento, quando combinada ao fator de extrema polarização característica da política americana, especialmente nos últimos anos, sob o governo Trump, culminou em um cenário de federalismo coercitivo e punitivo (GOELZHAUSER; KONISKY, 2020).

Frequentemente, entes federados que discordavam da política do governo central recebiam retaliações sob forma de regulamentações com excessivo peso sobre os governos estaduais, além de diminuição no repasse de verbas federais a tais entes, especialmente no que diz respeito a políticas ambientais, ao exercício de direitos relativos à escolha reprodutiva e a respostas a situações de calamidade pública (GOELZHAUSER; KONISKY, 2020).

A pandemia da Covid-19 foi palco de situações semelhantemente punitivas e coercitivas do governo federal que, após tomar algumas decisões a nível federal e assumir um discurso focado em negar a gravidade da situação, deixou a administração da crise nas mãos dos governos estaduais. A resposta aos pedidos dos Estados também variava conforme o partido político que o governava e a forma com que criticavam ou apoiavam o governo federal, como é possível perceber na

diferença de tratamento a Estados como Michigan e Florida, nos primeiros meses da pandemia. Enquanto o governo republicano da Florida via todos os seus pedidos prontamente atendidos pelo Ente central, Michigan e outros estados governados ou de base eleitoral democrática eram apenas parcialmente atendidos (GOELZHAUSER; KONISKY, 2020).

Outro país que adota a forma federativa de Estado é a Argentina, importante de ser analisada pela sua proximidade geográfica e similaridades culturais com o Brasil, sendo ambos países latino-americanos e em desenvolvimento. Apesar de tais similaridades, porém, são notórias algumas diferenças nas estruturas de ambos os países. É destacável a diferença, por exemplo, entre o tratamento dado aos municípios. Enquanto no Brasil tais entes possuem status constitucionalmente definido e acesso direto à União, na Argentina os municípios dependem das constituições das províncias. Como resultado, é possível notar uma maior marginalização dos municípios na Argentina, sendo mais difícil a ação direta do Ente central em relação a eles (SOARES; MACHADO, 2020).

Também é diferente a forma de produção legislativa em ambos os países. O Brasil é marcado por uma legislação mais centralizada, com o Ente central sendo capaz de editar normas constitucionais e infraconstitucionais apenas com os representantes dos demais entes federados no Congresso Nacional. Por outro lado, na Argentina é forte e direta a participação dos governadores das províncias, sendo tais figuras mais influentes na efetiva produção legal do que líderes de partidos dentro do Congresso Nacional. A maior descentralização Argentina, porém, torna mais incerto o alcance de políticas sociais, por ficarem frequentemente à mercê das negociações políticas entre províncias e governo central (SOARES; MACHADO, 2020).

Quanto ao futuro do federalismo em si, tal caminho é intrinsecamente ligado ao futuro da sociedade e do próprio Estado. Esse futuro parece indissociável da globalização que condiciona a organização e funcionamento da massiva maioria dos Estados no mundo hoje. O cenário que se forma a partir de então impõe a todos os Estados que se adaptem às condições impostas pelo mercado de investimentos internacionais, o que muitas vezes permeia as relações entre Entes federados de um

Estado, que se adaptam e competem entre si. Todas as dificuldades das mais diversas ordens abrem também possibilidades de novos caminhos para o federalismo (MINHOTO, 2015).

3.2 – Parâmetros Constitucionais para Delimitação de Possíveis Meios de Soluções de Conflitos.

O Brasil precisa lidar diariamente com conflitos gerados pelas relações entre os Entes federados. Tais conflitos são inevitáveis, inclusive por ser impossível separar qual território estará específica e unicamente sob a autoridade de um único Ente, havendo sempre a atuação de diversos Entes sobre o mesmo território, ao mesmo tempo. Tal separação não seria sequer almejavável, tendo e, vista tratar-se de um único Estado, que deve, portanto, sujeitar-se a uma única ordem constitucional. Sendo assim, a atuação simultânea dos Entes federativos é permanente, criando, por consequência lógica, conflitos (BARCELLOS, 2020).

Como principal parâmetro para a solução dos conflitos advindos de tais relações, a Constituição Federal estabeleceu a repartição de competências, legislativas e administrativas. Algumas são especificamente destinadas a determinados Entes, e outras devem ser exercidas concomitantemente por mais de um deles. As competências constitucionalmente estabelecidas são, assim, poderes-deveres (BARCELLOS, 2020).

Além disso, Ana Paula Barcellos elenca didaticamente os parâmetros utilizados sempre que houver conflitos de competências, conforme é observável a seguir:

Em suma: os conflitos entre diferentes competências dos entes federativos devem ser resolvidos tendo em conta (i) as competências atribuídas a cada ente, e os meios necessários para executá-las; (ii) a natureza da competência, se de caráter normativo geral ou específico; e (iii) o caráter nacional ou local do interesse associado à competência (BARCELLOS, p. 278, 2020).

Também há vedações e princípios constitucionais que devem reger a atuação dos Entes federados, cuja observância é imprescindível. Exemplo disso

observa-se na regulamentação tributária e na repartição de receitas feitas pela Constituição Federal, que busca o atendimento às necessidades de todos os Entes. Tal medida é essencial para que os demais Entes não se tornem reféns de um Ente central livre para dispor arbitrariamente recursos tão necessários aos Estados e Municípios (SLAIBI FILHO, 2009).

Há, ainda, a previsão da intervenção como meio de resguardar a existência e a unidade da Federação. Em situações extremas, nas hipóteses previstas taxativamente pela Constituição Federal, a autonomia de determinado ente pode ser temporariamente suprimida. A intervenção pode ser feita pela União em determinado Estado ou no Distrito Federal e, também, pode ser realizada por determinado Estado em um dos Municípios que integre seu território (MORAES, 2020).

A intervenção será concretizada por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo, Federal ou Estadual, devendo ser sempre realizada pelo Ente mais amplo no Ente que seja imediatamente menos amplo. Não pode, portanto, haver intervenção Federal diretamente em Município, submetido a Estado. Como já dito, é importante notar que se trata de situação excepcional, tendo em vista ser uma forma de extrema interferência na autonomia de outro Ente federal, devendo o decreto de intervenção observar não somente as hipóteses previstas constitucionalmente, mas, também, os procedimentos estabelecidos pela Carta Magna. Um dos procedimentos que devem ser observados é o controle político do Congresso Nacional, que deve apreciar o decreto e aprová-lo ou rejeitá-lo, garantindo-se, assim, a excepcionalidade da medida (MORAES, 2020).

3.3 – Necessidade e Viabilidade de um Poder Moderador no Brasil Atual.

O tema de Poder Moderador e sua possível volta ao sistema jurídico pátrio é recorrente em discussões envolvendo conflitos políticos no Brasil, seja entre os três Poderes, seja entre os Entes federados. Analisar tal instituto, portanto, é necessário para verificar se tal possibilidade poderia se concretizar e se é desejável.

O Poder Moderador no Brasil foi explicitamente instituído pela Constituição do Império, de 1824. Definir o que seria o Poder Moderador, desde a sua gênese, não foi tarefa simples. Os três Poderes clássicos – Executivo, Legislativo e Judiciário – evoluíram-se, como se sabe, ao longo de bastante tempo e concomitantemente à própria definição moderna de Estado. A tentativa de instituir, portanto, um quarto Poder trouxe suas dificuldades e imprecisões. Benjamin Constant, grande defensor de tal instituto, é quem trouxe sua popularização, parecendo defini-lo como uma materialização do equilíbrio, para que funcionassem harmonicamente os demais Poderes. A Constituição de 1824 em seu artigo 98 instituía o Poder Moderador, definindo-o como chave de toda a organização política, e de exercício exclusivo do Imperador (FRANCO, 2019).

A influência pessoal do próprio Imperador à época foi um fator que contribuiu para a efetivação de tal instituto. Entre os redatores da Constituição de 1824, figurava o futuro marquês de Caravelas, que foi veemente defensor do Poder Moderador. Nas suas justificativas, afirmava que o exercício do Poder Executivo na verdade pertencia aos ministros e não propriamente ao monarca. Assim, determinadas funções somente poderiam ser atribuídas a um Poder Moderador, que nas Monarquias representativas deveria ser exercido pelo monarca. Outro jurista da época, Antônio Carlos, também defendia tal Poder nas mãos do monarca, por ser a forma de garantir que, assim, tal Poder seria devidamente colocado em preeminência. Também justificava sua necessidade como forma de fiscalizar e conter a atuação dos demais Poderes nos seus respectivos limites, para não trazerem danos à Nação (FRANCO, 2019).

O Poder Moderador se manteve durante a expansão e consolidação do Brasil Império. Deve-se, porém, observar as peculiaridades de tal cenário, que possibilitavam a existência de tal instituto. O Brasil era, então, uma democracia nova, com tipos característicos de situações legais que recebiam bem a solução típica de arbítrio legal. Entretanto, deve-se notar como tal instituto depende muito das faculdades e mesmo do caráter pessoal do monarca, que detinha poderes como os de dissolver a Câmara dos Deputados e nomear livremente os ministros, sem ser responsável por tais decisões perante ninguém. Foi, assim, um instituto que não

causou danos ao Brasil, principalmente pelas qualidades pessoais de Pedro II, mas que, desde já, mostrava-se um risco (FRANCO, 2019).

Se na sua gênese ideológica, o Poder Moderador era um instituto neutro, exercido totalmente separadamente dos demais Poderes, na prática o imperador acabou por acumular com o seu exercício o Poder Executivo. Desde que deixou de ser Império, o Poder Moderador não mais se fez presente, apesar de terem algumas Constituições republicanas tentado trazê-lo de volta. Nota-se, principalmente, a tentativa de conferir ao STF tal função quando da elaboração da Constituição de 1934, que acabou não se concretizando. Também ficou implícita a possibilidade de que Forças Armadas assumissem o exercício de um Poder Moderador no golpe de 1964. Ainda hoje, há quem defenda o STF no exercício de tal Poder (CARVALHO; GILENO, 2018).

Deve ser observado, porém, que a Constituição Federal não coloca o STF em posição de superioridade, como seria típico do Poder Moderador. Tanto o Poder Judiciário, quanto o Executivo e o Legislativo, são submetidos ao princípio de Separação dos Poderes e não pode qualquer deles ser sobreposto aos demais sem transgredir tal norma constitucional. A função do Supremo Tribunal Federal é de guardião da Constituição, devendo por ela agir, tendo por finalidade o bem dos cidadãos brasileiros. Porém, acreditar que tal atribuição confunde-se com o Poder Moderador é possibilitar arbitrariedades do Poder Judiciário. O ativismo judiciário decorrente de tal cenário traz o risco de neutralizar as conquistas democráticas (CARVALHO; GILENO, 2018).

Não é possível, portanto, compatibilizar o instituto do Poder Moderador com a atual Constituição Federal. Não é previsto tal Poder pela Carta Magna, nem é viável a sua existência tendo em vista as formas constitucionalmente estabelecidas de relacionarem-se os Poderes. A Constituição criou mecanismos de controle recíprocos, de forma que os conflitos devem ser resolvidos através deles. Válido é lembrar lição de Montesquieu ao tratar o tema, ao afirmar que apenas o poder controla o poder. As normas constitucionais devem ser observadas, não podendo qualquer dos Poderes sobrepor-se aos outros, pois do equilíbrio entre os três Poderes depende a sustentação de todo o Estado democrático (CARVALHO; GILENO, 2018).

3.4 – Viabilidade de Padronização Nacional do Federalismo de Regiões.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao definir administrativamente as Regiões do país. O conceito trazido é estrito ao contexto administrativo, não havendo previsão de autonomia política para as Regiões. O objetivo estabelecido das Regiões é ligado às ações do Ente central, com foco no desenvolvimento, na integração regional, para que sejam executados os planos nacionais de desenvolvimento econômico e social. Há na doutrina, já há algum tempo, a defesa de que tais Regiões sejam politicamente constitucionalizadas, adquirindo autonomia (BONAVIDES, 2020).

O Brasil, portanto, mantém o tratamento das Regiões no âmbito das políticas nacionais para desenvolvimento regional. Historicamente, o país é marcado por desigualdades sociais, regionalmente demarcadas. A tratativa dispensada especificamente a Regiões busca estabelecer igualdade social, levando em consideração as especificidades regionais. Nesse intuito, foram criadas, por exemplo, as RIDEs brasileiras (RAMOS, 2013).

A Espanha transformou a ideia de descentralização política das Regiões em uma nova forma de Estado. As Regiões possuem autonomia, tanto política, quanto administrativa. No caso Espanhol, desde a sua Constituição de 1978, as províncias se unem formando Regiões, sendo estas as que avocam competências da Constituição e autônomas. Todos os territórios administram localmente a maioria dos aspectos públicos e sociais relevantes, sendo a Espanha considerada um dos países mais descentralizados do mundo (SILVA; CAMPOS, 2015).

Essa nova forma de Estado, conhecida como Regional Autônomo, ainda tem poucas referências teóricas e poucos estudos a seu respeito. O que já se pode perceber, porém, é que tal configuração é bem-sucedida em países de pequena extensão territorial, como a Espanha. A possibilidade de que as Regiões sejam independentes, podendo atuar sem grandes intervenções do governo central, pode ser interessante para países menores. No caso de países como o Brasil, porém, a grande extensão territorial traz dificuldades para as regiões mais afastadas, de modo

que o Estado Regional Autônomo poderia com sua configuração prejudicar ainda mais seu crescimento político-econômico (SILVA; CAMPOS, 2015).

No caso brasileiro, a proposta doutrinária de que seja concedida autonomia às Regiões não pretende extinguir a autonomia dos demais Entes. Tanto os Estados quanto os municípios permaneceriam com suas atribuições constitucionais e sua autonomia, sendo acrescentado ao federalismo brasileiro a figura de Regiões autônomas. A ideia é que as Regiões fortaleceriam os Estados, pois seriam uma forma de organização especificamente voltada às necessidades de tal região, com meios mais eficazes de fazer-se representada diante do governo central (BONAVIDES, 2020).

CONCLUSÃO

O Estado federal brasileiro tem particularidades que causam necessidades singulares. É imprescindível notar-se a estrutura social e histórica brasileira e como ela influenciou o processo de consolidação da forma federativa de Estado. O principal motivo para ser adotada no Brasil Império foi a necessidade de manter unido um país que apresentava tendências separatistas, em um movimento contrário ao que originou o federalismo em si, quando de seu nascimento nos Estados Unidos da América. É evidente, portanto, que, historicamente, o Ente central tem maior força política no Brasil, o que, por muitas vezes, exige dos Entes subnacionais grande esforço político para ver atendidas suas demandas.

É inegável a importância que a forma federativa de Estado tem no Brasil, sendo a forma mais adequada até o presente momento para atender as diversas necessidades políticas e sociais de um país de grande extensão territorial e diversidade. Também fica evidente que tal forma de Estado é altamente adaptável aos mais diversos cenários, assumindo facetas diversas em diferentes países.

Vale, também, ressaltar o elo existente entre a manutenção da forma federativa e do próprio Estado Democrático de Direito, o que se torna claro ao observar como a forma federativa torna-se inexistente ou ineficiente quando ditaduras são instauradas. A própria divisão de poder político característica da federação não é compatível com o autoritarismo. Não significa dizer que onde não há federação, não há democracia. Porém, onde há federação, as tentativas de suprimi-la devem ser vistas com extrema cautela, haja vista que tais ataques, como pode ser percebido ao longo da história brasileira, costumam partir de autoritarismos. No caso do Brasil, a

Constituição Federal de 1988 estabelece a forma federativa de Estado como cláusula pétrea, não admitindo sua supressão enquanto a Carta Magna for vigente.

O modelo brasileiro de federalismo cooperativo encontra enormes desafios. O cenário de crise de saúde atual demonstra como as diferenças de opiniões entre os governantes dos diversos Entes podem causar atrasos nas respostas à população e piorar cenários já precários. Os métodos existentes não têm sido suficientes para trazer harmonia entre os Entes, que se encontram por diversas vezes em embates de variadas naturezas. A imperatividade do modelo cooperativo de federação é formalmente estabelecida e é fonte de inspiração para toda a máquina legislativa brasileira, que busca, desde a Carta Magna de 1988, implementar o espírito cooperativo aos vários detalhes cotidianos brasileiros. Tal realização, porém, não é ainda plena realidade material e tem se tornado uma espécie de sonho mais distante diante dos acontecimentos mais recentes.

A realidade atual é a de que, quando não resolvidos politicamente, os conflitos entre os Entes tornam-se objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal. Apesar de tais situações ocorrerem por ser este, muitas vezes, o último recurso juridicamente disponível, o aumento da procura desse meio tem colocado em grande proeminência o papel do STF na definição dos rumos do federalismo brasileiro. Sendo, inegavelmente, assunto do Poder Executivo, o aumento da influência de outro Poder pode, ao invés de melhorar, aumentar a instabilidade e a insegurança jurídica, tanto por mudanças súbitas de entendimentos quanto pela própria expectativa de que decisões do Poder Executivo precisem de validação do Poder Judiciário.

Há, ainda, a discussão acerca da volta do Poder Moderador como solução para os conflitos existentes. Tal instituto somente existiu no cenário jurídico brasileiro durante o Império, restando superado ao instaurar-se a República, com a divisão clássica de poderes. A busca por um outro Poder que seja a incorporação do equilíbrio entre os demais Poderes não se mostra como opção viável ou prevista pela Constituição Federal.

A constatação do equilíbrio entre os três Poderes deve ser um fato observável pela realidade, não sendo razoável tentar impor tal situação por um agente

externo, haja vista que o relacionamento entre os Poderes é uma das bases da própria democracia brasileira, sendo, em conjunto, as instâncias máximas do Poder político no país. O instituto do Poder Moderador não só interferiria na distribuição constitucional de poder, como colocaria em um único órgão uma parcela muito grande de responsabilidade, abrindo espaço para possíveis decisões arbitrárias e perigosas para a sociedade. Aplicar tais condições ao cenário dos conflitos entre os Entes federados somente causaria maior confusão e níveis extras de complicações.

A doutrina brasileira traz, também, uma alternativa à atual organização do federalismo, com a figura das regiões. Paulo Bonavides defendia tal configuração, afirmando que deveria haver a adição das Regiões ao cenário brasileiro. A Região teria a força conjunta dos Estados que a compusessem, passando a ter mais influência sobre o Ente central.

O federalismo de regiões é atualmente uma realidade em países como a Espanha, porém de forma diferente, não havendo Estados e sendo as Regiões mais independentes que o Estado brasileiro. No caso do Brasil, as grandes diferenças econômicas e sociais prejudicariam sobremaneira algumas regiões que tivessem que agir com menor apoio do Ente central. A extensão territorial brasileira também faria com que as Regiões fossem extensas e ineficazes na tentativa de atender todas as demandas locais. Porém, há iniciativas de atuação conjunta de mais de um Ente no Brasil, como as RIDEs, além de um histórico de ações do Ente central com foco em uma Região, como é o caso com o Nordeste. É evidente que tais conjugações de força trazem benefícios à sociedade afetada por elas.

Não há atualmente uma única resposta que resolva os problemas da federação brasileira, até porque tais problemas surgem por vezes de crises sociais, como é o caso da pandemia da COVID-19. Porém, não são problemas novos ou que existem exclusivamente por causa da pandemia, apesar de terem sido colocados fortemente em evidência por ela.

Os conflitos entre os Entes federados já possuem parâmetros constitucionais para serem resolvidos, o que não impede de ocorrerem. A busca por melhores meios de lidar com tais conflitos passa pela análise de propostas para o

futuro brasileiro, além da verificação de como os demais Estados federais no mundo se organizam e como alcançaram soluções para seus respectivos problemas. É necessário, entretanto, manter em mente as particularidades brasileiras e a importância de não tentar solucionar conflitos com formas que firam a Constituição Federal ou o Estado Democrático de Direito. Trata-se de uma batalha constante e delicada, sendo imprescindível observar-se a raiz dos problemas que, sendo políticos, devem ser resolvidos politicamente, com o arcabouço jurídico sendo as bases para tanto.

REFERÊNCIA

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2019.

BEZERRA, Évily Carine Dias et al. Análise espacial das condições de enfrentamento à COVID-19: uma proposta de Índice da Infraestrutura da Saúde do Brasil. **Ciênc. Saúde Colet.** 25 (12), 2020 Disponível em: <https://scielosp.org/article/csc/2020.v25n12/4957-4967/>

CAMARGO, Aspácia. Desigualdades regionais e federalismo assimétrico. **Rev. C&Trópico**, v. 44, n. 2, p. 82-133, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1962/1601>

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo Campos. **Dimensões do Ativismo Judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

EDER APARECIDO DE CARVALHO; CARLOS HENRIQUE GILENO. Reflexões sobre o Poder Moderador nas instituições políticas brasileiras: o pretérito e o presente. **Revista Em Tese**, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, SP, V. 15, n. 1, p. 10-32, mar./abr., 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2018v15n1p10/36902>

EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. **Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE**. Florianópolis, SC, 2003. Disponível em: http://www.egler.com.br/pdf/ANPEGE_1.pdf
[Data de acesso: 22 de novembro de 2020.](#)

FERREIRA, Dirce Nazare Andrade; PAULA, Quenya Correa de. A INFLUÊNCIA DE BENJAMIN CONSTANT NA CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRAZIL (1824): DESVELANDO O PODER MODERADOR. *Libertas*: **Revista de Pesquisa em Direito**, v. 3, n. 1, 31 dez. 2017. Disponível em:

<https://periodicos.ufop.br:8082/pp/index.php/libertas/article/view/441/826> Data de acesso: 22 de novembro de 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GOELZHAUSER, GREG; KONISKY, DAVID M. The State of American Federalism 2019–2020: Polarized and Punitive Intergovernmental Relations. **The Journal of Federalism**, V. 50, n. 3, p. 311–343, 11 jul. 2020. Disponível em: <https://academic.oup.com/publius/article/50/3/311/5870265>

IORO FILHO, Rafael Mario; DUARTE, Fernanda. Reflexões sobre o Federalismo à brasileira em tempos de pandemia da COVID-19. **Revista Estudos Institucionais**, p. 1049 a 1065, 23 nov. 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/576/619>

KERR, Lígia et al. COVID-19 no Nordeste brasileiro: sucessos e limitações nas respostas dos governos dos estados. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, supl. 2, p. 4099-4120, 2020. Disponível em: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/3582/3128>

MINHOTO, ANTONIO CELSO BAETA. Para onde vai o federalismo? Notas sobre o que foi e o que poderá vir a ser o Estado Federal. **Revista de Direito Administrativo**, V. 268, p. 187-211, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/50739/49537>

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 35ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional**. 28ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2019.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2020.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Direito Constitucional: da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições (Coleção sinopses jurídicas; v. 18)**. 17ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza; MARTINS, Simone. O Federalismo Brasileiro em tempos de pandemia da COVID-19. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 7, n.

182-189, p. 627-642, 17 nov. 2020. Disponível em: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/198/238>

RAMMÊ, ROGÉRIO SANTOS. O Federalismo em Perspectiva Comparada: contribuições para uma adequada compreensão do Federalismo brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, V.10, n.4, dez. 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/viewFile/8374/4715>

RAMOS, DIRCÊO TORRECILLAS. **O Federalista Atual**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Constitucional**. 3ª Edição. Barueri, SP: Manole, 2020.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA, RONNY CARVALHO DA; CAMPOS, JEFERSON DE. O Estado Regional Autônomo. **Revista Eletrônica da FEATI**, nº 11, jul. 2015. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170601133111.pdf

SOARES, MÁRCIA MIRANDA; MACHADO, JOSÉ ANGELO. Effects of Federalism on Social Policies in a Comparative Perspective: Argentina and Brazil. **Brazilian Political Science Review**, V. 14, n. 3, 23 nov. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212020000300400&lang=pt

TORRES, Joao Camilo de Oliveira. **A formação do Federalismo no Brasil** (recurso eletrônico; n. 4 e-book). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.